



Uitspraak 201309105/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 14 januari 2015

Tegen: de raad van de gemeente Mook en Middelaar

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

201309105/1/R1.

Datum uitspraak: 14 januari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Molenhoek, gemeente Mook en Middelaar,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] (hierna: [appellant sub 2]), gevestigd te Mook, gemeente Mook en Middelaar,

en

de raad van de gemeente Mook en Middelaar,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Mook en Molenhoek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 november 2014, waar [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. E. Oomen, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.A.J.M. van Wijck-de Vroom en drs. T.D. Onderstal, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan voorziet in een actueel planologisch kader voor de kernen Mook en Molenhoek.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. Het beroep van [appellant sub 1] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" aan de [locatie 1] te Molenhoek. Hij betoogt dat aan het perceel ten onrechte geen woonbestemming is toegekend. Hij wijst erop dat de bedrijfsbebouwing inmiddels is gesloopt en dat hij een vergunning voor het uitbreiden van de woning heeft verkregen. [appellant sub 1] voert voorts aan dat in het plan meerdere burgerwoningen zijn opgenomen en dat aan de woning aan de Lindenlaan 25 onlangs een woonbestemming is toegekend. Volgens [appellant sub 1] wordt de woning aan de [locatie 1] al meer dan 40 jaar ononderbroken gebruikt als burgerwoning en heeft hij nooit een aanschrijving ontvangen. Tot slot verwijst hij naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2013 (zaaknr. 201203926/1/R4), waarin volgens [appellant sub 1] in een soortgelijke situatie is geoordeeld dat het bestreden besluit onzorgvuldig was voorbereid.

3.1. De raad heeft uiteengezet dat in 1975 een vrijstelling met een bouwvergunning is verleend voor de uitbreiding van de woning. Ten behoeve van deze uitbreiding is een deel van de bedrijfsbebouwing gesloopt. Volgens de raad zijn er geen aanwijzingen dat de vrijstelling met bouwvergunning is verleend voor een burgerwoning. De raad wijst erop dat in de voorgaande bestemmingsplannen aan het perceel aan de [locatie 1] altijd een bedrijfsbestemming was toegekend. Aan de omstandigheid dat nooit handhavend is opgetreden, heeft [appellant sub 1] volgens de raad niet het vertrouwen kunnen ontleen dat het gebruik als burgerwoning zou worden gelegaliseerd.

3.2. Aan het perceel aan de [locatie 1] zijn de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" bestemd voor bedrijven in de categorie 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Ingevolge lid 6.1, aanhef en onder f, zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden bestemd voor het bestaande aantal bedrijfswoningen, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" per bedrijfsperceel met een oppervlakte van minimaal 1000 m² één bedrijfswoning is toegestaan.

Ingevolge artikel 38, lid 38.2, onder 1, mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet.

Ingevolge lid 38.2, onder 4, is lid 38.2, onder 1, niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsrechtelijke bepalingen van dat plan.

3.3. In het voorgaande bestemmingsplan "Molenhoek" (1999) was aan het perceel een bedrijfsbestemming toegekend.

Ingevolge artikel 3.06, tweede lid, van de voorschriften bij dat bestemmingsplan mocht, indien op het tijdstip van het van kracht worden van het plan gronden en opstallen worden gebruikt in strijd met het in dit plan voorgescreven gebruik, dit strijdige gebruik van gronden en opstallen worden voortgezet.

In de daarvoor geldende bestemmingsplannen "Partiële herziening bestemmingsplan omgeving Molenhoek - aanpassing 1988" en "Omgeving Middelweg" (1979) was aan het perceel eveneens een bedrijfsbestemming toegekend.

Ingevolge artikel 29, lid B, van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan "Partiële herziening Omgeving Molenhoek - aanpassing 1988" mocht, indien op het tijdstip van het van kracht worden van het plan gronden en opstallen worden gebruikt in strijd met het in dit plan voorgescreven gebruik, dit strijdige gebruik van gronden en opstallen worden voortgezet. Het bestemmingsplan "Partiële herziening Omgeving Molenhoek - aanpassing 1988" is in 1988 in werking getreden.

3.4. Niet in geschil is dat de woning op het perceel aan de [locatie 1] vanaf de oprichting begin jaren '70 niet als bedrijfswoning, maar als burgerwoning in gebruik is. Dit gebruik is gelet op artikel 29, lid B, van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan "Partiële herziening Omgeving Molenhoek - aanpassing 1988" onder het algemene overgangsrecht van dat plan gebracht, doordat gebruik dat niet in overeenstemming was met het daarvoor geldende plan niet van het overgangsrecht was uitgezonderd. Nu evenmin in geschil is dat

het gebruik van de woning op het perceel aan de [locatie 1] als burgerwoning sindsdien ononderbroken heeft plaatsgevonden, is dit gebruik gelet op artikel 3.06, tweede lid, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Molenhoek" eveneens onder het overgangsrecht van dat plan gebracht. Gelet op artikel 38, lid 38.2, onder 1, en artikel 38, lid 38.2, onder 4, van de planregels is het gebruik van de woning op het perceel [locatie 1] als burgerwoning thans opnieuw onder het algemene overgangsrecht gebracht.

3.5. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van gebruik kan onder omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is in ieder geval vereist dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik als burgerwoning in dit geval binnen de planperiode zal worden beëindigd. Nu het gebruik onder de bescherming van het overgangsrecht valt, kan hiertegen niet handhavend worden opgetreden. Evenmin is gebleken dat het gebruik anderszins zal worden beëindigd. Gelet hierop heeft de raad niet in redelijkheid het gebruik nogmaals onder het algemene overgangsrecht kunnen brengen.

3.6. Hoewel gebruik in strijd met een geldende bestemming dan wel gebruik dat onder het overgangsrecht valt in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen doet ontstaan dat een woonbestemming wordt toegekend, had het in dit geval op de weg van de raad gelegen om te onderzoeken of de woning naast de voormalige bedrijfswoning als zodanig kon worden bestemd. Indien het als zodanig bestemmen van die woning niet mogelijk zou zijn geweest, had het op de weg van de raad gelegen om te overwegen om voor het perceel een zogenoemde uitsterfregeling in het plan op te nemen. Een dergelijke uitsterfregeling kan bijvoorbeeld inhouden dat burgerbewoning van de woning wordt toegestaan, met dien verstande dat bij beëindiging van de burgerbewoning dit gebruik niet langer is toegestaan.

3.7. Nu de raad het gebruik voor burgerbewoning niet in redelijkheid nogmaals onder de werking van het overgangsrecht heeft kunnen brengen en de raad evenmin heeft onderzocht of voor dit perceel een passende bestemming en regeling kon worden vastgesteld, is het besluit in zoverre onzorgvuldig tot stand gekomen. Gelet hierop behoeft hetgeen [appellant sub 1] voor het overige heeft aangevoerd geen bespreking meer.

3.8. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" voor het perceel [locatie 1], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

3.9. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" ter plaatse van de percelen aan de [locatie 2]-[locatie 3] te Molenhoek. Hij kan zich niet verenigen met de functieaanduiding "bedrijf van categorie 3 - 4.2" die aan de percelen is toegekend. Hij betoogt dat het plan ter plaatse van het perceel ten onrechte bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 uitsluit. Volgens [appellant sub 2] is de aanduiding in strijd met het Masterplan herstructurering bedrijventerrein Korendal (hierna: het masterplan) en de Structuurvisie Mook en Middelaar 2025 (hierna: de structuurvisie). In dit verband voert hij aan dat het beleid van het gemeentebestuur is gericht op kwalitatieve verbetering van Korendal door het uitbreiden en aantrekken van kleinschalige bedrijvigheid. [appellant sub 2] voert verder aan dat er geen noodzaak bestaat tot het bieden van uitbreidingsruimte voor de bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4. Hij betoogt verder dat de vraag naar ruimte voor bedrijven in het kleinschalige segment uitsluitend kan worden opgevangen op het bedrijventerrein Korendal. [appellant sub 2] wijst er voorts op dat in het bedrijfsverzamelgebouw op zijn perceel door huurders de afgelopen jaren bedrijfsactiviteiten zijn uitgevoerd in een lagere milieucategorie. Het plan vormt ten onrechte een beperking van deze gebruiksmogelijkheden, aldus [appellant sub 2]. Tot slot voert hij aan dat de Staat van Bedrijfsactiviteiten bij de planregels rechtsonzeker is, omdat niet de standaardomschrijvingen en standaard SBI-codes zijn gehanteerd.

4.1. De raad heeft uiteengezet dat onder het voorgaande bestemmingsplan "Molenhoek" eveneens uitsluitend bedrijfsactiviteiten in de milieucategorieën 3 en 4 waren toegestaan. De raad heeft voorts uiteengezet aan de percelen milieucategorie 3 tot en met 4.2 te hebben toegekend om uitbreidingsruimte te bieden aan de omliggende bedrijven. Het betreft toonaangevende bedrijven die uitsluitend de mogelijkheid hebben om op het bedrijventerrein Korendal uit te breiden. Volgens de raad zijn er voor bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 binnen de gemeente meer mogelijkheden. Volgens de raad is er behoefte aan bedrijfsruimte voor hogere categorieën. Voorts wijst de raad op de afwijkingsbevoegdheid die in artikel 6, lid 6.6, onder 2, van de planregels is opgenomen op grond waarvan voor bepaalde gronden op het bedrijventerrein een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan voor een bedrijf in milieucategorie 1 of 2 kan worden verleend. De raad stelt zich verder op het standpunt dat de inzet in het masterplan op kleinschalige bedrijven niet betekent dat het ook moet gaan om bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. Het bedrijfsverzamelgebouw dient te worden geëxploiteerd door bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4, aldus de raad.

4.2. Aan de percelen aan de [locatie 2]-[locatie 3] zijn de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduiding "bedrijf van categorie 3 - 4.2" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "bedrijf van categorie 3 - 4.2" bestemd voor bedrijven in de categorieën 3 tot en met 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Onder het voorgaande bestemmingsplan "Molenhoek" was aan het perceel de vergelijkbare bestemming "Bedrijven B (3-4)" toegekend. Ingevolge artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de voorschriften bij dat plan waren de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van bedrijven, welke voorkomen in de categorieën 3 en 4, zoals deze zijn aangegeven in de tot deze voorschriften behorende Bedrijvenstaat met uitzondering van detailhandel.

Gelet op het vorenstaande vormt het onderhavige plan geen beperking van de gebruiksmogelijkheden van de percelen aan de [locatie 2]-[locatie 3]. Vaststaat dat de autohandel van [appellant sub 2] een bedrijf in milieucategorie 2 is. Het bedrijf is in 2007 ter plaatse gevestigd. De bedrijfsactiviteiten vallen niet onder de bescherming van het algemene overgangsrecht en worden derhalve illegaal verricht. De raad heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het toelaten van bedrijvigheid in milieucategorie 2 in planologisch opzicht als nieuwe ontwikkeling dient te worden beschouwd.

4.3. In het masterplan staat vermeld dat het beleid van de gemeente is gericht op het aantrekken en uitbreiden van kleinschalige bedrijvigheid die past bij de groene en recreatieve omgeving waarin Korendal ligt. Het beleid is hierop gericht, omdat een stijgende vraag naar bedrijfsonroerend goed in het kleinschalige segment wordt verwacht. De gemeente wil inzetten op een soort bedrijvigheid die beter past bij de groene en recreatieve omgeving waar Korendal zich in bevindt, waaraan een algemene vermindering van de milieudruk door niet meer dan categorie 3-bedrijven toe te staan bijdraagt.

In de Nota zienswijzen staat vermeld dat deze passage uit het masterplan betrekking heeft op het gedeelte van het bedrijventerrein dat naast het station is gelegen en dat nog niet is uitgegeven. Op deze locatie is een transferium voorzien met bedrijvigheid op het gebied van recreatie en toerisme in maximaal categorie 2. Gelet hierop is het op grond van het masterplan niet de bedoeling op dit deel van het bedrijventerrein bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 mogelijk te maken, aldus de raad.

Ten aanzien van de behoefte aan uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 staat in paragraaf 4.2.2 van het masterplan vermeld dat een groot deel van de huidige, grotere ondernemers heeft aangegeven de intentie te hebben op het bedrijventerrein Korendal te blijven. Door een aantal ondernemers worden concrete plannen ontwikkeld. Aan deze bedrijven dient volgens het masterplan voldoende ruimte te worden geboden. In het verweerschrift staat hieromtrent vermeld dat drie van de vier toonaangevende bedrijven op het bedrijventerrein geen uitbreidingsruimte hebben op hun eigen kavel, zodat uitbreiding op de omliggende kavels dient plaats te vinden.

In hoofdstuk 5 van de structuurvisie staat beschreven hoe in de toekomst dient te worden omgegaan met bedrijvigheid. Door herstructurering wordt gezocht naar uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande bedrijven. Ook aan de bestaande bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 dienen uitbreidingsmogelijkheden te worden geboden, nu deze bedrijven elders in de gemeente niet zijn toegelaten.

4.4. Naar het oordeel van de Afdeling is het bieden van uitbreidingsmogelijkheden aan bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 niet in strijd met de structuurvisie en het masterplan. Weliswaar is het beleid erop gericht op het bedrijventerrein Korendal bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 toe te laten, maar dit geldt alleen voor nieuwvestiging van bedrijven. De gronden gelegen in het noordelijke deel van het bedrijventerrein zijn gelet hierop bestemd voor bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. Daarnaast volgt uit de structuurvisie en het masterplan dat aan de bestaande bedrijvigheid in de milieucategorieën 3 en 4 uitbreidingsmogelijkheden dienen te worden geboden. Daarbij is van belang dat het bedrijventerrein Korendal de enige locatie binnen de gemeente is waar deze vorm van bedrijvigheid is toegelaten. Het betoog faalt.

4.5. Ten aanzien van het betoog dat in de gemeente geen ruimte is voor de vestiging van bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2, heeft de raad ter zitting naar voren gebracht dat op andere bedrijventerreinen in de gemeente nog ruimte is voor de nieuwvestiging van bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. In dit verband heeft de raad gewezen op een aantal locaties op de bedrijventerreinen ten westen van Korendal. [appellant sub 2] heeft niet bestreden dat op deze locaties ruimte is voor nieuwvestiging van bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. Het betoog faalt.

4.6. Met betrekking tot de noodzaak voor uitbreiding van de bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 heeft de raad uiteengezet dat bij de totstandkoming van de structuurvisie en het masterplan naar voren is gekomen dat de bestaande bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 behoefte hebben aan uitbreidingsruimte. Aan deze uitbreidingsplannen wordt thans verder invulling gegeven. Deze bedrijven hebben op de percelen waar zij thans gevestigd zijn onvoldoende ruimte om te kunnen uitbreiden. Om de bedrijven uitbreidingsruimte te kunnen bieden, zijn de omliggende percelen bestemd voor bedrijvigheid in de milieucategorieën 3 en 4. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onredelijk is. Daarbij is van belang dat dit de enige locatie binnen de gemeente is waar bedrijven in de milieucategorieën 3 en 4 zijn toegelaten en de percelen onder het voorgaande bestemmingsplan "Molenhoek" eveneens waren bestemd voor bedrijvigheid in de milieucategorieën 3 en 4. Het betoog faalt.

4.7. Ten aanzien van het bedrijfsverzamelgebouw stelt de Afdeling vast dat onder het voorgaande bestemmingsplan "Molenhoek" eveneens uitsluitend bedrijven in de milieucategorieën 3 en hoger waren toegelaten. Het onderhavige plan vormt in zoverre derhalve geen beperking van de gebruiksmogelijkheden. Ter zitting heeft de raad nader toegelicht dat het bedrijfsverzamelgebouw is bestemd voor bedrijven in de hogere milieucategorieën, omdat dit de enige locatie is binnen de gemeente waar kleinschalige bedrijvigheid in milieucategorie 3 of 4 kan worden gevestigd. Gelet hierop en nu er voor bedrijven in de milieucategorieën 1 of 2 elders in de gemeente ruimte beschikbaar is, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad aan de gronden van het bedrijfsverzamelgebouw niet in redelijkheid de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduiding "bedrijf van categorie 3 - 4.2" heeft kunnen toekennen. Het betoog faalt.

4.8. Ten aanzien van het betoog dat de Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het plan rechtsonzeker is, overweegt de Afdeling als volgt. De Staat van Bedrijfsactiviteiten maakt deel uit van de planregels. In de bestemmingsomschrijving van de bestemming "Bedrijventerrein" wordt verwezen naar deze Staat van Bedrijfsactiviteiten. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten wordt verwezen naar de SBI-codes als door het Centraal Bureau voor de statistiek ontwikkeld en door de Kamer van Koophandel te behoeve van het handelsregister gehanteerd. In de omstandigheid dat de omschrijvingen bij deze SBI-codes op onderdelen afwijken van eerderbedoelde standaardomschrijvingen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan rechtsonzeker is. Aan de raad komt de vrijheid toe bestemmingen toe te kennen die hij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar acht. Dit brengt met zich dat de raad een afweging maakt over welk gebruik is toegelaten. De raad heeft door middel van enkele verbijzonderingen van de SBI-codes de bestemming nauwkeurig willen omschrijven. Uit de planregels gelezen in samenhang met de Staat van Bedrijfsactiviteiten volgt duidelijk welke vormen van bedrijvigheid ter plaatse zijn toegelaten. Het betoog faalt.

4.9. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

5. Ten aanzien van [appellant sub 1] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Mook en Middelaar van 4 juli 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Mook en Molenhoek", wat betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" voor het perceel aan de [locatie 1];

III. draagt de raad van de gemeente Mook en Middelaar op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het onder II. genoemde plandeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] ongegrond;

V. gelast dat de raad van de gemeente Mook en Middelaar aan [appellant sub 1] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Brand, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Brand
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2015

575.