

Uitspraak 201309859/1/R3

Datum van
uitspraak: woensdag 19 november 2014

Tegen: de raad van de gemeente Halderberge

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:4137

201309859/1/R3.

Datum uitspraak: 19 november 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1a] en [appellante sub 1b] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 1]), beide gevestigd te Sint-Oedenrode, gemeente Halderberge,
2. [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b], gevestigd te Oudenbosch onderscheidenlijk wonend te Roosendaal, gemeente Halderberge,

en

de raad van de gemeente Halderberge,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch" vastgesteld.

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

[appellante sub 1] en [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2014, waar Iris B.V., vertegenwoordigd door mr. P.H. Revermann en F.P.A. Janssen, [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b], bij monde van [appellant sub 2b], bijgestaan door mr. A.P.E. de Brouwer, advocaat te Roosendaal, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Timmermans en ing. A.J.M. Hoogers, beide 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.

het beroep van [appellante sub 1]

2. [appellante sub 1] betoogt dat de raad ten onrechte de plandelen met de bestemmingen "Wonen" en "Verkeer" heeft vastgesteld, voor zover toegekend aan het perceel [locatie 1]. Daartoe voert zij aan dat de raad ten onrechte een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijk Ordening (hierna: WRO) voor woningbouw in dit plan heeft overgenomen die niet is en zal worden benut. Een concreet initiatief is volgens [appellante sub 1] niet aan de orde, nu nooit een bouwvergunning is aangevraagd en deze gezien de gewijzigde economische omstandigheden ook niet alsnog aangevraagd zal worden. Bovendien is een deel van de benodigde gronden niet in het bezit van [appellante sub 1].

Verder voert zij aan het perceel te willen gebruiken voor detailhandel. Volgens [appellante sub 1] was detailhandel in het vorige plan op de gronden met de bestemming "Tuin en erf III" bij recht toegestaan, omdat detailhandel in het algemeen spraakgebruik als handelsdoeleinden kan worden aangemerkt. De conclusie van de raad dat de bestemming "Klasse W, winkels" detailhandel voor een andere bestemming uitsluit, bestrijdt [appellante sub 1]. Wat betreft de gronden die in het vorige plan de bestemmingen "Tuin en erf II" en "Vrijstaande woningen (E2-O)" hadden, doet [appellante sub 1] een beroep op het gebruiksovergangsrecht. In dat verband stelt [appellante sub 1] dat het hele gebouw al 40 jaar wordt gebruikt ten behoeve van een aannemersbedrijf en een bedrijf dat aluminium verwerkt. Verder betekent een detailhandelsbestemming volgens [appellante sub 1] een planologische verbetering. De raad geeft geen zwaarwegende argumenten om het beoogde gebruik af te wijzen. Er is immers voldoende parkeergelegenheid, er zijn twee ontsluitingswegen en er is laad- en losruimte. Dat er een fietspad ligt, staat volgens [appellante sub 1] niet aan de beoogde bestemming in de weg. Verder voert [appellante sub 1] aan dat de raad in verband met de door [appellante sub 1] geleden schade niet heeft kunnen volstaan met verwijzing naar een planschaderegeling.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat detailhandel ter plaatse onder het vorige plan niet was toegestaan. Dit plan maakt deel uit van het project Ruimtelijke Atlas, dat als doelstelling heeft het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen in vijf kernen in de gemeente Halderberge. Uitgangspunt hiervoor is het vastleggen van de bestaande legale situatie. Nieuwe ontwikkelingen binnen het plangebied worden alleen meegenomen indien de planontwikkeling is afgerond, ook in die zin dat het initiatief is onderzocht en ruimtelijk aanvaardbaar is geacht. Gelet hierop heeft de raad aanleiding gezien de verleende vrijstelling voor woningbouw in dit plan op te nemen. De gewenste vestiging van detailhandel stuit volgens de raad op planologische bezwaren, zoals genoemd in de brief van het college van burgemeester en wethouders van 4 april 2013.

2.2. Het perceel heeft in dit plan voor een deel de bestemming "Wonen" en voor een deel de bestemming "Verkeer". Het deel dat bestemd is voor wonen heeft een bouwvlak, waarbinnen 24 gestapelde woningen mogelijk worden gemaakt. Detailhandel is binnen deze bestemmingen niet toegestaan.

2.3. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2.4. Bij besluit van 20 oktober 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders krachtens artikel 19, eerste lid van de WRO vrijstelling verleend van het voorheen geldende bestemmingsplan "Velletri" ten behoeve van het realiseren van twee appartementengebouwen voor in totaal 24 appartementen op de locatie [locatie 1]. De raad heeft met dit plan beoogd de woonbestemming, waarop de eerder genoemde vrijstelling zag, planologisch vast te leggen. Alvorens een bestemming in een plan op te nemen, dient de raad zich ervan te vergewissen of die bestemming binnen de planperiode zal worden gerealiseerd. Nu [appellante sub 1] eerder naar voren heeft gebracht dat zij woonbebouwing in een omvang als die waarop de verleende vrijstelling betrekking heeft, niet meer zal realiseren en de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat de in het plan voorziene woonbestemming op een andere wijze binnen de planperiode gerealiseerd zal worden, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro genomen. Het betoog slaagt.

2.5. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de raad aanleiding had moeten zien voor het opnemen van een detailhandelsbestemming in het plan. Voor zover [appellante sub 1] betoogt dat detailhandel een bestaand recht betreft overweegt de Afdeling dat het perceel in het vorige plan "Velletri" grotendeels de bestemming "Tuin en erf III" had. Volgens de voorschriften van dat plan mocht de als zodanig aangewezen grond uitsluitend worden bebouwd met bouwwerken voor de uitoefening van handels- en ambachtelijke bedrijfsdoeleinden. In die planvoorschriften is verder geen omschrijving van deze begrippen opgenomen. Hoewel het begrip handel op zichzelf detailhandel niet uitsluit, moet er bij een bestemming als de onderhavige in beginsel van worden uitgegaan dat de raad met het begrip "handel", gebruikt in combinatie met "ambachtelijk bedrijf", niet tevens heeft gedoeld op zelfstandige detailhandel welke zich in overwegende mate richt op winkelend publiek. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de handel die ziet op het winkelend publiek zich in verband met de daaruit voortvloeiende toeloop van consumenten niet verdraagt met de bestemming "ambachtelijke bedrijven". Verder kent het plan "Velletri" de afzonderlijke bestemming "Klasse W, winkels" die bedoeld is voor detailhandel die ziet op het winkelend publiek. Anders dan [appellante sub 1] veronderstelt, kan noch uit de doeleindenomschrijving noch uit de plantoelichting worden afgeleid dat deze bestemming uitsluitend een supermarkt mogelijk maakt. De enkele omstandigheid dat deze bestemming vlak voor de vaststelling ervan in dat plan is opgenomen, wat daar verder ook van zij, is onvoldoende om tot een ander oordeel te komen. Dat de medewerkster bouw- en woningtoezicht, zoals uit de reactie van 29 november 2004 naar voren komt, een ander standpunt over de uitleg van het woord "handel" naar voren heeft gebracht, doet hieraan niet af, nu deze reactie niet door of namens de raad is gedaan. Het betoog faalt.

2.6. Voor zover [appellante sub 1] een beroep doet op het overgangsrecht, overweegt de Afdeling dat de twee kleinere delen van het plangebied in het vorige bestemmingsplan "Velletri" de bestemmingen "Tuin en erf II" en "Vrijstaande woningen (E2-O)" hadden. Het bestemmingsplan "Velletri" is door de raad bij besluit van 26 februari 1971 vastgesteld en is door het college van gedeputeerde staten goedgekeurd bij besluit van 24 november 1971. Volgens de voorschriften van dat plan mocht op de als "Tuin en erf II" aangewezen gronden uitsluitend een vrijstaand bijgebouw, ten dienste van de daarbij horende woning, worden gebouwd en mocht de als "Vrijstaande woningen (E2 O)" aangewezen gronden uitsluitend worden bebouwd met villa's. Niet in geschil is dat detailhandel bij deze bestemmingen uit het vorige plan niet was toegestaan. Gelet op het bepaalde in artikel 36, lid 36.2.1 van de regels van het thans voorliggende plan wordt illegaal gebruik niet beschermd door het gebruiksovergangsrecht. Verder heeft [appellante

sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik voor detailhandel reeds voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Velletri" was begonnen en aldus wordt beschermd door het overgangsrecht van dat bestemmingsplan. Het betoog faalt.

2.7. Verder volgt uit het door de raad in 2008 vastgestelde detailhandelsbeleid, zoals vastgelegd in "Detailhandelsbeleid gemeente Halderberge; eindrapport", dat het beleid is gericht op het handhaven van de bestaande voorzieningenstructuur in de kernen. De kern van Oudenbosch bevindt zich bij de Fenkelstraat, Professor van Ginnekenstraat en het zijstraatje Varkensmarkt die overgaat in de Polderstraat. Afgezien van twee supermarkten aan de Professor Mulderslaan beperkt het winkelgebied zich tot voornoemde straten. Wat er ook zij van gestelde planologische verbeteringen, gelet op voornoemd beleid heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om ter plaatse nieuwvestiging van detailhandel op het perceel mogelijk te maken. Het betoog faalt.

2.8. Gelet op hetgeen onder 2.5, 2.6 en 2.7 is overwogen heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien aan het perceel van [appellante sub 1] een detailhandelsbestemming toe te kennen.

2.9. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het perceel betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

2.10. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van de plandelen met de bestemmingen "Wonen" en "Verkeer" voor het perceel [locatie 1] is genomen in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

3. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellante sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

het beroep van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b]

4. [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] betogen dat de raad ten onrechte het plandeel met de bestemming "Bedrijf" voor hun percelen [locatie 2 en 3] heeft vastgesteld, voor zover geen bedrijfswoning is toegestaan. Daartoe voeren zij aan dat een bedrijfswoning noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering in verband met een betere bereikbaarheid en de bevordering van de veiligheid. Nu [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] een inpandige bedrijfswoning wensen, zal er geen toename aan bebouwing zijn. Verder zijn in de omgeving reeds 14 bedrijfswoningen aanwezig en zal de bedrijfswoning niet leiden tot verdergaande beperkingen van de omliggende bedrijven. Tot slot doen [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] een beroep op het gelijkheidsbeginsel wat betreft perceel Ambachtenstraat 19. Op dit perceel bevindt zich een inpandige bedrijfswoning, die door het toekennen van de aanduiding aan het hele gebouw onbedoeld kan uitbreiden of elders in het gebouw opgericht kan worden, aldus Timmerwerfabriek en [appellant sub 2b].

4.1. Ingevolge artikel 6, lid 6.1.2, onder d, van de planregels is een bedrijfswoning uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning" toegestaan en maximaal één per aanduidingsvlak. De percelen van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] hebben de bestemming "Bedrijventerrein". Er is geen aanduiding "bedrijfswoning" opgenomen.

4.2. Uitgangspunt in dit plan is alleen bestaande bedrijfswoningen als zodanig te bestemmen. Nieuwe bedrijfswoningen zijn, gelet op de aard van een bedrijventerrein en het mogelijk beperken van omliggende bedrijven in hun bedrijfsvoering, niet toegestaan. Niet in geschil is dat op de percelen van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] geen bedrijfswoning aanwezig is. De raad heeft ter zitting verklaard dat hij met de aard van het bedrijventerrein doelt op de bewuste keuze om voor het gebied waar de voorliggende percelen zich bevinden een bedrijventerreinbestemming op te nemen, waar in principe geen noodzaak bestaat voor bedrijfswoningen, in plaats van een bestemming waar werken met wonen mag worden gecombineerd. Anders dan voorheen, toen het gebied als overgangsgebied fungeerde tussen het bedrijventerrein en het woongebied, is nu de keuze gemaakt om ook dit gebied als bedrijventerrein te bestemmen. De Afdeling acht deze keuze niet onredelijk. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat het vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet wenselijk is om tweede lijnbebouwing toe te staan, staat de gemeentelijke woningprogrammering niet meer woningen toe en zal alleen een voldoende concreet geval afgewogen kunnen worden. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een bedrijfswoning op de percelen van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] niet is toegestaan. Met de enkele stelling van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] dat een bedrijfswoning de bereikbaarheid en veiligheid verbetert, is de noodzaak ervan niet aangetoond.

Over de door [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] gemaakte vergelijking met het perceel Ambachtenstraat 19 wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat op dat perceel reeds een legale bedrijfswoning aanwezig is. Anders dan [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] veronderstellen betekent het toekennen van de aanduiding aan het gehele gebouw, waarin zich de bedrijfswoning bevindt, niet dat hier sprake is van nieuwvestiging. Verder betekent de enkele omstandigheid dat de bestaande inpandige bedrijfswoning op het perceel Ambachtenstraat 19 kan uitbreiden nog niet dat de raad de nieuwvestiging van een bedrijfswoning op het perceel van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] moet toestaan. In hetgeen [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie. Het betoog faalt.

4.3. In de toelichting worden alleen de aard van het bedrijventerrein en de mogelijke beperking van het bedrijventerrein genoemd. De raad heeft in de nota zienswijze dit standpunt slechts herhaald. Pas ter zitting heeft de raad de onder 4.2 vermelde motivering gegeven en derhalve dus na de vaststelling van het bestreden besluit. De Afdeling ziet, nu niet aannemelijk is dat [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] of onbekende belanghebbenden door dit gebrek zijn benadeeld, aanleiding om met toepassing van artikel 6:22 van de Awb dit gebrek te passeren.

4.4. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] ongegrond.

5. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van dit beroep bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 1a] en [appellante sub 1b] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Halderberge van 20 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch" voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Wonen" en "Verkeer" ter plaatse van het perceel [locatie 1];

III. draagt de raad van de gemeente Halderberge op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

IV. verklaart het beroep van [appellante sub 2a] en [appellant sub 2b] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Halderberge tot vergoeding van de bij [appellante sub 1a] en [appellante sub 1b] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Halderberge aan [appellante sub 1a] en [appellante sub 1b] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Kegge
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 november 2014

459-661.