



Uitspraak 201505501/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 6 april 2016

Tegen: de raad van de gemeente Oldambt

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Groningen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:943**

201505501/1/R4.

Datum uitspraak: 6 april 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Blauwestadhoeve B.V., gevestigd te Midwolda, gemeente Oldambt, appellante,

en

de raad van de gemeente Oldambt, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Oostwold - [locatie]" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit heeft Blauwestadhoeve beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

Blauwestadhoeve heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2016, waar Blauwestadhoeve, vertegenwoordigd door R.P. Berrevoets, bijgestaan door mr. A. Kwint, advocaat te Groningen, en de raad, vertegenwoordigd door J.H. Samberg, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Verder is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door mr. G.J.M. de Jager, advocaat te Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Achtergrond

1. Het plan maakt de herontwikkeling mogelijk van een monumentale voormalige boerderij (hierna: het pand) tot groepsaccommodatie op het perceel [locatie] te Oostwold. [belanghebbende] is eigenaar van het pand en initiatiefnemer van dit project. Blauwestadhoeve exploiteert een recreatieonderneming met groepsaccommodatie aan de Hoofdweg 156 te Midwolda.

Procesbelang

2. De raad en [belanghebbende] stellen dat Blauwestadhoeve geen belang meer heeft bij een uitspraak op haar beroep. Daartoe voeren zij aan dat voor de realisatie van de groepsaccommodatie op 8 juni 2015 een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan is verleend en dat deze omgevingsvergunning inmiddels onherroepelijk is geworden.

2.1. De omstandigheid dat een omgevingsvergunning is verleend die onherroepelijk is geworden brengt niet met zich dat geen belang meer bestaat bij een uitspraak op het beroep in zoverre. Een bestemmingsplan leent zich, anders dan een omgevingsvergunning, voor herhaalde toepassing. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding het beroep van Blauwestadhoeve vanwege het ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk te verklaren.

Toetsingskader

3. 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.

Behoeft (nut en noodzaak)

4. Blauwestadhoeve betoogt, onder verwijzing naar artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) dat geen behoefte bestaat aan de voorziene groepsaccommodatie, waardoor het nut en de noodzaak voor de groepsaccommodatie ontbreken. Zij wijst ter onderbouwing van dit betoog op de bevindingen in het rapport "Productiviteitsmonitor toerisme gemeente Oldambt" van ZKA Consultants van december 2014 (hierna: het rapport), waaruit volgens haar naar voren komt dat de bezettingsgraad van bed and breakfasts en hotels in de regio die zich richten op het hogere segment onder druk staat. Ook de bezettingsgraad van haar eigen groepsaccommodatie ligt volgens Blauwestadhoeve onder het landelijk gemiddelde. Blauwestadhoeve stelt verder dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de groepsaccommodatie in plaats van in de voormalige boerderij aan de [locatie], kan worden gevestigd in één

van de bestaande panden die al in gebruik zijn of waren als recreatievoorziening. Zij stelt in dat kader dat in de directe omgeving verscheidene recreatievoorzieningen te koop staan, zoals De Vicarie, Brodie's Appartementen en Bed & Breakfast en Pitch & Putt te Midwolda alsmede Zorgboerderij en dagopvang Oostwold. Verder stelt Blauwestadhoeve dat het pand niet geschikt is voor het vestigen van een groepsaccommodatie en dat het plan daardoor in zoverre niet uitvoerbaar is. Zij wijst erop dat het pand vanwege zijn monumentale status niet bouwkundig kan worden aangepast en dat, gezien de huidige bouwkundige indeling van het pand met kleine kamers, hoge drempels en veel trappen, het pand niet geschikt is voor gehandicapten of voor het fungeren als voorziening uit het luxe segment.

4.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte; [...].

4.2. Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (nota van toelichting, blz. 34 en 49; Stb. 2012, 388) is met dit artikellid beoogd dat het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt afgewogen aan de hand van de in het artikellid opgenomen stappen en dat hierover een motivering wordt opgenomen in de plantoelichting.

4.2.1. Vast staat dat voor de voorziene groepsaccommodatie een omgevingsvergunning is verleend die inmiddels onherroepelijk is geworden. Nu deze vergunning reeds voorzag in de oprichting van de voorziene groepsaccommodatie, maakt het plan geen nieuwe planologische ontwikkelingen op het perceel mogelijk. De Afdeling is van oordeel dat het plan onder deze omstandigheden geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt.

De plantoelichting behoefde derhalve niet te voldoen aan de voorwaarden in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dit neemt niet weg dat de behoefte aan de mogelijk gemaakte groepsaccommodatie in het kader van de uitvoerbaarheid van het voorliggende plan dient te zijn onderbouwd.

4.2.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de behoefte aan de groepsaccommodatie voldoende is aangetoond. De raad wijst erop dat de groepsaccommodatie zich kan onderscheiden van andere groepsaccommodaties in de regio, omdat deze zich richt op doelgroepen uit het hogere segment, waaronder groepen die afkomen op luxe voorzieningen en groepen met zorgondersteuning. Bovendien is in dit geval sprake van een specifieke Oldambster boerderij, gelegen aan een grootschalig open landschap en het Oldambstermeer, aldus de raad. De raad wijst in dat kader erop dat de in het rapport neergelegde aanbeveling is overgenomen dat de vrijetijdssector binnen de gemeente een focus en specialisatie ontwikkelt die zich richt op de toeristische markt, met een onderscheidend product dat koopkrachtige doelgroepen aantrekt van buiten de regio. Volgens de raad voldoet de voorziene groepsaccommodatie hieraan. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk.

4.2.3. Ten aanzien van de stelling van Blauwestadhoeve dat geen behoefte bestaat aan de voorziene groepsaccommodatie gezien de bezettingsgraad van hotels en bed and breakfasts, overweegt de Afdeling dat hotels en bed and breakfasts niet op één lijn zijn te stellen met een groepsaccommodatie, omdat deze vormen van verblijfsrecreatie zich richten op het verblijf van één of enkele personen in tegenstelling tot het verblijf van groepen. Verder wordt overwogen dat het plan uiteenlopende vormen van groepsaccommodatie toestaat - ook vormen in andere segmenten en met andere kenmerken dan de groepsaccommodatie van Blauwestadhoeve - en dat de raad om die reden dan ook geen doorslaggevende betekenis heeft hoeven hechten aan de ervaringen die Blauwestadhoeve heeft met haar eigen groepsaccommodatie.

4.2.4. Voor zover Blauwestadhoeve betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de groepsaccommodatie kan worden gevestigd in een bestaande recreatievoorziening, overweegt de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat het pand een rijksmonumentale boerderij betreft die leeg staat en dat het beleid van de gemeente erop is gericht om deze leegstaande panden een invulling te geven, teneinde de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving te verbeteren, waarvoor het onderhavige rijksmonumentale pand zich goed leent. Bovendien blijft door de invulling van het pand als groepsaccommodatie het monumentale pand behouden en wordt door de komst van de recreanten die gebruik maken van de groepsaccommodatie een impuls gegeven aan de recreatieve en toeristische voorzieningen aan het Oldambstermeer, aldus de raad. Gelet op de

voornoemde omstandigheden heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van een onderzoek naar de vraag of de voorziene groepsaccommodatie kan worden gevestigd op de door Blauwestadhoeve genoemde alternatieve locaties. Het betoog faalt.

4.2.5. Wat betreft het betoog van Blauwestadhoeve dat het pand niet geschikt is voor het fungeren als groepsaccommodatie vanwege zijn monumentale status, hebben de raad en [belanghebbende] ter zitting toegelicht dat de status van rijksmonument niet in de weg staat aan een interne verbouwing van het pand, zodat het pand geschikt kan worden gemaakt voor het gebruik als groepsaccommodatie. De juistheid van deze stelling is door Blauwestadhoeve niet gemotiveerd weersproken. Het betoog faalt.

Financieel-economische uitvoerbaarheid

5. Blauwestadhoeve twijfelt aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Zij betoogt in dat kader dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het pand is volgens Blauwestadhoeve voor het symbolische bedrag van € 1,- verkocht terwijl het pand is getaxeerd op € 575.000,-. Bovendien wordt in de directe nabijheid van het pand een vergelijkbaar pand te koop aangeboden voor € 649.000,-. Verder zijn volgens Blauwestadhoeve door het gemeentebestuur kosten gemaakt voor andere aanpassingen op het perceel. De omstandigheid dat het pand een rijksmonument is dat gerestaureerd moet worden, rechtvaardigt de verkoopprijs van het pand volgens Blauwestadhoeve niet, omdat volgens haar niet duidelijk is hoe hoog de kosten voor het restaureren van het pand zijn en evenmin duidelijk is of deze restauratie verzekerd is. Blauwestadhoeve stelt tevens dat de voorwaarden van de verkoop van het pand aan [belanghebbende] leiden tot oneerlijke concurrentie, nu sprake is van bevoordeling van [belanghebbende] ten opzichte van andere ondernemers in de recreatiebranche. Verder stelt Blauwestadhoeve dat de groepsaccommodatie niet rendabel kan worden geëxploiteerd.

5.1. Ten aanzien van het betoog van Blauwestadhoeve dat mogelijk sprake is van ongeoorloofde staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), overweegt de Afdeling dat in de onderhavige procedure dit slechts indirect aan de orde kan komen, en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Staatssteun houdt immers geen verband met de ruimtelijke effecten van het plan. Een dergelijk betoog kan derhalve slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode, die in beginsel tien jaar bedraagt. Hieraan is niet reeds voldaan, indien Blauwestadhoeve aannemelijk maakt dat staatssteun plaats heeft of plaats heeft gehad en deze kan worden teruggevorderd. Tevens dient zij aannemelijk te maken dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 april 2011, in zaaknr. 200905023/1/R3).

5.2. Daargelaten of in dit geval sprake is van ongeoorloofde staatssteun, heeft hetgeen Blauwestadhoeve heeft aangevoerd de Afdeling niet overtuigd dat bij een verkoopprijs gebaseerd op de marktwaarde - als daarvan in dit geval al geen sprake zou zijn - realisatie van de bestemming niet tot de mogelijkheden zou behoren, mede gezien de ruime bestemmingsomschrijving in de planregels. Blauwestadhoeve heeft enkel gesteld dat de verkoop en overdracht van het pand mogelijk aangemerkt zal kunnen worden als ongeoorloofde staatssteun. Daarbij heeft zij verwezen naar een taxatie van het pand uit 2010, die is uitgevoerd toen het nog in gebruik was ten behoeve van het aldaar gevestigde agrarisch bedrijf en waarbij nog geen rekening kon worden gehouden met de verplichtingen van de latere koper met betrekking tot renovatie, en de waarde van het naastgelegen pand. Zij heeft evenwel niet onderbouwd waarom de eventuele terugvordering in de weg staat aan de vestiging van een groepsaccommodatie in het pand in welke vorm dan ook. Gelet op het voorgaande heeft Blauwestadhoeve niet aannemelijk gemaakt dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

Voor zover Blauwestadhoeve betoogt dat de verkoop van het pand aan [belanghebbende] leidt tot oneerlijke concurrentie, overweegt de Afdeling dat de regulering van concurrentieverhoudingen een aspect is waaraan in de bestemmingsplanprocedure geen betekenis toekomt.

Ten aanzien van het standpunt van Blauwestadhoeve dat de groepsaccommodatie niet rendabel kan worden geëxploiteerd, overweegt de Afdeling dat in de plantoelichting staat dat een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer is gesloten. De raad heeft hierbij erop gewezen dat de behoefte aan de groepsaccommodatie is aangetoond en heeft daarbij in ogenschouw genomen dat de initiatiefnemer in het verleden succesvol is geweest met groepsaccommodaties gericht op specifieke doelgroepen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de groepsaccommodatie niet rendabel geëxploiteerd kan worden.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar was binnen de planperiode. Het betoog faalt.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. T.A. Oudenaarden, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Oudenaarden
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 april 2016

568-817.