

Uitspraak 201800978/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3909
Datum uitspraak	20 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Bebouwde Kom" vastgesteld.

Volledige tekst

201800978/1/R2.

Datum uitspraak: 20 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Woudenberg,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Woudenberg,

en

de raad van de gemeente Woudenberg,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Bebouwde Kom" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 20 december 2018 heeft de raad het besluit van 21 december 2017 gewijzigd.

[appellanten sub 1] hebben over het besluit van 20 december 2018 hun zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2019, waar

[appellant sub 1A], bijgestaan door mr. Tj.P. Grünbauer, advocaat te Ede, en de raad, vertegenwoordigd door I.K. Kuperus, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de bebouwde kom van Woudenberg. Het plan heeft over het algemeen een conserverend karakter. Daarnaast voorziet het plan op een aantal locaties in het plangebied in nieuwe ontwikkelingen.

[appellanten sub 1] zijn de eigenaren van de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2]. Zij kunnen zich niet verenigen met het schrappen van de functieaanduiding "detailhandel volumineus" en vrezen dat daarmee de gebruiksmogelijkheden van hun percelen worden beperkt. [appellant sub 2] is eigenaar van het perceel aan de [locatie 3], dat hij verhuurt aan een aannemersbedrijf. Dit perceel heeft in het plan gedeeltelijk een woonbestemming en gedeeltelijk een bedrijfsbestemming gekregen. [appellant sub 2] wenst een ruimere bedrijfsbestemming en vreest dat ten gevolge van het plan de bedrijfsactiviteiten op zijn perceel zullen worden belemmerd.

Het besluit van 20 december 2018

2. Bij besluit van 20 december 2018 heeft de raad het plan naar aanleiding van geconstateerde gebreken in het besluit van 21 december 2017 op onderdelen gewijzigd.

2.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

2.2. De Afdeling merkt het besluit van de raad van 20 december 2018 aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, omdat dit besluit een wijziging van dat plan is. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb worden de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 20 december 2018.

2.3. De Afdeling overweegt dat de plannen die zijn vastgesteld bij de besluiten van 21 december 2017 en 20 december 2018 naast elkaar gelden, waarbij wat betreft de in geding zijnde plandelen de verbeelding van het plan dat is vastgesteld op 21 december 2017 van toepassing blijft en wat betreft de planregels het plan dat op 20 december 2018 is vastgesteld van toepassing is. De Afdeling zal, gelet op deze samenhang, beide besluiten tegelijk beoordelen.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Beroep van [appellanten sub 1]

Volumineuze detailhandel

4. [appellanten sub 1] betogen dat de aanduiding "detailhandel volumineus" die was

toegekend aan hun percelen aan de [locatie 1] en de [locatie 2] ten onrechte is vervallen ten opzichte van het ontwerpplan. Hun percelen hebben daardoor enkel nog de bestemming "Specifieke vorm van bedrijventerrein - outlet". De raad heeft het schrappen van de aanduiding en daarmee de afwijkingsmogelijkheid voor de vestiging van nieuwe volumineuze detailhandel op hun percelen naar aanleiding van de zienswijze van gedeputeerde staten ten onrechte niet gemotiveerd. Dit klemmt te meer nu de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Utrecht (hierna: PRV) niet ertoe dwingt de functieaanduiding en bijbehorende afwijkingsbevoegdheid te schrappen.

4.1. Artikel 4.4 van de PRV luidt:

"Detailhandel

1. Als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Wonen en werken. Als 'Bestaand winkelgebied' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Wonen en werken.

2. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' bevat geen nieuwe bestemmingen en regels die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel dan wel het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel, tenzij:

a. het gaat om detailhandel waaraan een aantoonbare behoefte bestaat als gevolg van een in een ruimtelijk besluit vastgestelde grootschalige toevoeging van woningen of andere stedelijke ontwikkeling, of,

b. het gaat om brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op bedrijventerreinen, of

c. het gaat om nieuwvestiging of uitbreiding van volumineuze detailhandel indien daarvoor aantoonbare behoefte bestaat en in vigerende ruimtelijke besluiten geen planologische ruimte voor volumineuze detailhandel aanwezig is, of

d. het gaat om oppervlakteneutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel die noodzakelijk is vanuit het oogpunt van hinder, veiligheid, verkeersaantrekkende werking of het economisch functioneren van het gebied en onder de voorwaarde dat de bouwvlakken van de te verplaatsen detailhandel een andere bestemming krijgen, of

e. het gaat om verplaatsing of uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het gebied 'Bestaand winkelgebied' indien dit noodzakelijk is voor het economisch of maatschappelijk functioneren van het bestaande winkelgebied.

[...]."

4.2. Volgens Bijlage 1 van de zienswijzennota moet de bestaande en gewenste volumineuze detailhandel op passende wijze worden bestemd. Daartoe zal de raad naast de reguliere bestemming "Bedrijventerrein - 1" een dubbelbestemming opnemen. Voor het gebied Parallelweg/Stationsweg-Oost krijgen alle legaal aanwezige bedrijven een specifieke aanduiding. Voor de percelen van [appellanten sub 1] zijn dit de aanduidingen "kantoor" en "outlet". Daarbij wordt voor dit gebied de afwijkingsregel ten behoeve van de vestiging van volumineuze detailhandel behouden, met een aangepaste formulering die aansluit bij de PRV, aldus de zienswijzennota.

De Afdeling stelt vast dat, anders dan in de zienswijzennota staat, de aanduiding voor nieuwe

volumineuze detailhandel, waarvoor in de planregels een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen, in de verbeelding niet is toegekend aan het gehele gebied Parallelweg/Stationsweg-Oost, waartoe de percelen van [appellanten sub 1] behoren, maar slechts aan een deel daarvan. Het in de zienswijzennota verwoorde behoud van het gebied waarop de afwijkingsregel voor volumineuze detailhandel van toepassing is, is dus niet doorgevoerd in de bij het besluit vastgestelde verbeelding. De schets in Bijlage 1 van de zienswijzennota, waarin volumineuze detailhandel op de hoek van de Parallelweg/Stationsweg-Oost, zonder nadere motivering, alleen staat ingetekend op enkele percelen binnen dat gebied, wijkt ook af van de tekst van de zienswijzennota en komt bovendien niet overeen met de aanduiding voor nieuwe volumineuze detailhandel in de verbeelding. De conclusie is dan ook dat uit de zienswijzennota niet kan worden afgeleid dat de aanduiding voor nieuwe volumineuze detailhandel moet worden beperkt zoals in de verbeelding staat.

De raad heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat uit een oogpunt van flexibiliteit ervoor is gekozen slechts voor enkele percelen binnen dit gebied deze functieaanduiding en bijbehorende afwijkingsregel ten behoeve van de vestiging van nieuwe volumineuze detailhandel op te nemen. Gezien de ligging en ontsluitingsmogelijkheden zijn die percelen volgens de raad in de toekomst geschikt voor volumineuze detailhandel. Daargelaten dat deze inperking van het gebied ten behoeve van volumineuze detailhandel en de onderbouwing daarvan ontbreken in de zienswijzennota, heeft de raad ter zitting erkend dat de percelen van [appellanten sub 1] uit een oogpunt van verkeersontsluiting weliswaar minder geschikt zijn voor volumineuze detailhandel, maar dat een ontsluiting van deze percelen niet is uitgesloten. Ook heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom hij met het oog op de PRV de functieaanduiding "nieuwe volumineuze detailhandel" en de bijbehorende afwijkingsbevoegdheid voor nog maar een klein deel van het plandeel in de "Spoorzone" heeft opgenomen en ter plaatse van de percelen van [appellanten sub 1] geschrapt. Artikel 4.4 van de PRV dwingt daar niet toe, omdat daarin nieuwvestiging van detailhandel onder voorwaarden is toegestaan.

Omdat in de door de raad vastgestelde zienswijzennota is vermeld dat voor het gebied met de percelen [locatie 1] en [locatie 2] de afwijkingsregel voor de vestiging van volumineuze detailhandel behouden blijft, maar de aanduiding daarvoor ontbreekt in de verbeelding zijn het vaststellingsbesluit en de verbeelding in onderlinge samenhang gezien in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

Conclusie beroep [appellanten sub 1]

5. Het beroep van [appellanten sub 1] is gegrond. De besluiten van 20 december 2018 en 21 december 2017 dienen, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 1" voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2], te worden vernietigd.

Beroep van [appellant sub 2]

Woonbestemming

6. [appellant sub 2] stelt dat de woonbestemming voor zijn perceel aan de [locatie 3] zal leiden tot een belemmering van de bedrijfsactiviteiten. Hiertoe voert hij aan dat de feitelijke situatie onjuist is vastgelegd en dat de bedrijvigheid op zijn perceel daardoor wordt genegeerd. De raad heeft bij de vaststelling van het plan evenmin rekening gehouden met de gevraagde uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf dat op zijn perceel is gevestigd.

6.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat uit luchtfoto's blijkt dat de inrichting en het gebruik ter plaatse van het perceel aan de [locatie 3] de afgelopen jaren sterk zijn veranderd. De raad stelt dat indien het gedeelte van het perceel waarop een woonbestemming rust in gebruik is ten behoeve van het aannemersbedrijf, dit in strijd is met het voorheen geldende bestemmingsplan. De raad ziet geen aanleiding om het illegale gebruik in het plan mogelijk te maken. Het aanzicht van het perceel vanaf de Zegheweg is verslechterd als gevolg van de huidige inrichting, hetgeen niet bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast acht de raad de verdere groei van het bedrijf op deze locatie niet wenselijk. Voor de uitbreiding van het bedrijf moet een alternatieve locatie op een bedrijventerrein of een bedrijfslocatie elders worden gevonden. Hiervoor heeft de raad in het plan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, waarmee op het gehele perceel woningbouw kan worden toegestaan.

Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat voor zover het gedeelte van het perceel aan de [locatie 3] waarop een woonbestemming rust, feitelijk illegaal werd gebruikt voor bedrijfsactiviteiten, de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van een bestemming van dit gebruik. Voorts heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uitbreiding van het bedrijf op het perceel ruimtelijk ongewenst is.

Het betoog faalt.

Milieuzonering

7. [appellant sub 2] betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in een milieuzone van 50 m rondom zijn perceel waarbinnen geen woningen zijn toegestaan in verband met het bedrijf dat is gevestigd op dit perceel. In dat verband voert hij aan dat de raad ten onrechte is uitgegaan van een richtafstand van 30 m uit de brochure "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) en dat de raad in dit geval de werkelijke milieubelasting van het bedrijf had moeten onderzoeken. Volgens [appellant sub 2] had de raad de voorziene woningbouw langs de Zegheweg moeten schrappen, nu die woningen binnen de volgens hem aan te houden richtafstand van 50 m tot het bedoelde bedrijf liggen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de door [appellant sub 2] bedoelde woonbestemmingen net als in het voorheen geldende bestemmingsplan liggen op een afstand van meer dan 30 m van de bedrijfsbestemming op het perceel van [appellant sub 2]. Op grond van de VNG-brochure mag voor woningbouw in verband met de in het plan toegelaten bedrijfsactiviteiten op het perceel een richtafstand van 30 m worden aangehouden. Daarnaast wijst de raad op de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:60](#)), over dit perceel, waaruit volgt dat de raad in redelijkheid een richtafstand van 30 m heeft aangehouden tot aan de in dat plan voorziene woningbouw. De raad stelt dat het voorliggende plan van conserverende aard is en dat alleen de bestaande rechten uit de voorheen geldende bestemmingsplannen "Zegheweg" en "Het Groene Woud 2015" zijn overgenomen.

7.2. De raad heeft met verwijzing naar de VNG-brochure en de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2016 deugdelijk gemotiveerd dat een afstand van 30 m tussen de bedrijfsbestemming op het perceel en de bedoelde woningbouw uit een oogpunt van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat een juiste richtafstand is. Anders dan [appellant sub 2] stelt, dient voor het bepalen van de richtafstand te worden uitgegaan van bedrijven tot en met categorie 2, waarvoor het perceel is bestemd, en niet van categorie 3.1. Voor zover

[appellant sub 2] heeft gewezen op de inrichting van zijn perceel en de verleende omgevingsvergunningen, is die enkele verwijzing onvoldoende voor het oordeel dat de raad, ondanks dat aan de richtafstand wordt voldaan, een nader onderzoek had moeten verrichten naar de werkelijke milieubelasting van dat bedrijf en in verband daarmee aan te houden richtafstanden.

Het betoog faalt.

Inlassen zienswijze

8. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 2] zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift en ter zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie beroep van [appellant sub 2]

9. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] tegen de besluiten van 20 december 2018 en 21 december 2017 ongegrond.

Proceskosten

10. De raad dient ten aanzien van [appellanten sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Opdracht

11. 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.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 20 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Correctieve herziening Bebouwde Kom" en tegen het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 21 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bebouwde Kom" ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 20 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Correctieve herziening Bebouwde Kom" en tegen het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 21 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bebouwde Kom" gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 20 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Correctieve herziening Bebouwde Kom" en het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 21 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bebouwde Kom", voor zover het betreft het plandeel met de

bestemming "Bedrijventerrein - 1" voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2];
IV. draagt de raad van de gemeente Woudenberg op om ten aanzien van het hiervoor vermeldde onderdeel III binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit tot vaststelling van het plan te nemen en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Woudenberg tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,- (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Woudenberg aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

w.g. Helder w.g. Boermans
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2019

429-914.