

Uitspraak 201101181/1/R3

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 25 april 2012

TEGEN de raad van de gemeente Boxtel

PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig

RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Noord-Brabant

201101181/1/R3.

Datum uitspraak: 25 april 2012

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te Berlicum, gemeente Sint-Michielsgestel, onderscheidenlijk te Esch, gemeente Haaren,
2. [appellante sub 2 A], gevestigd te Eersel, [appellante sub 2 B], [appellante sub 2 C] en [appellante sub 2 D], (hierna: [appellante sub 2 A] en anderen),
3. [appellant sub 3], wonend te Boxtel,

en

de raad van de gemeente Boxtel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 november 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Boxtel-Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 januari 2011, [appellante sub 2 A] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 februari 2011, en [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 februari 2011, beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2012, waar [appellanten sub 1], vertegenwoordigd door mr. J.G.M. van Mierlo, [appellante sub 2 A] en anderen, vertegenwoordigd door [bestuurder], [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door R. Poort, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in een actualisatie van de bestemmingplannen voor het noord-westelijke deel van de kern van Boxtel en is overwegend conserverend van aard.

Het beroep van [appellanten sub 1]

2.2. [appellanten sub 1] betogen dat de raad ten onrechte artikel 6, lid 6.4.1, onder a, van de planregels heeft vastgesteld, voor zover dit artikelonderdeel betrekking heeft op het perceel Banier 3 tot en met 10. Ingevolge dit artikelonderdeel geldt voor detailhandel binnen de bestemming "Gemengd - 1 (GD-1)" per vestiging een maximale bruto vloeroppervlakte van 500 m². [appellanten sub 1] stellen dat aan hen een bouwvergunning (thans: omgevingsvergunning voor bouwen) is verleend voor een verbouwing van het winkelcentrum op hun perceel ten behoeve van de vestiging van een supermarkt met een bruto vloeroppervlakte van circa 1700 m². Zij voeren aan dat de raad het gebruik met het oog waarop de bouwvergunning is verleend, voor zover dit een

grotere omvang zal hebben dan 500 m², ten onrechte onder het overgangsrecht heeft gebracht. De raad heeft zich daarmee geen rekenschap gegeven van hun belangen, aldus [appellanten sub 1].

2.2.1. De raad stelt dat hij ter voorkoming van verkeers- en parkeeroverlast de vestiging van maximaal één supermarkt of grote publiekstrekker in het plangebied heeft beoogd en dat hij hiervoor een regeling in het plan heeft opgenomen. De raad stelt zich op het standpunt dat, voor zover het perceel in gebruik wordt genomen overeenkomstig de bouwvergunning, dit gebruik mag worden voortgezet op grond van het overgangsrecht van het plan. Daarmee wordt volgens de raad tegemoet gekomen aan de bezwaren van [appellanten sub 1].

2.2.2. Ingevolge artikel 35, lid 35.1, onder 35.1.1, aanhef en onder a, van de planregels mag een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig is of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor bouwen, en afwijkt van het plan, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot, gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd.

2.2.3. Gelet op de rechtszekerheid dienen bouwwerken die mogelijk worden gemaakt met een onherroepelijke bouwvergunning in beginsel als zodanig te worden bestemd. Op dit uitgangspunt kan onder meer een uitzondering worden gemaakt, indien het bestemmen overeenkomstig de bouwvergunning op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat er concreet zicht bestaat op verwijdering van het bouwwerk binnen de planperiode, omdat het overgangsrecht is bedoeld als overbrugging van een tijdelijke situatie. Ter zitting heeft de raad aangegeven geen verwervingsplannen voor het perceel te hebben. Nu niet aannemelijk is gemaakt dat de supermarkt, waarvoor de plannen volgens [appellanten sub 1] nog altijd actueel zijn, niet zal worden gerealiseerd dan wel na realisatie binnen de planperiode zal verdwijnen, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.

2.2.4. In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft artikel 6, lid 6.4.1, onder a, van de planregels, voor zover dit artikelonderdeel betrekking heeft op het perceel Banier 3 tot en met 10, is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Het beroep van [appellanten sub 1] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2.2.5. De raad dient ten aanzien van het beroep van [appellanten sub 1] op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellante sub 2 A] en anderen

2.3. Het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 2 B], [appellante sub 2 C] en [appellante sub 2 D], steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor zover dit beroep de vaststelling van plandelen, voorschriften of aanduidingen betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 2 B], [appellante sub 2 C] en [appellante sub 2 D], is niet-ontvankelijk.

2.4. [appellante sub 2 A] betoogt dat de raad ten onrechte het plandeel met de bestemmingen "Groen - 2 (G-2)" en "Horeca (H)" heeft vastgesteld voor gronden omsloten door de Parkweg, de Halderheiweg, de Molenwijkseweg en het voet- en

fietspad Moorwijk (hierna: het gebied Moorwijk). Daartoe voert zij aan dat in dit plandeel ten onrechte niet is voorzien in een woonbestemming ten behoeve van de bouw van vier appartementengebouwen en vier bosvilla's. [appellante sub 2 A] wijst op de in 2004 gesloten en door de raad goedgekeurde mediationovereenkomst waarin een inspanningsverplichting voor het gemeentebestuur is opgenomen om een bestemmingsplanwijziging voor te bereiden voor de bouw van deze woningen en de concrete bouwplannen die geleid hebben tot een aanvraag om bouwvergunning voor deze woningen. Daarnaast voert [appellante sub 2 A] aan dat de in het bestemmingsplan "Moorwijk" opgenomen algemene wijzigingsbevoegdheid ten onrechte niet in het plan is overgenomen, nu haar plannen niet zonder deze wijzigingsbevoegdheid kunnen worden uitgevoerd. De raad kon gelet hierop niet volstaan met het bestemmen van de bestaande situatie en is er bovendien ten onrechte vanuit gegaan dat het bestreden plandeel in de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) ligt. Verder stelt [appellante sub 2 A] dat de plantoelichting onvolledigheden dan wel onjuistheden bevat ten aanzien van de voorgenomen woningen.

2.4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de totstandkoming van het zogeheten beheersplan als uitgangspunt is genomen dat nieuwe ontwikkelingen alleen voor een regeling in aanmerking komen in een zogeheten postzegelplan of omgevingsvergunning tot afwijking. In het plan is de door [appellante sub 2 A] gewenste bouw van nieuwe appartementengebouwen en bosvilla's niet opgenomen, omdat de woningbouwplannen nog niet in procedure waren gebracht en tot een postzegelplan, dan wel omgevingsvergunning hebben geleid.

2.4.2. In het stelsel van de Wro is het bestemmingsplan een ruimtelijk instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd en is dit kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming. Het uitgangspunt van de raad waarin voor opname in een bestemmingsplan de voorwaarde van afgeronde besluitvorming in een ander bestemmingsplan of een omgevingsvergunning tot afwijking wordt gesteld, moet derhalve in strijd met dit stelsel worden geacht.

In de overeenkomst van 19 juli 2004 is een inspanningsverplichting opgenomen voor de raad om een bestemmingsplanwijziging voor te bereiden voor twee appartementengebouwen met in totaal 24 appartementen aan de noordoostzijde van het gebied Moorwijk. Wat de overige door [appellante sub 2 A] genoemde woningbouwlocaties betreft, is in de overeenkomst een nader onderzoek naar de stedenbouwkundige invulling van het betreffende deel van het gebied Moorwijk aangekondigd. [appellante sub 2 A] heeft ten behoeve van de woningbouwlocaties een ruimtelijke onderbouwing laten opstellen en aanvragen om een bouwvergunning eerste fase ingediend. Deze zien op de bouw van onderscheidenlijk twee appartementengebouwen aan de noordoostzijde, twee appartementengebouwen in de zuidhoek en vier bosvilla's aan de noordwestzijde van het gebied Moorwijk. Ter zitting heeft de raad zich bereid verklaard mee te werken aan woningbouwplannen van [appellante sub 2 A] als die voldoen aan gemeentelijke randvoorwaarden. Daarnaast is onbetwist dat [appellante sub 2 A] inmiddels een aanzienlijk bedrag heeft betaald in verband met de planontwikkeling. Verder stond ten tijde van het bestreden besluit vast dat het gebied Moorwijk geen deel uitmaakt van de EHS. Ook is de bestemming "Horeca (H)" voor gronden in het gebied Moorwijk volgens de plantoelichting niet haalbaar. Onder deze omstandigheden had de raad moeten bezien of woningbouw ter plaatse in overeenstemming kan worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. Dat, naar de raad ter zitting heeft gesteld, over de concrete uitwerking van de woningbouwplannen nog geen overeenstemming is met [appellante sub 2 A] betekent niet dat in het plan geen kaders kunnen worden gesteld voor de woningbouw. Nu de raad ondanks voornoemde omstandigheden heeft volstaan met het bestemmen van de bestaande situatie, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

2.4.3. In hetgeen [appellante sub 2 A] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, voor zover het betreft het plandeel met de bestemmingen "Groen - 2 (G-2)"

en "Horeca (H)" voor de gronden in het gebied Moorwijk, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het beroep van [appellante sub 2 A] is gegrond. Het bestreden besluit dient, in zoverre, wegens strijd met artikel 3.1 van de Wro te worden vernietigd.

2.4.4. De Afdeling ziet aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onder a, en vijfde lid, van de Awb, op te dragen binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak een nieuw bestemmingsplan vast te stellen voor het gebied Moorwijk met inachtneming van deze uitspraak.

Gelet op het vorenstaande behoeven de beroepsgronden voor het overige geen bespreking meer.

2.4.5. Ten aanzien van het beroep van [appellante sub 2 A] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Het beroep van [appellant sub 3]

2.5. [appellant sub 3] komt op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Horeca (H)" voor het perceel [locatie 1] en [locatie 3] (hierna: het perceel). [appellant sub 3] betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in de mogelijkheid voor een bedrijfswoning in het pand aan de [locatie 1]. Hij voert aan dat een exploitant van het pand aan de [locatie 1] de mogelijkheid moet hebben om bij zijn bedrijf te wonen.

2.5.1. Het betoog van [appellant sub 3] dat de raad ten onrechte niet heeft voorzien in de mogelijkheid voor een bedrijfswoning in het pand aan de [locatie 1] mist feitelijke grondslag. Aan de bouwvlakken op het perceel is gezamenlijk de aanduiding "bedrijfswoning (bw)" toegekend, zodat op het gehele perceel één bedrijfswoning is toegestaan. Dit betekent dat het pand aan de [locatie 1] als bedrijfswoning mag worden gebruikt. Dat [appellant sub 3] het perceel inmiddels heeft gesplitst, betekent niet dat de raad reeds om die reden in het plan had moeten voorzien in twee bedrijfswoningen op het perceel.

2.6. [appellant sub 3] betoogt dat de ruimte boven het restaurant in het pand aan de [locatie 3], die hij in gebruik heeft als burgerwoning, ten onrechte in het plan niet als zodanig is bestemd. Daartoe stelt hij dat hij van gemeentezijde toestemming heeft gekregen om de ruimte als woning te gebruiken.

2.6.1. De raad heeft zich in de nota van beantwoording zienswijzen op het standpunt gesteld dat met de samenvoeging van een woonbestemming en een horecabestemming in één pand een goed woon- en leefklimaat niet is gewaarborgd. Naar het oordeel van de Afdeling is dit standpunt op zichzelf niet onredelijk. Ter zitting heeft de raad evenwel erkend ten tijde van de vaststelling van het plan niet bekend te zijn geweest met de brief van het college van burgemeester en wethouders van 21 januari 2009 waarin staat dat de ruimte boven het restaurant in het pand aan de [locatie 3] voor bewoning mag worden gebruikt. De raad heeft deze brief daardoor ten onrechte niet betrokken in zijn afweging of aan de bewoning van het pand planologische medewerking kan worden verleend. Gelet hierop is het plan op dit onderdeel onzorgvuldig tot stand gekomen. Het betoog slaagt.

2.7. [appellant sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte het door hem opgestelde postzegelplan, dat in een hotelfunctie voor het pand aan de [locatie 3] voorziet, niet heeft vertaald in het plan. Hij voert daartoe aan dat medewerkers van de gemeente Boxtel in een gesprek op 23 augustus 2004 te kennen hebben gegeven voorstander te zijn van een hotelfunctie. Volgens [appellant sub 3] is er behoefte aan een hotel en heeft niemand bezwaar tegen de vestiging van een hotel. Voorts stelt [appellant sub 3] dat hij van de zijde van de gemeente heeft vernomen dat wat betreft het nabijgelegen agrarische bedrijf de regelgeving ten aanzien van geurhinder is versoepeld en dat een hotel bijna nooit een bezettingsgraad heeft van 100%. Ook stelt [appellant sub 3] dat ter plaatse van het pand aan de [locatie 3] voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor een hotel. Verder is volgens [appellant sub 3] niet gemotiveerd waarom in dit pand

volgens het plan wel vijf tweepersoonskamers voor de overnachting van restaurantbezoekers worden toegelaten, maar geen hotelfunctie. Tot slot voert [appellant sub 3] aan schade te zullen leiden als gevolg van de keuze om geen hotelfunctie aan het pand aan de [locatie 3] toe te kennen. Deze bestaat volgens hem uit kosten voor het opstellen van een postzegelplan en planschade.

2.7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het pand aan de [locatie 3] niet in aanmerking komt voor een hotelfunctie. Daartoe wijst de raad op het feit dat het pand in de geurcontour van een nabijgelegen agrarisch bedrijf ligt en dat daarmee een goed woon- en leefklimaat voor hotelgasten niet is gewaarborgd. Ook wijst de raad er op dat een duurzame regeling voor het parkeren ontbreekt.

2.7.2. Volgens het gespreksverslag van Bureau Verkuylen B.V. van 23 augustus 2004 hebben medewerkers van de gemeente Boxtel zich op het standpunt gesteld voorstander te zijn van een nieuw bestemmingsplan voor zijn perceel waarbij overnachtingsmogelijkheden kunnen meegenomen. Zij hebben ten aanzien van dit standpunt wel een voorbehoud gemaakt vanwege de ligging van het pand in een geurcontour van een nabijgelegen agrarisch bedrijf.

Nog daargelaten dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden, leidt hetgeen [appellant sub 3] over de gesprekken met ambtenaren heeft aangevoerd, wat daarvan ook zij, niet tot het oordeel dat de raad zonder meer gehouden was om een hotelfunctie in het plan op te nemen voor het pand aan de [locatie 3].

2.7.3. De raad heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een goed woon- en leefklimaat voor hotelgasten niet is gewaarborgd, nu het pand in de geurcontour van een nabijgelegen agrarisch bedrijf ligt. Dat in het plan wel is voorzien in vijf tweepersoonskamers voor de overnachting van restaurantbezoekers betekent niet dat het plan ook in een hotelfunctie had moeten voorzien, nu voor de bouw van deze tweepersoonskamers vergunning is verleend waarmee bij de vaststelling van het plan rekening moest worden gehouden. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het ontbreken van een duurzame regeling voor het parkeren in de weg staat aan een hotelfunctie voor het pand. Daarbij heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat het medegebruik van het parkeerterrein bij het naastgelegen kantoorgebouw door meerdere exploitanten op het perceel van [appellant sub 3] tot parkeeroverlast kan leiden. De kosten die [appellant sub 3] heeft gemaakt in verband met het opstellen van het postzegelplan naar aanleiding van gesprekken met ambtenaren van de gemeente Boxtel zijn, gelet op hetgeen in 2.7.2 is overwogen, voor zijn eigen risico. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het pand verder 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 aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

2.7.4. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Horeca (H)", voor zover die betrekking heeft op de ruimte boven het restaurant op het perceel aan de [locatie 3], is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient, in zoverre, wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

In hetgeen [appellant sub 3] voor het overige heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding 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. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is voor het overige ongegrond.

2.7.5. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep voor zover ingesteld door [appellante sub 2 B], [appellante sub 2 C] en [appellante sub 2 D] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 2 A] en het beroep van [appellanten sub 1] geheel, en het beroep van [appellant sub 3] gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Boxtel van 23 november 2010, registratienummer 1010566, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boxtel-Noord", voor zover het betreft:

a. artikel 6, lid 6.4.1, onder a, van de planregels, voor zover dit betrekking heeft op het perceel Banier 3 tot en met 10;

b. het plandeel met de bestemmingen "Groen - 2 (G-2)" en "Horeca (H)" voor de gronden omsloten door de Parkweg, de Halderheiweg, de Molenwijkseweg en het voet- en fietspad Moorwijk;

c. het plandeel met de bestemming "Horeca (H)" voor zover die betrekking heeft op de ruimte boven het restaurant op het perceel aan de [locatie 3];

IV. draagt de raad van de gemeente Boxtel op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak een nieuw bestemmingsplan vast te stellen voor het plandeel genoemd onder III, onder b, met inachtneming van deze uitspraak en dit besluit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen.

V. verklaart het beroep van [appellant sub 3] voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Boxtel tot vergoeding van bij [appellanten sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig 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;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Boxtel aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van:

a. € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellanten sub 1], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) voor [appellante sub 2 A]; en

c. € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 3], vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Boermans
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2012