Gemeente Sint-Michielsgestel	
Reg.Nr. 1231635	
Inge-komen: 17 FEB. 2022	
Bestemd voor:	
Team:	RMEO-RO

AANTEKENEN

Raad van de gemeente Sint-Michielsgestel
Postbus 10000
5270 GA SINT MICHIELSGESTEL

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
16 februari 2022	202001917/1/R2	

Inlichtingen
N. Hadji
070-4264875

Onderwerp
Sint-Michielsgestel
Bestemmingsplan Actualisatieplan Kommen Berlicum en Middelrode

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202001917/3.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruikmaken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Raad
van State

202001917/1/R2.
Datum uitspraak: 16 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Van Doorn Automotive B.V., gevestigd te Berlicum, P.J.M. van Doorn en E.J. van Doorn-Smulders, beiden wonend te Berlicum, gemeente Sint-Michielsgestel (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Van Doorn),
2. G.E.L.M. de Windt en anderen, allen wonend te Berlicum, gemeente Sint-Michielsgestel,
3. J.W.G. van de Heijden, wonend te Berlicum, gemeente Sint-Michielsgestel,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 januari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Actualisatieplan Kommen Berlicum en Middelrode" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Van Doorn, De Windt en anderen, en Van de Heijden beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Van Doorn en De Windt en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2021, waar Van Doorn, bijgestaan door mr. M.J.M.G. van Gerwen, advocaat te 's-Hertogenbosch, De Windt en anderen, vertegenwoordigd door I. Bakker, bijgestaan door G. Moolenschot, Van de Heijden, vertegenwoordigd door mr. D. Heuker of Hoek, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, en de raad, vertegenwoordigd door P.C.M. van Boxtel en drs. T. Diebels, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Het plan is een actualisering en uniformering van de bestemmingsplannen voor de kommen van Berlicum en Middelrode.

Van Doorn heeft een autobedrijf aan de Milrooijseweg 93. Hij kan zich er niet mee verenigen dat zijn autobedrijf niet als zodanig is bestemd.

De Windt en anderen wonen aan de Milrooijseweg 33, 35 en 37. Zij kunnen zich er niet mee verenigen dat op hun percelen de bestemming "Bedrijventerrein" is gelegd, omdat zij de woningen op die percelen al jaren gebruiken als burgerwoning. Ook verzetten zij zich tegen de bestemming "Bedrijventerrein", die is gelegd op de twee bedrijventerreinen ten noorden en ten zuiden van de straat De Nieuwe Ploeg, omdat de raad niet heeft onderzocht of dit hun woon- en leefklimaat aantast.

Van de Heijden woont aan de Hoogstraat 45. Het plan voorziet op het perceel Hoogstraat 45a, 45b en 47, dat achter zijn woning ligt, in de bestemming "Dienstverlening". Van de Heijden vreest voor overlast, omdat deze bestemming volgens hem veel meer soorten bedrijven mogelijk maakt op het achterterrein dan waarvoor in het verleden een vergunning is verleend.

Toetsingskader bestemmingsplan

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.

Het beroep van Van Doorn

4. Van Doorn heeft op het perceel Milrooijseweg 93 een autobedrijf dat gericht is op de in- en verkoop van auto's en dienstverlening die verband houdt met het beoordelen van schades.

Van Doorn betoogt dat de raad ten onrechte de aanduiding "bedrijf", als bedoeld in artikel 18.1, aanhef en onder e, van de planregels, niet heeft toegekend aan het perceel Milrooijseweg 93. De raad had het bestaande autobedrijf ook moeten opnemen in de lijst van "Bedrijven, bedrijfsactiviteiten en bedrijfswoningen" in Bijlage 4 van de planregels. Uit de plantoelichting volgt dat de bestaande, ruimtelijke situatie het uitgangspunt is geweest voor de bedrijfsbestemmingen in het plan. Daarbij wijst Van Doorn op artikel 1.20 van de planregels, waarin 'bestaand(e situatie)' ten aanzien van gebruik wordt omschreven als:
het gebruik van grond- en bouwwerken, zoals aanwezig op het tijdstip waarop dit bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen.

De raad heeft volgens Van Doorn ten onrechte betekenis toegekend aan de exploitatieovereenkomst van 23 februari 2009 en de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1793. De exploitatieovereenkomst betrof een autohandel/reparatiebedrijf aan de Achterweg 20. Van Doorn heeft destijds dit bedrijf beëindigd in ruil voor de bouwmogelijkheid van twee woningen aan de Achterweg. In die overeenkomst is, anders dan de raad stelt, niet met Van Doorn overeengekomen dat geen bedrijfsactiviteiten op het aangrenzende perceel Milrooijseweg 93 mogen plaatsvinden. Verder volgt volgens Van Doorn uit de uitspraak uit 2010 dat de Afdeling weliswaar heeft geoordeeld dat een bedrijfsbestemming in de vorm van een autohandel/reparatiebedrijf op het perceel Milrooijseweg 93 milieutechnische belemmeringen kon opleveren voor de nieuw te bouwen woningen aan de Achterweg, maar dit oordeel gaat niet over de huidige bedrijfsactiviteiten. Ook is het van oudsher een gemengd gebied, waar wonen vaak gecombineerd wordt met bedrijfsactiviteiten.

Voorts wijst Van Doorn erop dat de raad andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals een koffie- en theehuis, met een grotere ruimtelijke uitstraling op de omgeving in het buitengebied heeft toegestaan.

4.1. De raad stelt dat de in Bijlage 4 opgenomen adressen, waarvoor naast de bestemming "Wonen" een bedrijfsaanduiding geldt, al een bestaande juridisch-planologische verankering hadden. Dit was voor het perceel Milrooijseweg 93 niet het geval. Volgens de raad zou door het opnemen van de aanduiding "bedrijf" op perceel Milrooijseweg 93 sprake zijn van de nieuwvestiging van een bedrijf op een perceel met een woonbestemming. Dit vindt de raad niet wenselijk. In het bijzonder, omdat

het toenmalige autobedrijf van Van Doorn op het aangrenzende perceel, thans Achterweg 18 en 20 is verwijderd op basis van een exploitatieovereenkomst met Van Doorn van 23 februari 2009 en aan dat perceel een woonbestemming is toegekend.

Verder wijst de raad erop dat de Afdeling in de uitspraak van 21 april 2010 heeft geoordeeld dat de raad bij het toekennen van de woonbestemming aan het perceel Milrooijseweg 93 in het voorheen geldende bestemmingsplan, zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een bedrijfsbestemming op dit perceel milieutechnische belemmeringen kon opleveren voor de woningen aan de Achterweg en daarom uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet wenselijk was.

4.2. Artikel 1.20 van de planregels luidt:
"bestaand(e situatie): In deze regels wordt verstaan onder:
(...)
Bestaand(e situatie)
(...)
t.a.v. gebruik:
het gebruik van grond- en bouwwerken, zoals aanwezig op het tijdstip waarop dit bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen."

Artikel 18.1, aanhef en onder a en e, luidt:
"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. wonen in woningen al dan niet in combinatie met een aan-huis-verbonden beroep, inclusief tuinen en erven; (...)
e. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf' is een bedrijf toegestaan in de categorie 1 dan wel 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in Bijlage 1 dan wel bestaande bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in Bijlage 4."

4.3. Volgens paragraaf 2.3 van de plantoelichting is de bestaande ruimtelijke situatie uitgangspunt voor de in het plan opgenomen bebouwings- en gebruiksregeling. De raad heeft toegelicht dat met de bestaande ruimtelijke situatie bedoeld wordt de bestaande juridisch-planologische situatie en niet de feitelijke situatie. In het verweerschrift staat dat alle percelen in Bijlage 4 van de planregels, waarvoor naast de bestemming "Wonen" de aanduiding "bedrijf" geldt, in het vorige bestemmingsplan een gemengde bestemming hadden die reeds bedrijfjes, beroep aan huis, kantoor of detailhandel toestond, of een bedrijfsbestemming hadden dan wel dat voor die percelen met een vrijstelling of een vergunning onder het vorige plan bedrijvigheid was toegestaan. Dat was voor het perceel Milrooijseweg 93 niet het geval. De raad heeft ervoor gekozen alleen de bedrijven die juridisch-planologisch al waren toegestaan in Bijlage 4 van de planregels op te nemen en daaraan de aanduiding "bedrijf" toe te kennen. Dat is niet onredelijk. Aan artikel 1.20 van de planregels komt in dit geval geen betekenis toe, omdat artikel 18.1, aanhef en onder e, uitdrukkelijk verwijst naar de bestaande bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in Bijlage 4. Die bijlage bevat een limitatieve opsomming van onder deze bepaling toegelaten percelen met bedrijfsactiviteiten. Dat moet worden onderscheiden van het begrip "bestaand" elders in de planregels, waarvoor artikel 1.20 van de planregels een definitie bevat.

Zoals de raad heeft uiteengezet hadden de in Bijlage 4 opgenomen bedrijven in het voorgaande bestemmingsplan al een planologische verankering. Op het perceel Milrooijseweg 93 rustte in het voorheen geldende bestemmingsplan alleen een woonbestemming. De raad heeft het autobedrijf van Van Doorn daarom terecht niet in Bijlage 4 opgenomen. Dat het gebied volgens Van Doorn van oudsher een gemengd gebied is waar veel bedrijven zijn gevestigd brengt niet mee dat de raad ook nieuwe bedrijven ter plaatse zou moeten toestaan.

Dat de exploitatieovereenkomst over de bedrijfsbeëindiging en de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2010 betrekking hadden op andere bedrijfsactiviteiten op het aangrenzende perceel aan de Achterweg leidt niet tot een ander oordeel. Met de verwijzing naar de exploitatieovereenkomst en de uitspraak van de Afdeling heeft de raad tot uitdrukking gebracht dat hij bedrijfsactiviteiten op het woonperceel aan de Milrooijseweg 93 onwenselijk vindt.

Het betoog slaagt niet.

4.4. Voor zover Van Doorn er op de zitting op heeft gewezen dat de raad bij de vaststelling van het onderhavige bestemmingsplan voorbij is gegaan aan zijn verzoek in de zienswijze om het autobedrijf positief te bestemmen, is dat tevergeefs. Zoals hiervoor is overwogen heeft de raad in het bestreden besluit in reactie op de zienswijze tot uitdrukking gebracht dat hij bedrijfsactiviteiten op het woonperceel onwenselijk vindt. Daarmee heeft de raad zich uitgesproken over het verzoek van Van Doorn om het autobedrijf te bestemmen. Het betoog slaagt niet.

4.5. Over de door Van Doorn gemaakte vergelijking met andere ontwikkelingen in de omgeving, waaronder een koffie- en theehuis, waaraan de raad wel planologische medewerking heeft verleend, oordeelt de Afdeling als volgt. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat het gaat om andere activiteiten dan een autohandel, zoals dagrecreatie, die gelet op de ruimtelijke uitstraling in deze omgeving wel aanvaardbaar zijn. Daarvoor is dan ook een afzonderlijke procedure gevoerd.

Gelet op wat Van Doorn heeft aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie die Van Doorn heeft genoemd niet dezelfde is als de situatie die nu aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van De Windt en anderen

5. De woningen van De Windt en anderen zijn in het plan aangeduid als bedrijfswoning. Het plan voorziet onder meer in de toekenning van de bestemming "Bedrijventerrein" aan twee bedrijventerreinen ten noorden en ten zuiden van de straat De Nieuwe Ploeg. Het noordelijke bedrijventerrein wordt ook wel aangeduid als bedrijventerrein De Ploeg Noord.
De Windt en anderen wonen aan de Milrooijseweg 33, 35 en 37, dat is gelegen aan de zuidwestkant op De Ploeg Noord.

De woningen van De Windt en anderen

6. De Windt en anderen betogen dat de raad hun woningen aan de Milrooijseweg 33, 35 en 37 ten onrechte heeft bestemd als bedrijfswoning, en daarmee het gebruik als burgerwoning ten onrechte voor de tweede keer onder het overgangsrecht heeft gebracht. Volgens De Windt en anderen hebben zij hun woning gekocht toen op hun percelen nog een woonbestemming rustte ingevolge het bestemmingsplan "Industrieterrein 1e herziening", dat is vastgesteld op 27 november 1980. Zij hadden de woningen toen in gebruik als burgerwoning. Het gebruik van de woningen als burgerwoning viel vervolgens onder de werking van het overgangsrecht van het daaropvolgende bestemmingsplan "Berlicum Noord", dat is vastgesteld op 26 april 2001, doordat op de percelen de bestemming "Bedrijven" werd gelegd, waarop alleen bedrijfswoningen waren toegestaan. De raad heeft in het onderhavige plan het gebruik als burgerwoning ten onrechte opnieuw onder het overgangsrecht gebracht, terwijl niet aannemelijk is dat het gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd, aldus De Windt en anderen.

Daarnaast betekent het feit dat de woningen van De Windt en anderen zijn bestemd als bedrijfswoning, volgens hen dat sprake is van waardevermindering van hun woningen, en leidt dit tot beperktere financieringsmogelijkheden.

Gelet op de omvang van hun percelen, stellen De Windt en anderen ten slotte dat het niet realistisch is om te veronderstellen dat daarop bedrijven kunnen worden gevestigd.

6.1. Volgens de raad rustte op de percelen in het bestemmingsplan "Industrieterrein 1e herziening" al de bestemming "Bedrijventerrein" en waren de gronden mede bestemd voor de bij deze bedrijven behorende woondoeleinden. Ook in het daarop volgende bestemmingsplan "Berlicum Noord" rustte op deze percelen de bestemming "Bedrijven", en waren de woningen bestemd als bedrijfswoningen. Omdat De Windt en anderen de percelen hebben gekocht na 1980, hadden zij moeten weten dat sprake was van bedrijfswoningen op een bedrijventerrein. De raad vindt het onwenselijk om de woningen van De Windt en anderen in het plan te bestemmen als burgerwoning, omdat de woningen alleen gebruikt mogen worden als bedrijfswoning ten behoeve van een bedrijf dat op het perceel aanwezig is. De raad acht het, anders dan De Windt en anderen stellen, niet onmogelijk dat de percelen Milrooijseweg 33, 35 en 37 kunnen worden aangewend voor een bedrijf in milieucategorie 1 en 2.

6.2. Artikel 28.2 van de planregels van het plan luidt:
"Overgangsrecht gebruik
a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
(...)
d. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan."

Artikel 15, tweede lid, van de regels van het voorheen geldende en op 26 april 2001 vastgestelde bestemmingsplan "Berlicum Noord" luidt:
"Gebruik van grond en opstallen

a. Het gebruik van de grond, anders dan voor bebouwing, en het gebruik van opstallen, strijdig met het plan op het tijdstip dat het plan rechtskracht heeft verkregen, mag worden gehandhaafd."

6.3. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaand legaal gebruik kan alleen onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. De raad moet dan aannemelijk maken dat het legale gebruik op termijn zal worden beëindigd. Als dat niet de bedoeling is, betekent dit niet dat het gebruik als zodanig moet worden bestemd. Gebruik in strijd met een geldende bestemming of gebruik dat onder het overgangsrecht valt, doet namelijk op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachtingen ontstaan over een toe te kennen bestemming. Indien de raad van mening is dat het als zodanig bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, ligt het op de weg van de raad na te gaan welke regeling kan worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Dit kan bijvoorbeeld door een uitsterfregeling in het plan op te nemen.

6.4. De Afdeling stelt vast dat, anders dan door de raad is aangenomen, in het op 27 november 1980 vastgestelde bestemmingsplan "Industrieterrein 1e herziening" op de percelen van De Windt en anderen de bestemming "Woondoeleinden" rustte. Het gebruik van de woningen als burgerwoning was daardoor niet in strijd met dat plan. Bovendien was illegaal gebruik niet uitgezonderd in het gebruiksovergangsrecht van het daarop volgende bestemmingsplan "Berlicum Noord" dat op 26 april 2001 is vastgesteld en waarin de woningen, net als in het nu voorliggende plan, zijn bestemd als bedrijfswoningen. Ook dit heeft de raad miskend. Het is op grond van het voorgaande dan ook niet uitgesloten dat het gebruik van de woningen als burgerwoning in het nu voorliggende plan voor de tweede keer onder het gebruiksovergangsrecht is gebracht. In dit verband is van belang dat de raad niet heeft weersproken dat in ieder geval de woningen aan de Milrooijseweg 33 en 37 voor 2001 als burgerwoning werden gebruikt.

Gelet op het voorgaande heeft de raad in strijd met de zorgvuldigheid geen onderzoek verricht naar het gebruik van de woningen op de percelen Milrooijseweg 33, 35 en 37 als burgerwoning. Dat, zoals de raad stelt, De Windt en anderen niet zijn opgekomen tegen de vaststelling van het voorheen geldende bestemmingsplan "Berlicum Noord", waarin hun woningen werden bestemd als bedrijfswoning, laat onverlet dat de raad had moeten nagaan of De Windt en anderen een geslaagd beroep op het overgangsrecht hebben gedaan en zonodig de gevolgen daarvan had dienen te betrekken bij de bestemmingsregeling voor deze percelen.

Het betoog slaagt.

6.5. Gelet op de samenhang met de bestemming van de woningen zal in de einduitspraak een oordeel worden gegeven over de door De Windt en anderen gestelde waardevermindering van de woningen en de gestelde onmogelijkheid op de percelen een bedrijf in milieucategorie 1 en 2 te voeren. Dit geldt ook voor hun beroepsgronden tegen de bestemming "Bedrijventerrein" op de twee bedrijventerreinen, voor zover zij daarmee betogen dat de toegelaten bestaande bedrijven op dit terrein illegaal zijn, uitbreidingsmogelijkheden daarvan niet zijn onderzocht, deze bedrijven hun woon- en leefklimaat aantasten, in artikel 6.3 van de planregels ten onrechte

bedrijven die vergelijkbaar zijn met bedrijven in milieucategorie 2 en 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten met een afwijkingsvergunning zijn toegestaan op percelen met de aanduiding "overige zone – bedrijventerrein De Ploeg Noord" en niet is onderzocht in hoeverre voor het bedrijventerrein De Ploeg Noord kan worden voorzien in een inwaartse zonering.

De bestemming "Bedrijventerrein"

7. De Windt en anderen stellen dat het ingevolge artikel 6.1 van de planregels ten onrechte nog steeds is toegestaan om bedrijven in milieucategorie 3.1 te vestigen op het gedeelte van het bedrijventerrein De Ploeg Noord, dat ten oosten van hun percelen aan De Nieuwe Ploeg 3 ligt.

7.1. Artikel 6.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:
"De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor bestaande bedrijven in categorie 3 en bedrijven in de categorie 1 en 2 dan wel 3.1, van de Staat van bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1, met dien verstande dat voor het gebied met de aanduiding 'overige zone – bedrijventerrein de ploeg noord' alleen bestaande bedrijven in categorie 3 en bedrijven in de categorie 1 en 2, van de Staat van bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1 zijn toegestaan;"

7.2. Zoals de raad terecht heeft gesteld moet artikel 6.1, onder a, zo worden gelezen dat op De Ploeg Noord alleen de bestaande bedrijven in categorie 3 zijn toegestaan. Het betoog slaagt niet.

De bestemming "Dienstverlening"

8. De Windt en anderen betogen dat op grond van artikel 6.1, aanhef en onder b, van de planregels op de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" in strijd met een goede ruimtelijke ordening dienstverlenende bedrijven in milieucategorie 3 en hoger zijn toegestaan, zoals vrachtwagenparkeerplaatsen, verhuurbedrijven voor transportmiddelen, milieudienstverleningsbedrijven, crematoria en dierenpensions.

Verder stellen De Windt en anderen dat het scheppen van de mogelijkheid om alle tot "Bedrijventerrein" bestemde gronden te gebruiken voor dienstverlening moet worden gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling die ingrijpende gevolgen kan hebben voor hun woon- en leefklimaat. De raad heeft de behoefte aan die nieuwe stedelijke ontwikkeling ten onrechte niet onderzocht.

Evenmin heeft de raad onderzoek gedaan naar de verkeersaantrekkende werking en de parkeerdruk die de dienstverlenende bedrijven met zich brengen. Voor wat betreft de parkeerdruk kan de raad het onderzoek daarnaar niet doorschuiven naar een later moment door te verwijzen naar de algemene gebruiksregel voor parkeren in artikel 25.1.1 van de planregels. Deze planregel is in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Daartoe verwijzen De Windt en anderen naar de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1578.

9. Artikel 1.38 van de planregels luidt:
"dienstverlening: het bedrijfsmatig verrichten van maatschappelijke en economische diensten van of ten behoeve van het publiek al dan niet met baliefunctie, waaronder zijn inbegrepen kantoren, kapperszaken, schoonheidsinstituten, fotostudio's en naar aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen, evenwel met uitzondering van een garagebedrijf en een seksinrichting."

Artikel 6.1 luidt:
"De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. bestaande bedrijven in categorie 3 en bedrijven in de categorie 1 en 2 dan wel 3.1, van de Staat van bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1, met dien verstande dat voor het gebied met de aanduiding 'overige zone – bedrijventerrein de ploeg noord' alleen bestaande bedrijven in categorie 3 en bedrijven in de categorie 1 en 2, van de Staat van bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1 zijn toegestaan;
b. dienstverlening;
(...)."

10. In artikel 6.1 worden bedrijven onderscheiden van dienstverlening. De voorbeelden van bedrijven in milieucategorie 3 die De Windt en anderen noemen, vallen niet onder dienstverlening in de zin van de planregels. De vraag of dergelijke bedrijven zijn toegelaten moet worden beantwoord op grond van artikel 6.1, aanhef en onder a, in combinatie met Bijlage 1 bij de planregels (de Staat van bedrijfsactiviteiten). Daarover is in overwegingen 7 tot en met 7.2 een oordeel gegeven.

Het betoog slaagt niet.

11. Voor zover De Windt en anderen stellen dat de mogelijkheid om de tot "Bedrijventerrein" bestemde gronden te gebruiken voor dienstverlening moet worden gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dat de raad in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) de behoefte aan deze ontwikkeling niet heeft onderzocht, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling eerder in de uitspraak van 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1724) heeft geoordeeld, moet bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan (uitspraken van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915 (Oldenzaal), en 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064 (Waalre)).

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert)).

Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het plan met de

mogelijkheid om de ook onder het vorige plan al tot "Bedrijventerrein" bestemde gronden te gebruiken voor bedrijven voor dienstverlening, voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte dan het geldende regime. Ook voorziet het plan niet in een relevante functiewijziging. In het vorige bestemmingsplan waren onder de bedrijfsbestemming bedrijven in milieucategorie 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten "gemengd gebied" rechtstreeks toegelaten. Daarin zijn onder andere kantoren en fotostudio's opgenomen, die ook worden genoemd als voorbeeld van activiteiten onder de bestemming "Dienstverlening" van het nu voorliggende plan. Een vergelijking van de onder de bestemming "Dienstverlening" toegelaten activiteiten met de toegelaten activiteiten onder het voorheen geldende plan leidt tot de conclusie dat ook geen sprake is van een relevante functiewijziging. Daarmee voorziet het plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarvan de behoefte op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro had moeten worden onderzocht.

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert) en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)). De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd (uitspraak van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471 (Weststellingwerf)). De bestuursrechter beoordeelt, in aanmerking genomen deze onderbouwing, of de mogelijk gemaakte ontwikkeling zodanig is, dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt (uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3542 (Leek)).

De Afdeling stelt vast dat volgens paragraaf 2.1.3 van de plantoelichting dienstverlenende bedrijven verspreid binnen het gehele plangebied voorkomen. Die waren in het ontwerpplan met de aanduiding "Dienstverlening" bestemd. Uit de zienswijzennota volgt echter dat artikel 6.1, aanhef en onder b, ambtshalve is gewijzigd door de zinsnede "ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening' is dienstverlening toegestaan" te vervangen door "dienstverlening toegestaan". Daarmee zijn binnen de bedrijfsbestemming niet alleen de bestaande dienstverlenende bedrijven toegestaan, maar ook nieuwe dienstverlenende bedrijven. De behoefte aan deze in het vastgestelde plan mogelijk gemaakte ontwikkeling is echter niet onderbouwd.

12. Voor zover De Windt en anderen betogen dat artikel 25.1.1 van de planregels in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro, overweegt de Afdeling als volgt.

12.1. Artikel 25.1.1 van de planregels luidt:
"a. Een nieuw bouwwerk, verandering van een bouwwerk, verandering van

gebruik van een bouwwerk of van gronden - al dan niet gecombineerd - , waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, is niet toegestaan wanneer op het bouwperceel of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden.
b. Bij een omgevingsvergunning, dan wel bij de beoordeling of het gebruik in overeenstemming is met het bestemmingsplan wordt aan de hand van de d.d. 27 september 2016 door burgemeester en wethouders vastgestelde "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel" bepaald of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid. Indien gedurende de planperiode nieuwe parkeernormen worden vastgesteld door de gemeente, dient rekening gehouden te worden met deze wijziging nadat dit nieuwe beleid is vastgesteld.
c. Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in onder a en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie."

Artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro luidt: "Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels."

12.2. De Afdeling is van oordeel dat artikel 25.1.1, onder a en b, van de planregels in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro voor zover het regelt dat ook bij het veranderen van het gebruik van een bouwwerk of van gronden in voldoende parkeergelegenheid dient te worden voorzien overeenkomstig de parkeernormen in de "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel". Anders dan bij het oprichten van bouwwerken, voor welke activiteit in beginsel een omgevingsvergunning dient te worden verleend, is het veranderen van het gebruik niet afhankelijk van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1578. De raad had de uitleg van het begrip "voldoende parkeergelegenheid" in artikel 25.1.1, onder a en b, van de planregels niet afhankelijk mogen stellen van de bedoelde beleidsregels voor zover het gaat om het veranderen van het gebruik van een bouwwerk of van gronden.

13. Zoals hiervoor is overwogen is de behoefte aan de met de bestemming "Dienstverlening" gemaakte ontwikkeling niet onderbouwd. Verder is geen onderzoek gedaan naar de verkeersaantrekkende werking van deze ontwikkeling en de parkeerdruk die de dienstverlenende bedrijven met zich meebrengen, en is de gebruiksregel waarin de parkeernormen van toepassing worden verklaard in strijd met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. De conclusie is dat het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein", voor zover de gronden met de aanduiding "overige zone – bedrijventerrein de ploeg noord" zijn bestemd voor "Dienstverlening" onzorgvuldig is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Het beroep van Van de Heijden

14. Van de Heijden betoogt dat de raad ten onrechte de bestemming "Dienstverlening" heeft toegekend aan het perceel Hoogstraat 45a, 45b en 47 achter zijn woning.

De bestemmingsomschrijving in artikel 9.1, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 1.38 van de planregels, maakt veel meer activiteiten mogelijk voor de bedrijfsruimte op perceel Hoogstraat 45a, 45b en 47, dan is toegestaan op grond van de op 6 september 2007 ten behoeve van die bedrijfsruimte verleende afwijkingsvergunning voor kleinschalige maatschappelijke dienstverlening. Naast kantoren, zijn nu ook kapperszaken, schoonheidsinstituten, fotostudio's, en naar hun aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen in de bedrijfsruimte toegestaan. Er wordt volgens Van de Heijden bovendien een rechtsonzekere situatie gecreëerd, omdat niet duidelijk is welke bedrijven in de bedrijfsruimte zijn toegestaan door de in artikel 1.38 van de planregels opgenomen niet-limitatieve opsomming. Bovendien vraagt Van de Heijden zich af of de voor dienstverlening aangewezen gronden nu ook zijn bestemd voor de maatschappelijke voorzieningen, zoals opgenomen in artikel 1.54 van de planregels.

Omdat de bedrijfsruimte tussen woningen ligt, is het gelet op een goed woon- en leefklimaat niet aanvaardbaar dat de bestemming "Dienstverlening" veel verschillende functies toestaat, aldus Van de Heijden. Daarnaast zal volgens Van de Heijden de bestemming "Dienstverlening" leiden tot een hoge gebruiksintensiteit van de inrit van slechts 3,80 m breed, die direct is gelegen langs de gevel van zijn woning, en de enige toegang is tot de bedrijfsruimte op het terrein achter zijn perceel. Dit levert voor hem overlast op. Bovendien zal moeten worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid.

14.1. De raad stelt in het bestreden besluit dat de oppervlakte van de gerealiseerde bedrijfsruimte van 300 m^2 in het plan is gefixeerd met een strak bouwvlak en dat beoogd is de voorheen op het perceel rustende bestemming te consolideren. Daardoor wordt volgens de raad de kleinschaligheid gewaarborgd en recht gedaan aan de aanwezige activiteiten in de bedrijfsruimte, namelijk kantoren met maatschappelijke en economische dienstverlening. Voorts doet deze beperkte omvang volgens de raad geen afbreuk aan het woon- en leefklimaat van de omliggende woningen. Op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Centrum Berlicum" rustte op het perceel Hoogstraat 45a, 45b en 47 de bestemming "Gemengd gebied". Daardoor waren, in combinatie met wonen, zelfs diverse andere functies mogelijk in de bedrijfsruimte, aldus de raad.

14.2. Artikel 1.38 luidt:
"dienstverlening: het bedrijfsmatig verrichten van maatschappelijke en economische diensten van of ten behoeve van het publiek al dan niet met baliefunctie, waaronder zijn inbegrepen kantoren, kapperszaken, schoonheidsinstituten, fotostudio's en naar aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen, evenwel met uitzondering van een garagebedrijf en een seksinrichting."

Artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:
"De voor "Dienstverlening" aangewezen gronden zijn bestemd voor maatschappelijke en economische diensten van of ten behoeve van het publiek al dan niet met baliefunctie."

14.3. Volgens het bestreden besluit heeft de raad beoogd om de op 6 september 2007 verleende afwijkingsvergunning voor het oprichten van een bedrijfsruimte voor kleinschalige maatschappelijke dienstverlening vast te leggen in het bestemmingsplan.

Deze afwijkingsvergunning was volgens het besluit van 6 september 2007 nodig omdat in het destijds geldende bestemmingsplan "Centrum Berlicum" weliswaar aan het perceel de bestemming "Gemengd gebied" was toegekend die verschillende activiteiten toeliet, waaronder kantoren met en zonder baliefunctie, publiekverzorgend ambacht en dienstverlening en kleinschalige maatschappelijke dienstverlening, maar dat bestemmingsplan bood geen mogelijkheid voor het oprichten van een bedrijfsruimte op het achterterrein van het perceel ten behoeve van deze activiteiten. Met de afwijkingsvergunning is het slechts toegestaan om voor kleinschalige maatschappelijke dienstverlening bebouwing te realiseren op het achterterrein.

De Afdeling stelt vast dat in het nu voorliggende plan aan de op het achterterrein gelegen bedrijfsruimte de bestemming "Dienstverlening" is toegekend, waarvan de definitie in artikel 1.38 van de planregels ruimer is dan de kleinschalige maatschappelijke dienstverlening waarvoor de afwijkingsvergunning is verleend.

Op de zitting heeft de raad erkend dat de bestemming "Dienstverlening" ruimer is dan het gebruik waarvoor de afwijkingsvergunning bebouwing toestaat. Dit, terwijl het niet de bedoeling van de raad is geweest om op het achterterrein met de bestemming "Dienstverlening" meer mogelijk te maken dan is vergund. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan, en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit op dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

14.4. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden over de aan het perceel toegekende bestemming "Dienstverlening" geen bespreking meer.

Conclusie en betekenis van de uitspraak

15. Het beroep van Van Doorn is ongegrond. Voor hem is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hiermee zijn procedure bij de Afdeling ten einde komt.

16. Ten aanzien van dit beroep hoeft de raad geen proceskosten te vergoeden.

Bestuurlijke lus

17. Zoals is overwogen in 6.4., 13 en 14.3. slagen de betogen van De Windt en anderen en Van de Heijden.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Awb de raad opdragen om met inachtneming van hetgeen onder 6.4., 13, en 14.3. is overwogen binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak de gebreken te herstellen. De raad dient daartoe:

a. in het beroep van De Windt en anderen:

- wat betreft de aanduiding "bedrijfswoning" aan de Milrooijseweg 33, 35 en 37 te onderzoeken of het gebruik van de woningen van De Windt en anderen op de percelen Milrooijseweg 33, 35 en 37 als burgerwoning onder het gebruiksovergangsrecht valt en zonodig de uitkomsten daarvan te betrekken bij de bestemmingsregeling voor deze percelen;
- wat betreft de bestemming "Bedrijventerrein", voor zover aan de gronden met de aanduiding "overige zone – bedrijventerrein de ploeg noord" de bestemming "Dienstverlening" is toegekend, onderzoek te doen naar de behoefte aan de met de bestemming "Dienstverlening" mogelijk gemaakte ontwikkeling, de verkeersaantrekkende werking daarvan en de te verwachten parkeerdruk en nader te beoordelen of deze bestemming in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening;
- of een ander besluit te nemen;

b. in het beroep van Van de Heijden:

- de bestemming voor het perceel Hoogstraat 45a, 45b en 47 achter de woning van Van de Heijden in overeenstemming te brengen met de op 6 september 2007 verleende afwijkingsvergunning voor de bedrijfsruimte op dit perceel of een ander besluit te nemen;

De Afdeling zal in het dictum van deze uitspraak een termijn stellen. Bij de voorbereiding van een eventueel nieuw of gewijzigd besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast.

Deze uitspraak is in zoverre een tussenuitspraak, zodat de procedure voor De Windt en anderen en Van de Heijden nog niet ten einde is.

18. In de einduitspraak zal ten aanzien van De Windt en anderen en Van de Heijden worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Van Doorn ongegrond;
II. draagt de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel voor zover het betreft de beroepen van De Windt en anderen en Van de Heijden op om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak:
- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 6.4., 13 en 14.3. de daar omschreven gebreken in het besluit van 23 januari 2020 te herstellen; en
- de Afdeling, De Windt en anderen en Van de Heijden de uitkomst mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen	De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2022

429-955
Verzonden: 16 februari 2022

Raad van State

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag

Po
Port Bet
Port P
Pays

Post op rekening

R NL Aangetekend G-A-1

Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas
postnl

3SRRC16001875