

dwang hebben gedeputeerde staten gesteld dat de geroerde grond moet worden afgegraven. Aangezien geen onderzoek is gedaan of de bodem dieper dan een halve meter in het verleden is geroerd, terwijl de last gericht is op de grond die is geroerd ten behoeve van de aanleg van de geluidwal, kan de last verder strekken dan de louter in het gebied verrichte ontgrondingswerkzaamheden.

De uitspraak dient naar mijn mening zo te moeten worden geïnterpreteerd dat gedeputeerde staten bij het uitbrengen van de last geen afweging hebben gemaakt of de illegale ontgraving kan worden gelegaliseerd. Er had een afweging moeten worden gemaakt of de geluidwal ook daadwerkelijk de functie heeft van geluidwal die wenselijk/noodzakelijk is voor de activiteiten die op het recreatieterrein worden uitgevoerd.

H.S. de Vries

Ruimtelijke ordening

102

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

20 april 2016, nr. 201503895/1/R2,
ECLI:NL:RVS:2016:1075

(mr. Hagen, mr. Kranenburg, mr. Van den Broek)

Noot J.S. Haakmeester

Ladder van duurzame verstedelijking. Functiewijziging. Nieuwe stedelijke ontwikkeling. Afwijkmogelijkheden. Vrijtijdsvoorzieningen.

[Wro art. 3.1; Bro art. 3.1.6 lid 2]

Voor de bespreking van deze zaak wordt hier verwezen naar het eveneens in deze aflevering opgenomen rode draadartikel van J.S. Haakmeester, 'Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een planologische functiewijziging?'

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid MAB Development Nederland B.V., gevestigd te Hoevelaken, gemeente Nijkerk (hierna: MAB),
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ASR Dutch Prime Retail Custodian B.V., gevestigd te Utrecht (hierna: ASR),
 3. de vereniging Belangenvereniging Hooglanderveen, gevestigd te Hooglanderveen, gemeente Amersfoort (hierna: de belangenvereniging),
- appellanten,
en
de raad van de gemeente Amersfoort,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2015, met kenmerk 4889031, heeft de raad het bestemmingsplan "Ierse Pond" vastgesteld (hierna: het plan). Tegen dit besluit hebben MAB, ASR en de belangenvereniging beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. MAB, ASR, de belangenvereniging en de raad hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2016, waar (...; red.).

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Planbeschrijving

2. Het plan voorziet in een juridisch planologische regeling voor een thans onbebouwd perceel aan de Ierse Pond te Amersfoort (hierna: het perceel), gelegen in de oksel van de Heideweg en de Valutaboulevard op het bedrijventerrein Vathorst. Het plan bestaat uit plandelen met de bestemmingen "Bedrijventerrein", "Verkeer - Verblijfsgebied",

"Water" en "Groen". Ten opzichte van de mogelijkheden die het vorige bestemmingsplan "Bedrijventerreinen e.o. en snelwegen", vastgesteld door de raad op 9 december 2014, voor die gronden bood, voorziet het plan in een toevoeging van de functie 'detailhandel - algemeen', waardoor ter plaatse van de gronden, in aanvulling op de onder het vorige bestemmingsplan reeds toegestane functies, tot maximaal 3.000 m² bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) detailhandel mag worden verwezenlijkt.

Achtergrond

3. Aanleiding voor het plan vormt een bindend advies over de uitleg van een bepaling uit een overeenkomst tussen de gemeente en projectontwikkelaar Vahstal Holding B.V. Deze bepaling houdt in dat de gemeente verplicht is om een kavel van 3.000 m² in de oksel van een zichtlocatie in het plan Vathorst aan te bieden waarop 'de uitoefening van zowel grootschalige als kleinschalige detailhandel mogelijk is'.

MAB is projectontwikkelaar van het op circa 1,3 kilometer van het plangebied gelegen winkelcentrum Vathorst, waarvan inmiddels 12.400 m² bvo is opgeleverd aan ASR Vastgoed Vermogensbeheer B.V. Zij werkt momenteel aan de tweede fase van de winkelontwikkeling (maximaal 5.600 m² bvo). ASR is eigenaar van gronden en winkelruimtes in het gedeeltelijk gerealiseerde en het nog te realiseren deel van het winkelcentrum Vathorst. MAB en ASR menen dat het plan in de weg staat aan een voorspoedige ontwikkeling van dit winkelcentrum. De belangenvereniging heeft als doel onder meer het ontwikkelen en stimuleren van en deelnemen aan activiteiten die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening, de leefbaarheid, het woonklimaat en het welzijn in en rond het aan het plangebied grenzende dorp Hooglanderveen.

MAB, ASR en de belangenvereniging kunnen zich niet verenigen met de in het plan voorziene ontwikkeling om detailhandel – zoals een supermarkt – te verwezenlijken. Daartoe voeren zij verscheidene beroepsgronden aan.

(...)

Omvang van het geschil

(...)

Ladder voor duurzame verstedelijking

9. MAB en ASR betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Daartoe voeren zij onder meer aan dat de actuele regionale behoefte van de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling niet is aangetoond.

9.1. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge aanhef en onder i, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, 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;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de desbetreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

9.2. De gronden in het plangebied liggen braak. In het vorige bestemmingsplan "Bedrijventerreinen e.o. en snelwegen" waren deze gronden bestemd voor bedrijven in milieucategorie 1 tot en met 3.2. Dit bestemmingsplan kende verschillende afwijkmogelijkheden voor functieverruiming (vrijtijdsvoorzieningen, zoals fitness, leisure en dergelijke, en perifere detailhandel). Zoals hiervoor onder 2 is weergegeven, voorziet het plan in de toevoeging van de functie 'detailhandel - alge-

meen' aan de in het vorige bestemmingsplan reeds toegestane functies op de gronden in het plangebied. Het bouwvlak in het plan komt overeen met het bouwvlak in het vorige bestemmingsplan, met dien verstande dat het bouwvlak in het vorige bestemmingsplan een inham met een oppervlakte van 340 m² had, met de functieaanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - expeditiehof'. Nu het college van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 7, lid 7.6, onder a, van de planregels van het vorige bestemmingsplan bij omgevingsvergunning kon toestaan om ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - expeditiehof' bebouwing op te richten, nemen de bouw mogelijkheden van het plan ten opzichte van het vorige bestemmingsplan in zoverre niet toe. Net als ingevolge artikel 7, lid 7.2, van het vorige bestemmingsplan, mag ingevolge artikel 3, lid 3.2, van het plan het bouwvlak geheel worden bebouwd.

9.3. In verband met de bouwplannen van de ontwikkelaar Vahstal Holding B.V. is het ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder f, van de planregels toegestaan om ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - overbouw' een overbouw te verwezenlijken, met dien verstande dat het toegestane bouwoppervlak binnen het bouwvlak niet toeneemt. Een overbouw is in artikel 1, lid 1.69, van de planregels gedefinieerd als: een deel van een gebouw, gelegen boven het peil, vrij van het aansluitende afgewerkte terrein, dat ter weerszijden wordt ondersteund door hetzelfde gebouw. Hoewel in het vorige bestemmingsplan geen mogelijkheid om een overbouw te verwezenlijken was opgenomen, nemen de totale bouw mogelijkheden ten opzichte van het vorige bestemmingsplan ook in zoverre niet toe, nu volgens het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, onder f, van de planregels de oppervlakte van bebouwing binnen deze specifieke bouwaanduiding in mindering dient te worden gebracht op de totale toegestane bouwoppervlakte binnen het bouwvlak.

9.4. Een bestemmingsplan dat ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan geen uitbreiding van de maximaal toegelaten oppervlakte aan bedrijfsbebouwing mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, tenzij die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwik-

keling (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015 in zaak nr. 201408879/1/R3 en van 5 augustus 2015 in zaak nr. 201500276/1/R2). Zoals hiervoor is overwogen voorziet het plan ten opzichte van het vorige bestemmingsplan niet in uitbreiding van de bebouwing mogelijkheden, en derhalve niet in nieuwe ruimtebeslag, maar uitsluitend in uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden. Naar het oordeel van de Afdeling brengt in dit geval de wijziging van het toegestane gebruik van het perceel niet met zich dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Daartoe is van belang dat artikel 7, lid 7.4, van de planregels van het vorige bestemmingsplan reeds een afwijkingsbevoegdheid kende ten behoeve van perifere detailhandelsbedrijven die niet was beperkt in oppervlakte, en de toegestane detailhandel in het plan is beperkt tot 3.000 m² bvo. Nu het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is artikel 3.1.6, tweede lid, niet van toepassing. Hetgeen MAB en ASR overigens naar voren hebben gebracht over de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, kan derhalve buiten bespreking blijven.

Gemeentelijk beleid, leegstand en duurzame ont-wrichting, passendheid en bindend advies

11. MAB en ASR betogen dat het plan ten onrechte niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Daartoe voeren zij aan dat het plan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijk beleid zoals neergelegd in de nota "Amersfoort, stad om in te wonen", vastgesteld door de raad op 10 februari 2015 (hierna: de nota detailhandel). Zij stellen in dit verband dat de nota detailhandel beleidsregels bevat en dat er geen bijzondere omstandigheden zijn, nu het bindend advies en het voornemen om het voorliggende plan vast te stellen al bekend waren voordat de nota detailhandel werd vastgesteld.

Voorts stellen zij onder verwijzing naar het rapport "Amersfoort; effect en detailhandel locatie Ierse Pond" van 9 juni 2015, opgesteld door bureau BRO (hierna: het tegenrapport) en het rapport "Beoordeling onderbouw detailhandel bestemmingsplan Ierse Pond Amersfoort" van 11 juni 2015, opgesteld door adviesbureau Droogh Trommelen en Partners (hierna: het DTNP-rapport), dat als gevolg van het plan onaanvaardbare leegstand en duurzame ont-wrichting van het voorzieningenniveau is te verwachten. Tevens voeren MAB en ASR aan dat de verwezenlijking

van detailhandel op het perceel dat is gelegen op het bedrijventerrein Vathorst niet passend is in de omgeving.

Ten slotte voeren zij, alsmede de belangenvereniging, aan dat de raad ten onrechte het plan uitsluitend heeft vastgesteld omdat hij zich hiertoe op grond van het bindend advies van 2 augustus 2012 over een overeenkomst tussen Vahstal Holding B.V. en de gemeente verplicht heeft geacht en de raad de belangen van derden ten onrechte niet heeft meegewogen.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Daartoe voert de raad allereerst aan dat de nota detailhandel geen beleidsregels bevat, maar een indicatief karakter heeft.

Voorts stelt de raad dat als gevolg van het plan geen onaanvaardbare leegstand of duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau is te verwachten. Hij verwijst daarbij naar het ten behoeve van het plan gemaakte rapport "Toetsing detailhandel bestemmingsplan Ierse Pond" van februari 2015, opgesteld door Seinpost Adviesbureau B.V. (hierna: het rapport). Tevens stelt de raad dat de in het plan voorziene ontwikkeling op het bedrijventerrein Vathorst, gelet op het karakter van dit bedrijventerrein, passend is in de omgeving.

Ten slotte voert de raad aan dat de aanleiding voor het plan het bindend advies over de genoemde overeenkomst betreft en dat dit slechts één omstandigheid is die is meegewogen in de gemaakte integrale belangenafweging.

11.2. Daargelaten of de nota detailhandel een beleidsregel is zoals bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, is de nota detailhandel niet van toepassing op de in het plan voorziene ontwikkeling, nu deze ontwikkeling expliciet van het toepassingsbereik van deze nota is uitgezonderd. Uit het raadsvoorstel tot vaststelling van de nota detailhandel van 16 december 2014 blijkt dat de raad de nota detailhandel niet van toepassing achtte op de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling. Gelet op het vorenstaande volgt de Afdeling MAB en ASR niet in hun betoog dat het plan is vastgesteld in strijd met de nota detailhandel.

11.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 september 2013 in zaak nr. 201208105/1/R2), komt voor de vraag of een duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis

toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar is het doorslaggevende criterium of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften.

De raad heeft onder verwijzing naar het rapport gesteld dat als gevolg van het plan geen onaanvaardbare leegstand of duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau is te verwachten. Hetgeen MAB en ASR hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad het rapport niet aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen. Daarbij betreft de Afdeling het memo "Reactie Seinpost Adviesbureau B.V. op de rapporten van BRO en DTNP m.b.t. bestemmingsplan Ierse pond" van 28 juli 2015 van genoemd adviesbureau en de toelichting van de raad ter zitting naar aanleiding van het tegenrapport en het DTNP-rapport op de effecten van de in het plan voorziene ontwikkeling op de detailhandelssituatie in de omgeving. In het tegenrapport en het DTNP-rapport wordt er weliswaar terecht op gewezen dat in het bestemmingsplan "Hooglanderveen en Vathorst" voor bepaalde westelijke gronden in Vathorst een uitwerkingsplicht is opgenomen voor 3.500 m² bvo detailhandel, maar deze omstandigheid is in het rapport en het voormelde memo in aanmerking genomen. Uit het door MAB en ASR aangevoerde is voorts niet gebleken dat als gevolg van het plan bewoners in de omgeving niet langer op een aanvaardbare afstand in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien. Gelet op het vorenstaande biedt hetgeen MAB en ASR hebben betoogd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervan kon uitgaan dat het plan geen onaanvaardbare leegstand of duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau tot gevolg zal hebben.

11.4. Inzake de stelling van MAB en ASR dat de in het plan voorziene detailhandel niet passend is in de omgeving, heeft de raad er op gewezen dat het bedrijventerrein Vathorst een bedrijventerrein met redelijk schone bedrijvigheid is, waar veel bedrijven worden voorzien van een kantoorachtige uitstraling en waar diverse andere functies zijn toegelaten zoals fitness/dansschool, leisure, hotel- en congresfaciliteiten, onderwijs en zorg. Volgens de raad past detailhandel wat betreft

ruimtelijke uitstraling daar goed in. In hetgeen MAB en ASR hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene ontwikkeling passend is in de omgeving.

11.5. Ten aanzien van het betoog van MAB, ASR en de belangenvereniging dat de raad ten onrechte het plan uitsluitend heeft vastgesteld omdat hij zich hiertoe op grond van een bindend advies over een overeenkomst tussen Vahstal Holding B.V. en de gemeente verplicht heeft geacht en de raad de belangen van derden daarbij ten onrechte niet heeft meegewogen, stelt de Afdeling voorop dat een overeenkomst niet kan leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, in zaak nr. 201401760/1/R2). De raad dient bij een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan een afweging te maken van alle betrokken belangen. Dat Vahstal Holding B.V. en de gemeente een overeenkomst hebben gesloten, waarover ook een bindend advies is uitgebracht, is derhalve een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn afweging dient te betrekken. De raad heeft in dit geval de genoemde overeenkomst in de belangenafweging betrokken. Dat daarbij aan de belangen van MAB, ASR en de belangenvereniging geen doorslaggevend gewicht is toegekend, maakt niet dat deze belangen niet in de afweging zijn betrokken.

De betogen falen.

(...)

Conclusie en proceskosten

17. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

18. Ten aanzien van MAB en ASR bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. Gelet op hetgeen is overwogen onder 8.2, dient de raad ten aanzien van de belangenvereniging op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Tevens bestaat hierin aanleiding de raad te gelasten het betaalde griffierecht aan de belangenvereniging te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid MAB Development Nederland B.V. en ASR Dutch Prime Retail Custodian B.V. en van de vereniging Belangenvereniging Hooglanderveen voor zover gericht tegen artikel 3, lid 3.4 van de planregels, alsmede het beroep van de vereniging Belangenvereniging Hooglanderveen voor het overige voor zover niet gericht tegen het plandeel met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied", niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

(red.)

NOOT

Voor de bespreking van deze zaak wordt hier verwezen naar het eveneens in deze aflevering opgenomen rode draadartikel van J.S. Haakmeester, 'Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een planologische functiewijziging?'

J.S. Haakmeester

Ruimtelijke ordening / Externe veiligheid

103

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

8 juni 2016, nr. 201507529/1/R4,

ECLI:NL:RVS:2016:1588

(mr. Van Sloten)

Noot M.H. Blokvoort

Bestemmingsplan. Externe veiligheid. Borgen in bestemmingsplan. Benzineservicestation. Motorbrandstoffen. LPG.

[Bevi art. 5, 13; Wro art. 3.1; Awb art. 3:2, 8:72 lid 3]

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling over een bestemmingsplan van de gemeente Súdwest Fryslân dat voorziet in een benzineservicestation