

|                  |                                                                                                                                                                 |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2016:2010                                                                                                                                           |
| Datum uitspraak  | 20 juli 2016                                                                                                                                                    |
| Inhoudsindicatie | [appellante] heeft op 8 december 2014 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van een supermarkt op het perceel [locatie] te Denekamp. |

Volledige tekst

201506599/1/A1.

Datum uitspraak: 20 juli 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 10 juli 2015 in zaak nr. 15/619 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Dinkelland.

Procesverloop

[appellante] heeft op 8 december 2014 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van een supermarkt op het perceel [locatie] te Denekamp.

Bij brief van 15 januari 2015 heeft het college de ontvangst van de aanvraag bevestigd en is medegedeeld dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is waarbij een beslistermijn geldt van 26 weken.

Bij brief van 23 februari 2015 heeft het college aan [appellante] geweigerd de verlening van een omgevingsvergunning van rechtswege bekend te maken.

[appellante] heeft beroep ingesteld tegen de weigering om de volgens [appellante] van rechtswege verleende omgevingsvergunning bekend te maken.

Bij uitspraak van 10 juli 2015 heeft de rechtbank het door [appellante] ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 18 augustus 2015 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en het college hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juni 2016, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. M.R. Kruisselbrink, advocaat te Zwolle, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.P. Stekelenburg, werkzaam bij het openbaar lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. In hoger beroep is aan de orde of de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de bouw van een supermarkt op het perceel in strijd is met de ter plaatse geldende bestemming "Bedrijventerrein". Indien juist, betekent dat dat het college de uitgebreide procedure moest volgen voor de behandeling van de aanvraag. Indien onjuist, dan is de vergunning van rechtswege verleend en heeft [appellante] terecht beroep ingesteld tegen de niet-tijdige bekendmaking van de weigering.

2. Het standpunt van het college, dat deze vraag niet in dit hoger beroep aan de orde kan komen omdat [appellante] geen beroep tegen het besluit van 18 augustus 2015 heeft ingesteld en dat besluit daarmee in rechte onaantastbaar is, is onjuist. Indien geconcludeerd wordt dat de vergunning van rechtswege is verleend, is het besluit van 18 augustus 2015 een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Ingevolge dat artikel heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit. Het artikel is ingevolge artikel 6:24 van de Awb eveneens van toepassing in hoger beroep. Het besluit van 18 augustus 2015 is in dat geval nog niet in rechte onaantastbaar.

3. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Denekamp" rust op het perceel de bestemming "Bedrijventerrein" met de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2".

Artikel 1.10 van de planregels bepaalt dat onder "bedrijf" een onderneming wordt verstaan, gericht op het bedrijfsmatig voortbrengen, vervaardigen, bewerken, opslaan en/of herstellen van goederen dan wel het bedrijfsmatig verlenen van diensten.

Artikel 4.1, aanhef, bepaalt dat de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor bedrijven genoemd in Bijlage 1, Staat van Bedrijfsactiviteiten, van het bestemmingsplan, met dien verstande dat:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 2' uitsluitend een bedrijf tot en met categorie 2 is toegestaan;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.1' uitsluitend een bedrijf tot en met categorie 3.1 is toegestaan;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' uitsluitend een bedrijf tot en met categorie 3.2 is toegestaan;
- d. een zend- en ontvangstinstallatie ter plaatse van de aanduiding 'zend en

ontvangstinstallatie’;

d. een verkooppunt motorbrandstoffen al dan niet met lpg met bijbehorende detailhandel ter plaatse van de aanduiding ‘verkooppunt motorbrandstoffen met lpg’;

f. detailhandel in volumineuze goederen, uitsluitend overeenkomstig de bestaande bedrijfsvoering;

g. productiegebonden detailhandel.

In Bijlage 1, Staat van Bedrijfsactiviteiten, worden onder 471 "supermarkten, warenhuizen" genoemd, met daarbij vermeld milieucategorie 1.

Artikel 4.5.1., aanhef, bepaalt dat het verboden is de gronden en bouwwerken te gebruiken, dan wel te laten gebruiken op een wijze of tot en doel strijdig met de in artikel 4.1 gegeven bestemmingsomschrijving. Onder b is vermeld dat onder strijdig gebruik in ieder geval wordt begrepen het gebruik van gronden en bouwwerken voor detailhandel, anders dan het in artikel 4.1 toegestane gebruik.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met de op het perceel rustende bestemming en dat daarom slechts via de uitgebreide procedure een omgevingsvergunning verleend kan worden. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de definitie van "bedrijf" aan de toelaatbaarheid van een supermarkt in de weg staat. Allereerst is volgens [appellante] bepalend dat een supermarkt in Bijlage 1, Staat van Bedrijfsactiviteiten, is opgenomen. Daarmee is de supermarkt ook een bedrijf als bedoeld in de definitie van artikel 1.10. Een definitie heeft slechts een onafhankelijk en ondersteunend karakter en kan daarom niet een gebruiksvoorschrift beperken. De enige beperking die in artikel 4.1, aanhef en onder c, is gegeven, is de vermelde milieucategorie. Bovendien volgt uit het specifieke gebruiksverbod niet dat een supermarkt ter plaatse niet zou zijn toegestaan. Artikel 4.5.1, aanhef en onder b, is ruim geformuleerd en impliceert niet dat alleen volumineuze en productgebonden detailhandel zijn toegestaan. Een andere uitleg leidt tot innerlijke tegenstrijdigheid en rechtsonzekerheid. Artikel 1.10 zou daarom buiten toepassing gelaten moeten worden, aldus [appellante].

5. Ten aanzien van de vraag welke bedrijven zijn toegestaan, heeft de rechtbank terecht overwogen dat niet voorbij kan worden gegaan aan de vraag of de supermarkt een bedrijf is als bedoeld in artikel 1.10 van de planregels. Gelet op de bewoordingen van artikel 4.1 is de enkele vermelding van de activiteit in Bijlage 1, Staat van Bedrijfsactiviteiten, niet voldoende om te kunnen vaststellen of de supermarkt is toegestaan. Daarbij is verder van belang dat in de bijlage diverse activiteiten zijn vermeld, waaronder bijvoorbeeld ook champignonkwekerijen, scholen, kerkgebouwen en buurthuizen. Om kunnen te bepalen of de in de bijlage vermelde activiteiten bedrijven zijn, die ingevolge het bestemmingsplan zijn toegestaan, dient de omschrijving van bedrijf daarvan in artikel 1.10 van de planregels te worden betrokken. De enkele omstandigheid dat verscheidene planregels moeten worden geraadpleegd om te kunnen bepalen of een supermarkt is toegestaan, leidt niet tot het oordeel dat de planregeling innerlijk tegenstrijdig of rechtsonzeker is. Reeds hierom bestaat geen grond om artikel 1.10 buiten toepassing te laten.

In deze zaak is niet in geschil dat de supermarkt geen bedrijf is als bedoeld in artikel 1.10 van de planregels. Gelet hierop en op het bepaalde in artikel 4.1 is een supermarkt niet toegestaan. Dat uit het specifieke gebruiksverbod neergelegd in artikel 4.5.1, aanhef en onder b, van de planregels niet volgt dat een supermarkt niet is toegestaan, kan hieraan niet afdoen.

Het betoog faalt.

6. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat op het perceel een gebouw voor een supermarkt niet is toegestaan. De vergunning kan niet op een andere wijze worden verleend dan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit betekent dat de uitgebreide procedure moet worden gevolgd. In dat geval volgt uit artikel 3.10, vierde lid, van de Awb dat indien niet tijdig op een aanvraag is beslist niet van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het college niet tijdig een dergelijk besluit bekend heeft gemaakt.

Omdat geen vergunning van rechtswege is verleend, is het besluit van 18 augustus 2015 geen besluit ter vervanging daarvan als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Het besluit van 18 augustus 2015 is daarom in rechte onaantastbaar.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Soede  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2016

270-769.