

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:731
Datum uitspraak	22 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Vaals geweigerd aan PowerArea B.V. een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" (hierna: het bestemmingsplan).

Volledige tekst

202101938/1/R2.

Datum uitspraak: 22 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

PowerArea B.V., gevestigd te Lemiers, gemeente Vaals,

appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 9 februari 2021 in zaak nrs. 20/3171 en 20/3451 in het geding tussen:

PowerArea B.V.

en

het college van burgemeester en wethouders van Vaals.

Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft het college geweigerd aan

PowerArea B.V. een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" (hierna: het bestemmingsplan).

Bij besluit van 13 oktober 2020 heeft het college het door PowerArea B.V. daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 februari 2021 heeft de rechtbank het door

PowerArea B.V. daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft PowerArea B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

PowerArea B.V. heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 23 januari 2023, waar PowerArea B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en mr. L.M. Bischof, advocaat te Maastricht, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Pieters en mr. S. Trines, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. PowerArea B.V. is gevestigd in een bedrijfspand aan Mamelis 1 te Lemiers (hierna: het perceel). Zij exploiteert diverse indooractiviteiten, zoals een elektrische indoor kartbaan, escaperooms, lasergamerooms en paintballruimten (hierna: leisure-activiteiten), waaronder inbegrepen een kleine horecavoorziening, kantoren en serviceruimten. Op 10 juni 2019 heeft PowerArea B.V. een omgevingsvergunning aangevraagd voor het gebruik van het perceel in afwijking van het bestemmingsplan. Het college heeft geweigerd om de gevraagde vergunning te verlenen.

2. De regels die van toepassing zijn en die in deze uitspraak worden genoemd, zijn opgenomen in de van deze uitspraak deel uitmakende bijlage.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het gebruik van het perceel voor leisure-activiteiten in strijd is met de op het perceel rustende bestemming "Bedrijf" en dat daarvoor geen omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kan worden verleend, omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5.6.2 van de planregels. Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de leisure-activiteiten in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en dat het college terecht heeft geweigerd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), de gevraagde vergunning te verlenen. Nu voor een afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo ook geen sprake mag zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening, heeft het college deze mogelijkheid terecht niet onderzocht, aldus de rechtbank. Het door PowerArea B.V. gedane beroep op het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel slaagt naar het oordeel van de rechtbank niet.

Strijdig gebruik

4. De Afdeling stelt vast dat het gebruik van het perceel voor leisure-activiteiten in strijd is met de op grond van het bestemmingsplan op het perceel rustende bestemming "Bedrijf". Ingevolge artikel 5.1, onder a, van de planregels zijn op gronden met deze bestemming bedrijfsactiviteiten toegestaan die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten voorkomen en die bovendien van dezelfde aard, omvang en milieucategorie zijn als de activiteiten ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan.

Niet in geschil is dat het perceel ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan

in gebruik was voor industriële doeleinden. De leisure-activiteiten wijken daarvan af, zodat reeds daarom het gebruik van het perceel voor leisure-activiteiten in strijd is met de op het perceel rustende bestemming "Bedrijf".

In hoger beroep is de vraag aan de orde of het college de gevraagde omgevingsvergunning voor het strijdige gebruik van het perceel heeft kunnen weigeren.

Beoordelingskader

5. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Gronden hoger beroep

Binnenplanse afwijking mogelijk?

6. PowerArea B.V. betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college heeft verzuimd zorgvuldig onderzoek te doen naar de binnenplanse mogelijkheden om haar activiteiten te realiseren. Zo kent de bij het bestemmingsplan behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten een aparte categorie voor "Cultuur, sport en recreatie". De rechtbank heeft volgens PowerArea B.V. miskend dat het college niet overtuigend heeft gemotiveerd waarom haar activiteiten hier niet onder vallen.

6.1. Deze grond is zo goed als een herhaling van wat PowerArea B.V. in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die grond ingegaan. PowerArea B.V. heeft in hoger beroep geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die grond in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 10.2 opgenomen overweging, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Het betoog slaagt niet.

Goede ruimtelijke ordening

7. PowerArea B.V. betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het gebruik van het perceel voor leisure-activiteiten de verkeersveiligheid onevenredig aantast en daarmee in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Van strijd met een goede ruimtelijke ordening is volgens PowerArea B.V. geen sprake, zodat het college de gevraagde omgevingsvergunning had kunnen verlenen met toepassing van de kruimelgevallenregeling, in het bijzonder artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, of via de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo. Volgens PowerArea B.V. heeft het college verzuimd te motiveren in hoeverre de in- en oprit van PowerArea B.V. naar de provinciale weg N278 een dusdanig gevaar vormt dat de aangevraagde omgevingsvergunning vanwege onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid moet worden geweigerd. De enkele verwijzing naar het in opdracht van de gemeente Vaals uitgevoerde onderzoek van Royalhaskoning DHV (hierna: DHV) is daarvoor onvoldoende, aldus PowerArea B.V.

7.1. Het college heeft toepassing gegeven aan de "Beleidsregel buitenplanse afwijkingsmogelijkheden Gemeente Vaals 2021" (hierna: de beleidsregels). Op grond van de

beleidsregels kan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan worden afgeweken mits er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van (onder meer) de verkeersveiligheid.

Bij het onderzoek naar de mogelijkheid om een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen heeft het college onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van de ontwikkeling op de verkeersveiligheid. Uit het door DHV opgestelde rapport blijkt dat de leisure-activiteiten van PowerArea B.V. bij een ongewijzigde weginrichting van de provinciale weg N278 een negatief effect hebben op de verkeersveiligheid ter plaatse. Ten aanzien van de verkeersveiligheid beveelt DHV aan dat bij het ontbreken van de ideale weginrichting een aantal aanpassingen moet worden doorgevoerd. Ten eerste moet een voorrangskruispunt worden aangelegd zodat het oversteken voor personenauto's vanaf het perceel in twee fasen kan plaats vinden. Ten tweede moet deze oversteek worden vormgegeven door middel van een breed middeneiland. Ten derde zou deze verbreding moeten worden gecombineerd met een linksafvak op de hoofdrijbaan.

Niet in geschil is dat er ten tijde van het besluit van 13 oktober 2020 geen concreet zicht was op de verwezenlijking van deze structurele maatregelen om de verkeersveiligheid ter plaatse te waarborgen. Op zitting is duidelijk geworden dat PowerArea B.V. de wegaanpassingen zelf zou moeten bekostigen, omdat de provincie als wegbeheerder en de gemeente dat niet wilden. Daartoe was PowerArea B.V. niet bereid.

7.2. In hetgeen PowerArea B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college het rapport van DHV niet aan de weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag heeft mogen leggen. Dat het college, zoals op zitting is toegelicht, een positieve grondhouding had, met PowerArea B.V. heeft gezocht naar oplossingen en daartoe ook uitvoerig overleg met de provincie heeft gevoerd, maakt niet dat het college zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat bij het ontbreken van de door DHV voorgestelde wegaanpassingen de verkeersveiligheid onevenredig wordt aangetast door de verkeersbewegingen als gevolg van de leisure-activiteiten. Het college is naar PowerArea B.V. toe duidelijk geweest in zijn standpunt dat met minder dan de door DHV voorgestelde wegaanpassingen niet hetzelfde (positieve) verkeerseffect kan worden bereikt.

Gelet hierop heeft het college, anders dan PowerArea betoogt, voldoende gemotiveerd dat verlening van een vergunning voor de leisure-activiteiten in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren. Dat bij besluit van 16 september 2021 alsnog aan PowerArea B.V. een omgevingsvergunning is verleend voor het gebruik van het perceel voor leisure-activiteiten, maakt dit niet anders. Het wezenlijke verschil met de eerdere weigering is dat bij de aan het besluit van

16 september 2021 ten grondslag liggende aanvraag ook een aanvraag om een wegaanpassing als voorgesteld door DHV is ingediend en die wegaanpassing op kosten van PowerArea B.V. is gerealiseerd.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

8. PowerArea B.V. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat haar geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt. Volgens PowerArea B.V. zijn door diverse ambtenaren van de gemeente Vaals uitspraken gedaan die erop wijzen dat het college de benodigde omgevingsvergunning zou verlenen en dat de activiteiten niet in strijd

zijn met het bestemmingsplan. Zo heeft [beleidsadviseur] Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting van de Gemeente Vaals, in een mail van 28 mei 2019 gesteld dat PowerArea B.V. als bedrijf in categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten is aan te merken. PowerArea B.V. wijst verder nog op andere mails van ambtenaren van de gemeente en op de gedoogconstructie die voor de periode van de aanvraag is gebruikt. Als gevolg hiervan was PowerArea B.V. in de veronderstelling dat zij in overeenstemming met het bestemmingsplan handelde, dan wel dat voor haar activiteiten zonder problemen een omgevingsvergunning kon worden aangevraagd en verleend.

8.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij of zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of gedrag verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

8.2. De Afdeling ziet in wat PowerArea B.V. heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het weigeren van de omgevingsvergunning in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Evenmin ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat PowerArea B.V. erop mocht vertrouwen dat de activiteiten niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de e-mails waar PowerArea B.V. naar verwijst niet kan worden afgeleid dat het college het standpunt heeft ingenomen dat de activiteiten van PowerArea B.V. in het bestemmingsplan passen en dat hiervoor zonder voorbehoud een vergunning zou worden verleend. Zo kan de uitlating van [beleidsadviseur] in de mail van 28 mei 2019 niet aan het college worden toegerekend, nu [beleidsadviseur] in deze mail aangeeft dat hij zijn advies nog moet voorleggen aan het college. In de mail van 7 juni 2019 van [beleidsadviseur] aan [gemachtigde B], waarin beginselmedewerking wordt verleend aan de vestiging van PowerArea B.V. op het perceel, is ook geen sprake van een toezegging dat het college de benodigde omgevingsvergunning zou verlenen of dat de activiteiten niet in strijd zijn met het bestemmingsplan.

[beleidsadviseur] deelt in deze mail immers mede dat voor verlening van de omgevingsvergunning nodig is dat van het bestemmingsplan wordt afgeweken. De e-mail van [persoon] van 22 juli 2019 is niet aan PowerArea B.V. gericht en kan dus geen toezegging aan haar inhouden. Dat namens het college is ingestemd met een gedoogconstructie betekent evenmin dat de weigering van de omgevingsvergunning in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Ook uit de instemming met de gedoogconstructie mocht PowerArea B.V., gelet op wat hiervoor is overwogen, niet afleiden dat de activiteiten van PowerArea B.V. in het bestemmingsplan passen en dat hiervoor zonder voorbehoud een vergunning voor zou worden verleend.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

9. PowerArea B.V. betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het weigeren van de gevraagde omgevingsvergunning in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Andere bedrijven van vergelijkbare aard en omvang die vaak zelfs over een beduidend gevaarlijkere in- en oprit beschikken dan PowerArea B.V. worden volgens haar niet op dusdanige wijze door het college in hun bedrijfsvoortzetting belemmerd, dan wel worden daar geen vergelijkbare

verkeerstechnische gevaren geconstateerd. PowerArea B.V. verwijst naar de locaties Mamelis 6 (Hotel Drielanden), Mamelis 5 (Hotel Het Wittehuis) en Lemiers Rijksweg 1 (Saunaclub Sixsens), waartegen het college geen planologische bezwaren heeft.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat PowerArea B.V. geen beroep op het gelijkheidsbeginsel toekomt. Niet is gebleken dat in de door PowerArea B.V. aangedragen gevallen ook sprake was van een met het bestemmingsplan strijdige situatie waarin het college, ondanks de negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid, toch een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik heeft verleend met toepassing van de kruimelgevallenregeling en de beleidsregels. De Afdeling ziet in wat PowerArea B.V. heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door te weigeren aan PowerArea B.V. de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

10. PowerArea B.V. betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de nadelige gevolgen van de weigering van de vergunning in het licht van de belangen van PowerArea B.V. niet gerechtvaardigd zijn. Het college heeft onvoldoende gewicht toegekend aan de zwaarwegende belangen die gemoeid zijn met het beoogde gebruik. Zelfs als sprake zou zijn van een onveilige verkeerssituatie, zou dit een weigering van de omgevingsvergunning en daarmee een beëindiging van de bedrijfscontinuïteit van PowerArea B.V. niet rechtvaardigen. De activiteiten van PowerArea B.V. veroorzaken geen overlast voor omwonenden en hebben een positieve invloed op de gemeente Vaals en omgeving, onder meer op de werkgelegenheid en de bestrijding van leegstand van onroerend goed. Het college had meer gewicht moeten toekennen aan deze gevolgen dan aan de verkeersveiligheid, aldus PowerArea B.V.

10.1. Zoals hiervoor onder 7.2 is overwogen, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de leisure-activiteiten vanwege de onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hier een doorslaggevend belang aan mogen toekennen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

11. Het college mocht zich op het standpunt stellen dat het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in strijd zou zijn met een goede ruimtelijke ordening. Datzelfde geldt voor de weigering van het college om met gebruikmaking van de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, de gevraagde vergunning te verlenen.

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Nu hieruit volgt dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen omstandigheden voordoen op grond waarvan een veroordeling tot vergoeding van geleden schade kan worden uitgesproken, zal het verzoek van PowerArea B.V. daartoe reeds daarom worden afgewezen.

13. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Daalder

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Graaff-Haasnoot

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2023

531-1010

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:88, eerste lid, luidt:

"De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

a. een onrechtmatig besluit;

[...]."

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.12, eerste lid, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. Indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1° met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

3° in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[...]."

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4, bijlage II, luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Bestemmingsplan "Buitengebied 2013"

Artikel 5.1 luidt:

"De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

bedrijven van categorie 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten: in de bestaande aard, omvang en bijbehorende milieucategorie;

[...]"

Artikel 5.6.2 luidt:

"Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in 5.1 voor de vestiging van een ander bedrijf in de categorie 1 en 2 conform de lijst van bedrijfsactiviteiten in bijlage 1, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- a. de milieubelasting van het bedrijf naar aard en omvang lager is dan of tenminste gelijk is aan die van het bestaande bedrijf;
- b. geen uitbreiding van de bestaande bebouwing plaatsvindt;
- c. de bestaande natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, archeologische en/of abiotische waarden niet onevenredig worden aangetast;
- d. de wijziging milieuhygiënisch aanvaardbaar is en geen belemmering oplevert voor nabijgelegen functies en bestemmingen;
- e. in het bedrijfsplan geregeld wordt dat overtollige bebouwing gesloopt wordt, behalve wanneer deze bebouwing een monument betreft danwel cultuurhistorische waarde bezit;
- f. er mag geen sprake zijn van een onevenredige verkeersaantrekkende werking;
- g. parkeren ten behoeve van het bedrijf dient op eigen terrein plaats te vinden."

Beleidsregel Buitenplanse Afwijkingsmogelijkheden Gemeente Vaals 2021

Artikel 15.1, voor zover van belang, luidt:

"Een planologische afwijkingsmogelijkheid kan alleen verleend worden, mits er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- de woonsituatie (woon- en leefklimaat op het perceel en/of de directe omgeving);
- de verkeersveiligheid, (o.a. een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer of een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte);

- de sociale veiligheid;
- de milieusituatie;
- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- privaatrechtelijke verhoudingen;
- het straat- en bebouwingsbeeld c.q. de stedenbouwkundige samenhang, en;
- het verlenen van de afwijking niet in strijd is met gemeentelijk beleid."