

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3388

Datum uitspraak

6 september 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 november 2020 heeft het college aan de gemeente Heerlen een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een openbaar podiumterras/openbare zitplaats boven een reeds bestaande snackbar aan de Bongerd te Heerlen. Het bouwplan voorziet in de bouw van een overdekt stalen plateau boven de bestaande [snackbar]. Het bouwwerk wordt als openbare zitplaats in gebruik genomen en staat constructief los van de ondergelegen snackbar. Het podiumterras in strijd met het bestemmingsplan "City West", omdat dit de maximaal toegestane bouwhoogte overschrijdt. Het college heeft daarom met toepassing van de afwijkingsmogelijkheid uit artikel 2:12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo, in samenhang gezien met artikel 4, onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, een omgevingsvergunning verleend. [appellante] is eigenaresse van het winkelpand aan [locatie 1] en [locatie 2] te Heerlen. Zij stelt zich op het standpunt dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen, in het bijzonder de verhuurbaarheid van het winkelpand. Dit pand bevindt zich schuin achter het podiumterras.

Volledige tekst

202103942/1/R1.

Datum uitspraak: 6 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 4 juni 2021 in zaak nrs. 21/1169 en 21/1168 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heerlen.

Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2020 heeft het college aan de gemeente Heerlen een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een openbaar podiumterras/openbare zitplaats boven een reeds bestaande snackbar aan de Bongerd te Heerlen.

Bij besluit van 18 maart 2021 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 13 november 2020, onder aanvulling van de wettelijke grondslag, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 4 juni 2021 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 augustus 2023, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. C.F.J.M. Nelemans, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.A.M.A. Huppertz, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft aan de gemeente Heerlen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend. Het bouwplan voorziet in de bouw van een overdekt stalen plateau boven de bestaande [snackbar]. Het bouwwerk wordt als openbare zitplaats in gebruik genomen en staat constructief los van de ondergelegen snackbar. Het podiumterras in strijd met het bestemmingsplan "City West", omdat dit de maximaal toegestane bouwhoogte overschrijdt. Het college heeft daarom met toepassing van de afwijkmogelijkheid uit artikel 2:12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo, in samenhang gezien met artikel 4, onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), een omgevingsvergunning verleend.

2. [appellante] is eigenaresse van het winkelpand aan [locatie 1] en [locatie 2] te Heerlen. Zij stelt zich op het standpunt dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen, in het bijzonder de verhuurbaarheid van het winkelpand. Dit pand bevindt zich schuin achter het podiumterras.

Toetsingskader

3. 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.

Wettelijk kader

4. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep [appellante]

Is het bouwwerk in strijd met gemeentelijk beleid?

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwwerk bijdraagt aan de ontwikkeling van de omgeving zoals is neergelegd in gemeentelijk beleid, dat is vastgelegd in "Sjoeën Heële - Kadernota beeldkwaliteit openbare ruimte centrum Heerlen" (hierna: de Kadernota) en het "Urban Bidboek Heerlen" (hierna: het Bidboek). Volgens [appellante] draagt het podiumterras niet bij aan de ontwikkeling van het stenige plein, omdat in tegenstelling tot dat wat in het Bidboek staat omschreven, hiermee geen groen, water of 'smart leisure' wordt toegevoegd. Ook past het bouwplan niet binnen het beleid uit de Kadernota, waarin wordt beoogd richting te geven aan de openbare ruimte door naar de Romeinse tijd, de Middeleeuwen en de mijnbouw te verwijzen.

5.1. Het college stelt dat het bouwplan wel degelijk past binnen het gemeentelijk beleid. Uit de Kadernota volgt immers het streven naar de doorontwikkeling van het centrum, dat in de fysieke inrichting en in de algemene beleving sterk tot uiting moet komen. Volgens het college draagt het podiumterras hier aan bij. Ook draagt het plan bij aan de verbetering van de verblijfskwaliteit van het centrum en de uitstraling van de gevels, zoals is neergelegd in het Bidboek. Ter zitting heeft het college verder toegelicht dat met het bouwwerk is beoogd het zicht vanuit de winkelstraten naar de Bongerd te geleiden.

5.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het bouwplan niet in strijd is met het door de gemeente gevoerde beleid. Uit de Kadernota en het Bidboek volgt immers dat het gemeentelijk beleid gericht is op de herontwikkeling van de openbare ruimte in het centrum van Heerlen. Voor de Bongerd in het bijzonder is in de Kadernota opgenomen dat ernaar gestreefd wordt van dit plein een ontmoetingsplek en verblijfsgebied voor bezoekers te maken. Het college heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat het bouwplan hieraan bijdraagt. De omstandigheid dat het bouwplan niet direct overeenstemt met de specifieke, door [appellante] genoemde uitgangspunten, maakt niet dat het bouwplan op zichzelf met het gemeentelijk beleid in strijd is. Het beleid houdt immers niet in dat alle nieuwe ontwikkelingen steeds aan alle in het beleid genoemde uitgangspunten moeten voldoen. In dit geval gaat het om een bouwwerk dat boven een bestaand gebouw is voorzien. Dit beperkt daarmee niet de in het beleid beschreven ambitie om de Bongerd onder meer groener te maken. De Afdeling ziet om die reden in wat [appellante] heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd met gemeentelijk beleid heeft gehandeld door de omgevingsvergunning te verlenen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Is er sprake van strijd met provinciaal beleid en regelgeving?

6. [appellante] betoogt dat de verlening van de omgevingsvergunning in strijd is met provinciaal beleid en regelgeving. Het podiumterras is in strijd met het bepaalde in artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening Limburg. Door het college is namelijk niet gemotiveerd waarom de nieuwe functie niet kan worden ondergebracht in een leegstaand monumentaal gebouw. Daarnaast past het bouwplan niet binnen de provinciale beleidsregels zoals opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL 2014). Volgens [appellante] is onduidelijk hoe de bouw van het podiumterras bijdraagt aan de ontwikkeling van het stedelijk woonmilieu, de bovenregionale verzorgende centrumvoorzieningen en detailhandel en cultuurhistorie.

6.1. In artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening Limburg zijn regels opgenomen waaraan een ruimtelijk plan dient te voldoen, ter voorkoming van leegstand van monumentale en beeldbepalende gebouwen in het stedelijk gebied. Naar het oordeel van de Afdeling is geen sprake van strijd met dit artikel. Het bouwplan kan namelijk niet worden aangemerkt als een ruimtelijk plan als bedoeld in artikel 2.2.1 van de Omgevingsverordening, omdat een omgevingsvergunning is afgegeven waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, in samenhang met artikel 4, onder 3, van bijlage II bij het Bor wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening Limburg is daarom op deze situatie niet van toepassing.

6.2. Wat betreft het POL 2014 overweegt de Afdeling dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning niet aan provinciaal beleid is gebonden. Wel moet het college daarmee rekening houden, wat betekent dat dit beleid in de belangenafweging moet worden betrokken. De Afdeling stelt vast dat het college het POL 2014 bij de besluitvorming heeft betrokken en gemotiveerd uiteen heeft gezet waarom dat niet aan vergunningverlening in de weg staat. Het college heeft gemotiveerd waarom het bouwwerk passend is in de zone 'Stedelijk Centrum' en de daarbij behorende accenten. Gelet hierop, is de Afdeling van oordeel dat het college voldoende rekening heeft gehouden met het POL 2014. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Heeft het college voldoende gewicht toegekend aan de belangen van [appellante]?

7. [appellante] betoogt dat door de rechtbank ten onrechte is geoordeeld dat het college redelijkerwijs tot vergunningverlening heeft kunnen overgaan. Zij voert aan dat aan haar belangen onvoldoende gewicht is toegekend, door in de beoordeling slechts het verminderde zicht in aanmerking te nemen. Volgens [appellante] zijn het belang bij de verhuurbaarheid van haar pand, het investeringsbelang, maar ook het belang van de werknemers van de huurder van het pand, de verhuurbaarheid van het aanpalende gebouw van [apotheek], alsmede het algemene belang niet voldoende bij de besluitvorming betrokken. Ook is voorbijgegaan aan de omstandigheid dat het bouwplan zal leiden tot overlast en sociale verslechtering van de omgeving.

7.1. De Afdeling is van oordeel dat het college het belang dat met de bouw van het podiumterras wordt gediend, namelijk het omvormen van het plein tot een ontmoetingsplek en verblijfsgebied voor bezoekers, zwaarder heeft mogen laten wegen dan de belangen van [appellante]. Daarbij is van belang dat het rechtstreekse zicht op de gevel van het pand van [appellante] en de daaraan aangebrachte gevelreclame vanuit de aanlooproutes slechts in beperkte mate wordt ontnomen. Het bouwwerk heeft immers een open constructie en is

niet recht tegenover het pand van [appellante] gesitueerd, maar bevindt zich op een afstand van ongeveer 10 meter tot het winkelpand. De Afdeling neemt verder in aanmerking dat het gaat om een verhoging van een bestaand bouwwerk, waarbij de nieuwe constructie op zichzelf het zicht op de gevel en de ingangen van het pand van [appellante] ten opzichte van de situatie voor verlening van de vergunning slechts zeer beperkt vermindert. Het college heeft zich daarom op het standpunt mogen stellen dat de nadelige gevolgen voor [appellante] niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

7.2. Over het betoog dat het bouwwerk voor de gestelde overlast van hangjongeren of sociale verslechtering zal leiden, overweegt de Afdeling dat dit een aspect van handhaving is dat in deze procedure niet aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kuijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Kuijer

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2023

745-1049

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk;

[...];

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...].

Artikel 2.12

1. 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:

[...]

2°. in de bij de algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen;

[...].

Besluit omgevingsrecht

Bijlage II

Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit 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 beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...];

3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 10 m, en

b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

[...].

Omgevingsverordening Limburg

Artikel 2.2.1

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder: Ruimtelijk plan:

[...]

- omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken onder toepassing van het bepaalde in lid 9 of lid 11 van artikel 4, Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor);

- omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken;

[...]

Artikel 2.2.3

1. Een ruimtelijk plan dat voorziet in het toestaan van nieuwe functies(s) betreft daarbij tevens de mogelijkheid om deze functies(s) in leegstaande monumentale gebouwen onder te brengen.

2. Wanneer herbenutting van leegstaande monumentale gebouwen zoals bedoeld in het eerste lid niet mogelijk blijkt, wordt bij de beoordeling van het toestaan van nieuwe functie(s) ook de mogelijkheid van herbenutting van leegstaande beeldbepalende gebouwen betrokken.

3. De toelichting bij het ruimtelijk plan bevat een verantwoording over de wijze waarop invulling is gegeven aan het bepaalde in het eerste en tweede lid.