

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1368

Datum uitspraak

11 maart 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 maart 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Stein het wijzigingsplan "Wijzigingsplan Steinderweg" vastgesteld. Het wijzigingsplan is vastgesteld op basis van artikel 4.7.1 van het bestemmingsplan "Business Park Stein 2018". Het college heeft met het wijzigingsplan de enkelbestemming "Bedrijventerrein" gewijzigd in de enkelbestemming "Groen". Het college acht het ongewenst om de oorspronkelijke bestemming te handhaven, omdat die hoge bedrijfsgebouwen en bedrijfsmatige activiteiten op korte afstand van woonbebouwing mogelijk maakte. [appellant A] en [appellant B] zijn eigenaar van percelen die binnen het plangebied van het wijzigingsplan liggen. Zij zijn het niet eens met de gewijzigde bestemming. [appellant A] komt op tegen het wijzigingsplan, omdat het plan volgens hem ten onrechte geen taxibedrijf meer mogelijk maakt op zijn percelen. [appellant B] kan zich niet vinden in het wijzigingsplan, omdat het volgens hem leidt tot een waardedaling van zijn perceel. Dat perceel had hij bovendien willen gebruiken voor de uitbreiding van het bedrijf van zijn zoon.

Volledige tekst

202403395/1/R1.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant A], wonend in Stein,
2. [appellant B], wonend in [woonplaats],
appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Stein, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 maart 2024 heeft het college het wijzigingsplan "Wijzigingsplan Steinderweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 december 2025, waar [appellant A], bijgestaan door mr. S.J.H.G.M. Schils, advocaat in Urmond, en [appellant B] zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het wijzigingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 21 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het wijzigingsplan is vastgesteld op basis van artikel 4.7.1 van het bestemmingsplan "Business Park Stein 2018" (hierna: het moederplan). Het college heeft met het wijzigingsplan de enkelbestemming "Bedrijventerrein" gewijzigd in de enkelbestemming "Groen". Het college acht het ongewenst om de oorspronkelijke bestemming te handhaven, omdat die hoge bedrijfsgebouwen en bedrijfsmatige activiteiten op korte afstand van woonbebouwing mogelijk maakte.

[appellant A] en [appellant B] zijn eigenaar van percelen die binnen het plangebied van het wijzigingsplan liggen. Zij zijn het niet eens met de gewijzigde bestemming. [appellant A] komt op tegen het wijzigingsplan, omdat het plan volgens hem ten onrechte geen taxibedrijf meer mogelijk maakt op zijn percelen. [appellant B] kan zich niet vinden in het wijzigingsplan, omdat het volgens hem leidt tot een waardedaling van zijn perceel. Dat perceel had hij bovendien willen gebruiken voor de uitbreiding van het bedrijf van zijn zoon.

Wettelijk kader

3. De relevante planregels van het moederplan staan in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Toetsingskader

4. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de

wijzigingsbevoegdheid gaat, in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht van het college van burgemeester en wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

Goede procesorde

5. [appellant A] en [appellant B] hebben op de zitting naar voren gebracht dat zij het gemaaide gras van hun percelen verkopen. Zij stellen zich op het standpunt dat daarmee een bedrijf op hun percelen wordt uitgeoefend. Volgens de wijzigingsregels van artikel 4.7.1 van het moederplan zou het college in dat geval de bestemming van hun percelen niet mogen wijzigen.

5.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden en nieuwe argumenten ter motivering van een eerdere beroepsgrond worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter.

De Afdeling stelt vast dat [appellant A] en [appellant B] de stelling dat zij hun percelen gebruiken voor de bedrijfsmatige handel in gras, pas op de zitting naar voren hebben gebracht. Het college is niet op de zitting verschenen en heeft dus niet kunnen reageren op deze stelling. Als het college hiertoe alsnog de mogelijkheid zou worden geboden, dan zou dat leiden tot een onaanvaardbare vertraging van de procedure. De Afdeling betreft daarbij dat er geen reden is dat [appellant A] en [appellant B] hun stelling niet eerder naar voren konden brengen. Daarom laat zij deze vanwege strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

Is aan de wijzigingsvoorwaarden voldaan?

6. [appellant A] betoogt dat het college niet bevoegd was om het wijzigingsplan vast te stellen. Hij voert daartoe aan dat artikel 4.7.1 van het moederplan zo moet worden uitgelegd, dat het college daarvan pas gebruik kan maken als gedurende ten minste drie jaar in het geheel geen gebruik is gemaakt van de op zijn percelen rustende planologische mogelijkheden. Aan die voorwaarde is volgens hem niet voldaan. Onder verwijzing naar een foto stelt [appellant A] zich op het standpunt dat hij zijn percelen onafgebroken heeft gebruikt als "groenvoorziening", omdat daarop bomen en struiken staan.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de bestemming "Bedrijventerrein" kan worden gewijzigd in "Groen" zodra ten minste drie jaar lang ter plaatse geen bedrijf wordt uitgeoefend. Volgens het college kan een perceel naar het normale spraakgebruik geen onderdeel zijn van een bedrijventerrein als daar geen bedrijf gevestigd is. Het college beroept zich daarnaast op de bedoeling van de planwetgever met de wijzigingsbevoegdheid. Volgens het college is het overduidelijk dat de wijzigingsbevoegdheid is bedoeld om de

nieuwvestiging van bedrijven te voorkomen.

6.2. De Afdeling stelt vast dat de percelen van [appellant A] in het moederplan de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied 2" hebben. In artikel 4.7.1 van de regels van het moederplan is, voor zover hier van belang, bepaald dat het college ter plaatse van deze aanduiding de bestemming "Bedrijventerrein" kan wijzigen naar "Agrarisch met waarden" en/of "Groen", mits de gronden en bebouwing ter plaatse gedurende een termijn van drie jaar niet als zodanig in gebruik zijn geweest.

De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld wanneer gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" als zodanig worden gebruikt. Dat is namelijk bepalend voor het antwoord op de vraag of het gebruik van de percelen in de drie jaar vóór de vaststelling van het wijzigingsplan eraan in de weg staat dat het college gebruik maakt van de bevoegdheid in artikel 4.7.1 van het moederplan.

Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit artikel 4.7.1 duidelijk dat dit artikel moet worden gelezen in samenhang met artikel 4.1.1 van de regels van het moederplan. Dit volgt uit de omstandigheid dat de zinsnede "als zodanig" in artikel 4.7.1 onmiskenbaar verwijst naar de eerdere zinsnede "de bestemming "Bedrijventerrein"" in dit artikel. Dat brengt mee dat betekenis toekomt aan de doeleindenomschrijving die bij deze bestemming hoort. Die doeleinden staan in artikel 4.1.1 en zijn niet beperkt tot bedrijven. Dat betekent dat ook ander toegelaten gebruik, zoals groenvoorzieningen, kan meebrengen dat een perceel met de bestemming "Bedrijventerrein" als zodanig wordt gebruikt. Anders dan het college naar voren heeft gebracht, hoeven groenvoorzieningen geen afgeleide en ondergeschikte voorzieningen te zijn. Dit volgt namelijk niet uit de formulering van artikel 4.1.1. Omdat dit artikel gelezen in samenhang met artikel 4.7.1 duidelijk is, komt geen betekenis toe aan de bedoeling van de planwetgever.

Hoewel [appellant A] in zoverre kan worden gevolgd in zijn betoog, leidt dat niet zonder meer tot de conclusie dat het college niet bevoegd was om artikel 4.7.1 toe te passen. Daarvoor moet namelijk vast komen te staan dat [appellant A] zijn percelen in de drie jaar voorafgaande aan de vaststelling van het wijzigingsplan als "groenvoorziening" heeft gebruikt.

De Afdeling stelt vast dat het moederplan geen definitie kent van het begrip "groenvoorziening". De regels van het moederplan en de toelichting daarbij bieden geen aanknopingspunten voor uitleg van dit begrip. Daarom moet dit begrip worden uitgelegd naar normaal spraakgebruik.

In het Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal wordt "groenvoorziening" omschreven als "openbaar groen" en "plantsoen", waarbij de voorziening voor iedereen toegankelijk is. Dat is bij de percelen van [appellant A] niet het geval. Het enkele feit dat er bomen en struiken op zijn percelen staan, is onvoldoende om van een groenvoorziening in de hier bedoelde zin te kunnen spreken.

[appellant A] heeft zijn percelen dus niet als groenvoorziening gebruikt. Dat betekent dat [appellant A] zijn percelen in de daarvoor relevante periode niet overeenkomstig de bestemming "Bedrijventerrein" heeft gebruikt. Daarom was het college bevoegd om ter plaatse deze bestemming te wijzigen in "Groen".

Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

7. [appellant A] betoogt dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met zijn wens om ter plaatse zijn taxibedrijf te vestigen. Het college was bekend met die wens, omdat hij hierover al meer dan tien jaar gesprekken voert met het gemeentebestuur. Dat het vestigen van zijn bedrijf nog niet is gelukt, is te wijten aan een eerder gebrek aan financiële middelen en niet aan stilzitten van zijn kant.

[appellant B] betoogt dat het wijzigingsplan leidt tot een waardedaling van zijn perceel. Daarnaast kan hij het niet meer gebruiken voor de uitbreiding van het bedrijf van zijn zoon. Het college heeft daarmee geen rekening gehouden.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het wijzigingsplan geen onevenredige aantasting van de belangen van [appellant A] en [appellant B] tot gevolg heeft. Het brengt naar voren dat zij sinds 1992 ter plaatse een bedrijf konden vestigen, maar dat zij daartoe geen concrete pogingen hebben ondernomen. Wat betreft de door [appellant B] gestelde waardedaling heeft het college opgemerkt dat hiervoor een verzoek om tegemoetkoming in schade ingediend kan worden.

7.2. Zoals hiervoor is overwogen, moet het college uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onderzoeken of, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is. De kans op schade in de vorm van waardedaling van een perceel is een daarbij te betrekken belang.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht het college in dit geval meer gewicht toekennen aan het belang van de bescherming van de omgeving dan aan de belangen van [appellant A] en [appellant B] om hun percelen te ontwikkelen en bij behoud van de waarde van hun percelen. Daarbij betreft de Afdeling dat [appellant B] geruime tijd in de gelegenheid is geweest om plannen te maken voor herontwikkeling, maar dat niet gebleken is dat hij in de afgelopen jaren een concreet initiatiefplan voor de vestiging van een bedrijf kenbaar heeft gemaakt bij het college. Wat betreft [appellant A] constateert de Afdeling dat het college hem op 7 december 2012 een brief heeft gestuurd waarin staat dat [appellant A] een schetsplan kan indienen. [appellant A] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij in de afgelopen jaren zo'n schetsplan heeft ingediend of zijn initiatief op een andere wijze heeft geconcretiseerd. [appellant A] heeft aangevoerd dat hij al meer dan tien jaar gesprekken voert met het gemeentebestuur, maar volgens het college dateren de laatste contacten tussen [appellant A] en het gemeentebestuur over de hervestiging van het taxibedrijf van meer dan tien jaar geleden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. De beroepen van [appellant A] en [appellant B] zijn ongegrond.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. De Groot
voorzitter

w.g. Van Driel Kluit
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026

703-1136

BIJLAGE

Regels van het bestemmingsplan "Business Park Stein 2018"

Artikel 4.1.1

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. ter plaatse reeds bestaande bedrijven, welke legaal aanwezig zijn op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt;
- b. bedrijven van categorie 2 tot en met 4.2, die zijn opgenomen in de bij deze regels behorende Staat van bedrijfsactiviteiten (Bijlage 1) en met dien verstande dat de volgende milieuzonering in acht wordt genomen:

Ter plaatse van de aanduiding:	<u>zijn</u> de volgende categorieën bedrijven, zoals opgenomen in de staat van bedrijfsactiviteiten en/of daarmee qua milieueffecten gelijk te stellen bedrijven, toegestaan:
'Bedrijf van categorie 2'	<u>categorie 2</u> , met dien verstande dat reeds aanwezige bedrijven binnen gebieden met deze aanduiding, in een hogere categorie dan categorie 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten, hun bedrijfsactiviteiten mogen blijven uitvoeren.
'Bedrijf tot en met categorie 3.2'	<u>categorie 2</u> tot en met categorie 3.2, met dien verstande dat reeds aanwezige bedrijven binnen gebieden met deze aanduiding, in een hogere categorie dan categorie 3.2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten, hun bedrijfsactiviteiten mogen blijven uitvoeren.

- c. kantoor als ondergeschikt onderdeel van het bedrijf, met dien verstande dat de totale oppervlakte per bedrijfsvestiging niet meer mag bedragen dan 30% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte en met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - maximum percentage kantoorruimte' de totale oppervlakte van het kantoor maximaal 53% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte mag bedragen;

- d. productiegebonden detailhandel van ondergeschikte aard, met dien verstande dat de totale verkoopvloeroppervlakte per vestiging niet meer mag bedragen dan 30% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte;
- e. ondergeschikte detailhandel in goederen of producten die in directe relatie staan met de aard van het bedrijf, waarvan de totale verkoopvloeroppervlakte niet meer mag bedragen dan 10% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte.
- f. detailhandel in volumineuze goederen, waaronder detailhandel in keukens, badkamers en sanitair, detailhandel in grove bouwmaterialen, detailhandel in boten en detailhandel in caravans en tenten;
- g. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen, uitsluitend indien wordt voldaan aan de voorwaarden van het Bevi;
- h. detailhandel in tweedehands auto's, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - detailhandel in tweedehands auto's';
- i. een fitnesscentrum, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'fitnesscentrum';
- j. horeca van categorie 2, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 2';
- k. een bouwmarkt, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - bouwmarkt';
- l. een verkooppunt voor motorbrandstoffen met lpg, met inbegrip van ondergeschikte detailhandel en horeca in de vorm van een snack/koffiecorner, met een maximaal bruto vloeroppervlak van 300 m², uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg';
- m. een verkooppunt voor motorbrandstoffen zonder lpg, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen zonder lpg';
- een bedrijfswoning, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding
- n. 'bedrijfswoning', met de daarbij behorende bijgebouwen;
- o. een woning, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'wonen', met de daarbij behorende bijgebouwen;
- p. kabels en leidingen;
- q. verkeer en (ontsluitings)wegen;
- r. (open) terreinen en buitenopslag, voor zover dit plaatsvindt ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak';
- s. binnenopslag;
- t. groenvoorzieningen;
- u. openbare nutsvoorzieningen;
- v. water- en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- w. parkeervoorzieningen en (brom)fietsenstallingen.

Artikel 4.7.1

Het bevoegd gezag is bevoegd het plan te wijzigen en de bestemming 'Bedrijventerrein' ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone - wijzigingsgebied 1' en ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone - wijzigingsgebied 2' te wijzigen naar 'Agrarisch met waarden' en/of 'Groen', mits de gronden en bebouwing ter plaatse gedurende een termijn van drie jaar niet als zodanig in gebruik zijn geweest en mits de bouw- en gebruiksregels van de bestemmingen 'Agrarisch met waarden' en/of 'Groen' in dit bestemmingsplan onverkort van toepassing blijven.