

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3212
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 oktober 2005 heeft de gemeenteraad van Hoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 augustus 2005, het bestemmingsplan "De Lanen 2005" vastgesteld.

Volledige tekst

200605006/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2005 heeft de gemeenteraad van Hoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 augustus 2005, het bestemmingsplan "De Lanen 2005" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 23 mei 2006, kenmerk 05.40320, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 7 juli 2006, bij de Raad van State per fax ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Bij brief van 13 oktober 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft te kennen gegeven als partij aan het geding te willen deelnemen. Hij is hiertoe op grond van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de gelegenheid gesteld.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 maart 2007, waar appellanten, in de persoon van [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M. Contant,

ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de gemeenteraad van Hoorn, vertegenwoordigd door mr. L.A.A. van Wakeren, ambtenaar van de gemeente. [partij] is, met bericht, niet ter zitting verschenen.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Ten aanzien van het bestreden besluit van verweerder

2.2. De Afdeling overweegt ten aanzien van het bestreden besluit van verweerder het volgende. Behoudens in het geval als bedoeld in artikel 28, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) en in het geval dat geen bedenkingen zijn ingediend tegen het vastgestelde plan, welke gevallen zich hier niet voordoen, wordt ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Awb, in samenhang met artikel 28, tweede lid, van de WRO, een besluit tot goedkeuring geacht te zijn genomen, indien binnen zes maanden na afloop van de termijn van terinzageligging van het vastgestelde plan geen besluit omtrent goedkeuring is bekendgemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen. Ingevolge artikel 10:29, tweede lid, van de Awb kan de goedkeuring niet worden ingetrokken.

Blijkens de stukken liep de wettelijke termijn van terinzageligging van het vastgestelde plan af op 23 november 2005. De omstandigheid dat in de publicaties is vermeld dat het vastgestelde plan gedurende zes weken ter inzage heeft gelegen, derhalve van 27 oktober 2005 tot en met 7 december 2005, maakt dit niet anders, aangezien een terinzagelegging gedurende een langere termijn geen invloed heeft op de termijn als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de WRO. Derhalve eindigde de bedoelde termijn voor bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring van dit plan op 23 mei 2006. Het besluit omtrent goedkeuring is evenwel eerst op 30 mei 2006 aan de gemeenteraad van Hoorn bekendgemaakt.

Gelet hierop is ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Awb in samenhang met artikel 28, tweede lid, van de WRO het plan van rechtswege goedgekeurd. Nu het plan van rechtswege is goedgekeurd, is de Afdeling van oordeel dat verweerder door zijn besluit van 23 mei 2006, dat de facto neerkomt op een intrekking van de goedkeuring van rechtswege, in strijd met het bepaalde in artikel 10:29, tweede lid, van de Awb heeft gehandeld.

Het beroep is gegrond, zodat het besluit van 23 mei 2006 dient te worden vernietigd.

Het beroep van appellanten wordt geacht mede te zijn gericht tegen de goedkeuring van rechtswege.

Toetsingskader van de Afdeling

2.3. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Awb dient te worden gezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast dient er op toe te worden gezien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn

met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het goedkeuringsbesluit van rechtswege overgaan, indien moet worden geoordeeld dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening had moeten worden geacht dan wel dat het recht anderszins onjuist is toegepast.

Het bestemmingsplan

2.4. Het bestemmingsplan "De Lanen 2005" betreft in hoofdzaak een herziening van de bestemmingsplannen "Hoorn Noord 1968" en "Hoorn Zuid-Oost 1968". Het plangebied grenst aan de noordoostkant van de binnenstad van Hoorn en bevat de vooroorlogse uitbreidingswijken Hoorn-noord en Hoorn Venenlaankwartier.

Het standpunt van appellanten

2.5. Appellanten stellen in beroep dat ten onrechte goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" en de aanduiding "rijwielhandel toegestaan", betreffende de percelen Drieboomlaan 125 en 127. Zij voeren hiertoe aan dat het onwenselijk is dat het persoonlijke, niet overdraagbare gebruiksrecht van de rijwielhandelaar wordt omgezet in een vrij overdraagbaar recht omdat hiermee de weg wordt vrijgemaakt voor nog verdergaande ontwikkelingen. Daarnaast voeren appellanten aan dat op gronden met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" de vestiging van bedrijven die tot milieucategorie 2 behoren is toegestaan. Dergelijke bedrijven passen niet in een karakteristieke woonstraat als de Drieboomlaan en de vestiging van een dergelijk bedrijf binnen 30 meter van een woonwijk is in strijd met de indicatieve afstanden, zoals genoemd in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 1999 (hierna: de VNG-brochure), aldus appellanten. Ten slotte voeren zij hiertoe aan dat de op het plandeel toegestane bouwhoogte en het daar toegestane bebouwingspercentage met toepassing van de algemene vrijstellingsbevoegdheid van artikel 35 van de voorschriften van het bestemmingsplan nog kunnen worden vergroot, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het woongenot van de omwonenden.

Het standpunt van de gemeenteraad

2.6. De gemeenteraad heeft het plandeel vastgesteld en heeft zich onder meer op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan voorziet in de legalisering van de al meer dan 25 jaar bestaande situatie op de percelen Drieboomlaan 125 en 127.

De vaststelling van de feiten

2.7. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.7.1. Aan de percelen Drieboomlaan 125 en 127 is in het plan de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" toegekend met de aanduiding "rijwielhandel toegestaan". In het voorgaande bestemmingsplan "Hoorn Noord 1968", dat is vastgesteld op 14 augustus 1968 en is goedgekeurd op 24 september 1969, is aan de percelen de bestemming "Eensgezinshuizen in gesloten bebouwing, klasse C, met bijbehorende erven" met de aanduiding "verzorgende bedrijven toegestaan" toegekend.

Blijkens de plankaart mogen de percelen Drieboomlaan 125 en 127 voor maximaal 70% worden bebouwd en geldt op deze percelen een maximale bouwhoogte van 6 meter. Appellanten wonen naast voornoemde percelen.

2.7.2. Op de percelen Drieboomlaan 125 en 127 is sinds 1978 een rijwielhandel gevestigd. In

1979 is met toepassing van het bepaalde in artikel 36, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Hoorn Noord 1968" aan de rijwielhandelaar toestemming verleend voor het gebruik van het pand, gelegen achter de woning op het perceel Drieboomlaan 127, ten behoeve van de uitoefening van detailhandel die verband houdt met de rijwielhandel. In 1998 is voornoemd artikel 36 gewijzigd. Ingevolge het gewijzigde artikel 36, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Hoorn Noord 1968" is het verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken voor een doel of op een wijze strijdig met de gegeven bestemmingen. Ingevolge het in 1998 gewijzigde artikel 40, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Hoorn Noord 1968" mag bestaand gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan worden voortgezet en/of gewijzigd, mits door die wijziging de strijdigheid met het plan niet wordt vergroot.

2.7.3. Ingevolge artikel 17, lid A, van de voorschriften van het bestemmingsplan, voor zover thans van belang, zijn de op de kaart voor bedrijfsdoeleinden aangewezen gronden bestemd voor:

1. gebouwen ten behoeve van:

a. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 2 onder de milieucategorieën 1 en 2;

alsmede voor:

e. detailhandel in rijwielen en bijbehorende accessoires, indien de gronden op de kaart zijn voorzien van de aanduiding "rijwielhandel toegestaan".

Ingevolge artikel 17, lid B, onder 1, van de voorschriften, voor zover thans van belang, gelden voor het bouwen van gebouwen de volgende bepalingen:

b. het bebouwingspercentage van het bouwvlak zal ten hoogste het op de kaart aangegeven percentage bedragen;

d. de hoogte van een gebouw zal ten hoogste de op de kaart in het bouwvlak aangegeven hoogte bedragen.

Ingevolge artikel 17, lid D, onder 1, van de voorschriften is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de gegeven bestemming.

Ingevolge artikel 17, lid D, onder 2, van de voorschriften, voor zover thans van belang, wordt tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, zoals bedoeld onder 1, in ieder geval gerekend:

b. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, tenzij de gronden op de kaart zijn voorzien van de aanduidingen "bakkerij toegestaan" en "rijwielhandel toegestaan" in welk geval respectievelijk detailhandel in bakkerijeindproducten en in rijwielen en bijbehorende accessoires is toegestaan.

2.7.4. Ingevolge artikel 35 van de voorschriften van het bestemmingsplan, voor zover hier van belang, kan het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van het straat- en bebouwingsbeeld, de woonsituatie, de verkeerssituatie, de milieusituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken, vrijstelling verlenen van:

1. de bij recht in de voorschriften gegeven maten, afmetingen, percentages, tot ten hoogste 10% van die maten, afmetingen en percentages.

2.7.5. Volgens de plantoelichting is bij het opstellen van het plan gebruik gemaakt van de VNG-brochure, waarin ter voorkoming van hinder een grootste afstand van 30 meter wordt aanbevolen tussen een rustige woonwijk en bedrijven uit milieucategorie 2.

De VNG-brochure heeft een indicatief en globaal karakter, waarin afstanden worden genoemd die bij bepaalde functies tot woningen gelegen in een rustige woonwijk worden aanbevolen. In de VNG-brochure is aangegeven dat een afwijking van de aanbevolen afstanden mogelijk is, maar deze dient voldoende te worden gemotiveerd en te worden afgewogen in het licht van het doel van deze normen, namelijk het voorkomen van milieuhinder in nieuwe situaties.

Detailhandel als thans aan de orde is in de VNG-brochure opgenomen onder SBI-code 52 en reparatie ten behoeve van particulieren onder SBI-code 527, op grond waarvan deze activiteiten zijn ingedeeld in milieucategorie 1.

2.7.6. In de plantoelichting staat dat het bestemmingsplan alleen een regeling biedt voor de aard van de bedrijven. De daadwerkelijke milieueffecten worden meer specifiek geregeld door de Wet milieubeheer, aldus de plantoelichting.

Uit de stukken is voorts gebleken dat het gemeentebestuur zich op het standpunt stelt dat het plan slechts een lijst van mogelijke bedrijven biedt. In een concrete situatie wordt via het regime van de milieuvergunning/milieuwetgeving bepaald of een bepaald bedrijf zich in een concrete situatie kan vestigen, aldus het gemeentebestuur.

Het oordeel van de Afdeling

2.8. Gelet op de in het bestemmingsplan "Hoorn Noord 1968" aan de percelen Drieboomlaan 125 en 127 toegekende bestemming en aanduiding, is op deze percelen sinds 1969 een verzorgend bedrijf toegestaan. Het gebruik van deze percelen voor de rijwielhandel was derhalve, wat het verzorgende element van het bedrijf betreft, onder het voorgaande plan volgens de voor de percelen geldende bestemmingsregeling bij recht toegestaan. De Afdeling stelt voorts vast dat de detailhandelwerkzaamheden van de rijwielhandel voor zover niet begrepen in de in 1979 verleende toestemming op grond van het in 1998 gewijzigde artikel 40, tweede lid, van de voorschriften van het voorgaande bestemmingsplan, met de inwerkingtreding van dat artikel onder het bereik van het overgangsrecht zijn gebracht.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestaande gebruik van de percelen Drieboomlaan 125 en 127 in het vorige plan deels positief was bestemd en deels onder het overgangsrecht viel. Anders dan appellanten lijken te veronderstellen, is van een strikt persoonlijk, niet overdraagbaar gebruiksrecht van de rijwielhandelaar derhalve geen sprake. Gelet hierop zou het opnemen van het door appellanten gewenste persoonsgebonden overgangsrecht tot een te grote beperking van de gerechtvaardigde rechten en belangen van de rijwielhandelaar leiden.

2.8.1. De gemeenteraad heeft, gelet op de omstandigheid dat de detailhandelwerkzaamheden van de rijwielhandel thans meer dan 25 jaar op voornoemde percelen plaatsvinden en gelet op de aard van de omgeving, in redelijkheid ermee kunnen instemmen dat het bestaande gebruik van de percelen ten behoeve van de rijwielhandel als zodanig is bestemd.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is voorts niet gebleken dat het gebruik van voornoemde percelen voor de rijwielhandel op zodanige bezwaren stuit, dat uitsluitend een bestemming overeenkomstig het huidige gebruik zonder enige uitbreidingsmogelijkheden

aanvaardbaar is. Artikel 35 van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, schept de mogelijkheid het maximale bebouwingspercentage van de percelen Drieboomlaan 125 en 127 te verhogen tot 77% en de maximale bouwhoogte tot 6,6 meter. De Afdeling overweegt dat deze wijziging geen dusdanig ingrijpende ruimtelijke en functionele consequenties heeft dat geoordeeld kan worden dat de vrijstellingsbevoegdheid in het onderhavige geval niet aanvaardbaar is.

2.8.2. Door middel van de bestemmingsregeling ten behoeve van het plandeel is niet alleen het huidige gebruik ter plaatse als zodanig bestemd, maar wordt ook de vestiging van andere bedrijven die tot de milieucategorieën 1 en 2 behoren mogelijk gemaakt.

Niet in geschil is dat aan de in de VNG-brochure aanbevolen afstand tussen een bedrijf dat tot milieucategorie 2 behoort en een rustige woonwijk in het onderhavige geval niet kan worden voldaan.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gebleken dat is onderzocht wat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van appellanten zijn van de eventuele vestiging van een van deze andere bedrijven op grond van de in het plan opgenomen regeling voor de bestemming "Bedrijfsdoeleinden".

Het gemeentebestuur stelt zich in dit verband op het standpunt dat bedrijven die tot milieucategorie 2 behoren zich niet zonder meer op de percelen Drieboomlaan 125 en 127 kunnen vestigen, aangezien daartoe een milieuvergunning dient te worden aangevraagd waar de belangen van appellanten aan de orde kunnen komen en zullen worden meegewogen. Het gemeentebestuur kan hierin evenwel niet worden gevolgd, nu het bestemmingsplan de vestiging van bedrijven die tot milieucategorie 2 behoren zonder meer toestaat direct naast de woningen van appellanten. De beoordeling van de milieueffecten zal weliswaar, indien een milieuvergunning is vereist, in het kader van de alsdan te verlenen nieuwe milieuvergunning aan de orde komen, doch dit neemt niet weg dat bij de vaststelling van de bestemming en de daarbij behorende voorschriften voor het onderhavige perceel ook de mogelijke gevolgen voor het woon- en leefmilieu in de directe omgeving dienden te worden meegewogen en beoordeeld. De raad diende daarbij reeds in het kader van de bestemmingsplanprocedure te beoordelen of alle mogelijkheden die het plan biedt voor de vestiging van een ander toegelaten bedrijf in het licht van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat een bestemming niet de vestiging van bedrijven moet toestaan wanneer vaststaat dat de vestiging daarvan wegens de milieueffecten daarvan voor de directe omgeving op grond van de Wet milieubeheer niet mogelijk dan wel om andere redenen bezwaarlijk is.

2.8.3. Gezien het vorenstaande heeft de raad, in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Awb, nagelaten te onderzoeken welke bedrijven die tot milieucategorie 2 behoren in het onderhavige geval aanvaardbaar zijn, daarbij in aanmerking nemende een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van appellanten.

Zoals reeds is overwogen in 2.8. is de Afdeling van oordeel dat de thans op voornoemde percelen gevestigde rijwielhandel kan worden toegestaan.

Gelet op het voorgaande is het plandeel vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De goedkeuring van rechtswege is in zoverre in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Het beroep is gegrond in verband waarmee het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Hieruit volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het in geding zijnde plandeel.

Proceskostenveroordeling

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep, gericht tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 23 mei 2006,

kenmerk 05.40320, gegrond;

II. vernietigt het onder I vermelde besluit;

III. verklaart het beroep, gericht tegen het goedkeuringsbesluit van rechtswege, gegrond;

IV. vernietigt het goedkeuringsbesluit van rechtswege, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan:

het plandeel met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden", betreffende de percelen Drieboomlaan 125 en 127;

V. onthoudt goedkeuring aan het onder IV genoemde plandeel;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder IV vermelde onderdeel;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van

€ 322,00 (zegge: driehonderdtweëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Noord-Holland aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VIII. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Neuwahl

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007

280-464.