

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BL7001
Datum uitspraak	10 maart 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 augustus 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wierden (hierna: het college) aan [appellant sub 2a] vrijstelling verleend voor het realiseren van een nieuwe bedrijfshal en parkeerkelder, het uitbreiden van het bedrijfsterrein en het realiseren van de landschappelijke inpassing en bouwvergunning voor het oprichten van die bedrijfshal en parkeerkelder op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel).

Volledige tekst

200904510/1/H1.

Datum uitspraak: 10 maart 2010

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Wierden,
2. [appellanten sub 2], gevestigd te [plaats], gemeente Wierden,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Almelo van 13 mei 2009 in zaken nrs. 08/417, 08/592 en 08/593 in het geding tussen:

1. [wederpartijen sub 1]
2. [wederpartijen sub 2]
3. [wederpartijen sub 3]

en

het college van burgemeester en wethouders van Wierden.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 augustus 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wierden (hierna: het college) aan [appellant sub 2a] vrijstelling verleend voor het realiseren van een nieuwe bedrijfshal en parkeerkelder, het uitbreiden van het bedrijfsterrein en het realiseren van de landschappelijke inpassing en bouwvergunning voor het oprichten van die bedrijfshal en parkeerkelder op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel).

Bij onderscheiden besluiten van 26 februari 2008 heeft het college de door [wederpartijen sub 1] (hierna tezamen in enkelvoud: [wederpartij sub 1]), [wederpartijen sub 2] (hierna tezamen in enkelvoud: [wederpartij sub 2]), [wederpartijen sub 3] (hierna tezamen in enkelvoud: [wederpartij sub 3]) daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 mei 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Almelo (hierna: de rechtbank) de door [wederpartij sub 1], [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 3] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 26 februari 2008 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op bezwaar neemt. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 juni 2009, en [appellant sub 2a] en [appellant sub 2b] (hierna: tezamen in enkelvoud: [appellant sub 2]) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 juni 2009, hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 23 juli 2009. Het college heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brieven van 17 september en 29 september 2009.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Gedeputeerde staten van Overijssel (hierna: gedeputeerde staten) hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[wederpartij sub 1] heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 15 december 2009 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, de door [wederpartij sub 1], [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 3] tegen het besluit van 17 augustus 2007 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

[wederpartij sub 1], [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 3] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2010, waar het college, vertegenwoordigd door R.A.P. te Wierik en I. Bloemsma, beiden ambtenaar in dienst van de gemeente, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. J.H.B. Averdijk, advocaat te Enschede, en [gemachtigden], en [wederpartij sub 1], vertegenwoordigd door mr. E.F.J.A.M. de Wit, en [wederpartij sub 2], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door A. van Mourik, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), voor zover thans van belang, kan de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

Volgens paragraaf 4.2.9, onder 4, van de "Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen"

(hierna: de handreiking), vastgesteld door gedeputeerde staten, kunnen positief bestemde, niet agrarische bedrijven in het groene gebied (eenmalig) tot maximaal 15% van de bestaande bedrijfsbebouwing uitbreiden. Eenmalige uitbreidingen tot maximaal 25% zijn toegestaan via een wijzigingsbevoegdheid met criteria omtrent noodzaak, milieu en landschap etc. Voor uitbreiding met meer dan 25% van de bestaande bedrijfsbebouwing is een afwijkingsprocedure (van het streekplan) voorgeschreven.

Volgens paragraaf 4.2.3.8 van het "Streekplan Overijssel 2000+" (hierna: het streekplan), voor zover thans van belang, is het beleid er op gericht om bij een beduidende uitbreidingsbehoefte van bedrijven te streven naar een verplaatsing naar een passend bedrijventerrein in de nabijgelegen (grotere) kern of stad. Soms is echter verplaatsing om bedrijfseconomische en/of andere bijzondere redenen uitgesloten of zeer ongewenst. Beperkte uitbreiding kan dan - op basis van onafhankelijke adviezen die deze omstandigheden aantonen - worden toegestaan. In de handreiking wordt dit nader geregeld.

In zeer bijzondere gevallen kan een (aanzienlijk) grotere uitbreiding ter plaatse van een bestaand bedrijf noodzakelijk blijken. Er zal dan sprake moeten zijn van bijzondere omstandigheden die de uitbreiding juist op die plaats noodzakelijk of dringend gewenst maken.

Het toestaan van zo'n uitbreiding die de grenzen uit de handreiking te buiten gaat, zal als een afwijking van het streekplan worden aangemerkt. De regels van hoofdstuk 5.5 zijn daarbij van toepassing.

2.2. Het project is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied '85" (hierna: het bestemmingsplan). Om realisering ervan toch mogelijk te maken, heeft het college krachtens artikel 19, eerste lid, van de WRO vrijstelling van dat plan verleend. Daarbij heeft het gebruik gemaakt van de op 22 mei 2007 door gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar (hierna: de verklaring van geen bezwaar).

2.3. Het college en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat, nu de uitbreiding van het bedrijf in strijd met de handreiking meer dan 15% van de bestaande bedrijfsbebouwing bedraagt en de in hoofdstuk 5.5 van het streekplan neergelegde procedure om daarvan af te kunnen wijken niet is gevolgd, het college wegens strijd met het streekplan geen gebruik had mogen maken van de verklaring van geen bezwaar. Daartoe voeren zij aan dat de rechtbank de voorziene parkeerkelder bij de berekening van de oppervlakte van de uitbreiding buiten beschouwing had moeten laten, nu het streekplan noch het bestemmingsplan voorschriften geeft voor ondergrondse bouwwerken. Indien de kelder niet wordt meegerekend, bedraagt de uitbreiding niet meer dan 15% van de bestaande bedrijfsbebouwing, aldus het college en [appellant sub 2].

2.3.1. Voorop wordt gesteld dat het hier de uitleg van de handreiking betreft. Of in het bestemmingsplan al dan niet iets is geregeld omtrent ondergrondse bouwwerken, is bij de uitleg van de handreiking niet van belang.

De handreiking voorziet in beleidsregels voor het beoordelen van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen. In de handreiking zijn geen afzonderlijke regels opgenomen omtrent ondergrondse bouw. Dit betekent evenwel, anders dan het college en [appellant sub 2] betogen, niet dat de in de handreiking neergelegde beleidsregels niet van betekenis zijn ingeval van ondergrondse bouw. In dit verband verwijst de Afdeling naar haar rechtspraak omtrent bestemmingsplannen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 mei 2008 in zaak nr. [200706138/1](#)). Nu uit de handreiking niet blijkt dat gedeputeerde staten hebben beoogd een onderscheid te maken tussen ondergrondse en bovengrondse bouw en de beoogde

ondergrondse bouw zal worden aangewend voor niet functioneel aan de groene ruimte verbonden gebruiksvormen als bedoeld in paragraaf 4.2.3.8 van het streekplan, dient bij de toepassing van de in paragraaf 4.2.9, onder 4, van de handreiking neergelegde beleidsregel dat de uitbreiding maximaal 15% van de bestaande bedrijfsbebouwing mag bedragen, ook de van het project deeluitmakende parkeerkelder te worden betrokken. Aangezien de uitbreiding van de bestaande bedrijfsbebouwing als gevolg van het project, inclusief kelder, in ruime mate meer dan 25% bedraagt en derhalve in strijd is met de handreiking, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat gedeputeerde staten hebben gehandeld in strijd met het streekplan, zodat het college geen gebruik had mogen maken van de verklaring van geen bezwaar. De stelling van [appellant sub 2] dat het project past binnen de "Omgevingsvisie Overijssel" (hierna: de Omgevingsvisie) en de "Omgevingsverordening Overijssel 2009" (hierna: de Omgevingsverordening) en het toekomstige bestemmingsplan "Buitengebied 2009" leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat deze ten tijde van het besluit op bezwaar nog niet in werking waren getreden. Het betoog faalt.

2.4. Het college en [appellant sub 2] betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bestaande bergingsbedrijf niet positief is bestemd in de zin van de handreiking.

2.4.1. Ingevolge het bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" met de nadere aanduiding "garagebedrijf".

Ingevolge artikel 15, onder A, eerste lid, aanhef en onder c, van de voorschriften van het bestemmingsplan zijn gronden aangewezen voor bedrijfsdoeleinden bestemd voor bedrijven met daarbij behorende bebouwing en erven met dien verstande dat de op de kaart met "garagebedrijf" aangeduide gronden uitsluitend bestemd zijn voor de verkoop, het onderhoud, de reparatie en de stalling van motorvoertuigen.

2.4.2. Bij de beantwoording van de vraag of het bestaande bergingsbedrijf positief is bestemd, heeft de rechtbank terecht de uitleg van de aanduiding "garagebedrijf" voorop gesteld. Zij heeft met juistheid overwogen dat de verkoop, het onderhoud, de reparatie en de stalling van motorvoertuigen functies zijn die in elkaars verlengde liggen en een bedrijf tot een garagebedrijf maken. Het stallen van motorvoertuigen is daarbij ondergeschikt aan de drie overige functies van een garagebedrijf. Een bergingsbedrijf legt zich enkel en alleen toe op het bergen en transporteren van auto's. Onderhoud en reparatie vinden alleen plaats aan de eigen bedrijfsauto's en zijn geheel ondergeschikt aan de hoofdfunctie. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, verschilt het ruimtelijk effect van een bergingsbedrijf van dat van een garagebedrijf. Gelet hierop, heeft zij terecht geoordeeld dat het bergingsbedrijf van [appellant sub 2] in strijd met het bestemmingsplan aanwezig is en derhalve niet positief is bestemd in de zin van de handreiking. De stelling van het college dat niet relevant is dat de aanduiding op de plankaart en het bepaalde in de planvoorschriften niet geheel overeenkomen met de bestaande bedrijfsvoering, omdat uit de toelichting op het bestemmingsplan duidelijk blijkt dat de planwetgever heeft beoogd de in 1985 en 1986 aanwezige bedrijfsactiviteiten positief te bestemmen, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2005 in zaak nr. [200404104/1](#)) de toelichting geen deel uitmaakt van het bestemmingsplan, zodat daaraan geen bindende betekenis toekomt. De toelichting kan dan ook de planvoorschriften en de plankaart niet opzij zetten. De verwijzing door [appellant sub 2] naar een op 20 maart 1974 verleende vrijstelling en bouwvergunning en naar het overgangsrecht van het bestemmingsplan, maakt het voorgaande evenmin anders, nu die omstandigheden, wat daar

ook van zij, niet meebrengen dat het bestaande bergingsbedrijf positief in het bestemmingsplan is bestemd als bedoeld in de handreiking. Voor zover [appellant sub 2] nog betoogt dat de rechtbank met haar oordeel buiten de grenzen van het geschil is getreden, leidt dat evenmin tot het beoogde doel, nu [wederpartij sub 1] dit punt in beroep uitdrukkelijk aan de orde heeft gesteld.

Het betoog faalt.

2.5. Het college en [appellant sub 2] betogen verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat, nu een kaart waarop de uitbreiding van het bedrijfsterrein en de landschappelijke inpassing is weergegeven, ontbreekt, evenals een verzoek van [appellant sub 2] ter realisering van dit gedeelte van het project, niet kan worden beoordeeld of voor dit gedeelte van het project vrijstelling benodigd is. Daartoe voeren zij aan dat op de bij de bouwaanvraag behorende situatietekening de uitbreiding van het bedrijfsterrein is ingetekend en deze derhalve deel uitmaakt van het project.

2.5.1. Gelet op de bij de aanvraag behorende situatietekening, de "Overeenkomst tot realisatie landschapsplan en aanpassen kleur bestaand bedrijfsgebouw Ypeloschoolweg 25-27 Wierden" en het erfinrichtingsplan, waarin uitdrukkelijk wordt ingegaan op de uitbreiding van het bedrijfsterrein en de landschappelijke inpassing, maken die uitbreiding en inpassing deel uit van de aanvraag en is voldoende duidelijk wat deze behelzen. Nu de uitbreiding gedeeltelijk wordt voorzien op gronden met een agrarische bestemming, kan deze niet zonder vrijstelling worden gerealiseerd. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat een verzoek tot realisering van dit gedeelte van het project ontbreekt en dat niet kan worden beoordeeld of daarvoor vrijstelling benodigd is.

Het betoog slaagt.

2.6. De hoger beroepen zijn, gelet op het onder 2.5.1 overwogene, gegrond. Nu het dictum juist is, dient de aangevallen uitspraak te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.7. Bij het besluit van 15 december 2009 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, de tegen het besluit van 17 augustus 2007 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

2.8. [wederpartij sub 1] betoogt dat het college ten onrechte de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening aan het besluit van 15 december 2009 ten grondslag heeft gelegd. Volgens hem dient de aanvraag te worden getoetst aan het destijds geldende beleid, te weten het streekplan en de handreiking.

2.8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 februari 2009 in zaak nr. [200806073/1](#)) vindt ingevolge artikel 7:11 van de Awb op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het primaire besluit plaats. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat het besluit op bezwaar wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar en de te dien tijde geldende rechts- en beleidsregels. Er bestaat geen aanleiding om op dit uitgangspunt een uitzondering te maken. Gelet hierop, is geen grond aanwezig voor het oordeel dat het college in het kader van de heroverweging ten onrechte niet het streekplan en de handreiking als toetsingskader heeft gehanteerd.

Het betoog faalt.

2.9. [wederpartij sub 1], [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 3] betogen voorts dat, nu aan het besluit van 15 december 2009 de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening ten grondslag zijn gelegd, het college in strijd met artikel 7:9 van de Awb heeft gehandeld door hen niet opnieuw te horen.

2.9.1. Ingevolge artikel 7:9 van de Awb wordt, wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

2.9.2. Aan de verlening van de vrijstelling en de handhaving daarvan bij de vernietigde besluiten op bezwaar van 26 februari 2008 heeft het college ten grondslag gelegd dat het project past binnen de handreiking en het streekplan. In het nieuwe besluit op bezwaar heeft het college zich op het standpunt gesteld dat deze zijn komen te vervallen, maar dat het project in overeenstemming is met de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Nu het college aldus andere, nieuwe provinciale (beleids)regels aan de vrijstelling ten grondslag heeft gelegd, moeten de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening worden aangemerkt als na het horen aan het bestuursorgaan bekend geworden feiten of omstandigheden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang zijn geweest. Nu [wederpartij sub 1], [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 3] niet in de gelegenheid zijn gesteld daarover te worden gehoord, is de beslissing op bezwaar in strijd met artikel 7:9 van de Awb genomen. Het verweer van het college dat in het primaire besluit en de vernietigde besluiten op bezwaar al vooruit is gelopen op de inwerkingtreding van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat dit uit die besluiten zelf niet kan worden afgeleid. Uit de door gedeputeerde staten verleende verklaring van geen bezwaar van 22 mei 2007 blijkt evenmin dat daarbij ook de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening reeds zijn betrokken.

Het betoog slaagt.

2.10. Het beroep tegen het besluit van 15 december 2009 is gegrond. Dat besluit dient te worden vernietigd.

2.11. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

2.12. Redelijke toepassing van artikel 43, eerste lid, van de Wet op de Raad van State brengt met zich dat aan [appellant sub 2] het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht door de secretaris van de Raad van State wordt terugbetaald.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wierden van 15 december 2009, kenmerk UIT2009-4428 GG/Bloe, gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wierden van 15 december 2009, kenmerk UIT2009-4428 GG/Bloe;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Wierden tot vergoeding van bij [wederpartijen sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen

proceskosten tot een bedrag van € 322,00 (zegge: driehonderdtweeëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Wierden tot vergoeding van bij [wederpartijen sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

V. gelast dat de secretaris van de Raad van State aan [appellanten sub 2] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 447,00 (zegge: vierhonderdzevenenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, ambtenaar van Staat.

w.g. Van der Spoel w.g. Van Roessel
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 maart 2010

457.