

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BR2305
Datum uitspraak	20 juli 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 oktober 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Woongebieden en bedrijventerreinen, Hilvarenbeek" vastgesteld.

Volledige tekst

201000548/1/R3.

Datum uitspraak: 20 juli 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Fis Benelux projectmanagement B.V., gevestigd te Hilvarenbeek, en anderen,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Hilvarenbeek,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Woongebieden en bedrijventerreinen, Hilvarenbeek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Fis Benelux en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2010, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 juni 2011, waar Fis Benelux en anderen, vertegenwoordigd door mr. W. Krijger, werkzaam bij Krijger Advies, en de raad, vertegenwoordigd door J.J.M. Lubbers-Kluijtmans, werkzaam bij de gemeente, en mr. E. Harleman, werkzaam bij stedenbouwkundig bureau SAB, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan strekt tot actualisering van de bestemmingsplannen voor de woongebieden en bedrijventerreinen Bukkum en Slibbroek in de kern Hilvarenbeek.

2.2. Fis Benelux en anderen betogen dat het plan een onbegrijpelijke systematiek hanteert en onaanvaardbare beperkingen aan hun aldaar gevestigde bedrijven oplegt. Daartoe voeren zij

aan dat ingevolge de voorheen van toepassing zijnde bestemmingsplannen bedrijven waren toegestaan in de milieucategorieën 1 t/m 3 of 1 t/m 4. De bedrijven ter plaatse functioneren volgens hen thans met name in categorie 3.1 of 3.2 en beschikken veelal over grote duurzame bedrijfsgebouwen ten behoeve van deze bedrijfsvoering. In een aantal gevallen worden de bedrijfsgebouwen of terreinen deels verhuurd voor opslag. In het plan zijn de bedrijfsactiviteiten grotendeels teruggebracht tot categorie 2 en is categorie 1 geschrapt. Door de zogenoemde uitsterfconstructie voor bedrijven die op dit moment in een hogere of lagere categorie functioneren, kunnen de gronden en de bedrijfsgebouwen niet meer voor activiteiten in categorie 1 of hoger dan 2 worden verkocht of verhuurd, hetgeen leidt tot een aanzienlijke waardedaling, aldus Fis Benelux en anderen.

Zij voeren voorts aan dat de VNG-brochure, noch de Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) dwingt tot het toepassen van strengere categorieën voor bestaande bedrijven. Blijkens het verhandelde ter zitting bestrijden Fis Benelux en anderen niet langer dat tussen sommige bedrijven en omliggende burgerwoningen wellicht een kleinere afstand bestaat dan de door de raad gehanteerde normafstanden, maar hebben zij gesteld dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het feit dat die (te) geringe afstanden mede veroorzaakt zijn door de wijziging in het plan van de bestemming van bedrijfswoningen in burgerwoningen.

Voorts is volgens hen ten onrechte geen stappenplan vastgesteld als bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van de VNG-brochure, waarvan onder meer een zorgvuldige inventarisatie van de huidige bedrijvigheid en van knelpunten en wensen deel uitmaken. Zij hebben in dit verband betoogd dat velen van hen op basis van informatie van de gemeente of de aanduiding van het plan in de stukken als consoliderend van aard de gevolgen van het plan voor hun bedrijf niet tijdig hebben onderkend en aangemeld. Fis Benelux en anderen hebben verder betoogd dat de lijst van toegestane bedrijven ten onrechte een sterk verkorte versie van de lijst van de VNG-brochure behelst. Zij hebben ter zitting ten slotte nog naar voren gebracht dat de raad er niet in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen om in gevallen waarin slechts een klein gedeelte van het bedrijfsperceel op te korte afstand van woningen is gelegen de lagere categorie voor het hele perceel aan te houden in plaats van meer categorieën per bedrijfsperceel toe te staan.

2.3. Blijkens het bestreden besluit en de plantoelichting heeft de raad met het plan beoogd een milieuzonering aan te brengen op basis van de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" versie 2007 (hierna: de VNG-brochure).

Categorie 1-bedrijven, zelfstandige kantoren en opslag, zijn niet langer toegestaan in navolging van het door de raad onderschreven provinciale beleid dat bedrijven met een dergelijke lage milieubelasting niet op een bedrijventerrein thuishoren. Op percelen die op minder dan 50 meter van de dichtstbijzijnde woningen zijn gelegen is uitsluitend categorie 2 toegelaten, op percelen op meer dan 50 meter maar minder dan 100 meter zijn de categorieën 2 en 3.1 toegestaan en op percelen op meer dan 100 meter van de dichtstbijzijnde woningen zijn de categorieën 2, 3.1 en 3.2 toegestaan. Categorie 4 is, gelet op de daarvoor benodigde afstand van 200 meter tot woonbebouwing, nergens toegelaten.

Voor bestaande bedrijven die in een hogere of lagere categorie vallen dan op basis van het voorgaande kan worden toegestaan is een uitzondering gemaakt. De bestaande bedrijfsactiviteiten mogen worden voortgezet, ook bij verkoop van het bedrijf. De vestiging van een ander bedrijf van hetzelfde bedrijfstype, bijvoorbeeld een schoenenfabriek, is derhalve mogelijk. Derhalve is geen sprake van overgangsrecht, maar van een positieve bestemming van het bedrijfstype, aldus de raad.

2.4. Ingevolge artikel 5.1.1 van de planregels, in samenhang met artikel 1.58 van de definitiebepalingen zijn de voor "Bedrijventerreinen" aangewezen gronden bestemd voor bedrijven als vermeld in de als bijlage bij de planregels en daarvan deel uitmakende Staat van bedrijfsactiviteiten, met inachtneming van de volgende daarin opgenomen categorie-indeling:

a ter plaatse van de aanduiding "bedrijf van categorie 2": bedrijven in milieucategorie 2;

b ter plaatse van de aanduiding "bedrijf ten hoogste tot en met categorie 3.1": bedrijven in milieucategorie 2 en 3.1;

c ter plaatse van de aanduiding "bedrijf ten hoogste tot en met categorie 3.2": bedrijven in milieucategorie 2, 3.1 en 3.2;

met dien verstande dat:

d uitsluitend voor bedrijven die op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt reeds tot een lagere milieucategorie behoren dan blijkt uit de categorie-aanduiding is toegestaan, die lagere milieucategorie eveneens als toelaatbaar geldt;

e uitsluitend voor bedrijven die op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt reeds tot een hogere milieucategorie behoren dan blijkt uit de categorie-aanduiding is toegestaan, het reeds aanwezige bedrijfstype eveneens als toelaatbaar geldt.

2.5. Ingevolge artikel 5.4.1 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 5.1.1, in samenhang met artikel 7.10 van de Wro, voor de vestiging van een bedrijf dat niet vermeld is in de Staat van bedrijfsactiviteiten, mits:

a het bedrijf, wat betreft de aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm alsmede getoetst aan de aangegeven maatgevende milieuaspecten), geacht wordt te kunnen behoren tot middels een aanduiding aangegeven toelaatbare milieucategorieën van de Staat van bedrijfsactiviteiten;

b de aard en de activiteiten van het bedrijf geen onevenredige afbreuk doen aan het woon- en leefklimaat in de omgeving.

Ingevolge artikel 5.4.2 is het college van burgemeester en wethouders voorts bevoegd om ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 5.1.1 voor de vestiging van een bedrijf dat voorkomt in één categorie hoger dan toelaatbaar is gesteld, mits:

a het bedrijf, wat betreft de aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm alsmede getoetst aan de aangegeven maatgevende milieuaspecten), geacht wordt te kunnen behoren tot middels een aanduiding aangegeven toelaatbare milieucategorieën van de Staat van bedrijfsactiviteiten;

b de aard en de activiteiten van het bedrijf geen onevenredige afbreuk doen aan het woon- en leefklimaat in de omgeving.

2.6. De Afdeling stelt voorop dat in het algemeen aan een bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen.

Uit de plantoelichting blijkt dat de raad de in de voorgaande, verouderde plannen voor het plangebied geboden gebruiksmogelijkheden vanuit ruimtelijk en milieuhygiënisch oogpunt

niet langer passend acht. Deze plannen voorzagen voor de gronden van de betrokken bedrijven in de vestiging van bedrijvigheid tot categorie 4. Met het voorliggende plan wordt beoogd een beter evenwicht te bereiken tussen de belangen van de in het plangebied gevestigde bedrijven en de belangen van de omwonenden. Gelet op de afstanden tussen de bedrijven en de omringende woningen heeft de raad besloten de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden van deze gronden te beperken. Daarbij is rekening gehouden met de belangen van de betrokken ondernemers. De raad heeft beoogd een zodanige planregeling te treffen dat het bestaande gebruik dat de ter plaatse gevestigde bedrijven van de gronden maken mag worden voortgezet. In het plan is aldus als uitgangspunt gehanteerd dat het categorisch toestaan van bedrijven uit een hogere of lagere categorie vanuit ruimtelijk- en milieuhygiënisch oogpunt onaanvaardbaar is, maar zijn de bestaande bedrijfstypen met een hogere of lagere categorie gerespecteerd - waaronder, naar de raad ter zitting uitdrukkelijk heeft verklaard, het gebruik van bedrijfsgebouwen voor opslagdoeleinden - en is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid onder meer voor de vestiging van een bedrijf van een hogere categorie dan is toegelaten. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid voor de voorliggende planregeling in zijn algemeenheid kunnen kiezen.

2.7. Uit de plantoelichting blijkt dat de raad bij de zonering van het bedrijfsterrein gebruik heeft gemaakt van de VNG-brochure. Deze heeft een indicatief en globaal karakter en dient als hulpmiddel bij het ontwerpen van een bestemmingsplan voor nieuwe situaties. Het voorliggende plan betreft weliswaar bestaande bedrijventerreinen en bestaande woningen, maar bij de zonering is niettemin uitgegaan van een nieuwe situatie. De raad is bij het toekennen van bestemmingen niet uitgegaan van de bestaande specifieke bedrijven maar van de bestaande bedrijfstypen, ook in de gevallen van de bedrijfstypen met een hogere categorie dan gelet op de in acht te nemen afstanden wenselijk zou zijn. Onder een bedrijfstype wordt verstaan een bedrijf of instelling zoals is omschreven in de Staat van bedrijfsactiviteiten die onderdeel uitmaakt van de regels en meer in het bijzonder die is te vatten onder dezelfde SBI-code als aangegeven in de Staat van bedrijfsactiviteiten. De Afdeling acht deze systematiek van de raad in beginsel niet onredelijk of onbegrijpelijk.

Dat de bij het plan behorende Staat van bedrijfsactiviteiten slechts een beperkt gedeelte van de VNG-brochure omvat, leidt niet tot een ander oordeel, nu blijkens het verhandelde ter zitting veel bedrijven of instellingen uit die brochure niet wenselijk of niet van toepassing zijn op deze bedrijventerreinen, zoals scholen of bedrijven met havenactiviteiten. Bovendien voorziet artikel 5.4.1 in een ontheffingsmogelijkheid van de bepaling in artikel 5.1.1 ten behoeve van de vestiging van een bedrijf dat niet is vermeld in de Staat van bedrijfsactiviteiten.

Ook het betoog van Fis Benelux en anderen dat de bedrijven eerder ter plaatse gevestigd waren dan de burgerwoningen zodat de gevolgen van de mogelijke te korte onderlinge afstanden niet ten laste van de bedrijven mogen worden gebracht, kan niet slagen. De vraag of de woonbebouwing al dan niet van later datum is dan de bedrijven, is in het kader van de vaststelling van een planologische regeling ten behoeve van een duurzame relatie tussen bestaande bedrijventerreinen en bestaande woningen niet van doorslaggevende betekenis. Overigens heeft de raad in het verweerschrift en ter zitting onbestreden gesteld dat in het plan geen panden tot burgerwoning zijn bestemd die onder de vorige planologische regimes de bestemming bedrijfswoning hadden.

2.8. De Afdeling ziet voorts, mede gezien het indicatieve karakter van de VNG-brochure, geen grond voor het oordeel dat de raad gehouden was om het daarin opgenomen stappenplan te volgen.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting heeft de raad bij de voorbereiding van het plan een soortgelijke aanpak gehanteerd en een inventarisatie uitgevoerd van de feitelijke situatie op de bedrijventerreinen. De aan de hand van de zienswijzen en bedrijfscontroles gebleken onjuistheden zijn bij de gewijzigde vaststelling van het plan gecorrigeerd. Een overzicht van de ten tijde van die vaststelling geconstateerde activiteiten op de bedrijventerreinen is in bijlage 3 van de plantoelichting opgenomen.

Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat Fis Benelux en anderen onvoldoende in de gelegenheid zijn geweest om eventuele knelpunten en wensen kenbaar te maken. Daarbij overweegt de Afdeling dat niet is aangetoond dat de betrokken ondernemers, van wie een actieve opstelling ter zake mag worden verwacht, op basis van de weergave van het karakter en de reikwijdte van het plan in de stukken, dan wel anderszins er in redelijkheid van uit hebben kunnen gaan dat de situatie op de bedrijventerreinen ten gevolge van het plan geen wijzigingen zou ondergaan. Voorts is in artikel 5.4.2 voorzien in een ontheffingsmogelijkheid voor het toelaten van een hogere categorie dan in het plan toelaatbaar is gesteld.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de door de raad gevolgde aanpak niet zodanig onzorgvuldig of rechtsonzeker, dat moet worden geoordeeld dat de raad hier niet in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen.

2.9. Met betrekking tot het betoog van Fis Benelux en anderen ter zitting dat had moeten worden gekozen voor differentiatie van de categorieën binnen één bedrijfspersceel, heeft de raad verklaard dat ter zake is aangesloten bij de oude systematiek van één categorie per bouwblok, mede omdat de systematiek van cirkels, die bijvoorbeeld over een bestaand gebouw zouden kunnen komen te liggen, anders moeilijk toepasbaar is. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Het betoog slaagt derhalve ook in zoverre niet.

2.10. De Afdeling ziet ten slotte geen grond voor het oordeel dat de raad vanwege de gestelde verminderde verkoop- of verhuurbaarheid van de bedrijfspanden en de daarmee samenhangende waardevermindering niet in redelijkheid voor de voorliggende plansystematiek heeft kunnen kiezen. Er bestaat geen grond voor de verwachting dat die nadelige invloed zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die door het plan gediend worden.

2.11. In hetgeen Fis Benelux en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is ongegrond.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G.N. Roes en mr. E.

Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.T. Zijlstra, ambtenaar van staat.
w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Zijlstra
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2011

240.