

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW5258
Datum uitspraak	9 mei 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Wouwseweg e.o." vastgesteld.

Volledige tekst

201105839/1/R3.

Datum uitspraak: 9 mei 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A] en Plus Vastgoed B.V., gevestigd te Halsteren respectievelijk De Bilt, en [appellant sub 1B], wonend te Gouda (hierna: [appellant sub 1] en andere),
 2. De naamloze vennootschap N.V. Nederlandse Gasunie, gevestigd te Groningen,
 3. [appellant sub 3], wonend te Halsteren, gemeente Bergen op Zoom,
 4. De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Holonite B.V., gevestigd te Tholen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Wouwseweg e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en andere bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 mei 2011, Gasunie bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 mei 2011, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 mei 2011, en Holonite bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 mei 2011, beroep ingesteld. [appellant sub 3] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 27 juni 2011.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en andere, Holonite en Gasunie hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 maart 2012, waar [appellant sub 1] en andere, vertegenwoordigd door mr. M.G.J. Maas-Cooymans, advocaat te Rotterdam, Gasunie, vertegenwoordigd door mr. G.H. Bouman, advocaat te Groningen, [appellant sub 3],

vertegenwoordigd door mr. G.H. Blom, Holonite, vertegenwoordigd door P. Konings, bijgestaan door mr. M.P. Wolf, advocaat te Breda, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.E.C. Mutsaers, drs. G.C. Kusters en ir. J. van Mierlo, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in herontwikkeling van het bedrijventerrein Wouwseweg tot een gebied met gemengde functies.

Het beroep van [appellant sub 1] en andere

2.2. [appellant sub 1] en andere komen op tegen de vaststelling van artikel 4.1.1., aanhef en onder g, van de planregels. Ingevolge deze planregel is op gronden met de bestemming "Gemengd" ter plaatse van de aanduiding "supermarkt" detailhandel in dagelijkse goederen toegestaan. Weliswaar ontbreekt een dergelijke aanduiding op de verbeelding, maar de mogelijkheid is wel opgenomen in de planregels. In de plantoelichting wordt uitgegaan van de komst van supermarkten op het zogenaamde Hemi-terrein, welk terrein bij de gewijzigde vaststelling van het plan buiten het plangebied is gelaten. [appellant sub 1] en andere vrezen dat bij het in procedure brengen van een afzonderlijk bestemmingsplan voor het Hemi-terrein aansluiting wordt gezocht bij de in de regels van het onderhavige plan opgenomen mogelijkheid voor de vestiging van een supermarkt, zonder dat daarbij de beperking is gesteld dat deze uitsluitend bedoeld is voor de verplaatsing van een bestaande supermarkt uit Halsteren.

2.2.1. De verbeelding bevat geen aanduiding "supermarkt". Artikel 4.1.1., aanhef en onder g, van de planregels blijft daardoor zonder betekenis. Het plan voorziet derhalve niet in een supermarkt. Voorts ligt het Hemi-terrein buiten het plangebied. Vernietiging van voornoemde bepaling zal niet leiden tot het door [appellant sub 1] en andere gewenste resultaat aangezien het plan geen verandering van de juridisch-planologische situatie van het Hemi-terrein tot gevolg heeft. Daargelaten dat aan de plantoelichting geen juridische betekenis kan worden toegekend volgt uit het bestreden besluit overigens dat de discussie over de vestiging van een supermarkt op het Hemi-terrein nog niet is afgerond en dat mede om die reden voor dat terrein een afzonderlijk bestemmingsplan in procedure zal worden gebracht. Daartegen kunnen [appellant sub 1] en andere desgewenst rechtsmiddelen aanwenden.

Gezien het voorgaande mist het beroep van [appellant sub 1] en andere feitelijke grondslag. Het beroep van [appellant sub 1] en andere is ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 3] en Gasunie

2.3. [appellant sub 3] komt op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de aanduidingen "nutsbedrijf" ter plaatse van het gasontvangststation en het gasverdeelstation op het perceel Wouwseweg 11, grenzend aan zijn woonperceel [locatie]. Hij stelt dat de volgens het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Barim) aan te houden afstand van deze stations tot zijn woning niet wordt gehaald en hij is bezorgd over zijn veiligheid. De raad heeft zich volgens hem ten onrechte op het standpunt gesteld dat het gaat om een bestaande, historisch gegroeide, situatie waarvoor in dit bestemmingsplan geen oplossing wordt gezocht en dat het voornemen bestaat tegen de overschrijding van de afstandseisen handhavend op te treden. Volgens [appellant sub 3] had de raad alternatieve locaties voor zijn woning moeten onderzoeken als aan de afstandseisen niet kan worden voldaan.

2.4. Gasunie komt op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen-erf"

ter plaatse van het perceel [locatie]. Zij stelt dat de aanwezige woning een bedrijfswoning is bij het gasontvangststation op het perceel Wouwseweg 11 die door [appellant sub 3] van de gemeente is gekocht. In de met [appellant sub 3] gesloten overeenkomst is volgens haar vastgelegd dat de verkoop nimmer belemmeringen voor het gasontvangststation mag opleveren. Door de bedrijfswoning te bestemmen als burgerwoning kan niet langer aan de afstandseisen van het Barim worden voldaan. Om recht te doen aan de overeenkomst en de belangen van Gasunie, die volgens haar zwaarder wegen dan de belangen van [appellant sub 3], had de woning als bedrijfswoning moeten worden bestemd. Aan dit alternatief is de raad voorbijgegaan.

2.5. Gelet op artikel 3.12, lid 6, van het Barim bedraagt de veiligheidsafstand tussen de woning [locatie] en het gasontvangststation minimaal 15 meter. Uit onderzoek is gebleken dat niet aan deze afstand wordt voldaan.

Volgens het bestreden besluit wordt in het kader van dit plan geen oplossing gezocht voor deze bestaande situatie die historisch gegroeid en zeer complex is. De strijdigheid met het Barim kan volgens de raad niet blijven voortbestaan en het gemeentebestuur is voornemens daartegen handhavend op te treden.

2.6. Niet in geschil is dat met de afstand tussen de woning van [appellant sub 3], die gelet op daaraan toegekende woonbestemming moet worden aangemerkt als een kwetsbaar object in de zin van het Barim en het Besluit externe veiligheid inrichtingen, en het gasontvangststation respectievelijk het gasverdeelstation, niet aan de in het Barim genoemde minimumafstand in verband met de veiligheid kan worden voldaan. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat met een positieve bestemming van zowel de burgerwoning als van de bedrijfsgebouwen naleving van het Barim niet mogelijk is.

Het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is, betekent niet dat in het geheel geen betekenis behoeft te worden toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen van het gasontvangststation en het gasverdeelstation voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande historisch gegroeide situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht. Dit is met name het geval als de veiligheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd. De Afdeling is van oordeel dat de raad er geen blijk van heeft gegeven zich ervan te hebben vergewist of, gelet op de inwerkingtreding van het Barim en de daarin opgenomen veiligheidsafstanden, in redelijkheid doorslaggevend belang kan worden toegekend aan het voortzetten van de bestaande situatie.

2.7. In hetgeen Gasunie en [appellant sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover dit betrekking heeft op de bestemming "Bedrijf" en de aanduidingen "nutsbedrijf" ter plaatse van het gasontvangststation en het gasverdeelstation op het perceel Wouwseweg 11 en de bestemming "Wonen-erf" ter plaatse van het perceel [locatie], in strijd met de zorgvuldigheid is vastgesteld. De beroepen van Gasunie en [appellant sub 3] zijn in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

2.8. Voorts komt Gasunie op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen-erf" aan de andere zijde van haar perceel Wouwseweg 11, alsmede het plandeel met de bestemming "Bedrijf" nabij het gasontvangststation, voor zover deze bestemmingen zijn gelegd over de belemmeringstrook als bedoeld in het Besluit Externe veiligheid

buisleidingen (hierna: Bevb) van de daar aanwezige gasleiding. Verwacht mag worden dat toekomstige woningeigenaren erfafscheidingen op gaan richten. Op een afstand van twee meter van de leiding is dat gevaarlijk en op grond van artikel 14, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bevb niet toegestaan.

2.8.1. Ingevolge artikel 14, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bevb bevat een bestemmingsplan waarbij aan gronden de bestemming wordt toegewezen die de aanwezigheid van een buisleiding toelaat, in elk geval voor de belemmeringenstrook geen nieuwe bestemmingen die het oprichten van bouwwerken toestaan.

Ingevolge het derde lid wordt, voor zover in een bestemmingsplan de bevoegdheid wordt opgenomen om in afwijking daarvan bij omgevingsvergunning het oprichten van bouwwerken in de belemmeringenstrook toe te staan, daarbij bepaald dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend voor zover de veiligheid met betrekking tot de in de belemmeringenstrook gelegen buisleiding niet wordt geschaad en geen kwetsbaar object wordt toegelaten.

2.8.2. Ter plaatse van de belemmeringenstrook van de gasleiding rust mede de bestemming "Leiding-Gas".

Ingevolge artikel 9, lid 9.1, van de planregels zijn de voor "Leiding-Gas" aangewezen gronden ter plaatse en binnen een afstand van 4 meter aan weerszijden van de aanduiding, behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor de aanleg en instandhouding van een gasleiding en de belangen van de gasleiding bestaande uit een ongestoorde nuts- en energievoorziening en de veiligheid.

Ingevolge lid 9.2 zijn op de in lid 9.1 bedoelde gronden bouwwerken ten behoeve van de overige voor deze gronden geldende regels niet toegestaan, met uitzondering van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals meet- en regelkasten, die noodzakelijk zijn voor een doelmatig beheer van de aangegeven leiding.

Ingevolge lid 9.3 kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in lid 9.2 ten behoeve van bouwwerken, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het doelmatig functioneren van leidingen en de veiligheid daarvan;
- b. vooraf schriftelijk advies is ingewonnen bij de beheerder van de betrokken leidingen omtrent het onder in lid a gestelde.

2.8.3. Uit artikel 14 van het Bevb volgt dat het oprichten van bouwwerken binnen de belemmeringenstrook van een leiding slechts onder de daar genoemde voorwaarden in een bestemmingsplan is toegestaan. Met artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels wordt niet aan deze voorwaarden voldaan. Voor de verlening van een ontheffing is niet voldoende dat geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het doelmatig functioneren van leidingen en de veiligheid daarvan, nu ingevolge artikel 14, derde lid, van het Bevb de veiligheid met betrekking tot de in de belemmeringenstrook gelegen buisleiding in het geheel niet mag worden geschaad. Dit artikel biedt geen grondslag voor de in artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels opgenomen beoordelingsruimte.

2.8.4. In hetgeen Gasunie heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 14, derde lid van het Bevb. Het beroep van Gasunie is in zoverre gegrond, zodat het bestreden

besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2.8.5. Voor een vernietiging van de woon- en bedrijfsbestemming waarop de medebestemming "Leiding-Gas" rust zoals door Gasunie verzocht ziet de Afdeling, gelet op de mogelijkheid in het Bevb om bij omgevingsvergunning voor afwijking van de planregels het oprichten van bouwwerken in de belemmeringenstrook toe te staan, geen aanleiding.

2.8.6. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder c, van de Awb artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels zelf voorzienend vast te stellen overeenkomstig artikel 14, derde lid van het Bevb en te bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit voor zover dat is vernietigd. De Afdeling acht het, gelet op de geringe wijziging van de betreffende planregel, niet aannemelijk dat derdebelanghebbenden daardoor in hun belangen worden geschaad.

Het beroep van Holonite

2.9. Holonite komt op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3" ter plaatse van haar bedrijfsperceel aan de Industrieweg 1, alsmede de plandelen binnen een zone van 100 meter van dat perceel, voor zover daarin al dan niet bij recht woningen zijn toegelaten. Zij stelt dat de raad met voornoemde aanduiding voorbij gaat aan haar bestaande rechten, nu het bedrijf, dat composietstenen afbouwproducten maakt voor de bouw van woningen, kantoren en bedrijven, volgens haar moet worden ingedeeld in categorie 4.1 (kunststofverwerkende bedrijven, zonder fenolhars) uit de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" (hierna: de VNG-brochure) en niet in categorie 3.2 (minerale productiefabrieken n.e.g.) uit die brochure. Daartoe verwijst zij naar de categorie-indeling in het voorheen geldende bestemmingsplan, de op 12 februari 2009 aan haar verleende milieuvergunning en een controleverslag van de Regionale Milieudienst West-Brabant van 3 mei 2011. Volgens haar is met de aanduiding het bestaande legale gebruik ten onrechte onder het overgangsrecht gebracht. Voor zover in het plan woningen zijn toegelaten binnen de bij een bij categorie 4.1 behorende richtafstand van 100 m voor een gemengd gebied wordt daarmee haar bedrijfsvoering belemmerd.

Voorts zijn volgens Holonite de op het perceel aanwezige bouwwerken voor zover hoger dan 3 m en buiten het bouwvlak gelegen niet als zodanig bestemd.

2.9.1. Anders dan gesteld, kan uit het controleverslag van de Regionale Milieudienst West-Brabant van 3 mei 2011 niet worden afgeleid dat de bedrijfsactiviteiten volgens deze dienst moeten worden gerekend tot milieucategorie 4.1 uit de VNG-brochure, nu daaruit slechts valt op te maken dat naar aanleiding van het bezoek is gebleken dat categorie 4.4a uit onderdeel C, bijlage I van het Besluit omgevingsrecht van toepassing is. Dit Besluit kent een ander toetsingskader.

De raad heeft zich bij de toekenning van de milieucategorie voor het bedrijf van Holonite gebaseerd op de op 12 februari 2009 aan haar verleende milieuvergunning en de zienswijze van Holonite tegen het ontwerp-bestemmingsplan, waarin eveneens van milieucategorie 3.2 wordt uitgegaan. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het aandeel kunststof in het productieproces een indeling in de hogere categorie kunststofverwerkende bedrijven uit de VNG-brochure niet rechtvaardigt.

Aan bestemmingsplannen kunnen geen blijvende rechten worden ontleend. Nu het gebruik zoals toegestaan in de milieuvergunning als zodanig is bestemd en op kortere afstand dan de door Holonite bestreden plandelen reeds woningen staan die bepalend zijn voor de milieubelasting van Holonite, leidt de indeling van het bedrijf in de milieucategorie 3.2 ten

opzichte van het voorgaande bestemmingsplan niet tot een verdergaande beperking van de bedrijfsvoering. Dat het omliggende plangebied volgens Holonite niet kan worden gekwalificeerd als een gemengd gebied in de zin van de VNG-brochure, maar moet worden gekwalificeerd als een gebied met functiemenging laat het voorgaande onverlet.

2.9.2. Wat betreft het betoog over de bestaande bouwwerken voorziet artikel 12, lid 12.2, van de planregels in een bestemming bij recht voor bestaande bouwwerken die in hoogte afwijken van de in het plan opgenomen maximum hoogte. Voorts mogen gelet op artikel 3.2, lid 3.2.1, onder 1 bouwwerken geen gebouw zijnde ook buiten het bouwvlak worden opgericht. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

2.10. Holonite komt voorts op tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf" met de aanduidingen "bedrijfswoning" en "vrijstaand" in het gebied tussen de Wouwseweg en de Industrieweg. Zij stelt dat de woningen vrijstaand zijn, derhalve bedoeld voor burgerbewoning, en als zodanig hadden moeten worden bestemd.

2.10.1. Volgens pagina 19 van de plantoelichting is op dit binnenterrein kleinschalige bedrijvigheid voorgestaan in combinatie met een bedrijfswoning. Om versnippering te voorkomen van bedrijven en bedrijfswoningen is er voor gekozen om de bedrijfskavel duidelijk te scheiden van de kavel voor de bedrijfswoning.

Ingevolge artikel 1, lid B, onder b4, van de planregels wordt onder een bedrijfswoning verstaan een woning in of bij een gebouw of op dan wel bij een terrein bestemd voor een huishouden waarvan is aangetoond dat huisvesting daar, gelet op de bedrijfsvoering, in overeenstemming met de bestemming, noodzakelijk is.

Gelet op artikel 1, lid B, onder b4, van de planregels kunnen de bedrijfswoningen niet voor burgerbewoning worden gebruikt, hetgeen volgens de plantoelichting ook niet de bedoeling van de planwetgever is geweest. Er bestond dan ook geen aanleiding voor de raad de woningen te bestemmen voor burgerbewoning.

2.11. Voor zover Holonite bezwaar maakt tegen de keuze van de raad om het perceel achter haar bedrijfsperceel, waarop volgens het ontwerp van het plan een supermarkt was voorzien, bij de vaststelling buiten het plangebied te laten waardoor, gelet op de milieuzonering, een rechtsonzekere situatie ontstaat overweegt de Afdeling als volgt.

Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening komt de raad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

In hetgeen Holonite heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat blijkens het bestreden besluit over de invulling van het terrein en de supermarkt veel discussie is en die discussie en de feitelijke afhandeling enige tijd vergt. Om de planning van de herontwikkeling van het bedrijventerrein niet in gevaar te brengen is het perceel uit het plangebied gehaald. Wanneer er meer duidelijkheid is over de gewenste ontwikkelingen wordt hiervoor een apart bestemmingsplan in procedure gebracht.

2.12. In hetgeen Holonite heeft 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, voor zover bestreden, 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 van Holonite is ongegrond.

2.13. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van Gasunie is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Voor een proceskostenveroordeling van [appellant sub 1] en andere en Holonite bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van de naamloze vennootschap N.V. Nederlandse Gasunie en van [appellant sub 3] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bergen op Zoom van 31 maart 2011, kenmerk RVB10-0145, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Wouwseweg e.o." voor zover dit betreft;

a. de bestemming "Bedrijf" en de aanduidingen "nutsbedrijf" ter plaatse van het perceel Wouwseweg 11 en de bestemming "Wonen-erf" ter plaatse van het perceel Wouwseweg 9;

b. artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder a, van de planregels als volgt komt te luiden:

a. de veiligheid met betrekking tot de gasleiding niet wordt geschaad en geen kwetsbaar object wordt toegelaten;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. verklaart het beroep van [appellante sub 1A] en Plus Vastgoed B.V. en van [appellant sub 1B] en het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Holonite B.V. ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor N.V. Nederlandse Gasunie en € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 3] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kegge
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 mei 2012

429.