

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY3026
Datum uitspraak	14 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 april 2011 heeft het college aan de gemeente Reimerswaal, omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een brandweerkazerne op het perceel Burenpolderweg 1 te Yerseke (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201201720/1/A1.

Datum uitspraak: 14 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend te Yerseke, gemeente Reimerswaal,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 2 februari 2012 in zaak nr. 11/778 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal.

Procesverloop

Bij besluit van 6 april 2011 heeft het college aan de gemeente Reimerswaal, omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een brandweerkazerne op het perceel Burenpolderweg 1 te Yerseke (hierna: het perceel).

Bij besluit van 28 juli 2011 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 februari 2012, gerectificeerd bij uitspraak van 27 februari 2012, heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 28 juli 2011 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand worden gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2012, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door M. de Koeijer, en het college, vertegenwoordigd door ing. J. Aarnoudse en mr. K.C. de Rijk, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is daar de gemeente, vertegenwoordigd door P.C.E. Kil en G. van Die, beiden werkzaam bij de gemeente, gehoord.

Overwegingen

1. [appellant] en anderen komen in hoger beroep tegen het in stand laten door de rechtbank van de rechtsgevolgen van het besluit van 28 juli 2011.

2. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gemeente niet als derde-belanghebbende kan worden aangemerkt, dan wel dat de personen die de gemeente bij de rechtbank vertegenwoordigden, niet als zodanig konden optreden, omdat zij niet werkzaam zijn op de locatie waar de blusgroep Yerseke is gevestigd, maar op het gemeentehuis te Kruiningen.

2.1. De Afdeling stelt vast dat de gemeente als houdster van de omgevingsvergunning reeds daarom belanghebbende is. Niet valt in te zien waarom bij de gemeente werkzame personen de gemeente niet zouden kunnen vertegenwoordigen in haar hoedanigheid van vergunninghoudster.

Het betoog faalt.

3. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, voor zover thans van belang, wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan.

Ingevolge het eerste lid, aanhef en onder d, voor zover thans van belang, wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.

Ingevolge artikel 2.22, eerste lid, worden in een omgevingsvergunning het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft, duidelijk beschreven.

Ingevolge artikel 3.7, eerste lid, is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op de

voorbereiding van besluiten, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, of artikel 2.12, tweede lid.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Kom Yerseke" rust op het perceel de bestemming "Maatschappelijke doeleinden (M)".

Ingevolge artikel 1, onder 13, van de planvoorschriften, is een bouwvlak een op de kaart aangegeven vlak, waarmee de gronden zijn aangeduid waarop gebouwen zijn toegelaten.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, zijn de gronden op de kaart aangewezen voor "Maatschappelijk doeleinden (M)" ter plaatse van de gronden zonder subbestemming, bestemd voor de uitoefening van het openbaar bestuur, de dienstverlening van overheidswege, sociale en culturele doeleinden, de godsdienstuitoefening, het onderwijs, de bejaardenzorg met bijbehorende bewoning, de volksgezondheid en daarmee gelijk te stellen instellingen en bijbehorende voorzieningen zoals ontsluitingswegen, parkeervoorzieningen, groen en water.

Ingevolge het tweede lid, mogen ten behoeve van de (sub)bestemming uitsluitend worden gebouwd:

- a. gebouwen,
- b. bouwwerken, geen gebouw zijnde.

4. [appellant] en anderen wonen in de nabijheid van de inmiddels gerealiseerde brandweerkazerne.

5. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, nu de definitie van het begrip 'bouwvlak' in artikel 1, onder 13, van de planvoorschriften te ruim is. Hierdoor, alsmede door de omstandigheid dat in het renvooi bij de plankaart een verklaring van het begrip ontbreekt, is volgens [appellant] en anderen ter plaatse geen bouwvlak voorzien en is de brandweerkazerne voorzien op gronden waarop geen gebouwen zijn toegelaten. Omdat deze situatie rechtsonzekerheid tot gevolg heeft, had de rechtbank artikel 1, onder 13, van de planvoorschriften, buiten toepassing behoren te laten, aldus [appellant] en anderen.

[appellant] en anderen betogen tevens dat de brandweerkazerne niet kan worden geschaard onder de bestemming "Maatschappelijke doeleinden (M)", omdat brandweerkazernes ook voorkomen op de bij het bestemmingsplan horende Staat van Bedrijfsactiviteiten en daar zijn ingedeeld in milieucategorie 3.1. Om die reden is een brandweerkazerne een bedrijfsmatige activiteit die niet valt te rijmen met maatschappelijke doeleinden als bedoeld in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften. Ook indien de brandweerkazerne wél onder de bestemming "Maatschappelijke doeleinden (M)" kan worden geschaard, had volgens hen in het planvoorschrift of op de plankaart de maximaal toelaatbare milieucategorie moeten worden opgenomen. Ook uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt dat de planwetgever op het perceel milieuzonering heeft willen toepassen. Omdat planvoorschrift en plankaart niet van een milieuaanduiding zijn voorzien, had de rechtbank ook artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften, voor zover het de aanduiding

'dienstverlening van overheidswege' betreft, buiten toepassing behoren te laten. [appellant] en anderen betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college onderzoek had moeten verrichten naar de milieuhinder die de omwonenden zullen ondervinden door realisering van de brandweerkazerne. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college mocht afwijken van de afstand van 50 m tussen een woonwijk en een activiteit van milieucategorie 3.1, die wordt aanbevolen in de handreiking "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-handreiking). Om met het voorgaande rekening te kunnen houden, had het college de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wabo dienen te volgen, en had het niet mogen volstaan met het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wabo.

[appellant] en anderen betogen tot slot dat de rechtbank zich ten onrechte niet heeft uitgesproken over hun betoog dat het college in strijd heeft gehandeld met artikel 2.22, eerste lid, van de Wabo, door in de verleende omgevingsvergunning niet te vermelden onder welke milieucategorie de brandweerkazerne moet worden geschaard.

5.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit artikel 1, onder 13, van de planvoorschriften voldoende duidelijk kan worden opgemaakt binnen welke grenzen op het perceel mag worden gebouwd. In het renvooi bij de bestemmingsplankaart staat geen verklaring van de wijze waarop een bouwvlak op die kaart is weergegeven. Het renvooi bevat echter wel de informatie dat de op de kaart weergegeven dunne lijnen verwijzen naar kadastrale en topografische gegevens. Voorts is weergegeven dat met de iets dikkere lijnen de bestemmingsgrenzen worden aangeduid. Hieruit volgt dat de rechthoeken die met de dikste lijnen zijn afgebeeld, de bouwvlakken zijn. Daardoor bestaat over het bestaan en de ligging van het bouwvlak op het perceel geen onduidelijkheid. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien artikel 1, onder 13, van de planvoorschriften buiten toepassing te laten.

Dat in de toelichting op het bestemmingsplan naar het renvooi wordt verwezen, geeft, anders dan [appellant] en anderen betogen, geen grond voor een ander oordeel. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 maart 2012 in zaak nr. 201108274/1/A1), zijn de op de plankaart aangegeven bestemming en de daarbij behorende voorschriften beslissend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met een bestemmingsplan. De toelichting heeft in dit verband in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften op zichzelf noch in hun samenhang duidelijk zijn. Nu het planvoorschrift en de plankaart op zichzelf duidelijk zijn, kan aan de toelichting bij het bestemmingsplan geen doorslaggevende betekenis worden toegekend.

De rechtbank heeft gezien het vorenstaande terecht overwogen dat het bouwplan is voorzien binnen het bouwvlak dat op de plankaart is ingetekend.

Het betoog faalt in zoverre.

5.2. Het betoog van [appellant] en anderen dat een brandweerkazerne niet onder de bestemming "Maatschappelijke doeleinden (M)" kan worden geschaard, waardoor het bouwplan in strijd is met artikel 16 van de planvoorschriften, faalt evenzeer. Brandbestrijding is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat onder het begrip 'dienstverlening van overheidswege' meer activiteiten kunnen worden begrepen, maakt het begrip niet onduidelijk. De bij het bestemmingsplan behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten heeft betrekking op planvoorschriften waarin naar deze Staat van Bedrijfsactiviteiten wordt

verwezen. In artikel 16 van de planvoorschriften is een zodanige verwijzing niet opgenomen. Voor het oordeel dat artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a buiten toepassing zou moeten worden gelaten voor zover het de aanduiding 'dienstverlening van overheidswege' betreft, bestaat dan ook geen aanleiding. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Het betoog van [appellant] en anderen dat uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt dat de planwetgever heeft beoogd ook ter plaatse van het perceel milieuzonering toe te passen, wat daarvan zij, leidt niet tot een andere conclusie. Nu de op de plankaart aangegeven bestemming en de daarbij behorende voorschriften op zichzelf duidelijk zijn, kan de vraag of het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, aan de hand daarvan worden beantwoord.

5.3. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is het bouwplan niet in strijd met het bestemmingsplan. Daarom heeft het college, gelet op artikel 3.7, eerste lid, en artikel 3.10, eerste lid van de Wabo, bij het verlenen van de omgevingsvergunning terecht de reguliere voorbereidingsprocedure toegepast. Nu geen strijd met het bestemmingsplan bestaat, stond het het college, gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, niet vrij om te onderzoeken of door het bouwplan het woon- en leefklimaat van [appellant] en anderen onevenredig wordt geschaad. Een belangenafweging in dat kader mocht dan ook niet worden uitgevoerd.

Het betoog faalt ook in zoverre.

5.3.1. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat het college in de verleende omgevingsvergunning ten onrechte niet heeft vermeld onder welke milieucategorie de brandweerkazerne moet worden geschaad. Een vereiste daartoe volgt niet uit artikel 2.22, eerste lid, van de Wabo. Van strijd met die bepaling is daarom geen sprake. De rechtbank is terecht van hetzelfde uitgegaan.

Het betoog faalt.

6. [appellant] en andere betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat het advies van de welstandscommissie van 9 juni 2011, dat het college aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd, tot stand is gekomen in strijd met de procedure die in de Welstandsnota 2004 (hierna: de welstandsnota) is opgenomen. Ook heeft de rechtbank miskend dat de inhoud van het welstandsadvies zodanige gebreken vertoont dat het college dit advies niet aan zijn besluitvorming ten grondslag had mogen leggen. [appellant] en anderen voeren hiertoe aan dat bijzondere objecten, als een brandweerkazerne, in de welstandsnota niet expliciet zijn uitgezonderd, zodat de welstandscriteria ook op deze objecten van toepassing zijn. De welstandscommissie had daarom dienen te motiveren waarom de brandweerkazerne, waarvoor kleuren, materialen en afmetingen zijn gebruikt die gebruikelijk zijn op een bedrijventerrein, past in de omgeving, die bestaat uit de karakteristieke en beeldbepalende panden aan de Meulemeesterstraat waar zij woonachtig zijn, en waarom het gebruik van afwijkende materialen is toegestaan.

6.1. Volgens de welstandsnota behoort het perceel tot de categorie 'neutrale gebieden' en de subcategorie 'neutrale woongebieden'. In de gebiedsgerichte welstandscriteria voor deze categorieën is opgenomen dat geprofileerde platen, waaronder dakpanplaten en damwandplaten, zijn uitgesloten. De gevels van de brandweerkazerne zijn van geprofileerde platen voorzien. In de welstandsnota staat dat wanneer wordt afgeweken van de gebiedsgerichte criteria, de welstandscommissie het college, al dan niet op grond van de algemene welstandscriteria, gemotiveerd dient te adviseren.

In het welstandsadvies is vermeld dat de brandweerkazerne positief is beoordeeld op haar

situering, hoofdvorm, architectonische uitwerking, materiaaltoepassing en kleurstelling. Verder is vermeld dat het gebouw zich door het toepassen van hellende daken voegt naar de gebouwde omgeving en dat de gevels die naar het openbaar gebied zijn gericht, een voldoende open karakter hebben. De architectonische vormgeving is op een consistente manier toegepast van de hoofdropzet naar de detaillering. Tevens is vermeld dat de uitzonderlijke functie van het gebouw het gebruik van gevelmaterialen die minder gebruikelijk zijn in een omgeving van voornamelijk woningbouw, verantwoordt.

Het college heeft ter zitting toegelicht dat de welstandscommissie het bouwplan heeft getoetst aan de welstandsnota, waarbij de beoordeling, gezien de uitzonderlijke functie van de brandweerkazerne, los van de algemene welstandscriteria heeft plaatsgevonden. Deze beoordeling heeft haar neerslag gevonden in het gemotiveerde advies van 9 juni 2011, aldus het college. De Afdeling acht de afwijking van het gestelde in de welstandsnota in dit geval voldoende gemotiveerd in dat advies, zodat het college dit aan zijn besluitvorming ten grondslag kon leggen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

7. Het betoog van [appellant] en anderen dat de rechtbank heeft miskend dat zij in het kader van de welstandstoetsing ten onrechte niet zijn gehoord, faalt. Daartoe bestaat geen wettelijke verplichting.

8. [appellant] en anderen betogen verder dat de rechtbank, in navolging van het college, heeft miskend dat, zoals door de VeiligheidsRegio Zeeland is geconcludeerd in haar memo van 9 oktober 2009, de ideale locatie voor de brandweerkazerne aan de Korringaweg te Yerseke is gelegen.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 13 oktober 2010 in zaak nr. 201001648/1/H1), dient het bestuursorgaan te beslissen op de aanvraag, zoals die is ingediend. Indien een plan op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van die alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Het college heeft ter zitting toegelicht dat zijn voorkeur voor een brandweerkazerne op deze locatie wordt ingegeven door de omstandigheid dat hier al tientallen jaren een brandweervoorziening is gevestigd alsmede door de omstandigheid dat het onzeker was of de gemeente aan de Korringaweg gronden zou kunnen aankopen. Deze toelichting in aanmerking genomen, is niet aannemelijk geworden dat de locatie aan de Korringaweg een alternatief vormt dat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden gerealiseerd dan de bouw op de locatie waarop de omgevingsvergunning ziet. De rechtbank is terecht van hetzelfde uitgegaan.

Het betoog faalt.

9. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank, door te overwegen dat de toetsing van het bouwplan zich beperkt tot het limitatief-imperatieve stelsel als opgenomen in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, ten onrechte is voorbijgegaan aan de gronden die betrekking hebben op de parkeerbehoefte, de parkeerproblematiek, de kwaliteit van de bodem, de erfontsluitingsweg, de gangbare wegbreedte, de gemeentelijke uitoefening van het eigendomsrecht en de aanbestedingsregels.

9.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college het bouwplan uitsluitend diende te toetsen aan de gronden voor weigering die zijn opgenomen in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Zij heeft tevens terecht overwogen dat de gronden die betrekking hebben op de

kwaliteit van de bodem, de erfontsluitingsweg, de gangbare wegbreedte, de gemeentelijke uitoefening van het eigendomsrecht en de aanbestedingsregels niet tot dat toetsingskader behoren.

Ten aanzien van de parkeerbehoefte en de parkeerproblematiek, in verband waarmee [appellant] en anderen betogen dat het bouwplan in strijd is met de Bouwverordening Reimerswaal, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat [appellant] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat 14 parkeerplaatsen op het eigen terrein onvoldoende zouden zijn om in de parkeerbehoefte te voorzien. Hierbij heeft zij van belang mogen achten dat het aantal vrijwillige brandweerlieden maximaal 18 bedraagt, dat deze niet allen tegelijk zullen uitrukken en dat een aantal van hen zich per fiets naar de brandweerkazerne zal verplaatsen.

Het betoog faalt.

10. [appellant] en anderen voeren tevens gronden aan die betrekking hebben op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Middelburg van 19 mei 2011 over het onderhavige bouwplan, op een eerder bouwplan voor een brandweerkazerne op het perceel, en op de wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gekomen. Nu deze gronden buiten de kaders van de onderhavige procedure vallen, worden zij buiten beschouwing gelaten.

11. Het betoog van [appellant] en anderen dat de rechtbank heeft miskend dat het college bewust onzorgvuldig heeft gehandeld om het bouwplan zo snel mogelijk te kunnen realiseren faalt eveneens. [appellant] en anderen hebben ter onderbouwing van dit betoog geen concrete gegevens aangedragen die daarop wijzen.

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk w.g. Fransen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2012

407-619.