

ECLI:NL:RVS:2019:2896

Datum uitspraak

28 augustus 2019

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 november 2016 heeft het college onder meer geweigerd om aan Reggestede Projecten B.V. een omgevingsvergunning voor het bouwen van twee supermarkten aan de Groeskuilen 91 in Gemert (hierna: het perceel) te verlenen.

hoger beroep bouwen

Volledige tekst

201808240/1/A1.

Datum uitspraak: 28 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Duivenakker B.V. en Nettorama Verbruikersmarkten B.V., respectievelijk gevestigd in Horst en Oosterhout,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend in Gemert,
3. [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B], respectievelijk gevestigd in Gemert en wonend in Heeswijk Dinther,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 september 2018 in zaken nrs. 17/2719, 17/2727, 17/2737, 17/2759 en 17/2761 in het geding tussen onder meer:

Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten,

[appellant sub 2] en anderen,

[appellante sub 3A] en [appellant sub 3B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel.

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2016 heeft het college onder meer geweigerd om aan Reggestede Projecten B.V. een omgevingsvergunning voor het bouwen van twee supermarkten aan de Groeskuilen 91 in Gemert (hierna: het perceel) te verlenen.

Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft het college het door Reggestede Projecten daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard. Het college heeft onder meer het besluit van 10 november 2016 herroepen voor zover daarbij is geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van twee supermarkten en alsnog de gevraagde omgevingsvergunning verleend.

Bij uitspraak van 4 september 2018 heeft de rechtbank onder meer de door Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] hoger beroep ingesteld.

Het college en Reggestede Projecten hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juli 2019, waar zijn verschenen:

- [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B], vertegenwoordigd door mr. D. Kist, advocaat in Amsterdam, [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C];

- [appellant sub 2], bijgestaan door mr. M.T.C.A. Smets, advocaat in Eindhoven, en [gemachtigde D];

- Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, vertegenwoordigd door mr. M.B.P.H. Geeraedts en F. Khalil, beiden advocaat in Den Bosch;

- Reggestede Projecten, vertegenwoordigd door mr. L.J. Gerritsen, advocaat in Nijmegen, [gemachtigde E], [gemachtigde F] en [gemachtigde G]; en,

- het college, vertegenwoordigd door mr. C.J. IJdema, mr. drs. F.T.H. Branten, E. van den Kerkhof en M. van Rooij.

Overwegingen

1. Reggestede Projecten wil op het perceel twee gebouwen bouwen waarin supermarkten zullen worden geëxploiteerd. Zij heeft hiervoor onder andere een omgevingsvergunning voor bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gevraagd. Bij het besluit van 10 november 2016 heeft het college geweigerd deze omgevingsvergunning te verlenen, omdat het zich toen op het standpunt stelde dat het exploiteren van een supermarkt in strijd is met het destijds ter plaatse geldende bestemmingsplan "Woongebied Gemert 2011" (hierna: het bestemmingsplan). Bij het besluit op bezwaar van 29 augustus 2017 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning evenwel alsnog verleend. De rechtbank heeft dit besluit in stand gelaten.

2. Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] zijn het niet eens met de vergunningverlening en hebben daarvoor verschillende hoger beroepsgronden aangevoerd. De Afdeling ziet aanleiding om eerst het betoog over strijd met het bestemmingsplan te behandelen.

3. Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Zij voeren aan dat op het perceel geen supermarkt is toegestaan, omdat het perceel de functieaanduiding "tuincentrum" heeft en supermarkten volgens hen alleen zijn toegestaan op percelen met de functieaanduiding "supermarkt". Ter ondersteuning van hun betoog wijzen zij op de toelichting bij het bestemmingsplan en op andere stukken waaruit volgens hen blijkt dat de planwetgever op het perceel geen supermarkt wilde toestaan.

3.1. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk."

Artikel 2.10, eerste lid, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...];

[...]"

3.2. Het perceel heeft de bestemming "Detailhandel" met als functieaanduiding "tuincentrum".

Artikel 8.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Detailhandel' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. detailhandel;

b. ter plaatse van de aanduiding 'parkeergarage', een parkeergarage;

c. ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt', een supermarkt;

d. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'tuincentrum', een tuincentrum;

e. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'wonen', wonen, al dan niet op de verdieping;

[...]."

Op grond van artikel 1.42 van de planregels moet onder 'detailhandel' worden verstaan: "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit".

De begrippen 'supermarkt' en 'tuincentrum' zijn niet in het bestemmingsplan gedefinieerd.

3.3. Volgens vaste jurisprudentie zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. De niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang duidelijk zijn.

3.4. Op grond van artikel 8.1, aanhef en onder d, van de planregels is uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "tuincentrum" een tuincentrum toegestaan. Gelet op de plaats van het woord "uitsluitend", heeft dit woord betrekking op de toegestane locatie en niet op het toegestane gebruik. Dit lid kan dan ook niet anders worden begrepen dan dat het gebruik ten behoeve van een tuincentrum uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de functieaanduiding "tuincentrum" en dat daarnaast op het perceel gebruik ten behoeve van detailhandel is toegestaan. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:607.

De functieaanduiding "tuincentrum" sluit dus op zichzelf beschouwd niet uit dat ook andersoortige detailhandel op het perceel is toegestaan. Een supermarkt valt onder de in het bestemmingsplan opgenomen definitie van 'detailhandel'. Gelet op de hiervoor gegeven uitleg van artikel 8.1, aanhef en onder d, van de planregels zou een supermarkt daarom ook zijn

toegestaan op gronden met de functieaanduiding "tuincentrum". Echter, anders dan in de uitspraak van 27 februari 2019, is in dit geval ook artikel 8.1, aanhef en onder c, in de planregels opgenomen. Hierin is bepaald dat een supermarkt is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "supermarkt". De Afdeling stelt vast dat deze laatste bepaling geen betekenis zou hebben, als zij geen wijziging zou brengen in de hiervoor gegeven uitleg van artikel 8.1, aanhef en onder d. Zij is van oordeel dat artikel 8.1 van de planregels in samenhang bezien aldus geen uitsluitel geeft voor beantwoording van de vraag of een supermarkt ook is toegestaan op een perceel met de functieaanduiding "tuincentrum", of alleen op percelen met de functieaanduiding "supermarkt". Vanwege deze onduidelijkheid is bij de uitleg van dit artikel daarom de toelichting bij het bestemmingsplan in dit geval van betekenis. Uit deze toelichting volgt dat het bestemmingsplan voor wat betreft locaties als de onderhavige, alwaar geen nieuwe ontwikkelingen waren voorzien, bedoeld is als een conserverend bestemmingsplan. De bedoeling is om niet meer toe te staan dan hetgeen reeds planologisch mogelijk was onder de vigeur van het vorige planologisch regime. Dat conserverende karakter heeft ook een nadere invulling gekregen met de toegekende functieaanduidingen. De bedoeling van de planwetgever was daarom kennelijk ook dat een supermarkt alleen is toegestaan op een perceel met de functieaanduiding "supermarkt", welke aanduiding niet aan het onderhavige perceel is toegekend. Hieruit volgt dat met artikel 8.1, aanhef en onder d, van de planregels kennelijk niet bedoeld is om ter plaatse een supermarkt toe te staan. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

4. Gelet op het voorgaande moet het besluit op bezwaar reeds worden vernietigd op de grond dat de bouw van supermarkten op het perceel in strijd is met het bestemmingsplan. Er hoeft daarom niet te worden toegekomen aan behandeling van de overige gronden.

5. De hoger beroepen zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voor zover aangevallen. Dit betekent dat de uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd voor zover daarbij de beroepen van Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] tegen het besluit van 29 augustus 2017 van het college ongegrond zijn verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling deze beroepen alsnog gegrond verklaren en het besluit op bezwaar van 29 augustus 2017 vernietigen. Dat brengt met zich dat het college opnieuw op de bezwaren zal moeten beslissen met inachtneming van deze uitspraak.

6. Het college dient ten aanzien van Duivenakker en Nettorama Verbruikersmarkten, [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 september 2018 in zaken nrs. 17/2719, 17/2727, 17/2737, 17/2759 en 17/2761, voor zover aangevallen;

III. verklaart de bij de rechtbank door Duivenakker B.V. en Nettorama Verbruikersmarkten B.V., [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel van 29 augustus 2017, kenmerk AO/FB/24975-2016;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vergoeding van bij Duivenakker B.V. en Nettorama Verbruikersmarkten B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.104,10 (zegge: tweeduizend honderdvier euro en tien cent), waarvan € 2.048,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.048,00 (zegge: tweeduizend achtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.048,00 (zegge: tweeduizend achtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel aan appellanten het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 841,00 (zegge: achthonderdeenveertig euro) voor Duivenakker B.V. en Nettorama Verbruikersmarkten B.V. voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep, € 421,00 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor [appellant sub 2] en anderen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep en € 841,00 (zegge: achthonderdeenveertig euro) voor [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. H. Bolt, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2019

374-811.