

Raad van State

Uitspraak 201808464/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:2902
Datum uitspraak:	28 augustus 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 11 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "De Waal" vastgesteld.

eerste aanleg - enkelvoudig ro - noord-holland

Volledige tekst

201808464/1/R1.

Datum uitspraak: 28 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Oudeschild, gemeente Texel,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Oudeschild, gemeente Texel,
3. [appellante sub 3], gevestigd te De Waal, gemeente Texel,

en

de raad van de gemeente Texel,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "De Waal" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juli 2019, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. C.H. Witte, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan ziet op de kern De Waal en voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader. [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3] richten zich tegen de planregeling voor het in het plangebied gelegen bedrijventerrein "De Waal". Ze vinden de bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan mogelijk maakt te

beperkend.

Ontvankelijkheid

2. De raad stelt zich op het standpunt dat de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2], wat betreft de maximale goothoogte voor bebouwing aan de achterzijde van [locatie 1] en [locatie 2], niet-ontvankelijk zijn. De goothoogte maakt volgens de raad geen onderdeel uit van het gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan en niet van de zienswijze. Daarnaast stelt de raad dat het beroep van [appellante sub 3] wat betreft de goothoogte en bouwmogelijkheden voor bedrijfswoningen niet-ontvankelijk is.

2.1. Artikel 6:13 van de Awb luidt als volgt: "Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

2.2. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] hebben tijdig een zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht. Zij richtten zich in hun zienswijze tegen het plandeel voor hun gronden met de bestemming "Bedrijventerrein". De omstandigheid dat hun betoog dat de maximale goothoogte voor gebouwen binnen dat plandeel te laag is niet in de zienswijze is aangevoerd, betekent niet dat in zoverre niet tijdig zienswijzen naar voren zijn gebracht. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] zijn ontvankelijk.

2.3. [appellante sub 3] heeft geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich voor wat de beperking van de hoogte van de buitenopslag betreft. In het ontwerpplan was geen beperking van de hoogte van de buitenopslag tot aan de goothoogte opgenomen. Het plan is in zoverre gewijzigd vastgesteld. [appellante sub 3] kon tegen deze planregel pas in beroep bezwaren naar voren brengen. Het betoog van de raad dat haar beroep in zoverre niet-ontvankelijk is, treft geen doel.

2.4. Het plan is wat de maximale goothoogte voor bebouwing en de bouwmogelijkheden voor bedrijfswoningen betreft niet gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan. In zoverre doet de omstandigheid dat [appellante sub 3] redelijkerwijs niet kan worden verweten het naar voren brengen van een zienswijze te hebben nagelaten, zich niet voor.

Het beroep van [appellante sub 3] is in zoverre niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

Bestuurlijke lus

3. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Beperking hoogte opslag

5. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat er ten onrechte een maximale goothoogte van 4,5 m geldt voor hun perceel waardoor de hoogte van functionele nieuwbouw van bedrijfsgebouwen eveneens is beperkt tot de geldende goothoogte van 4,5 m, op grond van artikel 5, lid 5.2.2, onder c, van de planregels. Wegens de beperkt beschikbare oppervlakte op hun percelen biedt de beperking tot de voor bedrijfsgebouwen gehanteerde goothoogte niet voldoende ruimte voor de opslag van hun materialen. Volgens [appellant sub 1] en [appellante sub

2] wordt nu al veelvuldig van de stapelmogelijkheden gebruik gemaakt om hun evenementenmateriaal op te slaan. De hoogte van de meeste materialen is 2,80 m. Dit betekent dat voor het stapelen van materialen en de bijbehorende werkruimte een goothoogte van minimaal 6 m vereist is.

[appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen in dat verband dat de buitenopslag eveneens ten onrechte tot 4,5 m hoogte is beperkt op grond van artikel 5, lid 5.4.2, aanhef en onder e, sub 1, van de planregels. Met het opnemen van deze bepaling worden de bestaande rechten geschonden en wordt de huidige bedrijfsvoering volgens hen onmogelijk gemaakt. Een goothoogte van 6 m in plaats van 4,5 m aan de achterzijde van [locatie 1] en [locatie 2] is daarom gewenst voor de buitenopslag van evenementenmateriaal.

Bij het voorgaande betrekken [appellant sub 1] en [appellante sub 2] dat het deel van het bouwvlak aan de achterzijde van [locatie 1] grenst aan de loods op het perceel [locatie 3], welke een goothoogte heeft van 6 m. Aangezien het betrokken deel van het perceel achter de bestaande bebouwing ligt, is het mogelijk maken van een goothoogte van 6 m volgens [appellant sub 1] en [appellante sub 2] niet van negatieve invloed op het aanzicht van de dorpsrand.

[appellante sub 3] voert ook aan dat de beperking van de hoogte voor het stapelen van materialen buiten bedrijfsgebouwen onwenselijk is.

5.1. De raad betoogt dat de aanleiding voor het beperken van de hoogte voor buitenopslag is gelegen in het feit dat het bedrijventerrein aan de oostelijke dorpsrand van het karakteristieke oude dorp De Waal ligt. Het bedrijventerrein vormt daarmee de overgang van het buitengebied naar het dorp. De raad is van mening dat het verruimen van de hoogte voor bedrijfsgebouwen tot een goothoogte van 6 m niet passend is in het aanzicht vanaf de oostzijde van het bedrijventerrein. Dit levert volgens de raad te veel verstening op aan de rand van een kleinschalig karakteristiek Texels dorp. De raad heeft er verder op gewezen dat het bouwvlak van de percelen [locatie 2]-[locatie 4] reeds is verruimd ten opzichte van het ontwerpplan, zodat op deze gronden bebouwing kan worden opgericht waarin in pandige opslag kan plaatsvinden. Hierdoor is er minder behoefte aan buitenopslag.

5.2. Artikel 5, lid 5.2.2, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

a. de bedrijfsgebouwen en overkappingen zullen binnen een bouwvlak worden gebouwd;

[...];

c. de goothoogte en de bouwhoogte van de gebouwen en overkappingen zullen ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding "maximum goothoogte (m), maximum bouwhoogte (m)" aangegeven hoogtes bedragen, tenzij de bestaande goothoogte en/of bouwhoogte meer bedraagt, in welk geval de goothoogte en/of de bouwhoogte ten hoogste de bestaande goothoogte en/of bouwhoogte zal bedragen;

[...]."

Blijkens de verbeelding geldt er een maximum goothoogte van 4,5 m voor de percelen van [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellante sub 3].

5.3. Artikel 5, lid 5.4.2, van de planregels luidt als volgt: "Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

[...];

e. het gebruik van gronden voor opslag van producten en goederen buiten de bedrijfsgebouwen en overkappingen:

1. hoger dan de toegelaten goothoogte van de bedrijfsgebouwen of overkappingen;

2. anders dan ten behoeve van de per bouwperceel gevestigde bedrijvigheid;

[...];

g. het gebruik van gronden voor opslag van schroot, afbraak- en bouwmaterialen buiten de bedrijfsgebouwen en overkappingen anders dan:

1. ten behoeve van de uitvoering van krachtens de bestemming toegelaten bouwactiviteiten en werkzaamheden;

2. ten behoeve van de per bouwperceel gevestigde bedrijvigheid; waarbij de hoogte van de toegelaten opslag niet meer bedraagt dan de toegelaten goothoogte van de bedrijfsgebouwen;

[...]."

5.4. De Afdeling stelt vast dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "De Waal", vastgesteld op 19 december 2006 en goedgekeurd op 22 mei 2007, geen beperking in de hoogte voor buitenopslag was opgenomen. De rechtszekerheid vereist in het algemeen dat bestaand legaal gebruik overeenkomstig de bestaande situatie wordt opgenomen in een bestemmingsregeling. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden indien een dergelijk gebruik op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Dat de raad een beperking in de hoogte voor buitenopslag, met als doel het tegengaan van verrommeling en ter verfraaiing van het aanzicht vanaf de oostzijde van het bedrijventerrein, heeft opgenomen is in beginsel niet onredelijk.

5.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad echter onvoldoende gemotiveerd waarom in dit geval voor de bedrijfsgebouwen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] een goothoogte van 4,5 m is opgenomen. Ook acht de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom op grond van artikel 5, lid 5.4.2, onder e, sub 1, van de planregels de hoogte voor buitenopslag van materialen gekoppeld is aan de goothoogte van 4,5 m. Hierbij acht de Afdeling van belang dat deze planregeling tot gevolg heeft dat de door [appellant sub 1] en [appellante sub 2] voor buitenopslag gebruikte bedrijfscontainers met een hoogte van

2,80 m ter plaatse niet meer kunnen worden gestapeld. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het gedeelte van het bouwvlak aan de achterzijde van [locatie 1] grenst aan de loods op het perceel [locatie 3], welke loods een goothoogte heeft van 6 m. Aangezien dit deel van het perceel achter de bestaande bebouwing ligt valt op voorhand niet in te zien dat het toepassen van een hogere goothoogte voor de bebouwing van negatieve invloed is op het aanzicht van de dorpsrand.

Gelet op het vorenstaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering berust.

Het betoog van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] slaagt.

5.6. In hetgeen [appellante sub 3] 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 aanzicht vanaf de Laagwaalderweg, aan de oostzijde van het bedrijventerrein, negatief wordt beïnvloed wanneer op vanaf die weg zichtbare delen van het perceel van [appellante sub 3] buitenopslag wordt toegestaan hoger dan de geldende goothoogte voor bedrijfsgebouwen van 4,5 m. Daarbij betreft de Afdeling dat de buitenopslag van het bedrijf met name aan de voorzijde van het perceel aan de Laagwaalderweg plaatsvindt. Voornoemde loods met een goothoogte van 6 m op het perceel [locatie 3] grenst niet aan die weg. [appellante sub 3] heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat zij door de beperking van de mogelijkheden voor buitenopslag zodanig in haar bedrijfsbelangen wordt geschaad dat de raad daaraan een zwaarder gewicht had moeten toekennen.

Het betoog van [appellante sub 3] slaagt niet.

Dakhelling

6. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] betogen dat zij worden beperkt in hun bouw mogelijkheden wat de dakhelling betreft. In het voorliggende plan wordt een dakhelling van tussen de 30 en 60 graden toegestaan, terwijl in het voorheen geldende plan een dakhelling van ten hoogste 60 graden werd toegestaan. Deze beperking in bouw mogelijkheden is ongewenst en [appellant sub 1] en [appellante sub 2] pleiten daarom voor het behouden van het voorschrift voor de dakhelling dat op grond van het vorige plan heeft gegolden.

6.1. De raad betoogt dat een dakhelling met minder dan 30 graden niet onmogelijk is gemaakt met het voorliggende plan, maar dat het niet op voorhand meer wordt toegestaan aangezien de raad dat niet overal passend acht. Er is hiervoor een afwijkingsbevoegdheid opgenomen, waarvan gebruik kan worden gemaakt als een dakhelling die minder dan 30 graden bedraagt geen onevenredige afbreuk doet aan het straatbeeld.

6.2. Artikel 5, lid 5.2.2, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

[...];

d. de dakhelling van de gebouwen en overkappingen zal niet minder respectievelijk meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding "minimum dakhelling (graden), maximum dakhelling (graden)" aangegeven, tenzij de bestaande dakhelling minder en/of meer bedraagt, in welk geval de dakhelling niet minder en/of niet meer dan de bestaande dakhelling zal bedragen, waarbij:

1. ter plaatse van de aanduiding "plat dak" de gebouwen en overkappingen mogen worden voorzien van een plat dak."

Blijkens de verbeelding geldt er een minimum dakhelling van 30 graden en een maximum dakhelling van 60 graden voor de percelen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2]

6.3. Artikel 5, lid 5.3, van de planregels luidt: "Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

a. het bepaalde in lid 5.2.2 onder d en/of 5.2.3 onder e in die zin dat de dakhelling van gebouwen en/of overkappingen wordt verlaagd en/of wordt verhoogd, mits:

1. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bebouwingsbeeld, de landschappelijke waarden en de gebruiksmogelijkheden van de omliggende gronden.

[...]."

6.4. De Afdeling overweegt dat de raad er in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen om niet op voorhand een dakhelling van ten hoogste 60 graden mogelijk te maken. Hierbij betreft de Afdeling dat niet is gebleken van concrete bouwplannen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] voor een dak met een helling van ten hoogste 60 graden en dat, mochten zij een dergelijk voornemen hebben, zij een beroep kunnen doen op de afwijkmogelijkheid die in lid 5.3 van de planregels is opgenomen.

Het betoog slaagt niet.

Bebouwing in verband met afname geluid

7. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] wensen te beschikken over een bouwmogelijkheid aan de westzijde van hun perceel. Hun perceel grenst aan een perceel met een recreatieve bestemming. Door bebouwing tot aan de westelijke erfgrens van hun bedrijfsterrein en overkapping c.q. ommuring van het thans aanwezige buitenterrein kan een aanzienlijke afname van het geluid vanwege het bedrijf worden gerealiseerd doordat de bedrijfsactiviteiten binnen plaatsvinden in plaats van buiten. Tevens komt dit het aanzicht vanaf de westzijde ten goede, volgens [appellant sub 1] en [appellante sub 2]

7.1. De Afdeling overweegt dat het bouwvlak van de percelen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] bij de vaststelling van het plan is verruimd ten opzichte van het ontwerpplan. Hierdoor is bebouwing tot aan de westelijke erfgrens reeds mogelijk gemaakt. Het betoog mist feitelijke grondslag.

Het betoog slaagt niet.

Bedrijfswoningen voor de voorgevelrooilijn

8. [appellant sub 1] en [appellante sub 2] wensen dat het plan bedrijfswoningen voor de voorgevelrooilijn van het bedrijfsterrein mogelijk maakt. De mogelijkheid om voor de geldende voorgevelrooilijn aan de straatzijde bedrijfswoningen te realiseren ter verfraaiing van het aanzicht, gaat volgens [appellant sub 1] en [appellante sub 2] niet ten koste van schaarse bouwgrond op dit bedrijventerrein. Zij betogen dat met de realisatie van afzonderlijke bedrijfswoningen voor de geldende voorgevelrooilijn er geen sprake is van een eentonige bouwmassa. Op deze wijze worden de bedrijfsloodsen "verhuld", wat het aanzicht van de dorpsrand ten goede komt.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet gewenst is om bedrijfswoningen aan de oostzijde buiten het bouwvlak mogelijk te maken. De bestaande verkaveling en situering van de bouwvlakken geven een bepaalde uitstraling aan de dorpsrand volgens de raad. Volgens de raad doet een verruiming van de bouwmogelijkheden voor bedrijfswoningen door middel van een extra doorgetrokken bouwstrook afbreuk aan het bebouwingsbeeld en vermindert dit de flexibiliteit voor de ondernemer. Bovendien hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] geen concreet plan overgelegd waaruit blijkt dat zij een bedrijfswoning willen bouwen. Ook om die reden wil de raad geen planologische toestemming verlenen voor het

toestaan van bedrijfswoningen voor de voorgevelrooilijn.

8.2. Blijkens de verbeelding is aan de gronden ten oosten van de bestaande bedrijfsbebouwing aan de Laagwaalderweg uitsluitend de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend zonder de aanduiding "bouwvlak".

Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt: "De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

c. (in pandige) bedrijfswoningen al dan niet in combinatie met ruimten voor een beroeps- of bedrijfsactiviteit aan huis, mantelzorg en/of logies met ontbijt;

[...]."

Artikel 5, lid 5.2.3, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van bedrijfswoningen gelden de volgende regels:

a. per bedrijf zal ten hoogste één bedrijfswoning worden gebouwd;

b. een bedrijfswoning zal binnen een bouwvlak worden gebouwd;

[...]."

8.3. De Afdeling stelt vast dat op de desbetreffende gronden ten oosten van de bestaande bedrijfsbebouwing aan de Laagwaalderweg op grond van artikel 5, lid 5.2.3, onder b, van de planregels geen bedrijfswoningen zijn toegestaan, omdat aan deze gronden geen bouwvlak is toegekend. De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het vanuit stedenbouwkundig oogpunt in beginsel niet gewenst is om ten oosten van de bestaande bedrijfsbebouwing bedrijfswoningen mogelijk te maken. Daarbij betreft de Afdeling dat [appellant sub 1] en [appellante sub 2] geen concreet plan voor een bedrijfswoning voor de voorgevelrooilijn hadden ingediend dat bij de voorbereiding van het plan op zijn stedenbouwkundige merites beoordeeld had kunnen worden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het beroep van [appellante sub 3] is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

10. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling in de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, zonder dat daarbij toepassing hoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

11. De raad dient daartoe, met inachtneming van overweging 5.5, alsnog toereikend te motiveren waarom voor de percelen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] gekozen is voor een maximale goothoogte van 4,5 m voor bedrijfsgebouwen en voor een beperking van de hoogte van buitenopslag van materialen tot 4,5 m, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

Proceskosten en griffierecht

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van [appellante sub 3] geen aanleiding.

13. In de einduitspraak zal wat betreft de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 3] niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de maximale goothoogte voor bedrijfsgebouwen en de bouwmogelijkheden voor bedrijfswoningen;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 3] voor het overige ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Texel naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- het gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Texel van 11 juli 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Waal" te herstellen op een wijze als bedoeld in rechtsoverweging 11, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Zwemstra
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2019

91-928.