

ECLI:NL:RVS:2015:2361

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-07-2015
Datum publicatie	29-07-2015
Zaaknummer	201500220/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOVE:2014:6363, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 januari 2014 heeft het college aan Area Development Twente (hierna: ADT) omgevingsvergunning verleend voor het toestaan van evenementen in Hangar 11 op het perceel Vliegveldweg 333 te Enschede.
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening Besluit ruimtelijke ordening Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl BA 2015/208 JOM 2015/825

Uitspraak

201500220/1/A1.

Datum uitspraak: 29 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 2 december 2014 in zaken nrs. 14/392 en 14/486 in het geding tussen onder meer:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Enschede.

Procesverloop

Bij besluit van 7 januari 2014 heeft het college aan Area Development Twente (hierna: ADT) omgevingsvergunning verleend voor het toestaan van evenementen in Hangar 11 op het perceel Vliegveldweg 333 te Enschede.

Bij uitspraak van 2 december 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 mei 2015, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. I.C. Dunhof-Lampe, advocaat te Enschede, en het college, vertegenwoordigd door M.H.J. Hassink en R. Harmsen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Ter zitting is tevens ADT, vertegenwoordigd door mr. H. Feitsma, gehoord.

Overwegingen

1. ADT is voornemens Hangar 11 te gebruiken voor het houden van evenementen. [appellante] exploiteert de Weerselose Markt, een antiek,- waren en rommelmarkt, die elke zaterdag en op enkele zon- en feestdagen in Weerselo wordt gehouden. De afstand tussen de Weerselose Markt en Hangar 11 bedraagt ongeveer 10 km.

2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in Bijlage I bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in Bijlage II bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Ingevolge Bijlage II, onderdeel Aa13, is het project Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente een in artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Chw bedoeld ruimtelijk en infrastructureel project.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, 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 het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, kan, indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" rust op het perceel de bestemming "Vliegveld". Het project is, naar tussen partijen niet in geschil, hiermee in strijd. Om het gebruik niettemin toe te staan heeft het college omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, 3°, van de Wabo.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voorbij is gegaan aan haar beroepsgrond dat het college geen acht heeft geslagen op de aantasting door het project van het ondernemersklimaat en de nadelige gevolgen daarvan voor haar. Het project voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Het college heeft evenwel geen onderzoek gedaan naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, aldus [appellante].

3.1. Anders dan het college in zijn verweerschrift stelt, heeft [appellante] niet eerst in hoger beroep een beroep gedaan op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zij heeft in haar beroepschrift feiten gesteld en in dat verband aangevoerd dat het voorgenomen project leidt tot leegstand en aantasting van het ondernemersklimaat, hetgeen geen goede ruimtelijke ordening is. De rechtbank had hierin, mede gelet op de zienswijze van [appellante] tegen het ontwerpbesluit, een beroep op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moeten lezen. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet gedaan. Het betoog kan evenwel, gelet op hetgeen hierna wordt overwogen, niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

4. Ingevolge artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) zijn, voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, 3°, van de wet, de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder stedelijke ontwikkeling ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen verstaan.

Ingevolge artikel 8:69a van Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (relativiteitsvereiste).

4.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

4.2. Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen enerzijds en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept anderzijds.

4.3. In de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb. 2012, 388, blz. 34 en 49-50) is vermeld dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is opgenomen teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Met betrekking tot onderdeel a van deze bepaling vermeldt de nota van toelichting dat het provinciale en gemeentelijke overheden verplicht nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en de wijze waarop in deze behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze moet over- en ondercapaciteit in stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk worden voorkomen. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben, dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Voorts vermeldt de nota van toelichting dat bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en in dat aanbod ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen zitten. Hierbij is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen, zoals tevens volgt uit artikel 3.1.6, vierde lid, van het Bro waarin is bepaald dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte, in het geval een bestemmingsplan ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, slechts tot doel heeft na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor. Het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. Samengevat strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand.

4.4. In de uitspraak van 25 juni 2014, in zaak nr. 201310004/1/A1 heeft de Afdeling geoordeeld over de vraag of artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan strekken tot bescherming van de belangen van een concurrent. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 20 mei 2015 in zaak nr. 201403699/1/R2 aanleiding gezien een precisering aan te brengen op hetgeen zij in de uitspraak van 25 juni 2014 heeft overwogen.

Voor zover de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied geldt het volgende. Als de concurrent stelt dat het besluit strijdt met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dienen daarbij feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen, dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval

staat de in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitseis niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het bestreden besluit zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten.

Voor relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling, die mogelijk wordt gemaakt door een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning, leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de betreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

4.5. [appellante] stelt dat het belang waarvoor zij in deze procedure bescherming zoekt door het inroepen van de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro ziet op het voorkomen dat de Weerselose markt moet sluiten, de markthal leeg komt te staan en het daarbij behorende terrein niet meer nuttig kan worden gemaakt. Zij vreest dat de komst van een nieuwe evenementenhal in de regio, mede gelet op het aantal vlooiemarkten dat op grond van de omgevingsvergunning daar jaarlijks mag worden gehouden, zal leiden tot een verdere vergroting van het aanbod, waardoor de komst van de evenementenhal kan leiden tot de sluiting van bestaande evenementenhallen in de regio. Hierdoor kan het plan leiden tot leegstand in de regio en een aantasting van het ondernemersklimaat, aldus [appellante].

4.6. Weliswaar is niet op voorhand uitgesloten dat de met de omgevingsvergunning mogelijk gemaakte ontwikkeling kan leiden tot een verminderde vraag en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van [appellante], maar dat is op zichzelf onvoldoende voor het oordeel dat de omgevingsvergunning tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Dat is niet anders in het geval de omzetsdaling leidt tot beëindiging van haar bedrijfsactiviteiten en daardoor tot leegstand van de markthal en het terrein dat voor de markt wordt gebruikt. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die tot een ander oordeel aanleiding geven. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de markthal en het terrein dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen hebben, dat andersoortig gebruik dan het gebruik als vlooiemarkt - al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Dat de grond onder het verharde terrein, naar [appellante] stelt, vervuild is met onder meer asbest is daarvoor niet voldoende. Niet aannemelijk is gemaakt dat de verharding moet worden verwijderd om het perceel op andersoortige wijze te kunnen gebruiken. Dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan alleen betrekking heeft op het perceel van [appellante] en ander gebruik niet toestaat, is evenmin een bijzondere omstandigheid, nu om herziening van het bestemmingsplan kan worden verzocht. Voorts doet zich niet de situatie voor dat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het perceel van [appellante] leegstand zal ontstaan.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van feiten of omstandigheden die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat daarom aan inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van [appellante] over de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg.

5. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de ontwikkeling van het luchthaventerrein en de op het terrein voorziene nieuwe functies, waaronder het voorgenomen project, samenhangen met de komst van een vliegveld. Volgens [appellante] komt er geen vliegveld, en is het in strijd met een goede ruimtelijke ordening om, los van de bredere aanpak van de gebiedsontwikkeling, het gebruik van Hangar 11 in procedure te brengen.

5.1. Daargelaten dat de door [appellante] bedoelde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden na het besluit van 7 januari 2014, hebben deze ontwikkelingen betrekking op het noordelijk deel van de voormalige luchthaven, terwijl Hangar 11 in het zuidelijk deel is gelegen. Zoals het college ter zitting heeft verklaard, heeft de omstandigheid dat een burgerluchthaven op het noordelijk deel niet zal worden gerealiseerd geen invloed op de ontwikkelingen die plaatsvinden in het zuidelijk deel. De rechtbank heeft de door [appellante] aangevoerde ontwikkelingen daarom terecht niet meegenomen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 7 januari 2014.

Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de rechtmatigheid van de verleende vergunning aan de orde is en indien detailhandelsactiviteiten worden ontplooid, dit een handhavingskwestie is. Zij voert daartoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in de praktijk het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift dat detailhandel niet is toegestaan, niet handhaafbaar is, gezien de ruime omschrijving van de toegelaten activiteiten en de onduidelijke definitie van 'fairs', alsmede de definitie van detailhandel in combinatie met het toelaten van themamarkten. Volgens [appellante] heeft het college geweigerd om controles uit te voeren tijdens vlooiemarkten, heeft het erkend dat het handelaren en particulieren niet kan onderscheiden, heeft het geweigerd om haar inzage te geven in de lijst van de ingeschreven handelaren en particulieren en worden evenementen soms beurzen genoemd om het detailhandelsverbod te omzeilen.

6.1. Aan de omgevingsvergunning zijn voorschriften verbonden die inhouden dat ter plaatse alleen besloten bijeenkomsten, beurzen, tentoonstellingen, fairs, sportevenementen (behoudens gemotoriseerde sporten) en vergelijkbare activiteiten mogen worden georganiseerd en dat detailhandel niet is toegestaan. In de 'Nota samenvatting en beantwoording zienswijzen' van september 2013, die onderdeel uitmaakt van het besluit, is vermeld dat onder detailhandel het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling van verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit alsmede anders dan voor verbruik ter plaatse, wordt verstaan. Verder is vermeld dat onder 'fairs' themamarkten en onder evenement een grootschalige publieke gebeurtenis worden verstaan.

6.2. Niet valt in te zien dat het voorschrift dat detailhandel niet is toegestaan niet handhaafbaar is. Dat, naar [appellante] stelt, de omschrijving van de toegelaten activiteiten ruim is en tevens themamarkten en beurzen zijn toegestaan, leidt niet tot een dergelijk oordeel. Ook tijdens themamarkten en beurzen is detailhandel niet toegestaan. Dat het college handhaving, voor zover daartoe de bevoegdheid bestaat, nog niet ter hand heeft genomen, is evenmin voldoende. [appellante] heeft het college ook niet verzocht handhavend op te treden in verband met het niet naleven van het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift.

Het betoog faalt.

7. [appellante] betoogt tenslotte dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van concurrentievervalsing, nu ADT Hangar 11 onder de marktprijs verhuurt. Het besluit is aldus genomen in strijd met artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet (hierna: de Mw). Volgens [appellante] heeft de rechtbank miskend dat ADT weigert relevante stukken over te leggen, zodat haar niet kan worden verweten dat zij haar stelling niet met gegevens of bescheiden heeft gestaafd.

7.1. [appellante] verwijt ADT te handelen in strijd met artikel 25i, eerste lid, van de Mw. Het besluit van 7 januari 2014 is evenwel genomen door het college en de rechtmatigheid van dat besluit ligt in deze procedure ter beoordeling voor. Dat, naar [appellante] stelt, ADT in strijd met voormelde bepaling van de Mw handelt, maakt het besluit dan ook niet onrechtmatig. Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Pieters
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juli 2015

473.