

ECLI:NL:RVS:2020:2675

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-11-2020
Datum publicatie	11-11-2020
Zaaknummer	201905831/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 april 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk geweigerd aan Rohe een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruiken van het perceel Gerrit van Assendelftstraat 17D t/m F te Heemskerk in strijd met het bestemmingsplan. Rohe is eigenaar van de benedenverdiepingen van de panden op het perceel. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Centrum Heemskerk" rust op het perceel de bestemming "Maatschappelijk" en de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2". Rohe heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het gebruiken van de panden in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van detailhandel. Zij is voornemens een deel van de panden te verhuren als showroom voor elektrische fietsen met servicepunt en een ander deel als woonwinkel. De totale oppervlakte van de panden tezamen is 670 m2. Het college heeft de gevraagde vergunning geweigerd op de grond dat de activiteit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201905831/1/R4.

Datum uitspraak: 11 november 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Rohe Vastgoed B.V. (hierna: Rohe), gevestigd te Heemskerk,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 4 juli 2019 in zaak nr. 18/3569 in het geding tussen:

Rohe

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk.

Procesverloop

Bij besluit van 24 april 2018 heeft het college geweigerd aan Rohe een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruiken van het perceel Gerrit van Assendelftstraat 17D t/m F te Heemskerk in strijd met het bestemmingsplan.

Bij besluit van 11 juli 2018 heeft het college het door Rohe daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 24 april 2018 gehandhaafd.

Bij tussenuitspraak van 15 februari 2019 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om een door haar geconstateerd gebrek in het besluit van 11 juli 2018 te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij brief van 28 maart 2019 heeft het college zijn besluit van 11 juli 2018 nader gemotiveerd.

Bij uitspraak van 4 juli 2019 (hierna: de einduitspraak) heeft de rechtbank het door Rohe tegen het besluit van 11 juli 2018 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven en het verzoek om schadevergoeding van Rohe afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Rohe hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Rohe heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2020, waar Rohe, vertegenwoordigd door mr. R.A.M. Schram, advocaat te Haarlem, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. M. van der Fluit en mr. S. Albayrak, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Rohe is eigenaar van de benedenverdiepingen van de panden op het perceel. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Centrum Heemskerk" rust op het perceel de bestemming "Maatschappelijk" en de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2". Rohe heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het gebruiken van de panden in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van detailhandel. Zij is voornemens een deel van de panden te verhuren als showroom voor elektrische fietsen met servicepunt en een ander deel als woonwinkel. De totale oppervlakte van de panden tezamen is 670 m².

Het college heeft de gevraagde vergunning bij het besluit van 24 april 2018 geweigerd op de grond dat de activiteit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft daaraan ten grondslag gelegd dat het perceel niet in de kern van het centrumgebied ligt, maar in een uitloper daarvan, en het toevoegen van detailhandel in de uitlopers van het centrumgebied onwenselijk is. Het college verwijst in dat verband naar de Regionale Detailhandelsvisie IJmond van 9 maart 2016 (hierna: de Detailhandelsvisie) en naar de "Nota van uitgangspunten" van mei 2017 (hierna: de Nota). De Nota is vastgesteld door de raad van de gemeente Heemskerk in het kader van de voorgenomen herziening van het bestemmingsplan. De portefeuillehouders Economische Zaken van de regio hebben in overeenstemming met dit beleid negatief geadviseerd over het project, aldus het college. Bij het besluit op bezwaar heeft het college de weigering in stand gelaten.

2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het college detailhandelsprojecten beoordeelt aan de hand van een stroomschema in de Detailhandelsvisie. Volgens het college ligt het perceel niet in een kansrijk winkelgebied en heeft het project geen hoog innovatief gehalte. Uit het stroomschema volgt dat in zón geval negatief wordt geadviseerd. Volgens de rechtbank heeft het project inderdaad geen hoog innovatief gehalte, maar is onvoldoende gemotiveerd dat het perceel niet ligt in een kansrijk winkelgebied. Het besluit op bezwaar dient daarom te worden vernietigd, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft het college in de gelegenheid gesteld het gebrek binnen zes weken na verzending van de tussenuitspraak te herstellen.

In de brief van 28 maart 2019 heeft het college uiteengezet dat één van de doelen van de Detailhandelsvisie is om winkelgebieden compacter te maken. In de Nota is daarom opgenomen dat de economische inzet zich richt op versterking van de centrumkern. Volgens het college moet van buiten naar binnen worden ingekrompen. De rand van het centrumgebied, waarin het perceel ligt, is daarom geen kansrijk winkelgebied. Het college heeft verder toegelicht dat de in het huidige bestemmingsplan opgenomen bevoegdheid om de bestemming van het perceel te wijzigen in "Centrum 1" volgens de Nota wordt omgezet naar een wijzigingsbevoegdheid naar uitsluitend "Wonen".

De rechtbank heeft in de einduitspraak geoordeeld dat het college tijdig gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om het gebrek in het besluit op bezwaar te herstellen. Verder heeft het college volgens de rechtbank met de brief van 28 maart 2019 aannemelijk gemaakt dat het perceel aan de rand van het centrumgebied van Heemskerk ligt en niet in de kern daarvan. Nu uit de Nota volgt dat detailhandel wordt geconcentreerd in de kern van het centrum en niet aan de randen daarvan en de in het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid wordt beperkt naar "Wonen", is voldoende gemotiveerd dat het perceel niet in een kansrijk winkelgebied ligt. Omdat het project ook geen hoog innovatief gehalte heeft, krijgt het volgens het stroomschema een negatief advies. Het besluit op bezwaar is in lijn met de Detailhandelsvisie, zodat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand kunnen blijven. Het voorgaande betekent verder dat geen

sprake is van een onrechtmatig besluit, zodat het verzoek om schadevergoeding moet worden afgewezen, aldus de rechtbank.

3. Rohe betoogt dat de rechtbank haar ten onrechte niet in de gelegenheid heeft gesteld om te reageren op de brief van het college van 28 maart 2019. Zij voert daartoe aan dat zij de rechtbank heeft meegedeeld dat het college niet tijdig gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om het gebrek in het besluit op bezwaar te herstellen. De rechtbank heeft de brief van 28 maart 2019 echter toch meegenomen bij de beoordeling van het beroep, zonder dat Rohe op de brief kon reageren.

3.1. De tussenuitspraak is op 15 februari 2019 verzonden en de brief van het college van 28 maart 2019 is op 29 maart 2019 bij de rechtbank ontvangen. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, heeft het college daarmee tijdig gebruik gemaakt van de gelegenheid om het gebrek in het besluit op bezwaar te herstellen. Bij brief van 29 maart 2019 heeft de rechtbank Rohe in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze op de brief van het college naar voren te brengen. Dat Rohe in haar zienswijze van 9 april 2019 heeft volstaan met de mededeling dat de brief van het college van 28 maart 2019 te laat bij de rechtbank is ontvangen, komt voor eigen risico. De rechtbank was niet gehouden om haar nogmaals in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen.

Het betoog faalt.

4. Rohe betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het perceel niet ligt in een kansrijk winkelgebied. Zij voert daartoe aan dat het perceel volgens de kaart in de Nota tegen de kern van het centrum ligt. Verder hebben de naastgelegen panden de bestemming "Centrum 1" en is het college op grond van artikel 13.3 van de planregels bevoegd de bestemming voor het perceel te wijzigen in deze bestemming. Daarnaast staat in de Detailhandelsvisie en de Nota niet dat alleen de kern van het centrum een kansrijk winkelgebied is. Volgens Rohe draagt het project juist bij aan structuurversterking van het winkelgebied, terwijl de panden op dit moment leegstaan vanwege de maatschappelijke bestemming. Ter zitting heeft Rohe hieraan toegevoegd dat de Nota tot doel heeft dat in de kern van het centrum uitsluitend kleinschalige winkels, met een vloeroppervlak tot 250 m², worden gevestigd. Het beoogde gebruik van de panden omvat een vloeroppervlak van meer dan 600 m² en past juist goed in dit beleid, omdat het perceel net buiten de kern van het centrum ligt, aldus Rohe.

Rohe betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft meegewogen dat het college voornemens is om de huidige wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan te beperken tot een woonbestemming. Volgens Rohe leidt een woonbestemming tot versnippering van de detailhandel en kunnen de panden niet zodanig worden aangepast dat zij voldoen aan de eisen die aan woningen worden gesteld. Rohe wijst er tot slot op dat uit de Nota volgt dat de huidige maatschappelijke bestemming van het perceel niet meer wenselijk is.

4.1. Samengevat stelt het college zich op het standpunt dat uit de Detailhandelsvisie volgt dat geen uitbreiding van detailhandel wordt nagestreefd, zeker niet buiten kansrijke winkelgebieden, en dat dit volgens de Nota specifiek geldt voor het perceel.

De Detailhandelsvisie is in opdracht van de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen opgesteld. Volgens de Detailhandelsvisie zijn de hoofdopgaven het reduceren van winkelmeters en de focus op kansrijke winkelgebieden. In dat verband is een nieuwe hoofdwinkelstructuur geformuleerd met (potentieel) kansrijke winkelgebieden. Uitbreiding van detailhandel mag alleen onder strenge voorwaarden en in beginsel alleen in de kansrijke winkelgebieden. Per saldo wordt gestreefd naar een vermindering van het aanbod en het creëren van compactere winkelgebieden, aldus de Detailhandelsvisie. In de Detailhandelsvisie is niet beschreven wanneer een winkelgebied als kansrijk wordt beschouwd. Wel is het centrum van Heemskerk als kansrijk beoordeeld. Afgesproken is dat voorgenomen uitbreidingen van winkelvloeroppervlak met meer dan 500 m² binnen een kansrijk winkelgebied, of uitbreidingen van meer dan 250 m² buiten een kansrijk winkelgebied, ter advisering worden voorgelegd aan de portefeuillehouders Economische Zaken van de gemeentebesturen. In de Detailhandelsvisie is een stroomschema opgenomen waarin staat onder welke omstandigheden positief kan worden geadviseerd. Daaruit volgt dat over ontwikkelingen buiten een kansrijk winkelgebied en zonder een hoog innovatief gehalte, negatief wordt geadviseerd. Over ontwikkelingen in een kansrijk winkelgebied die bijdragen aan structuurversterking van dat gebied, wordt - onder nadere voorwaarden - positief geadviseerd.

In de Nota staat dat mede op grond van de Detailhandelsvisie geen uitbreiding van het aantal vierkante meters detailhandel wordt nagestreefd. Volgens de Nota ligt het perceel aan de rand van het centrumgebied, terwijl wordt ingezet op versterking van de centrumkern. Vestiging van detailhandel ter plaatse is daarom onwenselijk. Uitgangspunt is dat de in het bestemmingsplan opgenomen bevoegdheid om de bestemming van het perceel te wijzigen in "Centrum 1" wordt omgezet naar een wijzigingsbevoegdheid voor alleen de bestemming "Wonen", aldus de Nota.

4.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat het perceel niet in een kansrijk winkelgebied ligt. Zoals de rechtbank heeft overwogen, ligt het perceel niet in de kern van het centrum van Heemskerk, maar aan de rand daarvan. Daarvoor is van belang dat enkele honderden meters verderop zich een hogere concentratie van winkels bevindt dan bij het perceel en dat, anders dan Rohe stelt, de gronden nabij het perceel niet alle de bestemming "Centrum 1" hebben. Rondom het perceel bevinden zich gronden met eveneens een maatschappelijke bestemming, de bestemming "Bedrijf" en de bestemming "Wonen". Dat het perceel is opgenomen in het bestemmingsplan "Centrum Heemskerk" en daarom voorkomt op de kaart van het plangebied in de Nota, betekent niet dat het perceel in de kern van het centrum ligt als bedoeld in de Nota. De wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan is evenmin bepalend voor de vraag of het perceel feitelijk in de kern van het centrum ligt.

Zoals onder 4.1 is uiteengezet, volgt uit de Nota dat het beleid is gericht op versterking van de detailhandel in de kern van het centrum, niet in de uitlopers daarvan. Dit is in lijn met de Detailhandelsvisie, waarin staat dat wordt gestreefd naar compactere winkelgebieden. Nu het perceel niet ligt in de kern van het centrum, heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het perceel niet in een kansrijk winkelgebied ligt. Verder heeft de rechtbank onbestreden geoordeeld dat het project geen hoog innovatief gehalte heeft. Verlening van de door Rohe gevraagde omgevingsvergunning past daarom niet in het regionale en gemeentelijke beleid. Het betoog van Rohe dat de beoogde activiteiten juist in overeenstemming zijn met de Nota, omdat de panden een groot vloeroppervlak hebben en net buiten de kern van het centrum liggen, vindt geen steun in de tekst van de Nota.

Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Dat de panden volgens Rohe niet geschikt zijn om als woning te worden gebruikt, en dat in de Nota staat dat maatschappelijke voorzieningen bij voorkeur niet worden gevestigd in het centrumgebied, betekent niet dat het college, in weerwil van het beleid, is gehouden om detailhandel toe te staan.

Het betoog faalt.

5. Rohe betoogt tot slot dat het gehanteerde beleid in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Rohe heeft deze grond en de daaraan ten grondslag liggende feiten voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Dit betoog moet buiten beschouwing blijven, omdat het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom het betoog dat het beleid in strijd is met de Dienstenrichtlijn niet al bij de rechtbank kon worden gehouden. Rohe had dit uit het oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen wel moeten doen.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 11 november 2020

