

# ECLI:NL:RBZWB:2020:5705

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum uitspraak	17-11-2020
Datum publicatie	12-07-2021
Zaaknummer	AWB- 19_5047
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	WABOA
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/5047 WABOA

**uitspraak van 17 november 2020 van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen**

**[naam eiser] , namens [naam bedrijf] Dierenspecialzaak,**

te [plaatsnaam] , eiser,

gemachtigde: [naam gemachtigde] ,

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena, verweerder.**

Als derde partij heeft aan het geding deelgenomen:

**[naam vergunninghouder] , te [plaatsnaam 2] , vergunninghouder,**

gemachtigde: mr. R. Stiekema.

### Procesverloop

Eiser heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 6 september 2019 (hierna: bestreden besluit) van het college inzake de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' voor een

uitbreiding van de bedrijfsruimte en een tijdelijke omgevingsvergunning voor de activiteit 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan' van het pand aan de [naam adres] te [plaatsnaam] .

Het beroep is besproken ter zitting in Breda op 24 augustus 2020. Daarbij waren aanwezig eiser en zijn gemachtigde, [naam vertegenwoordiger] namens het college, en vergunninghouder [naam vergunninghouder] sr. en zijn zoon [naam vergunninghouder] jr. met hun gemachtigde.

De rechtbank heeft de uitspraaktermijn verlengd met zes weken.

## **Overwegingen**

### *feiten en omstandigheden*

1. Eiser is eigenaar van [naam bedrijf] en exploiteert een dierenspeciaalzaak aan de [naam adres 2] in [plaatsnaam] .

Op 30 november 2018 heeft vergunninghouder een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit 'bouwen' voor de uitbreiding van de bedrijfsruimte met 150 m<sup>2</sup> (van 780 m<sup>2</sup> naar 930 m<sup>2</sup> begane grondvloer) van het bestaande gebouw aan de [naam adres] te [plaatsnaam] (hierna: het pand) ten behoeve van de vestiging van een Welkoop filiaal.

Op 27 maart 2019 heeft vergunninghouder een tijdelijke omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan' voor een termijn van 10 jaar voor het gebruik van het pand door Welkoop Retail.

Bij besluit van 4 april 2019 (hierna: primair besluit) heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de uitbreiding van de bedrijfsruimte en een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de duur van 10 jaar voor het afwijken van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 4, onderdelen 1 en 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Onder anderen eiser heeft hiertegen bezwaar gemaakt. Ook heeft hij een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (BRE 19/1992 WABOA VV). Dit verzoek om voorlopige voorziening is ingetrokken, omdat vergunninghouder bereid was de bezwaarprocedure af te wachten.

Op 4 juni 2019 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden bij de Vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften (de Vcab) van de gemeente [naam gemeente] . Op 15 juli 2019 heeft de Vcab advies uitgebracht.

Bij het bestreden besluit heeft het college het primaire besluit, overeenkomstig het advies van de Vcab en onder verbetering van de motivering, gehandhaafd.

Op 20 januari 2020 heeft eiser opnieuw een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (BRE 20/293 WABOA VV). Op 20 februari 2020 heeft de voorzieningenrechter dit verzoek afgewezen,

vanwege onvoldoende spoedeisend belang voor het treffen van een voorlopige voorziening.

*wettelijk kader*

2. De relevante wet- en regelgeving is, ten behoeve van de leesbaarheid, opgenomen in de bijlage van deze uitspraak.

*wie heeft beroep ingesteld?*

3. De rechtbank stelt vast dat zowel het bezwaar als het beroep is ingesteld "Namens de heer [naam eiser] , namens [naam bedrijf] . De rechtbank leidt hier uit af dat zowel [naam eiser] in persoon als [naam bedrijf] in bezwaar en beroep zijn gekomen. De stelling van vergunninghouder dat [naam eiser] geen bezwaarschrift heeft ingediend, mist dus feitelijke grondslag. Het beroep van [naam eiser] is dus niet om die reden niet-ontvankelijk.

*belanghebbende*

4.1 Vergunninghouder stelt dat eiser in bezwaar niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard, omdat [naam bedrijf] niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij de aan vergunninghouder verleende omgevingsvergunning.

4.2 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)<sup>1</sup> heeft een onderneming een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, is belanghebbende.

4.3 De rechtbank stelt vast dat [naam bedrijf] een dierenspecialzaak exploiteert. Het Welkoop filiaal (Welkoop) richt zich op de verkoop van tuin-, dierenproducten en kleding.

Naar het oordeel van de rechtbank is het assortiment van de door vergunninghouder geëxploiteerde Welkoop weliswaar ruimer en meeromvattend dan dat van [naam bedrijf] , maar is er wel sprake van zodanige overlap (met name producten voor de verzorging en voeding van (huis)dieren) dat sprake is van hetzelfde marktsegment. De stelling van vergunninghouder dat nauwelijks sprake is van overlap tussen de assortimenten volgt de rechtbank dus niet. Aangezien beide ondernemingen detailhandelsactiviteiten willen ontplooiën in [plaatsnaam] , bedienen zij ook hetzelfde verzorgingsgebied.

Het concurrentiebelang van [naam bedrijf] is rechtstreeks is betrokken bij de verleende omgevingsvergunning voor de vestiging van een Welkoop in [plaatsnaam] .

4.4 Voor zover vergunninghouder betoogt dat [naam bedrijf] geen belanghebbende is, omdat zij haar onderneming zonder vergunning zou uitoefenen in een pand waarin geen detailhandel is toegestaan, overweegt de rechtbank als volgt. Wat er ook zij van de juridische status van de vestiging van [naam bedrijf] Dierenspecialzaak, die ligt in deze procedure niet aan de rechtbank voor. Niet in geschil is dat de zaak al ruim 25 jaar ter plaatse is gevestigd en dus feitelijk in haar concurrentiebelang wordt geraakt door de vestiging van een Welkoop. Het college heeft [naam bedrijf] dan ook terecht aangemerkt als belanghebbende bij de aan vergunninghouder verleende omgevingsvergunning.

*beheersverordening*

5.1 Op het perceel [naam adres] te [plaatsnaam] (het perceel) is beheers-verordening 'Buitengebied 2016' van toepassing. Krachtens deze beheersverordening heeft het perceel de bestemming 'Bedrijven, code B7'. B7 staat voor groothandel in audioapparatuur, automaterialen en telecommunicatiemiddelen. De vloeroppervlakte mag maximaal 780 m<sup>2</sup> zijn.

Tussen partijen is niet in geschil dat de aanvragen van vergunninghouder in strijd zijn met de bepalingen van de beheersverordening.

5.2 Ter zitting heeft de gemachtigde van vergunninghouder erop gewezen dat er inmiddels voor het gebied waarin het perceel ligt twee paraplubestemmingsplannen in werking zijn getreden. Onder verwijzing naar recente uitspraken van de (voorzieningenrechter van de) ABRvS<sup>2</sup> zou dit volgens hem, gelet op artikel 3.39, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), kunnen betekenen dat de beheersverordening is vervallen.

De rechtbank heeft hierin aanleiding gezien om deze uitspraak aan te houden tot de ABRvS uitspraak had gedaan in de bodemzaak met kenmerk 201906680/1.

Op 28 oktober 2020 heeft de ABRvS de bedoelde uitspraak gedaan.<sup>3</sup> De ABRvS komt tot de conclusie dat, voor zover met een parapluperziening is beoogd aan de in de gemeente geldende beheersverordening aanvullende voorschriften toe te voegen, dit in strijd is met het stelsel van de Wro zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in de artikelen 3.1, 3.38 en 3.39, in onderling verband gelezen. Te meer nu er geen misverstand behoort te bestaan welk planologisch regime geldt, moet de parapluperziening in zoverre onverbindend worden geacht. Van het vervallen van de beheersverordening vanwege het vaststellen en in werking treden van een bestemmingsplan is geen sprake, zo stelt de ABRvS.

De rechtbank is van oordeel dat uit de uitspraak van de ABRvS van 28 oktober 2020 volgt dat ook in deze zaak de beheersverordening 'Buitengebied 2016' niet is vervallen vanwege het vaststellen en in werking treden van de twee paraplubestemmingsplannen. De beheersverordening is dus (nog steeds) het geldende toetsingskader.

#### *afwijkingen van de beheersverordening*

6.1 Het college heeft in afwijking van de beheersverordening een omgevingsvergunning verleend voor de uitbreiding van de bedrijfsruimte van het pand met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wabo en artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor.

Ter zitting is door de gemachtigde van eiser bevestigd dat er geen zelfstandige beroepsgronden zijn aangevoerd tegen de omgevingsvergunning voor deze uitbreiding.

6.2 Verder heeft het college een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de duur van 10 jaar voor gebruik van het pand door Welkoop Retail met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wabo en artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor.

Eiser heeft diverse beroepsgronden tegen deze omgevingsvergunning aangevoerd, die de rechtbank hierna zal beoordelen.

#### *stedelijk ontwikkelingsproject*

7.1 Eiser stelt dat het college geen tijdelijke omgevingsvergunning kon verlenen vanwege het bepaalde in artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor. Daarin staat dat artikel 4, onderdeel 11, niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.).

In D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. staat de volgende activiteit genoemd: "De aanleg,

wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.”

Volgens eiser stelt het college ten onrechte dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. De door het college in dit kader genoemde jurisprudentie is volgens eiser niet relevant. Het Welkoop filiaal ligt namelijk niet in bestaand stedelijk gebied (BSG) en ook niet in de kernrandzone, maar in het deel van het buitengebied dat als agrarisch gebied is gekwalificeerd. Dit heeft het college onvoldoende meegewogen. Bovendien wijzigt de opzet en vormgeving van het gebouw/perceel volgens eiser aanzienlijk van een (leegstaand) kantoor naar detailhandel, waarbij er wordt gebouwd teneinde de oppervlakte bijna te verdubbelen naar 1.400 m<sup>2</sup>.

## 7.2 De rechtbank ziet zich dus gesteld voor de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Volgens de rechtspraak van de ABRvS<sup>4</sup> hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is niet alleen maar afhankelijk van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

Uit de rechtspraak leidt de rechtbank verder af dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject de volgende aspecten een rol spelen:

- de aard en de omvang van de voorziene wijziging;
- de wijziging van opzet en vormgeving (eventuele uitbreiding bebouwde oppervlakte);
- mogelijke gevolgen voor het milieu;
- de verandering van woon- en leefklimaat (bijvoorbeeld verkeersaantrekkende werking).

De ABRvS acht ook van belang of het project is gelegen in bestaand stedelijk gebied. In dat geval is er minder snel sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r..

## 7.3 Het college heeft, in navolging van de Vcab, geconcludeerd dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Daartoe overweegt de Vcab op bladzijde 6 van haar advies dat de wijziging in gebruik niet per definitie maakt dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. De huidige bestemming is een specifieke groothandel, dus bedrijven zijn ter plaatse toegestaan. Het aantal parkeerplaatsen is afdoende en evenmin is aannemelijk dat de verkeersdruk op de doorgaande weg toeneemt. Ook is direct grenzend aan het perceel eveneens sprake van detailhandel en perifere detailhandel.

Ook vergunninghouder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Het gaat om de omzetting en kleine uitbreiding van een reeds bestaande bedrijfshal bestemd voor groothandel naar een perifere detailhandelsvestiging, die gelijk is aan, dan wel vergelijkbaar is met een tuincentrum. In de directe nabijheid bevinden zich meerdere detailhandelsvestigingen en een groothandel in planten. Zoals ook uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt, is sprake van een ondergeschikte ruimtelijke ingreep, met niet of nauwelijks ruimtelijke gevolgen voor de directe omgeving.

De rechtbank kan de motivering van het college, de Vcab en vergunninghouder volgen. Met name acht de rechtbank van belang dat het perceel geen agrarische bestemming heeft en ook geen natuur of landschappelijke waarden, maar een bedrijfsbestemming. De voorziene wijziging van groothandel in audioapparatuur, automaterialen en telecommunicatiemiddelen naar perifere detailhandel is daarom naar haar aard en omvang niet zo ingrijpend als eiser meent. Er is geen sprake van een onbebouwd, groen perceel, maar van een perceel waarop (overeenkomstig de bestemming) reeds een (bedrijfs)pand met bijbehorende parkeerplaatsen staat. Dat het perceel in

het buitengebied ligt, doet er niet aan af dat de bestemming al jarenlang 'Bedrijven' is. Verder vindt er een beperkte uitbreiding van de bebouwde oppervlakte plaats (van 780 m<sup>2</sup> naar 930 m<sup>2</sup> begane grondvloer). Ten slotte zijn er geen grote negatieve gevolgen voor het milieu of het huidige woon- en leefklimaat gebleken.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r., zodat artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor zich niet tegen verlening van de tijdelijke omgevingsvergunning verzet. Deze beroepsgrond faalt.

#### *Verordening ruimte*

- 8.1 Eiser stelt dat de tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik in strijd is met de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant (de Verordening ruimte), meer in het bijzonder met de artikelen 7.10 en 7.14 daarvan. Volgens eiser ligt het perceel niet in een kernrandzone in het gemengd landelijk gebied, maar in puur agrarisch gebied. Bovendien is een Welkoop filiaal volgens eiser geen tuincentrum.
- 8.2 Het college stelt dat de Verordening ruimte op grond van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c daarvan niet geldt als toetsingskader bij de toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wabo.
- 8.3 De rechtbank overweegt dat het college terecht stelt dat de Verordening ruimte niet rechtstreeks van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat er nog altijd moet worden voldaan aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Indien op voorhand duidelijk is dat vergunningverlening evident in strijd is met de Verordening ruimte, kan niet worden staande gehouden dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Naar het oordeel van de rechtbank is de verlening van een tijdelijke omgevingsvergunning voor het gebruik van het perceel als Welkoop filiaal niet evident in strijd met de bepalingen van de Verordening ruimte.

Anders dan eiser stelt, is niet evident dat het perceel in puur agrarisch gebied ligt en niet in een kernrandzone (in gemengd landelijk gebied). Reeds de omstandigheid dat op het perceel de bestemming 'Bedrijven, code B7'(groothandel in audioapparatuur, automaterialen en telecommunicatiemiddelen) rust, is een belangrijk argument dat sprake is van een kernrandzone in gemengd landelijk gebied. Daarnaast heeft het college kunnen meewegen dat in de nabijheid van het perceel diverse stedelijke functies (supermarkt, tankstation, handelsbedrijf, groothandel in banden) aanwezig zijn en het perceel is gelegen langs een rotonde en een provinciale weg. De omstandigheid dat het perceel aan één kant is gelegen naast een agrarisch bedrijf doet hieraan niet af, omdat dit onverlet laat dat het perceel in/aan de rand van een overgangsgebied naar het buitengebied (agrarisch gebied) ligt.

Naar het oordeel van de rechtbank kan bij de toetsing of sprake is van evidente strijd met de Verordening ruimte vervolgens in het midden blijven of het Welkoop filiaal aan alle onderdelen van de definitie 'tuincentrum' van de Verordening ruimte voldoet. Het college en vergunninghouder stellen zich op goede gronden op het standpunt dat het ruimtelijke effect van de vestiging van een Welkoop vergelijkbaar is met dat van een tuincentrum. In uitspraken van de ABRvS<sup>5</sup> wordt een Welkoop filiaal zelfs een tuincentrum genoemd. Nu artikel 7.14 van de Verordening ruimte de vestiging van een tuincentrum in een kernrandzone in gemengd landelijk gebied uitdrukkelijk toestaat, moet worden aangenomen dat de vestiging van een Welkoop filiaal niet evident in strijd is met de bepalingen van de Verordening ruimte. Deze beroepsgrond faalt.

#### *Detailhandelsvisie*

- 9.1 Eiser stelt dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening, omdat de verlening van de

vergunning voor de vestiging van een Welkoop filiaal in strijd is met de 'Detailhandelsvisie Land van Heusden en Altena' van 29 september 2015 ( de Detailhandelsvisie). Volgens eiser mocht het college hier niet van afwijken.

## 9.2 In de Detailhandelsvisie staat:

"Een verdere concentratie (van winkels voor doelgericht laagfrequente aankopen) is vanuit het perspectief van consumentenverzorging, het functioneren van winkels en efficiënt ruimtegebruik gewenst. Uitbreiding van PDV/GDV locaties wordt alleen toegestaan op de volgende bedrijventerreinen (...) Winkels op het gebied van elektronica (bruin- en witgoed), rijwielen of dierbenodigdheden zouden slechts bij hoge uitzondering moeten worden toegestaan op bedrijventerreinen aangezien dit ten koste kan gaan van de hoofdwinkelcentra".

PDV, perifere detailhandel, wordt gedefinieerd als volgt:

"Detailhandel die moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden vanwege de volumineuze aard en de bevoorrading (zoals auto's, boten, caravans, tuincentra artikelen, bouwmarkt, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair en woninginrichting). Perifere detailhandel is gevestigd op locaties buiten reguliere winkelconcentratiegebieden, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen (zie ook vigerende bestemmingsplannen)."

9.2 Niet in geschil is dat de het Welkoop filiaal in de categorie perifere detailhandel valt. Het perceel is niet gelegen in een winkelconcentratiegebied. Het college heeft niet betwist dat het perceel ook niet ligt op een van de in de Detailhandelsvisie genoemde bedrijventerreinen. Dit betekent echter niet zonder meer dat het college de aanvraag moest weigeren. Het college heeft er terecht op gewezen dat in de omschrijving van perifere detailhandel staat "bijvoorbeeld" op bedrijfsterreinen. Ook overigens wordt in dit beleid alleen gesproken over bedrijventerreinen. De Detailhandelsvisie stelt dus niet expliciet dat vestiging van perifere detailhandel op dit perceel – dat geen bedrijfsterrein is – niet is toegestaan. Dat laat onverlet dat in de Detailhandelsvisie staat dat verdere concentratie gewenst is en vestiging van een Welkoop filiaal op dit perceel daar niet direct aan bijdraagt. Volgens vaste rechtspraak van de ABRvS kon het college van de Detailhandelsvisie afwijken mits het college alle omstandigheden van het geval betreft in zijn beoordeling en beoordeelt of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.<sup>6</sup>

Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college voldoende gemotiveerd waarom in dit geval sprake is van omstandigheden waarin afwijken van de Detailhandelsvisie aan de orde is. Het college heeft er op kunnen wijzen dat het perceel is gelegen in de kernrandzone en geschikt is voor de vestiging van perifere detailhandel. Het ligt langs een rotonde en de provinciale weg met in de directe nabijheid diverse stedelijke functies (supermarkt, tankstation, handelsbedrijf, groothandel in banden). Er is ter plaatse ruimte voor voldoende parkeergelegenheid en de verkeersafwikkeling en ontsluiting is goed geregeld. Bovendien heeft het college gewicht kunnen toekennen aan het gegeven dat het pand al geruime tijd leeg staat, terwijl het is gelegen op een zichtlocatie, wat maakt dat het van extra belang is dat leegstand wordt voorkomen. Kennelijk is het lastig gebleken passende gebruikers van het pand te vinden. Nu vestiging van een Welkoop filiaal voor wat betreft de ruimtelijke uitstraling op zich past op het perceel, behoefde het college niet vast te houden aan de letterlijke tekst van de Detailhandelsvisie.

De rechtbank is dan ook van oordeel dat het college in redelijkheid heeft mogen afwijken van de Detailhandelsvisie ten behoeve van de vestiging van een Welkoop filiaal op deze locatie.

## 10. Willekeur

10.1 Eiser stelt dat het besluit willekeurig is genomen, omdat een eerdere aanvraag voor detailhandel op deze locatie op 21 mei 2013 is geweigerd.

10.2 De rechtbank volgt eiser hierin niet. De destijds aangevraagde vergunning zag op de vestiging van een rijwielhandel. Dat is reguliere detailhandel, geen perifere detailhandel. Daaraan wilde de gemeenteraad niet meewerken en daarom is de verklaring van geen bedenkingen geweigerd. Aan de komst van perifere detailhandel zoals de Welkoop wil het college wel medewerking verlenen. De gemeenteraad heeft daar blijkbaar geen bezwaar tegen, want een daartoe ingediende motie is verworpen. Deze beroepsgrond faalt.

#### 11. *Conclusie*

Aangezien de beroepsgronden van eiser niet slagen, zal het beroep ongegrond worden verklaard.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.M.J. Kok, rechter, in aanwezigheid van mr. M.A. de Rooij, griffier, op 17 november 2020 en openbaar gemaakt door geanonimiseerde publicatie op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

#### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### **Bijlage**

*Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

Artikel 1:2, eerste lid:

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is



betrokken.

#### Artikel 4:84:

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

#### Artikel 8:1:

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

#### *Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

#### Artikel 3.1:

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.
2. De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld.

#### Artikel 3.38

1. Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. (..)
3. Om overeenkomstig de verordening bestaand gebruik te handhaven en te beschermen kan bij de verordening worden bepaald dat het verboden is om binnen daartoe aangegeven gebied zonder omgevingsvergunning:
  - a. bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren;
  - b. bouwwerken te slopen.
4. Bij de verordening kan worden bepaald dat, met inachtneming van de bij de verordening te geven regels, bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij de verordening aan te geven regels.

#### Artikel 3.39:

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een beheersverordening voor een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt, vervalt het bestemmingsplan voor zover het op dat gebied betrekking heeft.

2. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor een gebied waarvoor een beheersverordening geldt, vervalt de beheersverordening voor zover zij op dat gebied betrekking heeft.

#### *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*

##### Artikel 2.1, eerste lid, onder a en c:

Het is 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.

##### Artikel 2.10, eerste lid, onder c:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12.

##### Artikel 2.10, tweede lid:

In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

##### Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a onder 2°:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

De bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Besluit omgevingsrecht.

#### *Besluit omgevingsrecht (Bor)*

##### Artikel 2.7. Planologische gebruiksactiviteiten:

Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Artikel 4, aanhef en onder 1 en 11, van bijlage II:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,

b. de oppervlakte niet meer dan 150 m<sup>2</sup>;

(...)

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II:

Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

*Verordening ruimte Noord-Brabant (VrNB)*

Artikel 1.34 gemengd landelijk gebied:

multifunctionele gebruiksruimte, gelegen buiten bestaand stedelijk gebied, buiten het Natuur Netwerk Brabant en buiten de groenblauwe mantel.

Artikel 1.49 kernrandzone:

overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie.

Artikel 1.88 tuincentrum:

bedrijf, geheel of in overwegende mate gericht op detailhandel van boomkwekerijproducten, planten, bloembollen, bloemen, kamerplanten, artikelen voor de aanleg en het onderhoud van de tuinen alsmede tuinrichtingsartikelen en aanverwante artikelen zoals bloempotten, vazen, plantenbakken en dergelijke;

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c:

Tenzij de strekking van de bepaling zich daartegen verzet dan wel in deze verordening uitdrukkelijk anders is aangegeven, wordt bij toepassing van deze verordening onder bestemmingsplan tevens begrepen een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, ten derde, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

#### Artikel 4.2:

Een bestemmingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling is uitsluitend gelegen in bestaand stedelijk gebied.

#### Artikel 7.10 Niet-agrarische functies

1. Een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied kan voorzien in een vestiging van een niet-agrarische functie, anders dan bepaald in de artikelen 7.7 tot en met artikel 7.9 mits:

g. de beoogde ontwikkeling niet leidt tot al dan niet zelfstandige detailhandelsvoorziening met een verkoopvloeroppervlakte van meer dan 200 m<sup>2</sup>.

#### Artikel 7.14 Afwijkende regels voor tuincentra

1. In afwijking van artikel 7.10 (niet-agrarische functies), eerste lid onder a, g en i, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in een kernrandzone in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een tuincentrum mits:

- a. regels worden gesteld ter voorkoming van oneigenlijke vormen van detailhandel;
- b. is verzekerd dat er adequate verkeers- en vervoersvoorzieningen worden getroffen.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2649.

<sup>2</sup> ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:217 en Vzr ABRvS 6 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:985.

<sup>3</sup> ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2519.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348.

<sup>5</sup> ABRvS 10 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2181, ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2909 en ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231.

<sup>6</sup> ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840 en ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:233.

---