



Uitspraak 201309161/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 27 mei 2015

Tegen: de raad van de gemeente Oldambt

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Groningen

201309161/1/R3.

Datum uitspraak: 27 mei 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], beiden wonend te Winschoten, gemeente Oldambt (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Haarden Centrum Winschoten B.V., gevestigd te Winschoten, gemeente Oldambt (hierna: Haarden Centrum),
3. [appellant sub 3], wonend te Winschoten, gemeente Oldambt, appellanten,

en

de raad van de gemeente Oldambt,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Winschoten" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Haarden Centrum en [appellant sub 3] beroep ingesteld. Ook is beroep ingesteld door de vereniging Vereniging Handel & Nijverheid Winschoten (hierna: de vereniging).

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Haarden Centrum en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 oktober 2014, waar [appellant sub 1], bijgestaan door G. Wijers, Haarden Centrum, vertegenwoordigd door H. Kamp, [appellant sub 3], de vereniging, vertegenwoordigd door J. Offenbergh, bijgestaan door G. Wijers, en de raad, vertegenwoordigd door J.H. Samberg en H. van der Poel, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Wereldbazar o.g. B.V., vertegenwoordigd door P. van Gaanderen en S. Guren, gehoord.

Na de zitting is het beroep van de vereniging afgesplitst van de behandeling van de overige beroepen. De behandeling ervan wordt voortgezet onder nr. 201309161/2/R3.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het bestemmingsplan

2. Het plan voorziet in een actualisering van het planologisch regime voor de bedrijventerreinen Reiderland, Rensel en Hoogebrug te Winschoten. Het plan heeft een overwegend conserverend karakter.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" aan de [locatie 1] te Winschoten ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert hij aan dat de op dat perceel sinds 2007 gevestigde beddenzaak ten onrechte niet als zodanig is bestemd, terwijl ook in dat geval aan het uitgangspunt zou worden voldaan dat geen nieuwe detailhandel op de bedrijventerreinen wordt toegestaan. Daarbij wijst [appellant sub 1] erop dat in overleg met de gemeente in maart 2012 over de voortzetting en uitbreiding van de beddenzaak voor deze locatie is gekozen, omdat in het voorheen geldende plan en het voorontwerp van het voorliggende plan detailhandel op dit perceel was toegestaan. Pas daarna stelde het gemeentebestuur dat een beddenzaak hier niet was toegestaan. Het perceel ligt volgens [appellant sub 1] in de bufferzone als bedoeld in de Structuurvisie Winschoten uit 2004 (hierna: structuurvisie), welk gebied door de raad geschikt wordt geacht voor detailhandel. Indien het als zodanig bestemmen van de beddenzaak niet mogelijk is, betoogt [appellant sub 1] subsidiair dat een maatbestemming met een uitsterfregeling in het plan had moeten worden opgenomen, in overeenstemming met het voorontwerpplan.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen aanleiding wordt gezien om de beddenzaak als zodanig te bestemmen. Volgens de raad was de beddenzaak in strijd met het voorheen geldende plan op het perceel gevestigd. Nieuwe detailhandel op de bedrijventerreinen is volgens de raad gelet op de leegstand in het bestaande winkelgebied in het centrum van Winschoten niet wenselijk. Gelet daarop is het beleid erop gericht dat detailhandel in het centrum dient te worden geconcentreerd. Volgens de raad is het daarom evenmin mogelijk om de beddenzaak door middel van een maatbestemming met een uitsterfregeling in het plan toe te staan. Verder stelt de raad dat het perceel niet in de bufferzone als bedoeld in de structuurvisie ligt.

3.2. Aan het perceel [locatie 1] is de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" toegekend.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 52, van de planregels wordt onder volumineuze detailhandel verstaan: detailhandel in zeer volumineuze goederen zoals auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, zonwering, tenten, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, meubels, woninginrichting.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, zijn de voor "Bedrijventerrein - 3.1" aangewezen gronden bestemd voor:

a. gebouwen ten behoeve van bedrijven behorende tot en met categorie 3.1 van de in de bijlage 1 opgenomen Lijst van Bedrijfsactiviteiten;

(...).

en daarbij behorende:

(...);

m. niet zelfstandige detailhandel, niet zijnde detailhandel in voedings- en genotsmiddelen, welke als een ondergeschikt onderdeel van een bedrijf valt aan te merken;

(...).

3.3. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" was aan het perceel de

bestemming "Handel en Industrie" toegekend.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de op de kaart voor "Handel en Industrie" aangewezen gronden bestemd voor bedrijven van handel en nijverheid, met de daarbij behorende bouwwerken, waaronder dienstwoningen, met uitzondering van bouwwerken ten dienste van inrichtingen en bedrijven die niet zijn toegestaan krachtens het bepaalde in het derde lid en voor open terreinen, waaronder opslag-, los-, laad- en parkeerplaatsen en insteekhavens.

Ingevolge het derde lid wordt tot een gebruik van gronden en bouwwerken strijdig met de bestemming zoals bedoeld in artikel 11 in ieder geval gerekend het bedrijfsmatig verkopen of ten verkoop aanbieden van goederen bestemd en gereed voor onmiddellijk gebruik of verbruik. Niettemin is de verkoop toegestaan van:

1. goederen, die ter plaatse worden vervaardigd.
2. goederen, waarvan de verkoop deel uitmaakt van de normale dienstverlening van een herstellings- en/of garagebedrijf, dan wel goederen die worden verkocht in een kantine aan eigen werknemers.
3. goederen, die worden gekocht door middel van een schriftelijke opdracht en die niet ter plaatse aan de koper ter hand worden gesteld.
- 3.4. De Afdeling stelt vast dat volumineuze detailhandel in dit plan niet op het perceel is toegestaan en dat de beddenzaak derhalve niet als zodanig is bestemd. Vast staat dat een beddenzaak tijdens de geldingsduur van het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" op het perceel is gevestigd. Vanaf juni 2012 is deze beddenzaak uitgebreid, omdat de op het Posttilterrein gevestigde beddenzaak [bedrijf] ook naar dit perceel is verplaatst. Anders dan de raad stelt, was de beddenzaak in het voorheen geldende plan toegestaan op het perceel, omdat de verkoopactiviteiten, zoals die daar plaatsvonden, onder de verkoop van goederen kunnen worden begrepen als omschreven in artikel 3, derde lid, aanhef en onder 3, van de planvoorschriften van dat plan. Voor een uitleg dat hieronder alleen goederen worden begrepen die ter plaatse worden vervaardigd als bedoeld in artikel 3, derde lid, aanhef en onder 1, ziet de Afdeling geen aanleiding. Deze voorwaarden zijn immers niet cumulatief geformuleerd. Dat de beddenzaak vanaf juni 2012 onder een andere naam is voortgezet, het gebruik daardoor een korte tijd niet heeft plaatsgevonden en de beddenzaak vanaf dat moment is uitgebreid en een andere uitstraling heeft, doet, anders dan de raad stelt, daarbij niet ter zake. Dergelijke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de vraag of het gebruik onder het overgangsrecht is gebracht, maar niet bij de vraag welk gebruik in het vorige plan als zodanig was bestemd.

De Afdeling overweegt dat bestaand legaal gebruik in het algemeen dienovereenkomstig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan slechts uitzondering vinden als het toestaan van bestaand legaal gebruik op basis van gewijzigde planologische inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Voorts dient aannemelijk te zijn dat het gebruik binnen de planperiode wordt beëindigd.

De raad heeft aan het bestemmingsplan het uitgangspunt ten grondslag gelegd dat vanwege de leegstand in het centrum van Winschoten detailhandel in het centrum geconcentreerd dient te zijn. Teneinde de functie van het kernwinkelgebied te behouden, wordt nieuwe detailhandel op de bedrijventerreinen niet toegestaan en illegaal gevestigde detailhandel niet als zodanig bestemd. Bestaande legale detailhandelsvestigingen op de bedrijventerreinen zijn in dit plan wel als zodanig bestemd, waarbij er naar wordt gestreefd om volumineuze detailhandel alleen in de bufferzone toe te staan. Met het voorgaande wordt aangesloten bij het rapport "Actualisatie detailhandels- en horecabeleid Winschoten" dat de raad tevens op 26 juni 2013 heeft vastgesteld.

Gelet op het voorgaande is niet gebleken dat de raad zich bij de vaststelling van het plan rekenschap heeft gegeven van de omstandigheid dat [bedrijf] als een legale detailhandelsvestiging dient te worden aangemerkt, waarvoor de raad het uitgangspunt hanteert dat een positieve bestemming dient te worden toegekend. Voorts is ter zitting vastgesteld dat het perceel in de bufferzone als bedoeld in de structuurvisie ligt, waar de raad volumineuze detailhandel als een beddenzaak aanvaardbaar acht. Derhalve is niet gebleken dat de raad het bestaande legale gebruik op basis van gewijzigde planologische inzichten niet langer wenselijk acht. Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

4. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" voor het perceel [locatie 1], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van Haarden Centrum

5. Haarden Centrum betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Detailhandel volumineus" aan de Transportbaan 4 te Winschoten ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat de detailhandelsmogelijkheden op het perceel ten onrechte worden beperkt, nu alleen volumineuze detailhandel is toegestaan. Door de raad is voorbijgegaan aan de in 2003 verleende vrijstelling en de op grond daarvan sinds 2003 bestaande legale situatie ter plaatse waarbij een Welkoop, een winkel in tuin- en dierbenodigdheden, op het perceel is gevestigd. Voorts heeft de voorgenomen verplaatsing van Welkoop naar het perceel Transportbaan 1 te Winschoten ten onrechte tot gevolg dat op dit perceel geen detailhandel als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder 26, van de planregels meer is toegestaan, terwijl Haarden Centrum het perceel ook bij vertrek van Welkoop voor reguliere detailhandel wil blijven exploiteren. Bovendien stond deze verplaatsing ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet vast.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met inachtneming van het detailhandelsbeleid in het plan de bestaande legale detailhandel als zodanig is bestemd en de vrijstelling daarom in het plan is opgenomen. De vestiging van nieuwe detailhandel wordt gelet op dit beleid niet mogelijk gemaakt, zodat een ruimere detailhandelsbestemming op het perceel niet is toegestaan. Dit sluit voorts aan bij de omstandigheid dat het perceel in de bufferzone ligt, waar volumineuze detailhandel is toegestaan.

5.2. Aan het perceel Transportbaan 4 is de bestemming "Detailhandel - Detailhandel volumineus" en de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - vuurwerk" toegekend.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 26, van de planregels wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die de goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 46, wordt onder perifere detailhandel verstaan: detailhandel in producten die qua aard of omvang van het aangeboden product niet passend wordt geacht binnen het reguliere winkelgebied, zoals een tuincentrum, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair alsmede woninginrichting, waaronder meubels.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 52, wordt onder volumineuze detailhandel verstaan: detailhandel in zeer volumineuze goederen zoals auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, zonwering, tenten, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, meubels, woninginrichting.

Ingevolge artikel 11, lid 11.1, zijn de voor "Detailhandel - Detailhandel volumineus" aangewezen gronden bestemd voor:

a. gebouwen ten behoeve van volumineuze detailhandel, met een maximum winkelvloeroppervlakte van 2.500 m² per vestiging;

(...).

Behoudens ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - vuurwerk" is onder de bedrijfsactiviteiten het vervaardigen en/of de opslag en/of detailhandel van vuurwerk niet begrepen.

Ingevolge lid 11.3, onder a, is ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - vuurwerk" detailhandel in vuurwerk toegestaan.

5.3. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" was aan het perceel de bestemmingen "Handel en Industrie", "Openbare weg" en "Openbaar groen" toegekend.

Voor de relevante planregeling verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 3.3 is opgenomen.

5.4. De Afdeling stelt vast dat, naast detailhandel in vuurwerk, alleen volumineuze detailhandel op het perceel is toegestaan, zodat de door Haarden Centrum gewenste reguliere detailhandel niet is toegestaan. Het staat vast dat tot 2002 in overeenstemming met artikel 3, derde lid, aanhef en onder 3, van de voorschriften van het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" op het perceel een winkel voor keukens, badkamers, sanitair en daaraan verwante producten was gevestigd. Bij besluit van 28 mei 2003 heeft het college van burgemeester en wethouders van Winschoten ingevolge artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de vestiging van Welkoop, een winkel in tuin- en dierbenodigdheden, vrijstelling verleend van artikel 3, derde lid, van de voorschriften van dat plan waarin was bepaald dat het bedrijfsmatig verkopen of ten verkoop aanbieden van goederen bestemd en gereed voor onmiddellijk gebruik of verbruik op gronden met de bestemming "Handel en Industrie" als strijdig gebruik wordt aangemerkt. Tevens is een bouwvergunning verleend voor het veranderen van een bedrijfsgebouw, het oprichten van de bijbehorende bouwwerken en het gebruik van het omliggende terrein.

De verandering van het op grond van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" toegestane gebruik dat mogelijk is gemaakt door de verleende vrijstelling is onherroepelijk geworden en dit gebruik is derhalve rechtmatig. Zoals onder 3.4 is overwogen dient bestaand legaal gebruik in het algemeen dienovereenkomstig te worden bestemd.

De Afdeling stelt voorop dat, anders dan Haarden Centrum betoogt, de omstandigheid dat vrijstelling is verleend van het verbod in artikel 3, derde lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" niet betekent dat vrijstelling is verleend voor het gebruik van het perceel voor reguliere detailhandel als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder 26, van de planregels.

Ter zitting heeft de raad toegelicht dat met het plan is beoogd om hetgeen met het eerder genoemde vrijstellingsbesluit ter plaatse aan gebruik mogelijk is gemaakt, planologisch vast te leggen. Volgens de raad is de winkelformule van Welkoop te omschrijven als een winkel die zich richt op de gewone consument en de agrarische sector en die qua oppervlakte vergelijkbaar is met grote bouwmarkten en overdekte tuinentra. De Afdeling stelt vast dat een dergelijke winkel niet als volumineuze detailhandel als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder 52, van de planregels moet worden aangemerkt, maar als perifere detailhandel als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder 46, van de planregels. Daarbij betreft de Afdeling dat voor het begrip volumineuze detailhandel bepalend is of zeer volumineuze goederen worden verhandeld terwijl voor het begrip perifere detailhandel bepalend is dat het assortiment naar haar aard en omvang voor de uitstalling een relatief groot oppervlak nodig heeft. Nu op grond van artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder a, van de planregels alleen volumineuze detailhandel en geen perifere detailhandel op het perceel is toegestaan, biedt het plan op dit punt, anders dan de raad heeft beoogd, niet dezelfde gebruiksmogelijkheden als de verleende vrijstelling.

Niet is gebleken dat de raad het bestaande legale gebruik op basis van gewijzigde planologische inzichten niet langer wenselijk acht, nu in de plantoelichting staat dat perifere detailhandel waarvoor een groot oppervlak benodigd is gelet op de uitstalling van de artikelen, in afwijking van het detailhandelsbeleid, ook op bedrijventerreinen is toegestaan. Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

6. Haarden Centrum betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" aan de Transportbaan 26 te Winschoten ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat volumineuze detailhandel ten onrechte in tegenstelling tot het ontwerpbestemmingsplan niet is toegestaan en gelet hierop de sinds 1992 op dit perceel gevestigde groot- en detailhandel in haarden, kachels en aanverwante producten niet als zodanig is bestemd. Daarbij wijst zij erop dat de betreffende groot- en detailhandel in het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de groothandel in dit plan als zodanig is bestemd. Nieuwe detailhandel op de bedrijventerreinen is gelet op de leegstand in het bestaande winkelgebied in het centrum van Winschoten niet wenselijk, zodat de aanduiding "detailhandel" waarmee volumineuze detailhandel was toegestaan, in tegenstelling tot het ontwerpplan, niet aan het perceel is toegekend.

6.2. Aan het perceel Transportbaan 26 is de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" toegekend.

Voor de relevante planregeling verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 3.2 is opgenomen.

6.3. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" was aan het perceel de bestemming "Handel en Industrie" toegekend.

Voor de relevante planregeling verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 3.3 is opgenomen.

7. De Afdeling stelt vast dat volumineuze detailhandel in dit plan niet op het perceel is toegestaan, zodat detailhandel in haarden, kachels en aanverwante producten niet als zodanig is bestemd. Vast staat dat Haarden Centrum tijdens de geldingsduur van het voorheen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein Beertsterweg 1973" op het perceel is gevestigd. Ter zitting heeft de raad gesteld dat detailhandel onder het voorheen geldende plan niet was toegestaan en daar voorts geen toestemming voor is gegeven, zodat de detailhandel bij de vaststelling van het plan als ondergeschikt aan de groothandel is aangemerkt. Anders dan de raad stelt, was in het voorheen geldende plan ook detailhandel toegestaan op het perceel. Zoals onder 3.4 overwogen was ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder 3, van de planvoorschriften van dat plan de verkoop van goederen die worden gekocht door middel van een schriftelijke opdracht en die niet ter plaatse aan de koper ter hand worden gesteld, toegestaan op het perceel. Ter zitting heeft Haarden Centrum toegelicht dat de verkoop van haarden en kachels op deze wijze plaatsvindt en Haarden Centrum niet als groothandel, maar als detailhandel dient te worden aangemerkt. Ter zitting heeft de raad erkend dat niet is onderzocht of de zelfstandige detailhandel als legaal moet worden aangemerkt. Gelet hierop heeft de raad zich onvoldoende op de hoogte gesteld van de activiteiten die worden verricht op het perceel en is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Voor zover de raad ter zitting heeft gesteld dat, daargelaten of het gebruik van het perceel voor detailhandel in haarden, kachels en aanverwante producten legaal is, is beoogd om op dit perceel geen volumineuze detailhandel toe te staan, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals onder 3.4 is overwogen, dient bestaand legaal gebruik in het algemeen dienovereenkomstig te worden bestemd. Daarbij wijst de Afdeling erop dat het perceel in de bufferzone als bedoeld in de structuurvisie ligt, waar de raad volumineuze detailhandel aanvaardbaar acht. Voorts overweegt de Afdeling dat de door de raad gestelde omstandigheid dat slechts een klein pand op het perceel is gevestigd dat niet de uitstraling heeft van volumineuze detailhandel, niet betekent dat geen rekening dient te worden gehouden met mogelijk bestaande rechten.

Het betoog slaagt.

8. Haarden Centrum betoogt dat, nu de waarde van beide percelen door de beperking van de detailhandelsmogelijkheden zal dalen, het plan planschade veroorzaakt die voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. De raad heeft ten onrechte niet onderbouwd of het plan gelet hierop financieel uitvoerbaar is, zodat het plan in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld.

8.1. Ingevolge artikel 3.1.6, aanhef en onder f, van het Bro gaat een bestemmingsplan vergezeld van een toelichting waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd. Daarbij kunnen te betalen tegemoetkomingen in planschade een rol spelen.

In de toelichting op het plan is geen inzicht geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Het plan is derhalve in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro vastgesteld. De Afdeling ziet daarin echter geen aanleiding tot vernietiging van het plan over te gaan. Daartoe overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting alsnog inhoudelijk op de financiële uitvoerbaarheid van het plan is ingegaan. De raad heeft gesteld dat eventuele planschade zal worden betaald uit de algemene middelen. Haarden Centrum heeft niet aannemelijk gemaakt dat indien als gevolg van de vaststelling van het plan planschade zal ontstaan, de gemeente de tegemoetkomingen in planschade financieel niet kan dragen en dat de financiële uitvoerbaarheid

aldus niet is verzekerd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op voorhand in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat eventueel te betalen planschade niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Nu Haarden Centrum door dit gebrek niet in haar belangen is geschaad, terwijl evenmin aannemelijk is dat andere belanghebbenden door het gebrek in hun belangen zijn geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om het geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

9. In hetgeen Haarden Centrum heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Detailhandel volumineus" voor het perceel Transportbaan 4 en het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" voor het perceel Transportbaan 26, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van [appellant sub 3]

10. [appellant sub 3] betoogt dat in het plan ten onrechte niet is toegestaan om op zijn bedrijfslocatie aan de [locatie 2] te Winschoten in een woon- en werkschip woonachtig te zijn, terwijl het voorheen geldende plan dit wel toestond. Vanwege de bedrijfsvoering is het noodzakelijk om ter plaatse te wonen, zodat hij altijd aanwezig kan zijn op de bedrijfslocatie. Hiervoor is door het gemeentebestuur toestemming gegeven. Volgens [appellant sub 3] is onvoldoende gemotiveerd waarom de raad bewoning van zijn woon- en werkschip niet mogelijk heeft gemaakt. Daarnaast zijn bedrijfswoningen in de nabije omgeving en elders op de bedrijventerreinen wel toegestaan, zodat dit voorts in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat alleen de bedrijfswoningen die op grond van de voorheen geldende bestemmingsplannen waren toegestaan als zodanig zijn bestemd. [appellant sub 3] was reeds bij de vestiging van zijn bedrijf ter plaatse op de hoogte van het feit dat een bedrijfswoning op deze locatie niet was toegestaan. Nu een (gezoneerd) bedrijventerrein niet geschikt is als woonomgeving en de raad de bedrijfsvoering van de bedrijven op het terrein niet wil beperken, staat dit plan geen nieuwe bedrijfswoningen toe en is voor de bestaande bedrijfswoningen een uitsterfregeling door middel van een wijzigingsbevoegdheid in het plan opgenomen. Tot slot acht de raad het niet noodzakelijk voor de bedrijfsvoering van het bedrijf van [appellant sub 3] om ter plaatse woonachtig te zijn.

10.2. Het woon- en werkschip van [appellant sub 3] ligt in het water nabij de bedrijfslocatie [locatie 2], waaraan de bestemming "Water" is toegekend.

Ingevolge artikel 18, lid 18.1, van de planregels zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. een waterloop met een functie ten behoeve van waterberging en waterhuishouding;
- b. ter plaatse van de aanduiding "steiger" een steiger;
- c. ter plaatse van de aanduiding "brug" een fietsbrug;
- d. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf" een ligplaats voor een bedrijfsboot ten dienste van onderhoud van boten;
- e. ter plaatse van de aanduiding "schiphuis" een botenhuis ten behoeve van de reparatie van boten;
- f. oevers met groenvoorzieningen;
- g. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge lid 18.4 is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken ten behoeve van vaste ligplaatsen voor (woon)boten.

10.3. In het voorheen geldende plan "Uitbreidingsplan in onderdelen der gemeente Winschoten" uit 1952 was de bestemming "Water" aan het water bij de bedrijfslocatie toegekend.

Ingevolge artikel 12, vijfde lid, van de bebouwingsvoorschriften behorend bij dat plan mag op de gronden in het uitbreidingsplan bestemd tot "Water" generlei bouwwerken worden opgericht.

10.4. Vast staat dat het ingevolge het uitbreidingsplan niet was toegestaan om in het water nabij de bedrijfslocatie [locatie 2] een bouwwerk op te richten. Gelet hierop ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of het woon- en werkschip van [appellant sub 3] een bouwwerk is.

Zoals ook is overwogen in de uitspraak van 16 april 2014 in zaak nr. 201306684/1/A1 is het begrip bouwwerk in de Wabo niet omschreven. De Wabo beoogt, gelet op de geschiedenis van totstandkoming (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 91 en 92) bij het begrip "bouwwerk" aan te sluiten zoals dat onder de Woningwet werd aangeduid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013 in zaak nr. 201300743/1/A1), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze luidt: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".

Niet in geschil is dat het woon- en werkschip een constructie van enige omvang is. Onder verwijzing naar de uitspraak van 16 april 2014 overweegt de Afdeling dat bij de beantwoording van de vraag of het woon- en werkschip een bouwwerk is, niet bepalend is hoe die verbondenheid fysiek is vormgegeven, maar dat doorslaggevend is dat het woon- en werkschip is bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren. Tussen partijen is niet in geschil dat het woon- en werkschip reeds sinds lange tijd ter plaatse voor woondoeleinden wordt gebruikt. De omstandigheden dat het schip zelfstandig zou kunnen varen, maakt dit niet anders. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het woon- en werkschip een bouwwerk is als bedoeld in de Wabo, zodat het, anders dan [appellant sub 3] stelt, ook in het voorheen geldende plan niet was toegestaan om in het water nabij de bedrijfslocatie [locatie 2] het woon- en werkschip op te richten.

10.5. Niet is gebleken dat voor het woon- en werkschip een omgevingsvergunning is verleend. Nu er daarom van moet worden uitgegaan dat het bouwwerk illegaal is opgericht, overweegt de Afdeling als volgt. Het enkele feit dat het woon- en werkschip reeds lange tijd in het water nabij de bedrijfslocatie [locatie 2] ligt, rechtvaardigt niet zonder meer een positieve bestemming. De raad hoeft in beginsel voor illegale bouwwerken geen regeling in het plan op te nemen, nu geen sprake is van verkregen rechten. Een dergelijke bestemming is slechts gerechtvaardigd voor zover daartegen vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen bezwaren bestaan.

Omdat de raad de verdere ontwikkeling van de bedrijventerreinen niet wil beperken, acht de raad het niet wenselijk om nieuwe bedrijfswoningen toe te staan en heeft de raad geen aanleiding gezien om medewerking te verlenen aan het verzoek van [appellant sub 3] om een bedrijfswoning toe staan. [appellant sub 3] heeft niet aannemelijk gemaakt waarom de raad voor zijn bedrijfslocatie van dit uitgangspunt had moeten afwijken. De raad heeft voorts aan zijn motivering ten grondslag gelegd dat geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij een bedrijfswoning op het bedrijventerrein kan worden gegarandeerd. Nu op de nabij de bedrijfslocatie van [appellant sub 3] gelegen percelen zware bedrijvigheid is toegestaan, heeft de raad zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voor bewoning bestemmen van het woon- en werkschip niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling is voorts van oordeel dat de raad in redelijkheid heeft kunnen stellen dat een bedrijfswoning vanwege de aard van de bedrijfsvoering op het perceel niet noodzakelijk is. Daarbij heeft de raad kunnen betrekken dat de omstandigheid dat toezicht benodigd zou zijn, niet maakt dat de permanente aanwezigheid noodzakelijk is. Tot slot is niet gebleken dat een toezegging door de raad is gedaan dat ter plaatse een bedrijfswoning is toegestaan.

Het betoog faalt.

10.6. Over de door [appellant sub 3] gemaakte vergelijking met andere bedrijfswoningen op het bedrijventerrein wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat het hier om legale bedrijfswoningen gaat. Nu [appellant

sub 3] voorts niet heeft gespecificeerd op welke bedrijfswoningen de door hem gemaakte vergelijking betrekking heeft, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 3] genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie, zodat het gelijkheidsbeginsel bij de vaststelling van het plan niet is geschonden.

11. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 3] ongegrond.

Proceskosten

12. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 1] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van het beroep van Haarden Centrum dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Haarden Centrum Winschoten B.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Winschoten van 26 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Winschoten" wat betreft:

a. het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Detailhandel volumineus" voor het perceel Transportbaan 4;

b. het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" voor het perceel Transportbaan 26;

c. het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein - 3.1" voor het perceel [locatie 1];

III. draagt de raad van de gemeente Oldambt op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor de percelen Transportbaan 4, Transportbaan 26 en [locatie 1] te Winschoten en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 3] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Oldambt tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Haarden Centrum Winschoten B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 136,19 (zegge: honderdzesendertig euro en negentien cent);

VI. gelast dat de raad van de gemeente Oldambt aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderd zestig euro) voor [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Haarden Centrum Winschoten B.V.;

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kooijman
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2015

177-758.