

Gemeente Weert
T.a.v. de heer M. Dolders
Postbus 950
6000 AZ WEERT

Per e-mail : M.Dolders@weert.nl

Nijmegen, 16 augustus 2023

Ons kenmerk

Weert/Advies omgevingsvergunning
bedrijventerrein Kanaalzone II

████████████████████

Telefoonnummer

024 - 382 83 38

E-mail

██████@hekkelman.nl

Faxnummer

024 - 382 83 88

Betreft

Advies groot logistiek centrum
Kanaalzone II

Geachte heer Dolders,

De gemeente heeft een aanvraag omgevingsvergunning ontvangen voor de bouw van een grootschalig logistiek centrum op een bedrijfskavel op het bedrijventerrein Kanaalzone II aan de Industriekade-Havenweg in Weert. In een brief van 9 augustus 2023 stelt een aantal raadsfracties dat de vergunningaanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens de raadsfracties moet de aangevraagde omgevingsvergunning daarom geweigerd worden. De raadsfracties leggen aan de vermeende strijdigheid met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, een aantal argumenten ten grondslag. U heeft mij gevraagd te beoordelen of burgemeester en wethouders de aangevraagde omgevingsvergunning op grond van één of meer van de aangedragen argumenten kunnen of moeten weigeren. In deze brief treft u het antwoord op uw vraag aan.

Naar aanleiding van het concept advies heeft u mij nog een aantal aanvullende vragen gesteld. Deze vragen beantwoord ik in de laatste paragraaf ('Overige vragen').

1. Algemeen

Ik beschik niet over de vergunningaanvraag en de daarbij behorende stukken, zoals de ruimtelijke onderbouwing. Dit advies is (daarom) gebaseerd op de informatie die de raadsfracties hun brief gegeven hebben.

Aan de brief van de raadsfracties ontleen ik dat er naast een omgevingsvergunning voor het bouwen van het logistieke centrum een omgevingsvergunning is aangevraagd om af te wijken van het bestemmingsplan Bedrijventerreinen 2013 dat ter plaatse van het bouwplan geldt. De omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik is nodig, omdat de goothoogte van het aangevraagde bouwplan hoger is dan de goothoogte die het bestemmingsplan ter plaatse van de beoogde bebouwing toestaat. Het bouwplan past wel binnen de maximale bouwhoogte die in het bestemmingsplan is vastgelegd.

De begrippen goothoogte en bouwhoogte worden in het bestemmingsplan niet nader gedefinieerd. Wel bevat het bestemmingsplan meetvoorschriften. Daarin staat dat de bouwhoogte bepaald moet worden vanaf het peil tot het hoogste punt van het gebouw. Voor de goothoogte geldt dat deze gemeten moet worden vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, c.q. de druiplijn, het boeiboord of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel.

Dat wordt afgeweken wordt van de goothoogte en niet van de maximale bouwhoogte, betekent dus dat in plaats van een dak met een schuine kap, een plat dak kan worden gerealiseerd op de toegestane bouwhoogte. Daarmee verandert de verschijningsvorm van het gebouw en neemt het gebruiksoppervlakte toe.

Doordat de gebruiksoppervlakte toeneemt, nemen de ruimtelijke gevolgen van het bouwplan toe, bijvoorbeeld doordat er meer verkeersbewegingen zullen plaatsvinden.

Voor de afwijkende goothoogte is een kruimelomgevingsvergunning aangevraagd.

De kruimelomgevingsvergunning is geregeld in artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en maakt het mogelijk om in de gevallen die in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht worden opgesomd, in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen.

Artikel 4 onderdeel 1 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht maakt het mogelijk om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen voor 'een bijbehorend bouwwerk'. Onder een bijbehorende bouwwerk wordt volgens artikel 1 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht verstaan een 'uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak'.

Het hoger bouwen van een hoofdgebouw dan de goothoogte die het bestemmingsplan toestaat, valt binnen de reikwijdte van onderdeel 1 van artikel 4 bij Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht en kan daarom in beginsel met een kruimelomgevingsvergunning mogelijk gemaakt worden.

Volgens artikel 2.12 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kunnen burgemeester en wethouders een kruimelvergunning slechts verlenen indien de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd niet in strijd is met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

Bij het beantwoorden van de vraag of een bouwplan dat niet past in het bestemmingsplan in strijd is met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, hebben burgemeester en wethouders veel beleidsruimte. Of sprake is van een goede ruimtelijke ordening is in de eerste plaats een politiek-bestuurlijk afweging. De uitkomst van die afweging wordt door de bestuursrechter terughoudend getoetst. In de kern gaat het erom of het besluit van burgemeester en wethouders in overeenstemming is met het recht, voldoende zorgvuldig is voorbereid, draagkrachtig is gemotiveerd en niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Het is daarom mogelijk dat zowel een besluit om een omgevingsvergunning te verlenen als een besluit om diezelfde omgevingsvergunning te weigeren, in rechte houdbaar is.

In de volgende paragraaf zal ik de argumenten die de raadsfracties naar voren hebben gebracht, aan de hand van de door de bestuursrechter aangelegde toetsingsmaatstaf, beoordelen.

2. Beoordeling argumenten raadsfracties

In de brief van de raadsfracties worden vier argumenten genoemd op grond waarvan de omgevingsvergunning voor het logistieke centrum geweigerd zou kunnen of moeten worden. Hierna zal ik deze vier argumenten samengevat weergegeven en vervolgens aan de hand van de toetsingsmaatstaf die de bestuursrechter hanteert, beoordelen of burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning kunnen of moeten weigeren.

2.1. Argument 1

Het bouwplan is in strijd met de Structuurvisie Weert 2025. Volgens de raadsfracties volgt uit deel 2 van de Structuurvisie dat grootschalige logistieke dienstverlening gevestigd moet worden op de bedrijventerreinen Kampershoek 2.0 en De Kempen. Het bedrijventerrein Kanaalzone II zou (daarom) voor vestiging van een grootschalig logistiek centrum niet in aanmerking komen.

Beoordeling:

Op pagina 10 van de Structuurvisie wordt uiteengezet wat de status van de Structuurvisie is:

De structuurvisie dient als leidraad bij toekomstige ontwikkelingen. Zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders nemen de visie als uitgangspunt bij hun handelen en als basis bij het opstellen van bestemmingsplannen. Het blijft mogelijk om op incidenteel niveau af te wijken van de structuurvisie. Dit gebeurt in overleg met de gemeenteraad. Binnen de kaders van de structuurvisie heeft het college verder de ruimte om maatwerk te leveren, mits dat in lijn is met het gedachtegoed uit deze structuurvisie. De gemeenteraad heeft te allen tijde de mogelijkheid om de structuurvisie, of delen ervan, aan te passen. De structuurvisie is niet direct bindend voor externen. Bestemmingsplannen voor de ontwikkelingslocaties, die de uitwerking vormen van de structuurvisie, zijn dat wel.

De status die de raad blijkt het bovenstaande citaat aan de Structuurvisie heeft gegeven, strookt met de wijze waarop een structuurvisie volgens vaste rechtspraak bij ruimtelijke besluitvorming betrokken moet worden. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders bij besluiten omtrent planologische medewerking aan de structuurvisie gebonden zijn. Onder bijzondere omstandigheden kan, mits goed gemotiveerd, van de structuurvisie worden afgeweken.

Hamvraag is daarmee of de bouwaanvraag in strijd is met de Structuurvisie.

Op pagina 59 van de Structuurvisie staat:

Grootschalig (1,5 ha en groter)

De grootschalige ruimtevraag hoort vooral gefaciliteerd te worden op De Kempen (voor zwaardere milieucategorieën) en op Kampershoek 2.0. Deze vraag bestaat slechts beperkt uit lokale groei (die bovendien redelijk eenvoudig in beeld kan worden gebracht), maar vooral uit externe vestigers. Ook is het ruimtegebruik voor gewenste (solitaire) verplaatsers met name grootschalig van aard.

De ruimtevraag van distributielogistiek kan beschouwd worden als zeer grootschalig, waarbij kavels boven 10 ha steeds vaker voorkomen. Weert wil hierin nadrukkelijk een rol spelen met Kampershoek 2.0. Voor gebruik van De Kempen voor vestiging van additionele distributielogistiek (na Lidl) is een ontsluiting door middel van de Westtangent wenselijk.

Aan het bovenstaande citaat gaat het volgende citaat vooraf (zie pagina 58 van de Structuurvisie):

De navolgende schaalverdeling van kleinschalig tot grootschalig is daarbij weliswaar een leidraad, maar uiteindelijk hoort ook maatwerk te leiden tot de juiste locatiekeuze.

Naar mijn oordeel volgt dat de Structuurvisie niet dat vestiging van een logistiek centrum op het bedrijventerrein Kanaalzone II in strijd is met het ruimtelijk beleid van de gemeente. Door het gebruik van het woord 'vooral' in het eerste citaat is grootschalige logistieke bedrijvigheid op andere bedrijventerreinen dan De Kempen en Kampershoek 2.0 niet uitgesloten. Bovendien volgt uit het tweede citaat dat de locatiekeuze voor een bedrijf 'maatwerk' is.

Dat betekent dat de Structuurvisie op dit punt geen harde weigeringsgrond oplevert.

Voor zover burgemeester en wethouders de aangevraagde omgevingsvergunning zouden willen weigeren, zou de in het Structuurvisie uitgesproken voorkeur voor vestiging van grootschalige logistieke bedrijven op De Kempen en Kampershoek 2.0 als (één van de) weigeringsgrond(en) aan het weigeringsbesluit ten grondslag gelegd kunnen worden.

2.2. Argument 2

Het bouwplan is in strijd met de Structuurvisie Weert 2025, omdat het bedrijventerrein Kanaalzone II volgens de Structuurvisie in beeld is voor recreatieve ontwikkelingen.

Beoordeling:

Wat ik hierover in het algemeen over de Structuurvisie heb opgemerkt, gaat ook op voor argument 2.

Op pagina 71 van de Structuurvisie wordt over de beoogde recreatieve ontwikkelingen het volgende opgemerkt:

Weert-West als stedelijk reconversiegebied met als leidend thema vrije tijd met Lichtenberg en KMS als kerngebied

Er is een toenemende vraag vanuit de markt naar ruimte voor grootschalige toeristische-recreatieve voorzieningen. Daarbij gaat het om voorzieningen als hotels, restaurants en wellnesscentra, maar ook om grotere ontwikkelingen als overdekte skibanen, (deels) overdekte pretparken, overdekte speeltuinen, kartingbanen en grootschalige leisureontwikkelingen. Voor deze functies die niet gebonden zijn aan het buitengebied geldt dat deze in eerste instantie gekoppeld dienen te worden aan Weert-West.

Weert-West wordt in deze structuurvisie neergezet als het stedelijke reconversiegebied met als leidend thema vrijetijd dat samen met Kempen~Broek – IJzeren Man een totaal aanbod kan bieden aan ruimte voor intensieve en extensieve toeristisch-recreatieve voorzieningen. De Lichtenberg en de KMS vormen het kerngebied van Weert-West, mogelijk aangevuld met Kanaalzone II, de haven en de omgeving van de Hoolstraat.

Ik ben van mening dat het verlenen van medewerking aan de aangevraagde hogere goothoogte niet in strijd is met het bovenstaande citaat uit de Structuurvisie. Uit het citaat volgt namelijk dat het bedrijventerrein Kanaalzone II geen onderdeel uitmaakt van het stedelijk reconversiegebied met als leidend thema vrijetijd. Dat het reconversiegebied 'mogelijk' aangevuld zou kunnen worden met het bedrijventerrein Kanaalzone II, maakt dat niet anders. Er staat niet in de Structuurvisie dat er op het bedrijventerrein Kanaalzone II alleen ruimte is voor recreatieve bedrijvigheid.

2.3. Argument 3

De bouwhoogte wordt aan de zuidzijde grenzend aan de woonpercelen aan de Nobellaan vier meter hoger dan het bestemmingsplan toestaat. Er is volgens de raadsfracties geen ruimte om voor wat betreft de bouwhoogte van het bestemmingsplan af te wijken, omdat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan uitdrukkelijk heeft besloten om vast te houden aan de bouwhoogten die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Beoordeling:

Het geldende bestemmingsplan en de in dat kader door de raad gemaakte afweging, vormen geen verplichte weigeringsgrond voor burgemeester en wethouders. Het is namelijk vaste rechtspraak dat aan een geldend planologisch kader, zoals een bestemmingsplan, geen blijvende rechten ontleend kunnen worden.

Uiteraard moeten burgemeester en wethouders, voor zover zij de omgevingsvergunning zouden willen verlenen, wel motiveren dat met de extra bouwhoogte ter plaatse van de aangrenzende woningen nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dat betekent dat onder meer in beeld gebracht zal moeten worden wat de gevolgen zijn van de hogere goothoogte voor de licht- en zoninval in de aangrenzende woningen en de daarbij behorende tuinen.

2.4. Argument 4

Er is onduidelijkheid over de verkeersgeneratie van het bouwplan. De raadsfracties citeren uit de ruimtelijke onderbouwing. Daarin staat dat verkeerskundige knelpunten kunnen ontstaan. Volgens de raadsfracties is dat te voorzichtig geformuleerd. Zij zijn er zeker van dat er knelpunten zullen ontstaan. De raadsfracties wijzen er verder nog op dat in de Structuurvisie 2025 staat dat bij de komst van nieuwe bedrijvigheid in de sector distributielogistiek in het gebied Kanaalzone een nieuwe ontsluiting door middel van de Westtangent wenselijk is.

Beoordeling:

De hogere goothoogte resulteert in extra opslagcapaciteit en leidt daarmee tot extra verkeersbewegingen. Burgemeester en wethouders moeten beoordelen of de (extra) verkeersgeneratie die door het bouwplan ontstaat adequaat kan worden afgewikkeld. Op basis van de informatie die de raadsfracties in hun brief hebben gegeven, kan ik, zonder dat ik de beschikking heb over de ruimtelijke onderbouwing en het daarbij behorende verkeersrapport, niet beoordelen of de gevolgen voor de verkeersafwikkeling voldoende zijn onderzocht en of deze aanvaardbaar zijn. Het enkele feit dat in de Structuurvisie staat dat een nieuwe ontsluiting door middel van de Westtangent wenselijk is, is daarvoor in ieder geval onvoldoende.

3. Afsluiting

Burgemeester en wethouders hebben bij de beoordeling van de aanvraag voor de kruimelomgevingsvergunning beleidsruimte. Die beleidsruimte wordt beperkt door het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uit de Structuurvisie en de vaste rechtspraak volgt dat burgemeester en wethouders gebonden zijn aan de Structuurvisie. Slechts onder bijzondere omstandigheden mogen zijn van de Structuurvisie afwijken.

De raadsfracties vinden dat de Structuurvisie moet leiden tot weigering van de omgevingsvergunning. Ik ben dat niet met de raadsfracties eens. De bouwaanvraag is naar mijn oordeel niet in strijd met de Structuurvisie.

De raadfracties vinden verder dat het geldende bestemmingsplan en de belangenafweging die de raad in dat kader heeft gemaakt, moet leiden tot weigering van de omgevingsvergunning. Ook dat ben ik niet met de raadsfracties eens. Aan een bestemmingsplan en de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt, kunnen geen blijvende rechten ontleend worden.

Tot slot wijzen de raadfracties erop dat er verkeersknelpunten zullen ontstaan. Burgemeester en wethouders moeten de verkeerseffecten die optreden in de belangenafweging betrekken. Voor zover verkeerseffecten optreden die redelijkerwijs niet aanvaardbaar te achten zijn, moeten burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning weigeren.

4. Overige vragen

Naar aanleiding van het concept advies heeft u mij de volgende aanvullende vragen gesteld:

1. Kan het weigeren c.q. toestaan van het warehouse leiden tot planschade?
2. Kan de gemeente eventuele planschaderisico's door middel van een planschadeovereenkomst afwentelen op de initiatiefnemer? En hoe zit dit als de omgevingsvergunning geweigerd wordt?
3. Kan de gemeente afdwingen dat de initiatiefnemer de locatie op een alternatieve wijze invult, bijvoorbeeld met woningen? In hoeverre speelt de Structuurvisie daarbij een rol?

Ad 1.

Benutting van de planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan Bedrijventerrein 2013 kan niet tot planschadeclaims leiden. Eventuele aanspraken op planschade vanwege het bestemmingsplan zijn verjaard. Voor zover van het bestemmingsplan wordt afgeweken door middel van een kruimelvergunning ligt dat anders. Een kruimelvergunning is een zelfstandige planschadeoorzaak (zie artikel 6.1 lid 2 onder c van de Wet ruimtelijke ordening). Dat betekent dat omwonenden aanspraak kunnen maken op vergoeding van planschade voor de extra bouwhoogte die met de kruimelomgevingsvergunning wordt mogelijk gemaakt. Of de aanspraak daadwerkelijk tot gevolg heeft dat er planschade moet worden vergoed, valt buiten het bestek van de adviesvraag. Ik merk op dat er geen aanspraak bestaat op vergoeding van schade die binnen het normaal maatschappelijk risico valt (tussen de 2-5% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade).

Voor zover de omgevingsvergunning geweigerd wordt, ontstaat er geen planschade. Wel kan de initiatiefnemer het weigeringsbesluit in een bestuursrechtelijke procedure aanvechten. Indien de omgevingsvergunning naar aanleiding van een rechterlijke vernietiging van het weigeringsbesluit alsnog verleend moet worden, staat de onrechtmatigheid van het weigeringsbesluit vast en is de gemeente in beginsel aansprakelijk voor de schade die de initiatiefnemer als gevolg van het onrechtmatige weigeringsbesluit heeft geleden.

Ad 2.

Ja, het is mogelijk eventuele planschaderisico's door middel van een planschadeovereenkomst op de initiatiefnemer af te wentelen (zie hierover artikel 6.4a van de Wet ruimtelijke ordening).

Bij een weigeringsbesluit speelt het planschaderisico geen rol.

Ad 3.

Nee, de gemeente kan niet afdwingen dat de initiatiefnemer op de locatie een andere bestemming realiseert. Dat hangt samen met het beginsel van toelatingsplanologie dat aan het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht ten grondslag ligt. Dat beginsel houdt in dat een bestemmingsplan alleen verboden en geen geboden kan bevatten. Als de gemeente wil dat ter plaatse van de locatie een andere dan de geldende bestemming wordt gerealiseerd, zal de raad de bestemming moeten wijzigen, bijvoorbeeld in een woonbestemming. Voor zover de initiatiefnemer niet bereid is deze nieuwe bestemming te verwezenlijken, kan de gemeente tot onteigening overgaan en, nadat zij de locatie in eigendom heeft verworven, de woonbestemming zelf verwezenlijken. Omdat de Structuurvisie (als ik het goed zie) nog niet aansluit om deze andere invulling, zal, om procesrisico's te voorkomen, de Structuurvisie aangepast moeten worden. Aanpassing is niet nodig als de geldende bestemming gewijzigd zou worden in een recreatieve bestemming, omdat de Structuurvisie daarvoor (wel) aanknopingspunten bevat.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



Advocaat