

Gemeente Bergen
t.a.v. de heer K. Valkering
Postbus 175
1860 AD BERGEN

Per e-mail : k.valkering@bergen-nh.nl

Nijmegen, 18 november 2020

Ons kenmerk

Gemeente Bergen/Advies Bergerweg 125
20201446 - 2010254/1 - TL

Telefoonnummer

024 - 382 83 38

E-mail

t.lam@hekkelman.nl

Faxnummer

024 - 382 83 88

Geachte heer Valkering,

Vorige week heeft u mij en prof. mr. Tonny Nijmeijer gevraagd de gemeente te adviseren over de vraag of het plangebied van het ontwerpbestemmingsplan 'Bergerweg 125' aangemerkt moet worden als bestaand stedelijk gebied in de zin van de ladder duurzame verstedelijking. Hieronder treft u ons advies aan.

0. Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. inleiding en vraagstelling;
2. juridisch kader;
3. beoordeling;
4. conclusie en afsluiting.

1. Inleiding en vraagstelling

Burgemeester en wethouders hebben een bestemmingsplan in procedure gebracht dat de realisatie van een Aldi-supermarkt en woningen mogelijk maakt op het perceel aan de Bergerweg 125 in Bergen. Het ontwerpbestemmingsplan 'Bergerweg 125' (hierna: *'het ontwerpbestemmingsplan'*) heeft vanaf 31 juli 2020 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn zienswijzen ingediend. In deze zienswijzen wordt onder meer aangevoerd dat ten onrechte is aangenomen dat het plangebied kwalificeert als bestaand stedelijk gebied in de betekenis die dit begrip in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: *'het Bro'*) heeft. U wilt weten of de indieners van de zienswijzen gelijk hebben.

2. Juridisch kader

Het begrip bestaand stedelijk gebied is in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro als volgt gedefinieerd:

"bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur."

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') kan worden opgemaakt hoe beoordeeld dient te worden of al dan niet sprake is van bestaand stedelijk gebied. Wij wijzen op de volgende passage uit de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017 (de overzichtsuitspraak met betrekking tot de ladder duurzame verstedelijking):

"10.1. De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (uitspraken van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel) en van 20 mei 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:1581 (Papendrecht)).

10.2. Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd (uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland)).

*Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt (uitspraken van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland) en van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel))."*¹

¹ AbRS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

In de volgende paragraaf zullen wij aan de hand van bovenstaand kader beoordelen of het plangebied van het ontwerpbestemmingsplan kwalificeert als bestaand stedelijk gebied.

3. Beoordeling

De relevante vraag is of het thans nog geldende bestemmingsplan 'Landelijk Gebied Zuid' (hierna: '*het vigerende bestemmingsplan*') ter plaatse reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van dit vigerende bestemmingsplan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Of deze 'stedelijke' functies ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd, is niet relevant.

Op grond van het geldende bestemmingsplan is het plangebied van het ontwerpbestemmingsplan deels bestemd als 'Bedrijf' en deels als 'Natuur'.

Op de gronden die zijn bestemd als 'Bedrijf', maakt het geldende bestemmingsplan een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid mogelijk. Het bestemmingsplan staat immers toe dat 50% van de betreffende gronden met de bestemming 'Bedrijf' worden bebouwd met bedrijfsgebouwen ten behoeve van bedrijven tot en met categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.² Niet ter discussie kan derhalve staan dat het gedeelte van het plangebied van het ontwerpbestemmingsplan dat thans is bestemd als 'Bedrijf', kwalificeert als bestaand stedelijk gebied.

Aan de gronden die zijn bestemd als 'Natuur', is in het geldende bestemmingsplan tevens de functieaanduiding 'specifieke vorm van natuur-windsingel' toegekend. Deze gronden zijn daarmee *uitsluitend* bestemd voor een windsingel.³ Het bestemmingsplan maakt op deze gronden geen samenstel van bebouwing mogelijk. Dat betekent dat deze gronden enkel als bestaand stedelijk gebied kunnen kwalificeren, als deze kunnen worden beschouwd als bij het naastgelegen bedrijfsperceel behorend stedelijk groen. Of sprake is van een dergelijk 'stedelijk groen' zullen wij hierna beoordelen..

Wij stellen voorop dat uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat ook percelen met bijvoorbeeld een agrarische functie onder omstandigheden kunnen kwalificeren als stedelijk groen. Zie bij voorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2017:

"De raad heeft voorts terecht het standpunt ingenomen dat het plangebied is aan te merken als 'stedelijk groen' als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, zodat het plangebied is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. Daarbij acht de voorzieningenrechter van belang dat het plangebied in de kern van Rozendaal is gelegen en omsloten is door (woon)bebouwing. Dat het plangebied in het vorige plan de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijk waarde" had, doet hieraan niet af. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is van agrarisch gebruik al lange tijd feitelijk

² Zie artikel 6 van het vigerende bestemmingsplan.

³ Zie artikel 14, lid 1, aanhef en onder d van het vigerende bestemmingsplan.

geen sprake en is gelet op de ligging en de bereikbaarheid van de gronden voor landbouwvoertuigen niet aannemelijk dat dit gebruik op de gronden thans nog zou kunnen plaatsvinden.”⁴

Van een met de casus uit bovenstaande uitspraak vergelijkbare situatie is onzes inziens geen sprake. Feit is immers dat de gronden met de bestemming 'Natuur' feitelijk nog in gebruik zijn conform de bestemming. Bovendien worden deze gronden naar ons oordeel, anders dan in de plantoelichting wordt gesuggereerd, niet (volledig) omsloten door stedelijke functies. De gronden grenzen immers grotendeels aan percelen met een agrarische bestemming.⁵ Dat op deze gronden (deels) een zonnepark is (of wordt) gerealiseerd, maakt dit niet anders. Wij menen namelijk dat dit geen stedelijke functie is.⁶

De gronden met de bestemming 'Natuur' zouden naar ons oordeel enkel tot bij het naastgelegen bedrijfsperceel behorend stedelijk groen kunnen worden beschouwd, indien de op deze gronden feitelijk aanwezige windsingel een directe relatie heeft met (de ontwikkeling van) het bedrijfsperceel. Daarvan zou bijvoorbeeld sprake (kunnen) zijn indien de windsingel zou zijn opgericht bij de ontwikkeling van het naastgelegen bedrijfsperceel.

Uit de plantoelichting van het bestemmingsplan 'Het Veer', waarmee de realisatie van het bedrijfsperceel (verplaatsing groothandel) planologisch mogelijk is gemaakt, blijkt dat het plangebied op dat moment nog in hoofdzaak een onbebouwd weiland betrof.⁷ Uit deze plantoelichting volgt verder dat de aanleg van brede groensingels noodzakelijk is 'om het bedrijf zoveel mogelijk aan het oog te onttrekken en tot een optimale inpassing in het landschap te komen'.⁸ Dit blijkt ook het Koninklijk Besluit van 21 augustus 1981 (inzake het tegen het bestemmingsplan ingestelde beroep), waarin staat dat 'een 20 tot 25 m brede groensingel is ontworpen, ten einde de op te richten bebouwing aan het gezicht te onttrekken'.⁹ Wij achten het dan ook aannemelijk dat de windsingel is opgericht bij en ten behoeve van de ontwikkeling van het naastgelegen bedrijfsperceel.

Gelet op het bovenstaande vinden wij dat de windsingel kan worden beschouwd als stedelijk groen bij het naastgelegen bedrijfsperceel. Daarbij achten wij nog relevant dat de windsingel geen onderdeel uit lijkt te maken van een groter aaneengesloten natuurgebied. De naastgelegen gronden hebben immers, zoals wij hiervoor al aangaven, een agrarische bestemming. Er bestaat onzes inziens slechts een beperkt procesrisico dat

⁴ AbRS 24 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1115. Zie ook AbRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:299.

⁵ De gronden zijn op grond van het bestemmingsplan 'Weidegebied 1993' bestemd als Agrarische doeleinden' met de subbestemming 'Weidegebied'.

⁶ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:178. In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat een zonnepark geen stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder duurzame verstedelijking betreft, aangezien een zonnepark zich bij uitstek niet goed leent om binnen bestaand stedelijk gebied te worden gerealiseerd.

⁷ P. 4 van de plantoelichting.

⁸ P. 7, 10 en 11 van de plantoelichting.

⁹ P. 5 van het KB van 21 augustus 1981, no. 22.

de bestuursrechter zal oordelen dat de windsingel, niet kan worden beschouwd als bij het bedrijfsperceel behorend stedelijk groen.

Ten slotte. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat uit het in paragraaf 2 geschetste beoordelingskader blijkt dat, in het geval het voorgaande plan geen samenstel van bebouwing mogelijk maakt, en het plangebied ook niet als behorend bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, de omstandigheid dat het perceel aansluitend aan stedelijke functies is gelegen, niet maakt dat toch sprake is van bestaand stedelijk gebied.

4. Conclusie en afsluiting

Wij komen tot de volgende conclusie:

Het plangebied van het ontwerpbestemmingsplan kwalificeert, voor zover het de gronden betreft die thans zijn bestemd als 'Bedrijf', als bestaand stedelijk gebied. Ten aanzien van de naastgelegen gronden met de bestemming 'Natuur', is goed verdedigbaar dat dit bij het bedrijfsperceel behorend stedelijk groen, en daarmee ook bestaand stedelijk gebied, betreft.

Wij gaan ervan uit met advies aan uw verzoek te hebben voldaan. Uiteraard zijn wij desgewenst graag bereid de inhoud van dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.
Mede namens prof. mr. Tonny Nijmeijer

i.o.

Tycho Lam
advocaat