

ADVIES

m.b.t. : Tussenuitspraak inzake bestemmingsplan 'Zaanstraat 16'
kenmerk : SITT006
van : mr. H.M.J.G. Neelis
voor : het college van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,
t.a.v. dhr. R. Driessen
d.d. : 17 september 2013

1. Inleiding

Bij besluit van 19 december 2012 heeft de raad het bestemmingsplan 'Zaanstraat 16' (hierna: het bp) vastgesteld. Hiertegen heeft Ruud Tiems Holding B.V. (hierna: Tiems) beroep ingesteld bij de Afdeling. Op 7 augustus jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in deze kwestie een tussenuitspraak gedaan. Deze komt er op neer dat de gemeenteraad:

- het belang van Tiems bij het behouden van de gebruiksmogelijkheid detailhandel (inclusief supermarkt) bij de belangenafweging moet betrekken en;
- toereikend dient te motiveren waarom een beperking van de gebruiksmogelijkheden van Tiems, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is, of
- het bestreden besluit wijzigt.

2. Vraag

Gelet op het voorgaande zijn de volgende vragen gerezen:

- a. kan aan de tussenuitspraak van de Afdeling worden voldaan, zonder dat de bestemming moet worden gewijzigd?*
- b. indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, hoe moet de motivering van het besluit dan worden aangepast?*
- c. zal een planschadeclaim moeten worden gehonoreerd?*

De antwoorden van de vragen a en b hangen met elkaar samen. Zo kan het antwoord op vraag a niet worden gegeven als niet wordt nagegaan op welke wijze het besluit kan worden aangepast (vraag b). Vandaar dat hierna de vragen a en b gezamenlijk worden beantwoord.

3. Antwoorden vraag a en b: hoe gevolg geven aan tussenuitspraak?

3.1. Uitgangspunten

Uit de tussenuitspraak kunnen een aantal uitgangspunten worden afgeleid die mede bepalend zijn voor het antwoord.

3.1.1. Beleidsvrijheid

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid. Daardoor toetst de Afdeling terughoudend of het vaststellingsbesluit leidt tot een 'goede ruimtelijke ordening' zoals bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Volgens de Afdeling betekent dit concreet:

“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.”.¹

De Afdeling beziet dus of de gemeenteraad in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat het vaststellingsbesluit in overeenstemming is met de ‘goede ruimtelijke ordening’. Daarbij moet worden bedacht dat het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ voor velerlei uitleg vatbaar is. Wat voor de ene gemeenteraad ‘goede ruimtelijke ordening’ is, hoeft dat niet voor de andere te zijn. Alleen evidente strijd met de ‘goede ruimtelijke ordening’ zal daarom de redelijkheidstoets van de Afdeling niet kunnen doorstaan.

De beoordeling van de ‘goede ruimtelijke ordening’ als zodanig, is echter niet het enige waar de Afdeling naar kijkt. Ook gaat de Afdeling na of het vaststellingsbesluit voldoet aan het recht. Dat wil zeggen of, kort gezegd, wordt voldaan aan de wet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere rechtsbeginselen. Het gaat het doel van dit advies te buiten om uitvoerig stil te staan bij wat hiermee wordt bedoeld. Daarom wordt volstaan met de opmerking dat onder andere moet worden gedacht aan het vertrouwens-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. En daarnaast aan de juiste toepassing van de beleidsregels die door, in dit geval, de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Overigens betreft het hier vaste jurisprudentie van de Afdeling.²

3.1.2. Geen gebruik als supermarkt

Tiems heeft betoogd dat het gebruik van het perceel als supermarkt reeds was begonnen op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Daar is de Afdeling het niet mee eens. Volgens de Afdeling hoefde de gemeenteraad dan ook geen rekening te houden met het feitelijke gebruik als supermarkt, ten tijde van het nemen van het vaststellingsbesluit.

3.1.3. Gebruik als supermarkt toegestaan in oude plan

De gemeenteraad heeft aangevoerd dat de regeling in het oude bestemmingsplan niet duidelijk was en het nieuwe bestemmingsplan geen beperking van de bouw- en gebruiksmogelijkheden met zich brengt. De Afdeling verwerpt ook deze stelling. Naar de mening van de Afdeling was het op grond van het oude bestemmingsplan (‘Maastrichterbaan’) mogelijk om het perceel Zaanstraat 16 te gebruiken voor detailhandel met inbegrip van een supermarkt. In het nieuwe bestemmingsplan is detailhandel enkel toegestaan ten behoeve van een garagebedrijf. Daardoor beperkt het nieuwe bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheden.

3.2. Belang Tiems

In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat het belang van Tiems bij het behouden van de gebruiksmogelijkheid detailhandel (inclusief supermarkt)

¹ Zie rechtsoverweging 2. van de tussenuitspraak.

² Zo bijvoorbeeld ook de Afdeling op 4 september 2013, nr. 201210912/1/R3.

bij de belangenafweging moet worden betrokken. In het nieuwe besluit moet dus aandacht worden geschonken aan dit belang.

Dit belang is vanzelfsprekend gelegen in de ruimere commerciële mogelijkheden van het perceel hetgeen de waarde van het perceel ten goede komt en meer inkomstenmogelijkheden geeft. Daarbij ga ik er overigens van uit dat dergelijke activiteiten passen binnen de doeleinden van het bedrijf van Tiems.³ Verder kan het belang worden afgeleid uit de zienswijzen en beroepsgronden van Tiems. De zienswijzen bieden wat dit betreft geen aanknopingspunten. Uit de beroepsgronden volgt dat Tiems met het oog op het (laten) gebruiken van het perceel overeenkomstig deze ruimere mogelijkheden, een overeenkomst heeft gesloten voor de verkoop van het perceel. De koper van het perceel wil dit verhuren aan een exploitant van een supermarkt. Zoals de Afdeling heeft overwogen is het gebruik als supermarkt (of andere vorm van detailhandel) echter niet gerealiseerd. Uit artikel 15 van de koop/verkoopovereenkomst d.d. 30 juni 2011 blijkt dat de koper deze overeenkomst kan ontbinden als, kort gezegd, voor 31 maart 2012 geen duidelijkheid is verkregen van de zijde van de gemeente of het gebruik als supermarkt geoorloofd is. Uit het feit dat Tiems de onderhavige procedure is gestart die tot de tussenuitspraak heeft geleid, moet worden afgeleid dat de koper de ontbindende voorwaarde heeft ingeroepen. Niet is gebleken dat Tiems de detailhandelsbestemming zelf wil gaan realiseren. Zo geredeneerd ligt het belang van Tiems in de verkoop van het perceel en is financieel van aard.

3.3. Goede ruimtelijke ordening

Het hierboven aangehaalde belang van Tiems zal moeten worden beschreven in het vaststellingsbesluit. Vervolgens moet dit belang worden afgewogen tegen het belang van de 'goede ruimtelijke ordening'. De wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan het belang van de 'goede ruimtelijke ordening' wat betreft detailhandel (want die bestemming wordt hier beperkt), is neergelegd in de Structuurvisie Sittard-Geleen 2010 (vastgesteld op 10 juni 2010 en bekend gemaakt op 23 juni 2010). In subparagraaf 8.4.1. van deze Structuurvisie wordt voor het geldende beleid inzake detailhandel c.q. retail, verwezen naar de Retailstructuurvisies uit 2008⁴ en 2009⁵. De Retailstructuurvisie 2008 betreft de inrichting van de hoofdwinkelstructuur van de gemeente. Daarbij heeft de raad besloten nieuwe winkelvestigingen buiten het kernwinkelgebied van Geleen⁶ niet toe te laten. Op dat moment was het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' reeds in procedure waardoor aan deze beleidsregel in dit bestemmingsplan geen invulling werd gegeven. Het perceel Zaanstraat 16 maakt geen deel uit van dit kernwinkelgebied en ter plaatse was geen sprake van andere detailhandel dan gerelateerd aan het garagebedrijf. Wat betreft supermarkten is door de gemeenteraad overigens expliciet besloten dat de uitbreiding van het aantal supermarkten wordt tegengegaan en worden streeflocaties genoemd.

³ De Afdeling heeft het belang van Tiems in dezen althans niet ter discussie gesteld.

⁴ Retailstructuurvisie d.d. 16 oktober 2008, vastgesteld door de gemeenteraad op 28 februari 2008.

⁵ Dit betreft de perifere detailhandel op Handelsterrein Bergerweg, Industriepark Noord en Gardenz. Deze ziet niet op het gebied waarin Zaanstraat 16 is gelegen. Vandaar dat deze retailvisie hier irrelevant is.

⁶ Het kernwinkelgebied omvat globaal: de Raadhuisstraat, Rijksweg aan beide zijden vanaf kruispunt Mauritslaan tot kruispunt Beekhoverstraat, Groenstraat vanaf de Rijksweg tot de Elisabethstraat, Annastraat en Elisabethstraat.

In de Structuurvisie 2010 wordt niet afgeweken van het hierboven aangehaalde beleid. Kortom, de gemeenteraad staat reeds sedert 28 februari 2008 (de vaststelling van de Retailstructuurvisie 2008) op het standpunt dat op het perceel Zaanstraat 16 geen detailhandel gewenst is. Daaraan doet niet af dat het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan', op 25 juni 2008 is vastgesteld. Dit bestemmingsplan was namelijk al in procedure ten tijde van de vaststelling door de gemeenteraad van de Retailstructuurvisie 28 februari 2008.

3.4. Afweging en motivering

Naar het oordeel van de Afdeling in de tussenuitspraak dient te worden gemotiveerd waarom een beperking van de gebruiksmogelijkheden van Tiems, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is.

Het logisch gevolg van het in paragraaf 3.3. beschreven beleid is dat op een bepaald moment het ter plaatse geldende bestemmingsplan ('Maastrichterbaan'), dat detailhandel toestaat, zal worden herzien. Dit laatste is geschied door vaststelling op 19 december 2012 van het bestemmingsplan 'Zaanstraat 16'. De door de Afdeling vereiste motivering waarom een beperking van de gebruiksmogelijkheden van Tiems, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is, staat uitvoerig beschreven in deze beleidsdocumenten. In het vaststellingsbesluit moet concreet naar de desbetreffende (sub)paragrafen worden verwezen: Structuurvisie 2010, subparagrafen 8.4.1. en 8.4.2. in combinatie met de Retailstructuurvisie 2008, met name hoofdstuk 4.

Aldus was het voor Tiems in ieder geval vanaf 23 juni 2010 (datum bekendmaking structuurvisie 2010) voorzienbaar dat de bestemming van het perceel Zaanstraat 16 overeenkomstig de Structuurvisie 2010 zou worden herzien. Om invulling te geven aan diens belang had het op de weg van Tiems gelegen concrete pogingen te ondernemen de detailhandelsbestemming te realiseren. Dat is niet gebeurd. Weliswaar heeft Tiems het perceel verkocht of proberen te verkopen, dit heeft niet geleid tot het gebruik van het perceel waaraan Tiems nu wil vasthouden. En dat de koper heeft getracht via een vergunningaanvraag de detailhandelsbestemming te realiseren, is geen belang waarbij Tiems rechtstreeks is betrokken. Dit nog afgezien van het feit dat deze vergunningaanvraag buiten behandeling is gelaten en het besluit daartoe inmiddels formele rechtskracht heeft gekregen. Ten slotte is relevant dat Tiems ook zelf de (ruimere) detailhandelsbestemming niet heeft ingevuld wetende dat er een herziening zat aan te komen, terwijl daar toch bijna twee jaar lang de gelegenheid voor bestond (in ieder geval vanaf 23 juni 2010 zijnde de datum van de terinzagelegging van de structuurvisie tot 29 mei 2012 toen het ontwerp-bestemmingsplan 'Zaanstraat 16' ter inzage werd gelegd.

3.5. Conclusie

Kortom, ofschoon Tiems daartoe bijna 2 jaar de gelegenheid heeft gehad, gerekend vanaf het moment dat de negatieve bestemmingsplanherziening in ieder geval voorzienbaar was, is de nu gewenste bestemming niet gerealiseerd. In de daaraan voorafgaande periode heeft Tiems evenmin concrete pogingen ondernomen om de bestemming te realiseren. Ook is niet gebleken van omstandigheden die Tiems in redelijkheid verhinderden invulling te geven aan diens belang. Ten slotte heeft Tiems geen gronden aangevoerd die aanleiding geven om een uitzondering te maken op het stringente detailhandelsbeleid. Hieruit mag de gerechtvaardigde conclusie worden getrokken dat het belang van Tiems in dit geval

ondergeschikt is aan het algemeen belang c.q. het belang van de 'goede ruimtelijke ordening' zoals verwoord in de Structuurvisie 2010, de Retailstructuurvisie 2008 die mede aan de Structuurvisie 2010 ten grondslag ligt en het bestemmingsplan 'Zaanstraat 16'. In deze visies wordt gemotiveerd aangegeven waarom de gemeenteraad het stringente detailhandelsbeleid, waarvan de onderhavige bestemmingswijziging het gevolg is, noodzakelijk is.

3.6. Motivering besluit

Hierboven is vastgesteld dat reparatie van het vaststellingsbesluit mogelijk is. Het nieuwe besluit komt er dan als volgt uit te zien:

Overwegende dat

- het belang van Ruud Tiems Holding b.v. bij de beperking van de detailhandelsmogelijkheden op het perceel Zaanstraat 16, is gelegen in de wens om genoemd perceel te (laten) gebruiken voor de exploitatie van detailhandel en een supermarkt in het bijzonder;
- het voorheen geldende bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' de mogelijkheid bood om het perceel Zaanstraat 16 te gebruiken voor detailhandelsactiviteiten met inbegrip van een supermarkt;
- Ruud Tiems Holding b.v. tot nu toe geen gebruik heeft (laten) maken van de genoemde detailhandelsmogelijkheden die het voorheen geldende bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' bood; dat de pogingen daartoe althans niet als voldoende concreet en adequaat moeten worden aangemerkt;
- tegenover het belang van Ruud Tiems Holding b.v. het (algemeen) belang in de vorm van de goede ruimtelijke ordening van de gemeente staat;
- wij aan dit (algemeen) belang c.q. de goede ruimtelijke ordening mede invulling hebben gegeven door het vaststellen van de Structuurvisie Sittard-Geleen 2010 op 10 juni 2010 en bekend gemaakt op 23 juni 2010; in subparagraaf 8.4.1. van deze Structuurvisie wordt voor het geldende beleid inzake detailhandel c.q. retail, verwezen naar de Retailstructuurvisie uit 2008;
- de Retailstructuurvisie 2008 onder andere de inrichting betreft van de hoofdwinkelstructuur van de gemeente waarbij wij hebben besloten nieuwe winkelvestigingen buiten het kernwinkelgebied van Geleen⁷ niet toe te laten;
- op het moment van de vaststelling van de Retailstructuurvisie 2008 het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' reeds in procedure was waardoor aan deze beleidsregel in dit bestemmingsplan geen invulling werd gegeven;
- het perceel Zaanstraat 16 geen deel uitmaakt van dit kernwinkelgebied en ter plaatse geen sprake was van andere detailhandel dan gerelateerd aan het garagebedrijf;
- wat betreft supermarkten wij expliciet hebben besloten dat de uitbreiding van het aantal supermarkten in het kernrandwinkelgebied wordt tegengegaan en streeflocaties hebben benoemd;
- voor de redenen hiervoor ex artikel 4:82 Algemene wet bestuursrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de Retailstructuurvisie 2008;
- het voor Ruud Tiems Holding b.v. in ieder geval vanaf 23 juni 2010, zijnde de datum van de terinzagelegging van de structuurvisie, als redelijk denkend en handelend eigenaar duidelijk had moeten dan wel kunnen zijn dat de detailhandelsbestemming zou worden beperkt;

⁷ Het kernwinkelgebied omvat globaal: de Raadhuisstraat, Rijksweg aan beide zijden vanaf kruispunt Mauritslaan tot kruispunt Beekhoverstraat, Groenstraat vanaf de Rijksweg tot de Elisabethstraat, Annastraat en Elisabethstraat.

- Ruud Tiems Holding b.v. tot 29 mei 2012 toen het ontwerp-bestemmingsplan 'Zaanstraat 16' ter inzage werd gelegd, de gelegenheid heeft gehad de detailhandelsbestemming c.q. de wens te verwezenlijken en daarmee invulling te geven aan het gestelde belang;
- het gehanteerde beleid met zich brengt dat de onderhavige beperking van de detailhandelsmogelijkheid noodzakelijk is;
- het (niet ingevulde) belang van Ruud Tiems Holding b.v. afgezet tegen het algemeen belang c.q. de goede ruimtelijke ordening zoals neergelegd in de hier aangehaalde beleidsregels, ondergeschikt daaraan is;
- niet is gebleken dat Tiems Holding b.v. omstandigheden heeft aangevoerd die met zich brengen dat wij van het stringente detailhandelsbeleid moeten afwijken en aldus in redelijkheid de detailhandelsbestemming in het bestemmingsplan 'Zaanstraat 16, niet zouden mogen beperken.

4. Antwoord vraag c: planschade?

Wat betreft de vraag of een door Tiems ingediende planschadeclaim moet worden gehonoreerd, wordt hierna stilgestaan bij twee deelvragen:

ca. is de planologische wijziging nadelig voor de eigenaar van het perceel?;

cb. was planologische wijziging voorzienbaar voor de eigenaar van het perceel?

4.1. Antwoord vraag ca: planologische wijziging nadelig?

Om te bezien of de planologische wijziging nadelig is voor de eigenaar van het perceel moeten het huidige en het nieuwe planologische regime met elkaar worden vergeleken. Omwille van de duidelijkheid wordt daarbij gebruik gemaakt van een tabel. Enkel de wijzigingen komen aan bod.

Bestemmingsplan Maas-trichterbaan (vastgesteld 25 juni 2008)	Bestemmingsplan Zaanstraat 16	Vershil oude en nieuwe regime	Planologisch voor- of nadeel
<i>Artikel 5 'Bedrijven'</i>	<i>Artikel 3 'Bedrijf'</i>		
Gebruik			
Deze gronden zijn bestemd voor: - bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 als vermeld in de staat van bedrijfsactiviteiten; - detailhandel als genoemd in de staat van bedrijfsactiviteiten en/of ter plaatse van de aanduiding op de plankaart. Detailhandel incl. supermarkt mogelijk.	Deze gronden zijn bestemd voor: - bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 zoals genoemd in de staat van bedrijfsactiviteiten; - detailhandel ten behoeve van een garagebedrijf	Minder detailhandelsmogelijkheden toegestaan.	Nadeel
Bebouwing			
<i>Gebouwen</i>			
- bouwhoogte erfafscheidingen vóór de voorste bouwgrens max. 1 meter; - bouwhoogte erfafscheidingen	- bouwhoogte erfafscheidingen max. 2 meter; - bouwhoogte overige	Meer bebouwingsmogelijkheden voor bouw-	Voordeel

gen in of achter de voorste bouwgrens max. 2 meter; - bouwhoogte overige bouwwerken max. 3 meter.	bouwwerken max. 3 meter. - bouwhoogte lichtmas- ten 8 meter; - bouwhoogte reclame- masten 8 meter.	werken, geen gebouwen zijnde.	
--	---	-------------------------------------	--

4.1.1. Toelichting tabel

Gebruik

Relevant is dat de gebruiksmogelijkheden ten behoeve van detailhandel worden beperkt. Waar in het huidige bestemmingsplan detailhandel in het algemeen mogelijk is, is in het nieuwe bestemmingsplan detailhandel enkel toegestaan indien deze ten dienste staat van het garagebedrijf.

Bouwen

De bebouwingsmogelijkheden ten aanzien van gebouwen blijven gelijk. Het bouwblok wordt niet aangepast. Ten aanzien van bouwwerken, geen gebouwen zijnde worden de bouw mogelijkheden licht verruimd. Zo mogen lichtmasten of reclamemasten een hoogte van 8 meter bereiken, waar eerst een maximale hoogte van 3 meter was toegestaan.

4.1.2. Conclusie

Ten aanzien van het gebruik is de planologische wijziging per saldo nadelig voor de eigenaar van het perceel. Doorslaggevend is dat de mogelijkheden ten behoeve van detailhandel door het nieuwe regime worden beperkt.

4.2. Antwoord vraag cb: planologische wijziging voorzienbaar?

Een belangrijke vraag bij het al dan niet toekennen van planschadevergoeding is of de planologische wijziging voorzienbaar was voor de aanvrager. Volgens jurisprudentie moet dit worden beoordeeld aan de hand van de vraag of ten tijde van de koop van de onroerende zaak voor een redelijk denkende en handelende koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in de toekomst in ongunstige zin zou veranderen.⁸ Hiervoor wordt de term 'actieve risico-aanvaarding gebruikt'.

Passieve risicoaanvaarding is aan de orde als een redelijk denkende en handelende eigenaar rekening moet houden met de kans dat de voor hem tot dan toe onbenutte gunstige planologische mogelijkheden in de toekomst in negatieve zin kunnen veranderen én in het verleden geen concrete stappen zijn ondernomen tot realisering van de mogelijkheden die met het nieuwe regime zijn komen te vervallen.⁹ Planschade wordt niet vergoed als sprake is van risicoaanvaarding.

Tiems is vanaf 1 januari 2006 volledig eigenaar (zowel economisch als juridisch) van het perceel.

4.2.1. Publicaties 2004-2005

⁸ Zie o.a. Ab 27 juli 2011, nr. 201011354/1/H2.

⁹ Zie o.a. Ab 14 januari 2009, nr. 200801600/1.

Uit informatie van de gemeente alsmede een uitspraak van de Afdeling¹⁰ volgt dat reeds in de periode 2004-2005 sprake was van een gemeentelijk retailbeleid dat erop gericht was om detailhandelsactiviteiten te concentreren op bepaalde (ontwikkelings)locaties in Geleen (paragraaf 4.4 en 4.5 van de Retailstructuurvisie Sittard-Geleen d.d. 20 maart 2003 en vastgesteld door de gemeenteraad op 29 maart 2004). Toen werd al aangekondigd dat op de locatie aan de Zaanstraat 16 in de toekomst geen detailhandel meer zou worden toegelaten, hetgeen blijkt uit het derde, vijfde en achtste beslispoint uit het gemeenteraadsbesluit d.d. 29 maart 2004. Het lag derhalve voor een redelijk denkende en handelende koper in de verwachting dat dit beleid in de nabije toekomst planologisch zou worden ingepast, waardoor de detailhandelsfunctie van het perceel zou worden beperkt dan wel zou komen te vervallen. Er bestond daardoor voor Tiems aanleiding om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in de toekomst in ongunstige zin zou veranderen. Aldus was op het moment dat Tiems eigenaar werd van het perceel in 2006, sprake van actieve risicoaanvaarding. De wetenschap dat het gemeentelijk beleid er op was gericht de gebruiksmogelijkheden van het perceel te beperken, had voor een redelijk denkende en handelende koper reden moeten zijn om de koop prijs van het perceel hierop af te stemmen.

4.2.2. Retailstructuurvisie Sittard-Geleen 2008

Een voornemen tot planologische wijziging kan voortvloeien uit een gemeentelijke structuurvisie.¹¹ Op 28 februari 2008 is de Retailstructuurvisie Sittard-Geleen vastgesteld door de gemeenteraad. Daarin wordt een indeling van de retailstructuur gehanteerd voor de toekomst. In de Retailstructuurvisie wordt het centrum van Geleen als kernwinkelgebied aangewezen. Dit betekent dat nieuwe winkelvestigingen buiten dat gebied niet worden toegelaten. De gemeenteraad geeft dus aan de detailhandel te willen concentreren op een beperkt aantal locaties. De locatie aan de Zaanstraat 16 valt daar niet onder. Op grond van de Retailstructuurvisie wordt detailhandel in algemene zin ter plaatse niet langer mogelijk geacht.

4.2.3. Structuurvisie Sittard-Geleen 2010

Op 10 juni 2010 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie Sittard-Geleen 2010 vastgesteld en bekend gemaakt op 23 juni 2010. In subparagraaf 8.4.1. van deze Structuurvisie wordt voor het geldende beleid inzake detailhandel c.q. retail, verwezen naar de Retailstructuurvisies uit 2008¹² en 2009¹³. De Retailstructuurvisie 2008 betreft de inrichting van de hoofdwinkelstructuur van de gemeente. Daarbij heeft de raad besloten nieuwe winkelvestigingen buiten het kernwinkelgebied van Geleen¹⁴ niet toe te laten. Op dat moment was het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' reeds in procedure waardoor aan deze beleidsregel in dit bestemmingsplan geen invulling werd gegeven. Het perceel Zaanstraat 16 maakt geen deel uit van dit kernwinkelgebied en ter plaatse was geen sprake van andere detailhandel dan gerelateerd aan het garagebedrijf. Wat betreft supermarkten

¹⁰ Ab 7 februari 2004, nr. 200604146/1, r.o. 2.4.

¹¹ Ab 9 augustus 1995 (BR 1996, 309).

¹² Retailstructuurvisie d.d. 16 oktober 2008, vastgesteld door de gemeenteraad op 28 februari 2008.

¹³ Dit betreft de perifere detailhandel op Handelsterrein Bergerweg, Industriepark Noord en Gardenz. Deze ziet niet op het gebied waarin Zaanstraat 16 is gelegen. Vandaar dat deze retailvisie hier irrelevant is.

¹⁴ Het kernwinkelgebied omvat globaal: de Raadhuisstraat, Rijksweg aan beide zijden vanaf kruispunt Mauritslaan tot kruispunt Beekhoverstraat, Groenstraat vanaf de Rijksweg tot de Elisabethstraat, Annastraat en Elisabethstraat.

is door de gemeenteraad overigens expliciet besloten dat de uitbreiding van het aantal supermarkten wordt tegengegaan en worden streeflocaties genoemd. In de Structuurvisie 2010 wordt niet afgeweken van het hierboven aangehaalde beleid.

4.2.4. Bestemmingsplan Maastrichterbaan

Het idee zou kunnen ontstaan dat de hierboven geconstateerde voorzienbaarheid is doorbroken door de vaststelling op 25 juni 2008 van het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan'. Daarin is immers de ruime detailhandelsbestemming gehandhaafd, in weerwil van de op 28 februari 2008 vastgestelde Retailstructuurvisie, waarin het restrictieve detailhandelsbeleid was neergelegd. Het bestemmingsplan 'Maastrichterbaan' was evenwel reeds in procedure ten tijde van de vaststelling op 28 februari 2008 van de Retailstructuurvisie. Vandaar dat deze Retailstructuurvisie niet meer bij de vaststelling van dit bestemmingsplan is betrokken. Dat neemt niet weg dat voor Tiems een bestemmingsplanherziening voorzienbaar was, gelet op het op 23 juni 2010 bekend gemaakte Structuurvisie Sittard-Geleen 2010. Daarin werd immers het in de Retailstructuurvisie 2008 verwoorde stringente detailhandelsbeleid, overeind gelaten. Bovendien was reeds bij de koop van het perceel sprake van actieve risicoaanvaarding (zie hierboven onder 4.2.1.).

4.3. Conclusie

De bestemmingsplanherziening Zaanstraat is per saldo nadelig voor Tiems, omdat de detailhandelsmogelijkheden van het perceel worden beperkt. Deze planologische wijziging was echter voorzienbaar. Uit het kenbaar maken van het retailbeleid in de periode 2004-2005, alsmede uit de Retailstructuurvisie 2008 en de Structuurvisie 2010, moet worden afgeleid dat de planologische situatie ter plaatse van de Zaanstraat 16 in voor Tiems negatieve zin zal wijzigen voor wat betreft detailhandelsmogelijkheden. Met de vaststelling van het bestemmingsplan Zaanstraat wordt dit werkelijkheid. Vanaf het moment van eigendomsverkrijging tot op heden heeft de eigenaar echter geen concrete stappen ondernomen tot realisering van de mogelijkheden die nu komen te vervallen. Weliswaar is een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het pand tot winkelpand aangevraagd door de koper van het perceel van Tiems en is door middel van een voorlopige voorziening getracht deze (in eerste instantie geweigerde) vergunning alsnog af te dwingen. De (nu vervallen) mogelijkheid tot het gebruik als detailhandel was echter rechtstreeks toegestaan in het voorheen geldende bestemmingsplan 'Maastrichterbaan'. Van die mogelijkheid is nimmer gebruik gemaakt. Dit wordt eveneens bevestigd in de tussenuitspraak waarin de Afdeling overweegt dat het door Tiems gestelde gebruik als detailhandel niet is komen vast te staan.

Het voorgaande leidt ertoe dat sprake is van passieve risicoaanvaarding door Tiems.

Daarnaast heeft Tiems "actief" het risico aanvaardt van de beperking van de gebruiksmogelijkheden van het perceel omdat reeds ten tijde van de koop daarvan het gemeentelijk beleid hierop was gericht.

Een planschadeclaim zal dan ook moeten worden afgewezen.