

Uitspraak 201211953/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 21 augustus 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Kampen
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

201211953/1/R1.

Datum uitspraak: 21 augustus 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Melmerpark B.V., gevestigd te Kampen, appellante,

en

de raad van de gemeente Kampen, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B, 1e herziening" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Melmerpark beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2013, waar Melmerpark, vertegenwoordigd door mr. S. Maakal, advocaat te Heerenveen, en W. Groothuis, werkzaam bij Melmerpark, en de raad, vertegenwoordigd door D. Jager en E. Heerschop, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

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.
2. Het plan betreft een herziening van het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B" en voorziet in de wijziging van het begrip 'grootschalige detailhandel' met een plangebied dat gelijk is aan het plangebied van het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B".
3. Melmerpark verzet zich tegen de begripsomschrijving van grootschalige detailhandel, nu hierdoor, anders dan in het vorige bestemmingsplan, de vestiging van een supermarkt binnen het plangebied wordt uitgesloten. Melmerpark betoogt in dit kader ten eerste dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de verleende bouwvergunning voor het oprichten van een bedrijfsgebouw voor detailhandel op het perceel Zambonistraat 4. De raad had het bestaande recht als zodanig dienen op te nemen in het plan, aldus Melmerpark.

Melmerpark voert voorts aan dat er slechts in beperkte mate ruimte is om de bestaande verzorgingsstructuur in een bepaalde branche te beschermen tegen invloeden van buiten. In dit kader betoogt Melmerpark dat de raad ten onrechte de belangen van bestaande supermarkten beschermt en dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom gevreesd wordt voor een verstoring van de verzorgingsstructuur in andere buurten en waarom vestiging van een supermarkt

binnen het plangebied planologisch niet aanvaardbaar is.

3.1. De raad stelt dat het gebouw waarvoor de vergunning is verleend, nog niet is opgericht. Van bestaand gebruik is dus geen sprake. Voorts stelt de raad dat hij nooit heeft beoogd een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark toe te staan, nu dat niet in overeenstemming is met het beleid. De raad was in de veronderstelling dat onder het begrip grootschalige detailhandel geen supermarkt kon worden verstaan. Dit blijkt volgens de raad ook uit de reactienota zienswijzen van het vorige bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B". De raad verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt naar de op 28 mei 2009 door de raad vastgestelde structuurvisie '2030 Kampen, Toekomstperspectief voor de IJsseldelta' (hierna: de structuurvisie), de op 21 oktober 2010 door de raad vastgestelde nota 'Kampen, ontwikkelingsmogelijkheden buurt- en wijkwinkelcentra' en de in 2008 opgestelde nota 'Detailhandel op bedrijventerreinen'. Hierin is het beleid neergelegd waarin is gekozen om twee sterke wijkwinkelcentra (Hanzewijk en stationslocatie) met maatschappelijke functies te creëren die worden aangevuld met kleine buurtcentra. In de zienswijzennota heeft de raad toegelicht dat de locaties van deze winkelcentra centraal gelegen zijn binnen het primaire verzorgingsgebied, ten opzichte van elkaar en van de binnenstad. Het creëren van twee sterke concentraties biedt volgens de raad het perspectief voor een duurzame detailhandelstructuur op de langere termijn. De raad acht het wenselijk om de voorzieningen waarvan de consument dagelijks gebruik maakt in de nabijheid van die consument te clusteren, waardoor combinatiebezoeken mogelijk zijn.

Een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark past volgens de raad niet in dit beleid. Vestiging van winkels die in dagelijkse artikelen voorzien, wil de raad concentreren op bovengenoemde winkelcentra.

3.2. Melmerpark is eigenaar en ontwikkelaar van het bedrijventerrein Melmerpark gelegen langs de N50 te Kampen.

Blijkens de verbeelding van het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B" is aan de gronden op het bedrijventerrein Melmerpark onder meer de bestemming "Detailhandel" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder d, van de planregels van dat bestemmingsplan zijn de voor "Detailhandel" aangewezen gronden onder meer bestemd voor grootschalige detailhandel met een minimumbrutovloeroppervlak van 500 m² per unit (GDV), voor zover zij voorkomen in Bijlage 3 Lijst Branchering, met dien verstande dat het totale brutovloeroppervlak voor:

1. multimedia niet meer dan 2.500 m² mag bedragen;
2. sport en recreatie niet meer dan 3.000 m² mag bedragen;
3. overig met uitzondering van speelgoed niet meer dan 2.000 m² mag bedragen.

Ingevolge artikel 1, lid 1.3, van de planregels van het in het geding zijnde bestemmingsplan wordt onder grootschalige detailhandel verstaan detailhandel vanuit grootschalige winkels, met uitzondering van supermarkten.

Ingevolge artikel 1, lid 1.36, van de planregels van het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B" werd onder grootschalige detailhandel verstaan detailhandel vanuit grootschalige winkels.

3.3. In de structuurvisie, vastgesteld door de raad op 28 mei 2009, is ten aanzien van detailhandel het volgende vermeld. Voor de dagelijkse boodschappen zijn er de wijkcentra, verspreid over de stad. Deze liggen dicht bij de woningen en zijn goed bereikbaar met de auto, maar ook met de fiets en te voet. De wijkcentra spelen een belangrijke rol in de sociale cohesie, dit zijn per definitie ontmoetingsplekken en focuspunten voor een wijk. De wijkcentra kunnen extra betekenis krijgen wanneer ook maatschappelijke voorzieningen hier geclusterd worden.

Het bestaande voorzieningenaanbod in Kampen dient volgens de structuurvisie in ieder geval in stand gehouden te worden. Algemeen uitgangspunt in de structuurvisie is dat bestaande en nieuwe woonontwikkelingen vooral gebruik maken van bestaande voorzieningen. Op die manier kan de sociale samenhang met de bestaande stad gewaarborgd worden en wordt het draagvlak voor bestaande voorzieningen verbeterd. Het doel is deze plekken te handhaven, de kwaliteit, bereikbaarheid en openbaarheid van deze plekken te stimuleren en de maatschappelijke functie die ze vervullen als ontmoetingsplaatsen te verbeteren. Het betekent goede verbindingen met de auto, de fiets, te voet en het openbaar vervoer en een hoogwaardige en aangename openbare ruimte.

Waar nodig wordt ingezet op intensivering of uitbreiding van de voorzieningen, bijvoorbeeld in de

nieuwe stationsomgeving bij station Kampen-Zuid. Perifere detailhandel betreft grootschalige winkels als meubelzaken, autobedrijven of bouwmarkten. Deze zijn vooral gericht op autobereikbaarheid. Hierbij is gekozen voor clustering op twee locaties, waaronder de locatie bij de afrit N23 en A50, langs de Flevoweg, aldus de structuurvisie. Laatstbedoelde locatie is de locatie Melmerpark.

3.4. Volgens de nota 'Kampen, ontwikkelingsmogelijkheden buurt- en wijkcentra' is de detailhandelstructuurvisie uit 2007 in de basis nog actueel, waarbij op de locatie Melmerpark clustering en versterking van de perifere branches kan plaatsvinden. Uitvoering van de plannen voor IJsselmuiden-centrum, Dr. Damstraat, Hanzestation en Lovinkstraat, zoals beschreven in de nota, leidt onder de huidige aannames tot een uitbreiding in de dagelijkse artikelensector met ongeveer 5.575 m² winkelvloeroppervlak. De ontwikkelingsruimte overschrijdt daarmee de distributieve ruimte in de gemeente Kampen van 3.100 à 3.200 m² winkelvloeroppervlak tot het jaar 2015 met ongeveer 2.375 m² winkelvloeroppervlak.

3.5. In de nota 'Detailhandel op bedrijventerreinen' uit 2008 is beschreven welke branches detailhandel worden toegelaten op de bedrijventerreinen binnen de gemeente Kampen. Ten aanzien van onder meer dagelijkse artikelen is opgemerkt dat vestiging van deze branches enkel in reguliere winkelgebieden mogelijk is. Vervolgens wordt toegelicht dat vestiging op perifere plekken niet mogelijk wordt gemaakt, ook niet op het bedrijventerrein Melmerpark.

3.6. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een voorheen geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Melmerpark wenst de mogelijkheid om op het bedrijventerrein Melmerpark een supermarkt te exploiteren. De raad heeft terecht gesteld dat een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark in strijd is met zijn beleid. In dit verband acht de Afdeling van belang dat de raad heeft toegelicht dat zijn beleid erop is gericht om de vestiging van supermarkten mogelijk te maken in de twee wijkwinkelcentra die bereikbaar zijn te voet, met de fiets en met de auto, zodat dagelijkse detailhandel wordt geclusterd en de inkoop van dagelijkse artikelen daar gecombineerd kan worden. Als uitgangspunt is genomen de bestaande voorzieningen hier te intensiveren. Het bedrijventerrein Melmerpark is volgens de structuurvisie niet één van de winkelcentra waar dagelijkse detailhandel dient te worden gestimuleerd.

Voor zover Melmerpark betoogt dat de raad had moeten afwijken van zijn beleid, overweegt de Afdeling als volgt. Met betrekking tot het betoog van Melmerpark dat sociale cohesie ook kan worden bereikt door het clusteren van maatschappelijke voorzieningen, overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een supermarkt in een wijkcentrum een aanzuigende werking heeft voor andere voorzieningen. Een supermarkt wordt immers gebruikt voor dagelijkse boodschappen. Gelet op de nota 'Kampen, ontwikkelingsmogelijkheden buurt- en wijkcentra' waarin is opgemerkt dat bij uitvoering van diverse plannen sprake zal zijn van een overschrijding van de marktruimte voor supermarkten, heeft de raad verder in redelijkheid van belang kunnen achten dat de vestiging van een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark zal kunnen leiden tot een overaanbod van supermarkten in Kampen.

Voor zover Melmerpark betoogt dat er op dit moment supermarkten zijn gevestigd op plaatsen die niet aan het vestigingsbeleid van de raad voldoen, overweegt de Afdeling dat Melmerpark dit betoog niet nader heeft onderbouwd.

Verder heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in ruimtelijk opzicht verschil bestaat tussen een supermarkt en andere grootschalige detailhandel, zoals omschreven in artikel 1, lid 1.3, van de planregels en heeft daarmee in redelijkheid de supermarkten kunnen uitzonderen in deze begripsbepaling van grootschalige detailhandel. Daarbij neemt de Afdeling het verschil in het aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied en de verkeersaantrekkende werking, in aanmerking.

Voorts leidt de jurisprudentie waarnaar Melmerpark heeft verwezen, gelet op het voorgaande, niet tot het oordeel dat de raad niet op grond van ruimtelijke motieven eisen heeft gesteld ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches op het bedrijventerrein Melmerpark. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de wijziging van de planregel, die in overeenstemming is met het beleid en een omissie in de planregeling beoogt te herstellen, nu zonder deze aanpassing niet

valt uit te sluiten dat een supermarkt tot de grootschalige detailhandel zoals geregeld in het plan kan worden gerekend, is gegrond op louter argumenten van concurrentiebeperking.

Gelet op het voorgaande heeft Melmerpark, met uitzondering van het overwogene in 3.7, niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan de raad af had moeten wijken van zijn beleid.

3.7. De Afdeling overweegt evenwel met betrekking tot het perceel Zambonistraat 4 het volgende. Bij besluit van 6 december 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders een bouwvergunning verleend voor het oprichten van een detailhandelsgebouw 1C op het perceel Zambonistraat 4. Op de situatietekening behorend bij de bouwvergunning is voor Zambonistraat 4 opgenomen dat de perifere detailhandelsvestiging in gebouw 1B en 1C totaal maximaal 15.000 m² brutovloeroppervlak mag bedragen en dat het overige dient te worden ingevuld met grootschalige detailhandelsvestiging en/of horeca overeenkomstig het bestemmingsplan "Melmerpark, Deelplan B".

De Afdeling stelt voorop dat zo goed als een bestaand bouwwerk in beginsel bij de vaststelling van een bestemmingsplan als zodanig dient te worden bestemd, ook een bouwwerk dat weliswaar nog niet is opgericht, maar wel onherroepelijk is vergund, in het plan als zodanig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden indien een dienovereenkomstige bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen.

De Afdeling stelt vast dat het onderhavige plan de vestiging van een supermarkt op het perceel Zambonistraat 4 niet mogelijk maakt. In dit geval heeft de raad niet onderkend dat Melmerpark bestaande rechten voor het perceel Zambonistraat 4 heeft. In dit kader is niet van doorslaggevend belang dat Melmerpark het gebouw nog niet heeft opgericht. Wel van belang kan zijn de vraag of de raad aannemelijk heeft gemaakt of geen gebruik meer zal worden gemaakt van de verleende bouwvergunning. In dit geval heeft de raad geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht waaruit hij dit heeft afgeleid terwijl Melmerpark in haar zienswijze heeft aangegeven dat concrete belangstelling bestaat voor de exploitatie van een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark en dat de raad hiervan ook op de hoogte was gesteld. Het betoog van de raad dat hij nooit een supermarkt op het bedrijventerrein Melmerpark mogelijk heeft willen maken, doet hieraan niet af. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de raad heeft toegelicht dat het onderhavige plan is vastgesteld nadat de omissie werd geconstateerd dat onder het vorige plan een supermarkt volgens de raad niet was uitgesloten.

Het plan is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.

4. Melmerpark heeft in het beroepschrift voor het overige verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Melmerpark heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

5. In hetgeen Melmerpark heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarin voor het perceel Zambonistraat 4 geen uitzondering is gemaakt, is genomen in strijd met de rechtszekerheid. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit op dit punt dient te worden vernietigd.

Gelet op het voorgaande is het beroep voor het overige ongegrond.

6. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

7. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Kampen van 1 november 2012 tot

vaststelling van het bestemmingsplan "Melmerpark, deelplan B, 1e herziening", voor zover daarin geen uitzondering is gemaakt voor het perceel Zambonistraat 4;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. draagt de raad van de gemeente Kampen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Kampen tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Melmerpark B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Kampen aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Melmerpark B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Z. Huszar, ambtenaar van staat.

w.g. Helder w.g. Huszar
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2013

533-763.