

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Deen Winkels B.V. en Deen Vastgoed Winkels B.V. (hierna samen en in enkelvoud: Deen), beide gevestigd te Hoorn, appellanten,

en

de raad van de gemeente Langedijk, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Voorburggracht 224 Zuid-Scharwoude" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Deen 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 25 mei 2016, waar Deen, vertegenwoordigd door mr. W.J.M. Loomans, advocaat te Hoorn, en de raad, vertegenwoordigd door J.F. Vijn en ing. J. de Boer, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hoorne B.V., vertegenwoordigd door M. Reijne, bijgestaan door mr. R.A.M. Schram, advocaat te Haarlem, als partij gehoord.

Overwegingen

Toetsingskader

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 bestemmingsplan is een gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan "Noord- en Zuid-Scharwoude". Het voorziet in een nieuwe bestemming voor de gronden aan de Voorburggracht 224 in Zuid-Scharwoude. Op een deel van het perceel stond hier vroeger de bibliotheek. Nu is daar een Aldi-supermarkt gevestigd. Hoorne B.V. wil de Aldi-supermarkt slopen en een nieuwe supermarkt (Vomar Voordeelmarkt) realiseren.

Het geschil

3. Deen exploiteert twee supermarkten in Noord- en Zuid-Scharwoude. Volgens Deen is er geen marktruimte voor drie full-service supermarkten binnen 300 meter. Ook vreest zij voor parkeerproblemen.

Ladder voor duurzame verstedelijking

4. Volgens Deen is het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking.
5. Hoorne B.V. stelt zich op het standpunt dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet strekt tot bescherming van de belangen van Deen. Zij heeft volgens de raad niet aannemelijk gemaakt dat de uitbreiding van het winkelcentrum waarin het plan voorziet, zal leiden tot een vorm van leegstand die vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevant is. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht staat daarom volgens Hoorne B.V. in zoverre aan de vernietiging van het besluit in de weg.
6. Deen heeft onder meer een supermarkt aan de Voorburggracht 230 direct grenzend aan het plangebied. Deen stelt dat als gevolg van het plan leegstand in de omgeving van haar winkelpand kan ontstaan. Met het oog op haar ondernemingsklimaat stelt zij er belang bij te hebben om leegstand in de omgeving te voorkomen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van Deen. Dat zij ook een concurrent is in het marktsegment waarin het plan voorziet, leidt in dit geval niet tot een ander oordeel, omdat Deen in deze procedure niet alleen voor haar concurrentiebelang opkomt.
7. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het bestemmingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro.
8. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro wordt in dit besluit en de hierop berustende bepalingen verstaan onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.
Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:
 - a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.
Ingevolge artikel 3, lid 3.1.1 van de planregels zijn de voor 'Gemengd' aangewezen gronden bestemd voor (...)
 - c. detailhandel, met dien verstande dat: één supermarkt is toegestaan, waarbij het bruto vloer oppervlakte van deze supermarkt maximaal 1290 m² mag bedragen.
9. Vast staat dat het vorige bestemmingsplan op de gronden aan de Voorburggracht 224 voorzag in alleen de bestaande supermarkt. Deze heeft een brutovloeroppervlakte van 903 m². In het bestemmingsplan "Voorburggracht 224 Zuid-Scharwoude" is een supermarkt toegestaan met

een brutovloeroppervlakte van maximaal 1.290 m². Het betreft dus een toevoeging van 387 m². Deze toevoeging is naar het oordeel van de Afdeling zo klein dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is dus niet van toepassing.

De Afdeling is het niet eens met Deen voor zover zij betoogt dat de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden gezien in samenhang met de verplaatsing en uitbreiding van de Aldi naar het voormalige veilingterrein-oost. Verplaatsing maakt immers geen deel uit van dit bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kan niet worden geregeld welke supermarkt zich ter plaatse vestigt.

Het betoog faalt.

Behoefte

10. Dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is, betekent niet dat de beroepsgrond over de behoefte aan een supermarkt met een brutovloeroppervlakte van 1.290 m² niet zou moeten worden besproken. Dat gebeurt hierna.

11. Deen betoogt dat de raad bij de behoefteraming ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de verplaatsing en vergroting van de bestaande Aldi naar het voormalige veilingterrein-oost in Noord-Scharwoude. Zij wijst in dat verband op het advies van de Regionale Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland (hierna: RAC) en de knelpuntenanalyse van de adviseur van de Kamer van Koophandel. Daaruit volgt volgens Deen dat verplaatsing en vergroting van de Aldi ongewenst is. Deen vreest voor een duurzame ontvrichting van het voorzieningsniveau.

12. De raad stelt zich op het standpunt dat het aantal supermarkten in de omgeving gelijk blijft. Er zijn er drie en er blijven er drie. Er is volgens hem geen onlosmakelijke samenhang met de plannen voor verplaatsing van de Aldi naar het voormalige veilingterrein-oost in Noord-Scharwoude. Het plangebied maakt deel uit van de zogenoemde economische driehoek waar jarenlang een supermarkt gevestigd is. De beperkte vergroting van de supermarkt past volgens hem in het gemeentelijke beleid dat is gericht op versterking van het dorpscentrum.

13. De vestiging van een Aldi op het voormalige veilingterrein-oost is in deze procedure niet aan de orde. Verplaatsing van de bestaande supermarkt wordt niet geregeld in dit bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kan immers niet worden bepaald welke supermarkt zich ter plaatse vestigt. Verplaatsing van de bestaande Aldi naar het voormalige veilingterrein-oost is ook geen voorwaarde geweest voor vaststelling van het bestemmingsplan. Het advies van de RAC en de knelpuntenanalyse van de adviseur van de Kamer van Koophandel over de ontwikkeling op het voormalige veilingterrein-oost spelen in deze procedure dan ook geen rol. De Afdeling gaat daarop daarom niet in.

Wel dient de raad bij het ramen van de behoefte aan detailhandel rekening te houden met relevante concrete toekomstige ontwikkelingen. Vast staat dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan een

ontwerpomgevingsvergunning in procedure was voor de vestiging van een Aldi op het voormalige veilingterrein-oost. Inmiddels is deze vergunning verleend. Ook is inmiddels een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd waarin deze ontwikkeling is opgenomen. Gelet hierop was de vestiging van een supermarkt op het voormalige veilingterrein-oost een concrete ontwikkeling waarmee de raad rekening moest houden.

13.1. Op 24 juni 2015 is door Connect in Project in opdracht van de raad het rapport "Notitie Supermarkt Voorburggracht 224 Gemeente Langedijk" opgesteld (hierna: het rapport van CiP). In het rapport van CiP zijn zowel de ontwikkeling in het plangebied, als de vestiging van de nieuwe supermarkt op het voormalige veilingterrein-oost betrokken. Uitgegaan wordt van een toevoeging van ongeveer 1.340 m² winkelvloeroppervlakte. Geconcludeerd wordt dat er tot 2020 ongeveer 2.000 m² winkelvloeroppervlakte aan marktruimte is. "De impact op de totale markt lijkt beperkt gezien het totale bandbreedte van supermarktmeters en de verwachte groei van de markt", aldus het rapport van CiP. Ook wordt geconcludeerd dat het bestemmingsplan naar verwachting niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur. Deen heeft de uitgangspunten noch de uitkomsten van het rapport van CiP gemotiveerd weersproken. Gelet daarop is er geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dat rapport niet aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

14. Deen betoogt dat het bestemmingsplan in strijd is met het gemeentelijke beleid. Hij noemt daarbij de Detailhandelsstructuurvisie, de gebiedsvisie en de regionale Detailhandelsstructuurvisie. Voorts citeert hij passages uit de "Visie op de Detailhandelsstructuur" van 23 december 2010.

14.1. De raad betoogt dat het bestemmingsplan niet in strijd is met het gemeentelijke beleid. De raad wijst er op dat in de Detailhandelsstructuurvisie Langedijk en de Gebiedsvisie Vitaal Lint is gekozen om op ruimtelijke gronden te streven naar versterking van het dorpscentrum in Noord- en Zuid-Scharwoude. Een trekker op deze locatie draagt volgens hem bij aan de ontwikkeling van een vitaal lint.

14.2. Ook in dit verband geldt dat de vestiging van een Aldi op het voormalige veilingterrein-oost in deze procedure niet aan de orde kan komen. Deze beroepsgrond wordt daarom alleen beoordeeld voor zover het de mogelijkheden van dit bestemmingsplan betreft.

14.3. De Afdeling acht de enkele verwijzing door Deen naar de Detailhandelsstructuurvisie, de gebiedsvisie en de regionale Detailhandelsstructuurvisie onvoldoende voor het oordeel dat het plan daarmee in strijd is. Deen beroept zich verder op de passage uit de "Visie op de Detailhandelsstructuur" waarin staat dat moet worden ingezet op modernisering in plaats van vestiging van nieuwe filialen. In dit geval is echter geen sprake van vestiging van een nieuwe supermarkt, maar de

planologische uitbreiding van een supermarkt. De uitbreiding is bovendien bedoeld om een moderne winkel met voldoende schaalgrootte mogelijk te maken. De passage waarin staat dat prioriteit dient uit te gaan naar het centrum van Noord-Scharwoude verbiedt voorts niet dat een supermarktlocatie in Zuid-Scharwoude wordt uitgebreid.

Het betoog faalt.

Parkeren

15. Deen betoogt dat in het bestemmingsplan niet is gewaarborgd dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen. De voorwaardelijke verplichting die de raad daartoe heeft opgenomen, is volgens Deen te onbepaald. Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met de "geldende parkeernormen" en bovendien kan daaraan worden voorbijgegaan.

16. Artikel 8, lid 8.2 luidt:

8.2 Voorwaardelijke verplichting parkeren en laden/lossen

a. Het gebruik op grond van regels in hoofdstuk 2 (oprichting van een gebouw, verandering van functie of uitbreiding van bestaand gebruik) is slechts toegestaan wanneer op eigen terrein wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid conform de geldende parkeernormen en voldoende ruimte voor laden en lossen.

b. (...)

c. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag afwijken van het bepaalde in lid a en b, indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit, er een bijzonder gemeentelijk belang bij het aangevraagde project is gemoeid of op andere wijze in de nodige parkeerruimte, dan wel laad- en losruimte wordt voorzien.

17. De raad betoogt dat uit de plantoelichting blijkt dat met de geldende parkeernormen is bedoeld te verwijzen naar het Programma van Eisen Inrichting Buitenruimte, waarin de gangbare parkeernormen Langedijk zijn gesteld, die weer zijn gebaseerd op de ASVV 2004. Ook zijn de parkeernormen vermeld in een tabel in de plantoelichting, aldus de raad.

18. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1862, en van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837. Uit de genoemde uitspraken volgt dat in een planregel die beoogt te waarborgen dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen duidelijk moet worden aangegeven aan welke normen of, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro, aan welke beleidsregels moet worden getoetst. Dit geldt ook voor een bestemmingsplan zoals nu aan de orde, dat een klein plangebied betreft met weinig verschillende functies.

Uit artikel 8, lid 8.2, onder a, van de planregels, volgt niet dat bij de invulling van het begrip 'geldende parkeernormen' moet worden voldaan aan het Programma van Eisen Inrichting Buitenruimte en de tabel in paragraaf 4.2.3 van de plantoelichting. Aan het gegeven dat in die paragraaf staat dat op grond daarvan 86 parkeerplaatsen nodig zijn, kan geen betekenis worden toegekend, nu de plantoelichting geen bindend onderdeel

van het plan is.

Anders dan Hoorne B.V. betoogt, is er geen relevant verschil met de uitspraken van 17 juni 2015 en van 9 september 2015. Ook in de bestemmingsplannen die aan de orde waren in die uitspraken was in de plantoelichting of in de bijlage daarbij vermeld hoeveel parkeerplaatsen op grond van de toepasselijke normen moesten worden gerealiseerd.

Het betoog slaagt.

19. Deen stelt voorts terecht dat artikel 8, lid 8.2, onder c, van de planregels, het mogelijk maakt dat in het geheel niet aan de parkeernormen wordt getoetst. Als het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit, of als er een bijzonder gemeentelijk belang met het aangevraagde project is gemoeid, kan het bevoegd gezag immers bepalen dat niet hoeft te worden voldaan aan de eis van voldoende parkeergelegenheid conform de geldende parkeernormen en voldoende ruimte voor laden en lossen. In die gevallen geldt niet de eis dat op andere wijze in de nodige parkeerruimte, dan wel laad- en losruimte wordt voorzien. De raad heeft desgevraagd ter zitting aangegeven niet te weten waarom deze afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. Hij heeft slechts beoogd in het bestemmingsplan te regelen dat in het plangebied tenminste 86 parkeerplaatsen worden aangelegd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

20. Uit 18 en 19 volgt dat in het bestemmingsplan niet is geregeld wat de raad heeft beoogd. Gelet hierop is het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 8, lid 8.2, onder a en c, van de planregels, genomen in strijd met artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit planonderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

Hierbij betreft de Afdeling dat de raad in het bestemmingsplan heeft beoogd te regelen dat in het plangebied tenminste 86 parkeerplaatsen worden aangelegd en dat Hoorne B.V. desgevraagd heeft gesteld met een dergelijke planregeling in te stemmen.

21. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

Proceskosten

22. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Langedijk van 29 september 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Voorburggracht 224 Zuid-Scharwoude" voor zover het betreft
 - a. artikel 8, lid 8.2, onder a, van de planregels;
 - b. artikel 8, lid 8.2, onder c, van de planregels;
- III. bepaalt dat artikel 8, lid 8.2, onder a, van de planregels komt te luiden:

"Het gebruik op grond van regels in hoofdstuk 2 (oprichting van een gebouw, verandering van functie of uitbreiding van bestaand gebruik) is slechts toegestaan wanneer in het plangebied wordt voorzien in tenminste 86 parkeerplaatsen en in voldoende ruimte voor laden en lossen.";
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van artikel 8, lid 8.2, onder a, van de planregels;
- V. draagt de raad van de gemeente Langedijk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II.b en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Langedijk tot vergoeding van bij de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Deen Winkels B.V. en Deen Vastgoed Winkels B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweeënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Langedijk aan de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Deen Winkels B.V. en Deen Vastgoed Winkels B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, griffier.

w.g. Van der Wiel
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bošnjaković
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2016

410.

Verzonden: 22 juni 2016