



Uitspraak 201400349/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 22 april 2015

Tegen: de raad van de gemeente Den Haag

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201400349/1/R3.

Datum uitspraak: 22 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bouwmarkt Ypenburg B.V., gevestigd te Den Haag, en andere,
2. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V., beide gevestigd te Amsterdam (hierna tezamen en in enkelvoud: Praxis),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Ypenburg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Bouwmarkt Ypenburg en andere en Praxis beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Praxis heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2014, waar Praxis, vertegenwoordigd door M. Bruggen en mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, Bouwmarkt Ypenburg en andere, vertegenwoordigd door mr. J.A. Visser, advocaat te Dordrecht, en de raad, vertegenwoordigd door drs. M. Houtman, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hornbach Holding B.V., vertegenwoordigd door G. van Heeren en mr. C.W. Kniestedt, advocaat te Amsterdam, 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 beroep van Bouwmarkt Ypenburg en andere

2. Bouwmarkt Ypenburg en andere betogen dat het plan, als gevolg van de door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) gegeven reactieve aanwijzing, op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels ten onrechte bij recht bouwmarkten en tuincentra toestaat.

2.1. De raad stelt dat het betoog van Bouwmarkt Ypenburg en andere is gericht tegen de reactieve aanwijzing en niet tegen het plan zoals dat door de raad is vastgesteld.

2.2. Bouwmarkt Ypenburg en andere hebben tevens beroep ingesteld tegen de door het college gegeven reactieve aanwijzing over dit onderdeel. Bij uitspraak van de Afdeling van heden in zaak nr. 201400591/1/R3 is het beroep van Bouwmarkt Ypenburg en andere tegen de reactieve aanwijzing gegrond verklaard en is de reactieve aanwijzing, voor zover hier van belang, vernietigd. Als gevolg daarvan zal het planonderdeel alsnog bekend worden gemaakt. Niet is in geschil dat het betoog van Bouwmarkt Ypenburg en andere met de inwerkingtreding van dit planonderdeel geen doel meer kan treffen. Gelet daarop en nu Bouwmarkt Ypenburg en andere hebben verklaard in te kunnen stemmen met het plan zoals de raad dat heeft vastgesteld, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor een vernietiging van het plan.

2.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van Bouwmarkt Ypenburg en andere ongegrond.

Het beroep van Praxis

Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

3. Praxis voert aan dat onduidelijk is welke parkeernormen voor de in het plan voorziene ontwikkeling ter plaatse van het Ycatch-terrein gelden. De parkeernormen die de raad in de nota van zienswijzen noemt zijn volgens haar in ieder geval onvoldoende voor de beoogde vestiging van een Hornbach. Verder voert Praxis aan dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de op het Ycatch-terrein aanwezige flora en fauna. De uitvoerbaarheid van het plan staat daardoor niet vast. Praxis voert verder aan dat de luchtkwaliteit mogelijk zal verslechteren als gevolg van het plan en wijst erop dat de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteit) tijdens de planperiode zal aflopen. De raad heeft dit ten onrechte niet betrokken bij zijn onderzoek, aldus Praxis.

3.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

3.2. Parkeernormen beogen de omgeving van een voorziening of ontwikkeling te beschermen tegen overlast als gevolg van onvoldoende parkeervoorzieningen. De onderhavige parkeernormen strekken kennelijk niet tot bescherming van het belang waarvoor Praxis in deze procedure bescherming zoekt, te weten zich te weren tegen concurrentie. Evenmin is gebleken van een ander belang van Praxis bij de parkeernormen. Nu de dichtstbijzijnde vestiging van Praxis is gelegen op meer dan 2 km van het Ycatch-terrein en op een ander bedrijventerrein, is niet aannemelijk dat ter plaatse van haar vestiging gevolgen van parkeren door het plan kunnen worden ondervonden.

De ingeroepen normen uit de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) strekken tot bescherming van bepaalde plant- en diersoorten en hun nesten en vaste rust- of verblijfplaatsen. Deze normen strekken kennelijk niet tot bescherming van het belang van Praxis als concurrerende onderneming. Voor zover Praxis in dat kader betoogt dat de uitvoerbaarheid van het plan niet vaststaat, is van belang dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 januari 2014 in zaak nr. 201306580/1/R6, een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste, als vervat in artikel 8:69a van de Awb, met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Ffw omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

Met betrekking tot de luchtkwaliteit gelden op de Wet milieubeheer gebaseerde normen. Deze normen strekken tot bescherming van de volksgezondheid en strekken kennelijk niet tot bescherming van het belang van Praxis als concurrerende onderneming.

Gelet op het voorgaande kunnen de onder 3 vermelde betogen van Praxis gelet op artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit.

Rechtszekerheid

4. Praxis betoogt dat artikel 4 van de planregels bij de bestemming "Bedrijventerrein" in strijd is met de rechtszekerheid. Daartoe voert zij aan dat onduidelijk is welke vormen van perifere detailhandel bij recht en bij omgevingsvergunning voor afwijken mogelijk zijn gemaakt. Onder meer is onduidelijk wat met "andere perifere detailhandelsbedrijven" is bedoeld.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de planregels, mede gelet op de plansystematiek, duidelijk zijn.

4.2. De reactieve aanwijzing van het college strekt er onder meer toe dat artikel 1, lid 1.81, onder c en d, en artikel 4, lid 4.1, onder b, voor zover het betreft de tekst vanaf "waaronder" tot en met "goederen", van de planregels geen deel blijven uitmaken van het plan. De Afdeling heeft over de hiertegen ingestelde beroepen geoordeeld in de onder 2.2 genoemde uitspraak van heden. Daarbij is het beroep tegen de aanwijzing met betrekking tot artikel 1, lid 1.81, onder c en d, van de planregels ongegrond verklaard en is de aanwijzing met betrekking tot artikel 4, lid 4.1, onder b, van de planregels vernietigd. De Afdeling ziet vanwege proceseconomische redenen aanleiding bij de beoordeling van de betogen van Praxis uit te gaan van de planregels zoals deze met inachtneming van voornoemde uitspraak luiden.

4.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.81, van de planregels zijn perifere detailhandelsbedrijven:

- a. bouwmarkten;
- b. tuincentra;
- e. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen;
- f. detailhandel in volumineuze goederen.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van:

- a. bedrijf;
- b. perifere detailhandel, waaronder wordt begrepen detailhandel in volumineuze goederen;
- c. groothandel;
- d. ter plaatse van de aanduiding "nu": nutsbedrijf, waaronder wordt begrepen 150 kV-station en warmtekrachtcentrale;
- e. opslag;

een en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, al dan niet gebouwde parkeervoorzieningen, wegen, groen, water, geluidswerende voorzieningen en overige voorzieningen, alsmede kantoren en detailhandel zoals nader omschreven in lid 4.4.

Ingevolge lid 4.4, onder d, zijn in uitzondering op het gestelde in lid 4.1 ter plaatse van de aanduiding "dhp" ook andere perifere detailhandelsbedrijven toegestaan met de daarbij behorende aan de hoofdfunctie gerelateerde horeca, met uitzondering van detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen;

Ingevolge lid 4.5, onder c, kan het bevoegd gezag een afwijking toestaan van het bepaalde in lid 4.4 ten behoeve van perifere detailhandelsbedrijven zoals bedoeld in lid 4.4, onder d, op gronden die niet zijn aangeduid met de aanduiding "dhp" op de plankaart, mits hierover aan het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden, nadat zij kennis hebben genomen van de uitkomsten van een distributieplanologisch onderzoek, schriftelijk advies is gevraagd.

4.4. In de uitspraak van heden inzake de reactieve aanwijzing heeft de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van de voorzitter van 11 april 2014 in zaak nr. 201400591/2/R3, overwogen dat gelet op het samenstel van bepalingen met betrekking tot gronden met de bestemming "Bedrijventerreinen", artikel 4 van de planregels, lid 4.1, onder b, vanaf de komma, moet worden gelezen als een limitatieve, nadere concretisering van het begrip perifere detailhandel - ofwel als: "perifere detailhandel, waaronder uitsluitend wordt begrepen detailhandel in volumineuze goederen". De Afdeling ziet geen aanleiding daarover in deze zaak anders te oordelen. Daar waar "andere perifere detailhandelsbedrijven" mogelijk zijn gemaakt, ter plaatse van de aanduiding "dhp" dan wel door middel van het afwijken bij omgevingsvergunning, gaat het - gelet op het samenstel van de bepalingen - om perifere detailhandelsbedrijven als genoemd in artikel 1.81 van de planregels, niet zijnde detailhandel in volumineuze goederen. Die vorm van perifere detailhandel is immers in lid 4.1 bij recht toegestaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze plansystematiek leidt tot een rechtsonzekere planregeling voor gronden met de bestemming "Bedrijventerrein". Het betoog faalt.

De afwijkingsbevoegdheid in artikel 4, lid 4.5, van de planregels

5. Praxis betoogt dat de raad artikel 4, lid 4.5, van de planregels ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat de afwijkingsbevoegdheid ten onrechte een wijziging van de bestemming mogelijk maakt. Dat is in strijd met de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Zij wijst op de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2012 in zaak nr. 201103851/1/T1/R1. Ook is de afwijkingsbevoegdheid ten onrechte niet door objectieve normen begrensd. Praxis voert verder aan dat de afwijkingsbevoegdheid in strijd is met de Regionale Detailhandelsstructuurvisie, omdat niet is opgenomen dat het advies van het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden voor toepassing van de afwijkingsbevoegdheid bindend is.

5.1. De raad stelt dat met de mogelijk gemaakte omgevingsvergunning voor afwijken geen wezenlijk ander gebruik kan worden toegestaan, omdat binnen de bestemming "Bedrijventerrein" al perifere detailhandel is toegestaan. De uitspraak waar Praxis op wijst, ziet op een geval waarin perifere detailhandel ter plaatse van reguliere detailhandel mogelijk kon worden gemaakt en is derhalve niet vergelijkbaar. Aan de afwijkingsbevoegdheid is verder een aantal voorwaarden verbonden, waardoor deze niet onbeperkt kan worden toegepast. De afwijkingsbevoegdheid is niet in strijd met het regionale beleid.

5.2. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden gecreëerd op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan slechts betrekking hebben op planregels. Niet kan worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag evenmin het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

5.3. Het plan staat op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" bij recht onder meer perifere detailhandel toe in de vorm van detailhandel in volumineuze goederen. De afwijkingsbevoegdheid voorziet in de mogelijkheid tevens perifere detailhandel in de vorm van een bouwmarkt of tuincentrum toe te staan. De Afdeling ziet, evenals de voorzitter in de uitspraak van 22 augustus 2014, in zaak nr. 201400349/4/R3, geen aanleiding voor het oordeel dat deze vorm van perifere detailhandel zodanig afwijkt van het reeds toegestane

gebruik dat sprake is van een andere bestemming. Hoewel de ruimtelijke uitstraling van een perifere detailhandel in volumineuze goederen kan afwijken van de ruimtelijke uitstraling van een bouwmarkt of een tuincentrum, acht de Afdeling dit verschil niet zodanig dat sprake is van een andere bestemming. Voor zover in het gemeentelijk en provinciaal beleid over perifere detailhandel onderscheid wordt gemaakt tussen detailhandel in volumineuze goederen en een bouwmarkt of tuincentrum, volgt hieruit niet reeds dat het om planologisch relevante andere bestemmingen gaat. Het gaat in beide gevallen om perifere detailhandel, waarvoor beleid geldt. De uitspraak waar Praxis op wijst, leidt niet tot een ander oordeel, omdat daarin een afwijkingsbevoegdheid aan de orde was ten behoeve van perifere detailhandel, daar waar bij recht slechts reguliere detailhandel was toegestaan. Dit onderscheid is gelet op de ruimtelijke verschillen niet vergelijkbaar met het onderscheid tussen verschillende branches van perifere detailhandel, onder meer omdat reguliere detailhandel veelal in het centrum van dorpen en steden is gevestigd en perifere detailhandel juist daarbuiten. Dat de afwijkingsbevoegdheid van toepassing is op alle gronden met de bestemming "Bedrijventerrein", doet er niet aan af dat het mogelijk te maken gebruik niet wezenlijk verschilt van het reeds toegestane gebruik. Voorts is de opgenomen afwijkingsbevoegdheid niet onbegrensd, nu in het artikellid voorwaarden zijn opgenomen en geen grond bestaat voor het oordeel dat deze voorwaarden tot een onbeperkte toepassing van de afwijkingsmogelijkheid kunnen leiden.

Voor zover Praxis betoogt dat als voorwaarde had dienen te worden opgenomen dat regionale instemming nodig is, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 26 oktober 2011 in zaak nr. 200909916/1/R1), dat het niet in het stelsel van de Wro past dat een bestemmingsplan een afwijkingsbevoegdheid bevat waarbij het gebruik van die bevoegdheid door het college van burgemeester en wethouders afhankelijk wordt gesteld van voorafgaande instemming van een derde, in dit geval het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden. Reeds daarom heeft de raad deze voorwaarde terecht niet verbonden aan de afwijkingsbevoegdheid. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met de aan de afwijkingsbevoegdheid verbonden voorwaarde onvoldoende rekening heeft gehouden met het regionale beleid. Het betoog faalt.

Het Ycatch-terrein

6. Praxis betoogt dat de raad het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" ter plaatse van het zogenoemde Ycatch-terrein ten onrechte heeft vastgesteld.

6.1. Praxis voert in dit verband in de eerste plaats aan dat de mogelijkheden, anders dan de raad stelt, niet gelijk zijn aan die in het vorige plan. Het vlak met de aanduiding "dhp", waar bij recht een bouwmarkt is toegestaan, is groter dan het daartoe opgenomen vlak in het vorige plan. Ook wordt met deze aanduiding meer dan alleen een bouwmarkt toegestaan, zoals een tuincentrum. Verder kan op de omliggende gronden met toepassing van artikel 4, lid 4.5, van de planregels bij omgevingsvergunning voor afwijken, anders dan met de vrijstellingsbevoegdheid in het vorige plan, ook een tuincentrum worden mogelijk gemaakt. De raad heeft de voornoemde uitbreiding van de mogelijkheden ten opzichte van het vorige plan volgens Praxis ten onrechte niet gemotiveerd en niet onderzocht.

6.1.1. De raad stelt dat het plan aansluit bij de gebruiksmogelijkheden uit het voorheen geldende plan. Op het Ycatch-terrein was al een bouwmarkt toegestaan, die er ter plaatse ook heeft gestaan. Het verschil tussen het vlak met de aanduiding "dhp" in het plan en het bouwvlak voor de bouwmarkt in het vorige plan is volgens de raad minimaal. De raad heeft ter plaatse van de bouwmarkt mede een tuincentrum toegestaan, omdat dit wat betreft ruimtelijke uitstraling vergelijkbaar is met een bouwmarkt.

6.1.2. Aan het Ycatch-terrein is de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. Het perceel heeft deels de aanduiding "dhp".

Voor de relevante planregels wordt verwezen naar 4.3.

6.1.3. In het voorheen geldende plan hadden de gronden de bestemming "Gebied voor bedrijfsdoeleinden - BG(3.1) - ". Deels was de bestemming "Gebied voor bedrijfsdoeleinden - BG(3.1)bm - " toegekend.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, zijn de gronden op de kaart aangewezen voor "Gebied voor bedrijfsdoeleinden" bestemd voor:

a. ter plaatse van de gronden met de subbestemming BG(3.1): bedrijven vallende in de categorieën 1 t/m 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten; (...)

Alsmede tevens voor de uitoefening van:

d. ter plaatse van de subbestemming BG(3.1)bm: een bouwmarkt;

Ingevolge het zesde lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in het lid 1, onder a t/m c ten behoeve van de vestiging van:

a. detailhandelsbedrijven in brand- en explosiegevaarlijke goederen en detailhandelsbedrijven in zeer volumineuze goederen, zoals auto's, boten, caravans, badkamers, keukens, grote bouwmaterialen en landbouwwerktuigen;

b. bouwmarkten en grootschalige meubelbedrijven, inclusief - in ondergeschikte mate - woninginrichting/stoffering;

een en ander met dien verstande dat vrijstelling voor detailhandelsbedrijven als bedoeld onder b slechts verleend kan worden als van het college van gedeputeerde staten - nadat zij kennis hebben genomen van de uitkomsten van een distributieplanologisch onderzoek, waarin inzicht is verschaft in de bovengemeentelijke effecten van de voorgenomen detailhandelsvestiging - een verklaring is ontvangen dat zij daartegen geen bezwaar hebben.

Ingevolge het zevende lid, aanhef en onder b, wordt, alvorens omtrent het verlenen van een vrijstelling als bedoeld in de leden 5 en 6 te beslissen, advies ingewonnen bij het Stadsgewest Haaglanden omtrent de vraag of de omstandigheden als bedoeld in lid 5 aanwezig zijn dan wel omtrent de effecten als bedoeld in lid 6.

6.1.4. Niet is in geschil dat de in het vorige plan bij recht toegestane bouwmarkt ter plaatse gerealiseerd is geweest. Het plan maakt, net als het vorige plan, op een deel van de gronden bij recht een bouwmarkt mogelijk en op de overige gronden door middel van een afwijkingsbevoegdheid. Gebleken is dat het vlak met de aanduiding "dhp" niet geheel overeenkomt met het vlak dat in het vorige plan de subbestemming voor een bouwmarkt had. De noordwestelijke grens is enkele meters opgeschoten, waardoor een iets groter vlak is ontstaan. De raad heeft zich evenwel in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het totale vlak, gelet op deze marginale vergroting, in essentie niet verschilt van het vorige plan. Een nadere motivering van deze beperkte uitbreiding, zoals door Praxis gesteld, is dan ook niet aan de orde is.

Zoals in de plantoelichting staat vermeld, is op gronden met de aanduiding "dhp" en met de afwijkingsbevoegdheid ter plaatse tevens een tuincentrum mogelijk gemaakt. De raad heeft gesteld dat hij deze perifere detailhandelsvoorziening vanwege de vergelijkbare ruimtelijke uitstraling op dezelfde voet aanvaardbaar acht. De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onredelijk. Mede gelet op de beschrijving van de beoogde ontwikkeling in de plantoelichting, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de geboden mogelijkheden ten opzichte van het vorige plan onvoldoende zijn gemotiveerd.

6.2. Praxis voert voorts aan dat het plan in zoverre een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, die in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) niet is beoordeeld aan de hand van de in dit artikel neergelegde ladder duurzame verstedelijking.

6.2.1. De raad stelt dat het vorige plan al een vrijstellingsbevoegdheid voor de omliggende gronden bevatte. Nu de mogelijkheden overeenkomen met het vorige plan is volgens de raad geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

6.2.2. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;(...).

Ingevolge het tweede lid 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;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

6.2.3. De vergroting van het vlak waar bij recht een bouwmarkt is toegestaan - de gronden met de aanduiding "dhp" - is ten opzichte van het vorige plan, zoals hiervoor reeds overwogen, marginaal. De Afdeling ziet in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat het plan met deze vergroting in een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet.

Wat betreft de afwijkingsbevoegdheid, is van belang dat op deze gronden ingevolge het vorige plan door middel van een vrijstelling reeds een bouwmarkt kon worden toegestaan. Nu aan de afwijkingsbevoegdheid vergelijkbare voorwaarden zijn verbonden, behelst het plan in zoverre dezelfde gebruiksmogelijkheden. Wat betreft de mogelijkheid van een tuinentrum - net zoals de bouwmarkt deels bij recht een deels bij afwijkingsbevoegdheid - oordeelt de Afdeling dat het plan hiermee niet voorziet in een zodanige functiewijziging dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling acht hierbij van belang dat geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt, omdat een tuinentrum uitsluitend mogelijk kan worden gemaakt in bebouwing die reeds mogelijk was of kon worden gemaakt ten behoeve van een bouwmarkt, onder dezelfde voorwaarden. Gelet daarop heeft de raad geen toepassing hoeven geven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het betoog faalt.

Hetgeen Praxis overigens naar voren heeft gebracht over de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan buiten bespreking blijven.

6.3. Praxis betoogt dat de uitgebreide mogelijkheden voor perifere detailhandel in strijd zijn met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening Ruimte van Zuid-Holland (hierna: de verordening). De raad heeft ten onrechte geen distributieplanologisch onderzoek (hierna: dpo) verricht en heeft geen positief advies ontvangen van het Regionaal Economisch Overleg (hierna: REO).

6.3.1. De raad stelt dat aan de afwijkingsbevoegdheid, waarmee een uitbreiding kan worden toegestaan, in overeenstemming met de verordening als voorwaarde is verbonden dat een dpo moet worden gemaakt en advies moet worden gevraagd aan het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden. Subsidiair wijst de raad op verrichte onderzoeken waaruit blijkt dat het plan ter plaatse van het Ycatch-terrein voorziet in een actuele regionale behoefte en op het door het dagelijks bestuur ontvangen positieve advies.

6.3.2. Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de verordening worden onder bestaande functies en bebouwing begrepen functies en bebouwing die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening rechtmatig aanwezig zijn, of waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening vrijstelling of bouwvergunning is verleend dan wel een aanvraag om vrijstelling of bouwvergunning is ingediend die kan worden verleend, of die in overeenstemming met deze verordening tot stand zijn gekomen, of waarvoor ontheffing van deze verordening is verleend of wordt geacht te zijn verleend. Het vervangen van een rechtmatig aanwezig gebouw door een gebouw van gelijke aard, omvang en karakter wordt hieronder mede begrepen. In alle andere gevallen is sprake van nieuwe functies en nieuwe bebouwing. Onder nieuwe functies of nieuwe bebouwing wordt ook begrepen uitbreiding van bestaande functies en bestaande bebouwing, tenzij anders is bepaald of de bepaling zich daartegen verzet.

Ingevolge het vijfde lid is het Regionaal Economisch Overleg een platform voor regionale afstemming over bedrijventerreinen en detailhandelsvestigingen, of een vergelijkbaar platform voor regionale afstemming.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de verordening wijst een bestemmingsplan voor gronden die zijn gelegen buiten bestaande winkelconcentraties in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra, geen bestemmingen aan die nieuwe detailhandel mogelijk maken.

Ingevolge het tweede lid is het bepaalde in het eerste lid niet van toepassing op een bestemmingsplan dat de volgende ontwikkelingen mogelijk maakt: (...)

b. tuincentra;

c. bouwmarkten; (...)

Ingevolge het vijfde lid gaat een bestemmingsplan dat een ontwikkeling van perifere detailhandel mogelijk maakt, zoals bedoeld in het tweede lid, onder b, c en d, bij detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.000 m² (bruto vloeroppervlak) vergezeld van een distributieplanologisch onderzoek. Uit het onderzoek moet blijken dat er geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Tevens is advies nodig van het Regionaal Economisch Overleg (hierna: REO).

6.3.3. Niet is in geschil dat het plan, met inbegrip van de afwijkingsbevoegdheid, een tuincentrum en een uitbreiding van een bouwmarkt mogelijk maakt met een brutovloeroppervlak van meer dan 1.000 m². Verder is niet in geschil dat aan de in het vorige plan opgenomen mogelijkheid om de bouwmarkt uit te breiden door het verlenen van vrijstelling ten tijde van de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening op 23 februari 2013 nog geen toepassing was gegeven en dat daartoe ook geen aanvraag was gedaan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 oktober 2014 in zaak nr. 201309388/1/R4), moet het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid in dat geval worden aangemerkt als het mogelijk maken van een nieuwe ontwikkeling van perifere detailhandel, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 1, vierde lid, en de daarbij behorende Nota van Toelichting, van de verordening. Wat betreft de mogelijkheid van een tuincentrum is verder van belang dat in artikel 9, tweede lid, van de verordening tuincentra en bouwmarkten elk in een eigen onderdeel zijn benoemd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 april 2014, in zaak nr. 201308137/1/R4), volgt uit de systematiek van de verordening dat de verschillende daarin omschreven vormen van detailhandel niet tezamen als één functie zijn aan te merken en dat het toestaan van andere dan de bestaande vormen meebrengt dat nieuwe detailhandel mogelijk wordt gemaakt. Gelet op het voorgaande maakt het plan ter plaatse van het Ycatch-terrein een ontwikkeling mogelijk als bedoeld in artikel 9, vijfde lid, van de verordening.

Voor zover de raad stelt dat met de voorwaarden die zijn verbonden aan de afwijkingsbevoegdheid aan artikel 9, vijfde lid, van de verordening wordt voldaan, volgt de Afdeling deze stelling niet. Eventuele voorwaarden doen er immers niet aan af dat reeds bij het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan de in de verordening gestelde regels. Met het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid moet de vestiging van een bouwmarkt en tuincentrum ter plaatse immers in beginsel planologisch aanvaardbaar worden geacht.

Niet is gebleken dat de in het plan ter plaatse geboden mogelijkheden zijn gezien in het licht van artikel 9, vijfde lid, van de verordening aan de hand van een daartoe opgesteld dpo. Voor zover de raad in dit verband heeft gewezen op onderzoeken die zijn verricht, moet daaraan worden voorbijgegaan, nu deze niet ten grondslag hebben gelegen aan het plan. Het advies van het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden is bovendien pas na vaststelling van het plan ontvangen. Gelet op het voorgaande is het plan in zoverre in strijd met artikel 9, vijfde lid, van de verordening. Het betoog slaagt.

Conclusie

7. In hetgeen Praxis heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" ter plaatse van het Ycatch-terrein, is genomen in strijd met artikel 9, vijfde lid, van de verordening. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Rechtsgevolgen

8. De Afdeling ziet aanleiding te onderzoeken of met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen in stand kunnen worden gelaten. Daarbij betreft de Afdeling de onderzoeken, waarnaar de raad heeft verwezen, maar die niet ten grondslag zijn gelegd aan het plan, en het advies van het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden. Op deze stukken heeft Praxis kunnen reageren.

8.1. Ten behoeve van de beoogde vestiging van een bouwmarkt van Hornbach van ongeveer 10.000 m² met een tuincentrum van 5.000 m² en een drive-in van 3.000 m² is door RBOI in opdracht van de gemeente een effectstudie uitgevoerd, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport van 19 november 2012. Hierin staat onder meer dat er geen reden is om aan te nemen dat de komst van deze bouwmarkt direct leegstand op andere locaties tot gevolg heeft. Het Stadsgewest Haaglanden heeft verder, naar aanleiding van twee initiatieven in de regio, twee onderzoeken laten verrichten naar de doe-het-zelfsector in de regio. Het eindrapport hiervan dateert van 20 september 2013. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er substantiële ontwikkelmogelijkheden zijn voor de doe-het-zelfsector in het stadsgewest. Deze mogelijkheden liggen, genuanceerd door onder meer lagere bestedingen, indicatief tussen de 20.000 tot 25.000 m². Indachtig de handvatten die de ladder voor duurzame verstedelijking biedt, is volgens het rapport zowel kwalitatief als kwantitatief een regionale behoefte aan één grootschalige bouwmarkt in Stadsgewest Haaglanden goed te motiveren. Volgens het rapport valt niet uit te sluiten dat de realisering van een grootschalige bouwmarkt zal leiden tot de sluiting van individuele vestigingen, maar dit zal volgens het rapport zeker niet leiden tot duurzame ontwrichting.

Op basis van het voornoemde rapport heeft het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden bij brief van 27 november 2013 positief geadviseerd over onder meer de voorgenomen vestiging van een bouwmarkt ter plaatse van het bestreden plandeel.

8.2. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling onder verwijzing naar dit rapport in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat als gevolg van de ter plaatse in het plan geboden mogelijkheden geen ontwrichting van de detailhandelsstructuur te verwachten, zodat in zoverre is voldaan aan artikel 9, vijfde lid, van de verordening. Het door Praxis overgelegde rapport van Kardoll geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. Daarin wordt immers niet bestreden dat een regionale behoefte van ongeveer 20.000 tot 25.000 m² aan bouwmarkten bestaat. Voor zover in het rapport van Kardoll wordt gesteld dat het wenselijker is om de ontwikkelruimte te gebruiken voor uitbreiding van bestaande vestigingen, blijkt niet dat hieraan een ruimtelijke overweging ten grondslag ligt. Evenmin wordt daarin gesteld dat een ontwrichting van de detailhandelsstructuur zal optreden als gevolg van de in het plan mogelijk gemaakte grootschalige bouwmarkt.

Over het advies van het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden heeft de raad, onder verwijzing naar de Regionale Detailhandelsstructuurvisie, gesteld dat dit te gelden heeft als een advies van een Regionaal Economisch Overleg, als bedoeld in de verordening. Praxis heeft, mede gelet op de definitiebepaling in de verordening, niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is.

De conclusie van het voorgaande is dat geen aanleiding meer bestaat voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 9, vijfde lid, van de verordening. De Afdeling ziet derhalve aanleiding de rechtsgevolgen in stand te laten.

Proceskosten

9. Ten aanzien van het beroep van Bouwmarkt Ypenburg en andere bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

10. De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten ten aanzien van het beroep van Praxis.

Praxis heeft onder meer verzocht om vergoeding van de proceskosten in verband met het door Kardoll opgestelde deskundigenrapport voor 40 uur. Uit de overgelegde specificatie blijkt dat aan de in deze procedure overgelegde effectstudie 30 uur zijn besteed. De overige uren zijn besteed aan een notitie van augustus 2014 welke niet in deze procedure is overgelegd, zodat de kosten daarvan niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 17 oktober 2013, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" ter plaatse van het Ycatch-terrein;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven voor zover dat is vernietigd;

IV. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bouwmarkt Ypenburg B.V. en andere ongegrond;

V. veroordeelt de gemeenteraad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.256,94 (zegge: drieduizend tweehonderdzesenvijftig euro en vierennegentig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat de gemeenteraad van de gemeente Den Haag aan de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. ten Wolde, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Ten Wolde
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2015

715.