



Uitspraak 201504265/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 23 december 2015

Tegen: de raad van de gemeente Den Haag

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3981

201504265/1/R6.

Datum uitspraak: 23 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Den Haag,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Betonmortelbedrijven Cementbouw B.V., gevestigd te Rijswijk,
 3. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V. (hierna in enkelvoud: Carpet-Land), beide gevestigd te Utrecht,
 4. de vereniging Bedrijvenvereniging Laakhaven en Binckhorst (hierna: de Bedrijvenvereniging), gevestigd te Den Haag,
 5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V., gevestigd te Dordrecht,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Binckhorst Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Cementbouw, Carpet-Land, de Bedrijvenvereniging en Jongeneel beroep ingesteld.

Het beroep van [appellant sub 1] ziet voorts op het voorbereidingsbesluit van de raad van 16 april 2015, waarbij de raad onder meer heeft verklaard dat het gebied Binckhorst, zoals aangeduid op een kaart bij dat voorbereidingsbesluit, zal worden opgenomen in een op te stellen omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte).

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2015, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], Jongeneel, vertegenwoordigd door mr. S.W. Boot, advocaat te Rotterdam, Cementbouw, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. G.M. Blanken, advocaat te Amsterdam, Carpet-

Land, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.W. Holtkamp, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. drs. M. Houtman, werkzaam bij de gemeente, vergezeld door W. Drost en J.J.M. Hutten, zijn verschenen.

Overwegingen

Algemeen 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 [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] richt zich in beroep tegen het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9]. Op deze percelen staan gebouwen waarvan hij mede-eigenaar is. [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte geen ruimere bestemming aan zijn percelen is toegekend die in ieder geval gebruik voor kleinschalige detailhandel en/of horeca toelaat, terwijl voor de gronden van Jongeneel aan de Poolsterstraat 30 en een poppodium aan de Binckhorstlaan 36 bij gewijzigde vaststelling van het plan wel is besloten ruimere mogelijkheden te bieden.

Voorts is in het bestemmingsplan een strook grond langs de Binckhorstlaan gereserveerd voor een toekomstig spoortracé, terwijl daarvoor geen middelen zijn, zo voert [appellant sub 1] aan.

Daarnaast richt [appellant sub 1] zich tegen het voorbereidingsbesluit van de raad van 16 april 2015, waarbij de raad onder meer heeft verklaard dat het gebied Binckhorst, zoals aangeduid op een kaart bij dat voorbereidingsbesluit, zal worden opgenomen in een op te stellen omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte).

Het beroep, voor zover dat betrekking heeft op het voorbereidingsbesluit

3. Op grond van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), kan de raad een voorbereidingsbesluit vaststellen. Bij een voorbereidingsbesluit wordt verklaard dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

Ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met artikel 1 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro.

Gelet hierop is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.

Het beroep, voor zover dat betrekking heeft op het bestemmingsplan

4. [appellant sub 1] heeft over het ontwerpplan geen zienswijze naar voren gebracht.

4.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Voor zover het plan niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden, kan [appellant sub 1] niet worden verweten dat hij hierover geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Dat de raad daartoe zou besluiten, had [appellant sub 1] immers tijdens de termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht niet kunnen voorzien.

Voor het overige bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 1] niet kan worden verweten geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren te hebben gebracht. De ter zitting naar voren gebrachte omstandigheid dat [appellant sub 1] vanwege drukte op het werk geen eigen zienswijze naar voren heeft kunnen brengen, is geen omstandigheid op grond waarvan hem redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht. Zo nodig had [appellant sub 1] dit immers kunnen overlaten aan een zaakwaarnemer.

Dat [appellant sub 1], zoals hij ter zitting verder heeft aangevoerd, zich kon vinden in de zienswijze die de Bedrijvenvereniging over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht en ook daarom zelf geen zienswijze naar voren heeft gebracht, leidt evenmin tot het oordeel dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Voor de raad was niet kenbaar dat [appellant sub 1] bezwaren had tegen het ontwerpplan, nu hij daarover geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Indien [appellant sub 1] de mogelijkheid om tegen het besluit tot vaststelling van de door hem bestreden plandelen had willen openhouden, had het op zijn weg gelegen om ofwel zelfstandig tijdig een zienswijze naar voren te brengen ofwel een derde te machtigen om dat namens hem te doen.

Het beroep van [appellant sub 1] is derhalve niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op het bestemmingsplan, behoudens voor zover het plan niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden.

5. Wat betreft de vergelijking met de ruimere bedrijfsmogelijkheden die ten behoeve van Jongeneel in het plan zijn opgenomen, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft naar aanleiding van een zienswijze van Jongeneel, waarin Jongeneel naar voren heeft gebracht dat het in het ontwerpplan opgenomen bebouwingspercentage van 80 reeds werd overschreden door de bestaande legale bebouwing op haar perceel. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bestaande legale bebouwing op zijn perceel het toegestane bebouwingspercentage van 80 overschrijdt, zodat deze twee situaties niet op één lijn zijn te stellen.

Daarnaast heeft de raad naar aanleiding van de zienswijze van Jongeneel bij vaststelling van het plan de gebruiksmogelijkheden van het perceel van Jongeneel verruimd ten opzichte van het ontwerpplan. Het betreft verruimde mogelijkheden die in hoofdzaak tot gevolg hebben dat de bestaande bedrijvigheid van Jongeneel alsnog bij recht mogelijk wordt gemaakt en voor het overige daarmee verband houden, zodat de raad met deze bij gewijzigde planvaststelling geboden ruimere mogelijkheden geen extra mogelijkheden heeft geboden voor omschakeling van de bestaande bedrijvigheid naar andersoortige bedrijvigheid. De door [appellant sub 1] gewenste ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid zijn daarmee niet op één lijn te stellen, nu hij mogelijkheden wenst voor bedrijvigheid van andere aard dan de bestaande bedrijvigheid. In dit verband heeft hij immers als concrete voorbeelden genoemd kleinschalige detailhandel zoals zogenoemde "instore-concepten" en horeca. Anders dan in het geval van Jongeneel, zou daarmee wel omschakeling naar andere vormen van bedrijvigheid mogelijk worden indien de raad aan die wens tegemoet zou komen.

Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat aan de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] ten onrechte geen ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid zijn geboden terwijl aan de Binckhorstlaan 36 bij gewijzigde vaststelling van het plan een poppodium is toegelaten, overweegt de Afdeling dat het poppodium ter plaatse feitelijk aanwezig was ten tijde van de vaststelling van het plan en ruimtelijk aanvaardbaar. Bij [appellant sub 1] ligt dit anders, nu hij ruimere mogelijkheden wenst voor bedrijvigheid van andere aard dan de bestaande bedrijvigheid, zoals hiervoor al is overwogen.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij vaststelling van de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

6. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het beroep van Cementbouw

7. Cementbouw exploiteert een betonmortelcentrale aan de Zonweg 23, nabij het plangebied. Zij betoogt dat de geluidzone die is geprojecteerd over een deel van het plangebied en die mede vanwege haar bedrijvigheid in het plan is opgenomen, onvoldoende waarborgt dat binnen die zone in beginsel geen geluidgevoelige bestemmingen zijn toegestaan. In dit verband voert zij aan dat de planregels bij de geluidzone niet voorzien in een uitdrukkelijk verbod op geluidgevoelige functies, behoudens gevallen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden die daarvoor op grond van de Wet geluidhinder gelden.

7.1. De raad acht de vrees van Cementbouw ongegrond aangezien de bestemmingen waaraan tevens de aanduiding "geluidzone-industrie" is toegekend geen geluidgevoelige functies mogelijk maken. De bestemmingen "Gemengd-1", "Gemengd-2", "Gemengd-3" en "Bedrijf-1" laten immers geen woningen of andere geluidgevoelige functies toe, aldus de raad. Om binnen het gebied waarover de aanduiding is geprojecteerd geluidgevoelige functies mogelijk te kunnen maken, zal dus een afwijkingsprocedure doorlopen moeten worden in welk kader er eveneens getoetst moet worden aan de Wet geluidhinder. De formulering van de regels bij de aanduiding "geluidzone-industrie" laat volgens de raad onverlet dat op grond van artikel 57 van de Wet geluidhinder, de ingevolge hoofdstuk V van de Wet geluidhinder geldende grenswaarden in acht moeten worden genomen.

7.2. Ingevolge artikel 25, lid 25.2, onder a, van de planregels, dient binnen de aanduiding "geluidzone - industrie" rekening te worden gehouden met een mogelijk benodigde ontheffing van de Wet geluidhinder voor industrielawaai bij de realisatie van geluidgevoelige functies.

7.3. Cementbouw bestrijdt niet dat de bestemmingen waaraan ook de aanduiding "geluidzone-industrie" is toegekend geen geluidgevoelige functies mogelijk maken. In zoverre zou een door Cementbouw gewenste bepaling die inhoudt dat binnen de geluidzone geen geluidgevoelige functies zijn toegestaan, behoudens de mogelijkheden die de Wet geluidhinder daarvoor biedt, geen toegevoegde waarde hebben. Voor zover Cementbouw vreest dat artikel 25, lid 25.2, onder a, van de planregels afbreuk doet aan het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de toepasselijke bepalingen van de Wet geluidhinder, is die vrees ongegrond. Dat op grond van die planregel binnen de aanduiding "geluidzone - industrie" rekening dient te worden gehouden met een mogelijk benodigde ontheffing van de Wet geluidhinder voor industrielawaai bij de realisatie van geluidgevoelige functies, doet geen afbreuk aan de werking van de toepasselijke bepalingen uit de Wet geluidhinder. Het betoog faalt.

8. Het beroep is ongegrond.

Het beroep van Carpet-Land

De in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor een tramverbinding

9. Carpet-Land exploiteert aan de Binckhorstlaan 168-170 een detailhandelsbedrijf. Zij richt zich in beroep onder meer tegen de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" die onder meer aan een deel van haar perceel is toegekend om in de toekomst desgewenst een vrijliggend tramtracé mogelijk te maken. Carpet-Land betoogt onder meer dat de behoefte daaraan en de ruimtelijke effecten van de wijzigingsbevoegdheid ten onrechte niet zijn onderzocht.

Ter zitting heeft Carpet-Land haar beroepsgrond dat de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor nabije Natura 2000-gebieden ten onrechte niet zijn onderzocht, ingetrokken.

10. Voor zover Carpet-Land aanvoert dat de gevolgen van een tramverbinding wat betreft de aspecten geluid en luchtkwaliteit ten onrechte niet zijn onderzocht, staat volgens de raad artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg dat dit betoog leidt tot vernietiging van het bestreden besluit. Het bedrijf van Carpet-Land wordt immers in de Wet geluidhinder en het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteit) niet aangemerkt als gevoelige functie, aldus de raad.

10.1. De Afdeling deelt dit standpunt van de raad niet en overweegt daartoe als volgt. Dat het bedrijf van Carpet-Land geen gevoelige bestemming is in de zin van het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteit), doet er niet aan af dat zij zich met het oog op de gevolgen van een tramverbinding ter plaatse voor de luchtkwaliteit kan beroepen op de in artikel 5.16 van de Wet milieubeheer opgenomen basisnormen voor de luchtkwaliteit. Voorts vloeit uit de artikelen 3.1 van de Wro en 3:2 van de Awb voort dat de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening is gehouden de akoestische gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de omgeving te onderzoeken en bij zijn besluitvorming te betrekken. Deze bepalingen strekken mede tot bescherming van de belangen van Carpet-Land bij behoud van een aanvaardbaar verblijfsklimaat ter plaatse van haar gronden.

11. Over het betoog van Carpet-Land dat ten onrechte geen onderzoek is verricht ten behoeve van de wijzigingsbevoegdheid, heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat hij ervan is uitgegaan dat hij voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid in het plan slechts was gehouden om te bezien of op voorhand aanleiding bestaat voor de verwachting dat deze niet uitvoerbaar is en dat gedetailleerd onderzoek ten behoeve van de tramverbinding volgens hem pas hoeft te worden verricht in het kader van een vast te stellen wijzigingsplan dat de tramverbinding mogelijk maakt.

Daarmee is de raad naar het oordeel van de Afdeling uitgegaan van een onjuist uitgangspunt. Reeds bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan dient de raad voldoende inzicht te hebben in de aanvaardbaarheid van de bestemming die met deze bevoegdheid kan worden toegekend. Volgens vaste jurisprudentie mag met het bestaan van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft immers in beginsel als een gegeven worden beschouwd indien is voldaan aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015 in zaak nr. 201406574/1/R3). Daarnaast kan, afhankelijk van de ontwikkeling waarvoor de wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen in een bestemmingsplan, uit sectorale wet- en regelgeving een onderzoeks- of motiveringsverplichting voortvloeien.

Gelet op het voorgaande had de raad het opnemen van de bestreden wijzigingsbevoegdheid moeten baseren op deugdelijk onderzoek naar de behoefte aan de beoogde tramverbinding en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan en deugdelijk moeten motiveren waarom de wijzigingsbevoegdheid strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Hierna zal de Afdeling motiveren waarom voor diverse aspecten waar Carpet-Land op heeft gewezen het voor de wijzigingsbevoegdheid vereiste onderzoek dan wel de daarvoor vereiste deugdelijke motivering ontbreekt.

12. Carpet-Land voert aan dat niet is aangetoond dat behoefte bestaat aan de beoogde tramverbinding. Carpet-Land betoogt voorts dat de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende objectief is begrensd omdat de bestemming Verkeer-hoofdverkeersweg meer mogelijk maakt dan het tramtracé waarvoor de wijzigingsbevoegd is opgenomen. Om die reden is de wijzigingsbevoegdheid volgens Carpet-Land voorts in strijd met het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. In dit verband verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 5 januari 2011 in zaak nr. 201002454/1/R3.

12.1. De wijzigingsbevoegdheid is volgens de raad inderdaad opgenomen om in de toekomst een hoogwaardige openbaarvervoersverbinding (HOV) mogelijk te kunnen maken over de Binckhorstlaan. De behoefte aan een HOV is volgens de raad uiteengezet in paragraaf 3.6.2 en paragraaf 5.3.1 van de plantoelichting. Aangezien de exacte ligging van het tracé binnen de Binckhorstlaan nog nader uitgewerkt moet worden, heeft de raad ervoor gekozen een wijzigingsbevoegdheid op te nemen waarmee de bestemming van de gronden gewijzigd kan worden in de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg". De inpassing van de HOV heeft volgens de raad overigens geen gevolgen voor de ligging van de hoofdrijbaan, welke ligging mede is bepaald door de te handhaven bebouwing aan de zuidwestzijde van de rijbaan. De HOV kan mogelijk wel leiden tot een aanpassing van bijvoorbeeld het trottoir of het fietspad aan de noordoostzijde van de rijbaan, aldus de raad.

12.2. Ingevolge artikel 27, lid 27.4 van de planregels zijn burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming van de gronden ter plaatse van de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" met toepassing van artikel 3.6 van de Wro te wijzigen in de bestemming "Verkeer - Hoofdverkeersweg".

Ingevolge artikel 10, lid 10.1 van de planregels zijn de voor "Verkeer - Hoofdverkeersweg" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wegen met een ontsluitingsfunctie voor de wijk en stad;
- b. railverkeer en tramsporen;
- c. openbaar vervoerstroken;
- d. parkeerplaatsen;
- e. voet- en fietspaden,

een en ander met de daarbij behorende bouwwerken geen gebouw zijnde, groen, water en overige voorzieningen.

12.3. Wat betreft het belang van de beoogde tramverbinding staat in paragraaf 3.6.2 van de plantoelichting dat verbetering van de OV-ontsluiting van de Binckhorst in de toekomst noodzakelijk is om de transformatie naar een meer gemengd stedelijk gebied te faciliteren en dat de Binckhorst momenteel alleen wordt ontsloten met busverbindingen. Waaruit die noodzaak blijkt, heeft de raad evenwel niet inzichtelijk gemaakt. De enkele omstandigheid dat in tegenstelling tot de meeste andere Haagse stadsdelen er op dit moment geen sprake is van hoogwaardig openbaar vervoer in de vorm van een tramverbinding is onvoldoende om die behoefte zonder meer aan te nemen. In paragraaf 5.3.1 van de plantoelichting staat verder een overzicht waarin het beleid en de besluitvorming over de gewenste tramverbinding is beschreven, maar ook dat overzicht geeft geen antwoord op de vraag of de beoogde tramverbinding voorziet in een reële behoefte. In zoverre is de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

12.4. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kan wijzigen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.

De raad stelt zich terecht op het standpunt dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid niet op één lijn te stellen is met de wijzigingsbevoegdheid die aan de orde was in de door Carpet-Land aangehaalde uitspraak van 5 januari 2011. Daar ging het immers om een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van bijzondere doeleinden zonder omschrijving wat daaronder precies werd verstaan en welke functies daar onder zouden vallen. De bestreden wijzigingsbevoegdheid maakt slechts een wijziging mogelijk naar de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" en de raad is terecht van mening dat in de doeleindenomschrijving duidelijk is aangegeven welke functies binnen deze bestemming zijn toegestaan. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid is vastgesteld in strijd met artikel 3.6 van de Wro of het rechtszekerheidsbeginsel.

Dit doet er evenwel niet aan af dat Carpet-Land er terecht op wijst dat de wijzigingsbevoegdheid niet alleen kan worden aangewend om een tramverbinding mogelijk te maken, maar dat niet is uitgesloten dat met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid uitbreiding van het aantal rijstroken van de bestaande ontsluitingsweg mogelijk wordt gemaakt, terwijl de raad niet heeft beoogd dat met de bestreden wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken en daarmee geen rekening heeft gehouden bij de motivering van het bestreden besluit. Ook om die reden is de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

13. Carpet-Land voert aan dat de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de aspecten geluid, trilling en luchtkwaliteit ten onrechte niet zijn beoordeeld. Ook de aspecten verkeer en parkeren zijn volgens Carpet-Land onvoldoende onderzocht.

13.1. De raad stelt dat de wijzigingsbevoegdheid het mogelijk maakt de bestemming "Verkeer-Hoofdverkeersweg" langs de Binckhorstlaan uit te breiden aan de zijde van het pand van Carpet-Land ten behoeve van de aanleg van een HOV. Het profiel van de weg zal dan weliswaar wijzigen, maar er zullen volgens de raad geen rijstroken bijkomen, zodat de verkeersintensiteit op de Binckhorstlaan volgens de raad niet zal toenemen, maar juist zal afnemen ten gevolge van een betere ontsluiting middels het openbaar vervoer. Er zal daarom geen sprake zijn van een toename van de geluidbelasting en verslechtering van de luchtkwaliteit. Aangezien de uitbreiding wordt mogelijk gemaakt aan de zijde van Carpet-Land en niet aan de overzijde van de Binckhorstlaan blijft de afstand van de as van de weg tot aan de dichtstbijzijnde woningen in de Rivierenbuurt waaraan wordt gerefereerd in het beroepsschrift gelijk of zal zelfs toenemen afhankelijk van het uiteindelijke profiel van de weg inclusief HOV, aldus de raad. Verder wijst de raad er op dat binnen de bestemmingen Gemengd-1 en Gemengd-2 geen geluidgevoelige functies mogelijk worden gemaakt.

Volgens de raad worden met de wijzigingsbevoegdheid geen parkeermogelijkheden wegbestemd en kunnen ook binnen het profiel van de Binckhorstlaan inclusief tramverbinding openbare parkeerplaatsen worden ingepast, nu de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" de aanleg van parkeerplaatsen mogelijk maakt. In de feitelijke situatie is overigens ter plaatse van het perceel van Carpet-Land geen sprake van openbare parkeervoorzieningen binnen de zone waarvoor de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen die eventueel zouden verdwijnen ten gevolge van de aanleg van een tramverbinding, aldus de raad.

13.2. Zoals hiervoor onder 11 reeds is overwogen, is de raad ten onrechte ervan uitgegaan dat in dit stadium, waarin de beoogde tramverbinding niet bij recht maar via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk wordt gemaakt, resultaten van onderzoek naar de effecten van de tramverbinding en een motivering van de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan nog niet zijn vereist. Hierna zal de Afdeling aan de hand van hetgeen Carpet-Land heeft aangevoerd beoordelen in hoeverre de onder 13.1 weergegeven motivering rechtvaardigt dat voor de desbetreffende aspecten geen onderzoeksresultaten beschikbaar zijn. Dit bezwaar wordt besproken ervan uitgaande dat de wijzigingsbevoegdheid zal worden aangewend voor een tramverbinding, dus los van de hiervoor onder 12.4 reeds geconstateerde omstandigheid dat met de bestreden wijzigingsbevoegdheid gebruik voor andere vormen van verkeer mogelijk kan worden gemaakt dan de beoogde tramverbinding, met mogelijk een grotere of andere ruimtelijke uitstraling op de omgeving.

Uit de stukken blijkt niet dat de aanname van de raad dat de verkeersintensiteit zal afnemen als gevolg van de tramverbinding is gebaseerd op een beoordeling van de effecten van deze verbinding door een deskundige. Ook blijkt uit de stukken niet dat de conclusie dat de wijzigingsbevoegdheid niet leidt tot een toename van de geluidbelasting dan wel een verslechtering van de luchtkwaliteit, die kennelijk volgens de raad logisch voortvloeit uit die aanname, ook wordt ondersteund door deskundigen op dat gebied. Wat betreft geluidbelasting heeft de raad ter zitting naar voren gebracht dat is beoordeeld of een tramverbinding een merkbare verslechtering tot gevolg kan hebben ten opzichte van de geluidbelasting van het wegverkeer en dat daaruit is gebleken dat dit niet het geval is. Wat daarvan zij, dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, door wie dat is gebeurd en wat daarvan de resultaten zijn, heeft de raad niet aan de hand van stukken inzichtelijk gemaakt, zodat dit standpunt van de raad niet verifieerbaar is. Over het aspect parkeren overweegt de Afdeling dat de raad terecht stelt dat binnen de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" ook parkeerplaatsen zijn toegestaan. Dat doet er evenwel niet aan af dat hij niet inzichtelijk heeft gemaakt in hoeverre de aanleg van een tramverbinding ten koste zou gaan van zowel openbare als particuliere parkeerplaatsen, in hoeverre compensatie daarvan nodig zou zijn om een onaanvaardbare parkeerdruk te voorkomen en in hoeverre feitelijk nog ruimte beschikbaar zou zijn om een eventueel verlies aan parkeerplaatsen te compenseren. Voorts heeft de raad niet onderbouwd waarom Carpet-Land niet zou hoeven te vrezen voor onaanvaardbare trillinghinder als gevolg van de voorziene tramverbinding.

Gelet op het voorgaande geeft ook hetgeen Carpet-Land heeft aangevoerd over de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de aspecten verkeer en parkeren, geluid, trilling en luchtkwaliteit aanleiding voor het oordeel dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk is gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid.

14. Gelet op het hiervoor overwogene onder 11-13.2 is het besluit tot vaststelling van het plan genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb voor zover het betreft de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" en artikel 27, lid 27.4 van de planregels. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

Ten behoeve van eventuele toekomstige besluitvorming zal de Afdeling, voor zover op dit moment mogelijk, ingaan op hetgeen Carpet-Land voor het overige heeft aangevoerd over de wijzigingsbevoegdheid.

Gelet op de hiervoor geconstateerde gebreken in het plan, voor zover het betreft de bestreden wijzigingsbevoegdheid, komt de Afdeling niet toe aan bespreking van het betoog dat de wijzigingsbevoegdheid niet financieel uitvoerbaar is. Gelet hierop en gezien de omstandigheid dat onvoldoende inzicht bestaat in de behoefte aan de beoogde tramverbinding waarvoor de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, komt de Afdeling evenmin toe aan bespreking van het betoog van Carpet-Land dat onvoldoende rekening is gehouden met haar bedrijfsbelangen.

15. Toepassing van de wijzigingsbevoegdheid is volgens Carpet-Land ten onrechte afhankelijk van onzekere gebeurtenissen, aangezien deze afhankelijk is van een besluit van de Metropoolregio Den Haag Rotterdam (MRDH). Carpet-Land wijst in dit verband op overweging 2.30.2 van 18 november 2009 in zaak nr. 200807340/1/R1.

15.1. De raad wijst er naar het oordeel van de Afdeling terecht op dat toepassing van de bestreden wijzigingsbevoegdheid, anders dan in de wijzigingsbevoegdheid waar de hiervoor bedoelde uitspraak van 18 november 2009 betrekking op heeft, volgens de wijzigingsregels niet afhankelijk is gesteld van instemming van derden.

MRDH is volgens de raad verantwoordelijk voor de financiering, de route/lijnvoering en de exploitatie van de HOV. Dat de daadwerkelijke realisatie van het tramtracé daarmee afhankelijk is van een derde is inherent aan het gegeven dat een bestemmingsplan in beginsel slechts ontwikkelingen mogelijk maakt en niet verplicht tot de realisatie daarvan. Dit leidt dan ook niet tot het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid zich niet zou verdragen met artikel 3.6 van de Wro of het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

16. Bodemverontreiniging staat volgens Carpet-Land aan de uitvoerbaarheid van de bestreden wijzigingsbevoegdheid in de weg.

16.1. De raad stelt dat de ingeroepen rechtsregel niet strekt tot bescherming van de belangen van Carpet-Land. Carpet-Land wordt immers niet rechtstreeks in zijn belang getroffen door het feit dat niet is onderzocht of de gesteldheid van de bodem geschikt is voor de betreffende functie. Ten overvloede merkt de raad op dat in de toelichting wel degelijk is gemeld dat in bepaalde delen van de Binckhorst sprake is van (ernstige) bodemverontreiniging. Bij de verdere uitwerking van de ontwikkeling zal nader onderzoek worden uitgevoerd en bekeken worden of eventueel sanering nodig is ten behoeve van het beoogde gebruik van de gronden.

16.2. De raad is bekend met de omstandigheid dat op diverse plekken binnen het plangebied sprake is van verontreinigde gronden en stelt dat gronden zo nodig gesaneerd kunnen worden. Carpet-Land heeft ter zitting desgevraagd niet aangegeven waarom de bestreden wijzigingsbevoegdheid vanwege bodemverontreiniging niettemin niet uitvoerbaar zou zijn. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat bodemverontreiniging in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van de beoogde tramverbinding.

17. Carpet-Land betoogt dat, nu de beoogde tramverbinding samenhangt met de aanleg van de Rotterdamsebaan, ten onrechte een MER ontbreekt waarin de effecten van de Rotterdamsebaan en de tramverbinding in samenhang zijn gezien. In dit verband voert Carpet-Land aan dat reeds ten tijde van de besluitvorming over de Rotterdamsebaan bekend was dat ook de aanleg van een tramverbinding was beoogd. Verder wijst zij op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008 in zaak nr. 200708283/1, waaruit volgens Carpet-Land blijkt dat van belang is dat het gaat om een bevoegdheid tot wijziging in dezelfde bestemming als de bestemming die is toegekend aan de Rotterdamsebaan.

17.1. De raad stelt dat de gronden waarop in de toekomst de tramverbinding is voorzien, zijn opgenomen in het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan", omdat deze gedurende de aanleg van de Rotterdamsebaan in gebruik zullen zijn als werkterrein. Deze gronden zijn daarom aangekocht dan wel onteigend in het kader van de aanleg van de Rotterdamsebaan en niet primair om de voorziene tramverbinding te realiseren, aldus de raad. Wel zorgt het feit dat de gemeente deze gronden reeds in bezit heeft en van bestemming heeft gewijzigd ervoor dat er geen belemmeringen meer zijn voor de aanleg van de tramverbinding in de toekomst in dit deel van de Binckhorst. De aanleg van de tramverbinding en de aanleg van de Rotterdamsebaan zijn volgens de raad echter twee afzonderlijke ontwikkelingen. Aangezien de aanleg van de Rotterdamsebaan een MER-plichtige ontwikkeling betreft, is in het kader van het bestemmingsplan Rotterdamsebaan een MER opgesteld. De raad ziet niet in waarom dat MER mede betrekking zou moeten hebben op de tramverbinding.

17.2. De Afdeling stelt voorop dat Carpet-Land mede in het kader van dit betoog er terecht op heeft gewezen dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid ook kan worden aangewend voor uitbreiding van de Rotterdamsebaan. De Afdeling benadrukt dat zij bij de beoordeling van het betoog van Carpet-Land ervan uitgaat dat bij een eventueel nieuw te nemen besluit die mogelijkheid niet langer wordt geboden, nu de raad de wijzigingsbevoegdheid niet met het oog op een uitbreiding van de Rotterdamsebaan in het plan heeft opgenomen, maar met het oog op de aanleg van een tramverbinding.

Daarvan uitgaande, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat geen sprake is van een zodanige samenhang tussen de aanleg van de Rotterdamsebaan en de beoogde tramverbinding dat deze in het kader van de m.e.r.-plicht voor de Rotterdamsebaan als één activiteit hadden moeten worden aangemerkt. Het betreffen geen afzonderlijke fasen van dezelfde activiteit. De wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om in de toekomst een hoogwaardige openbaarvervoersverbinding (HOV) mogelijk te kunnen maken over de Binckhorstlaan, zodat de eventuele ontwikkeling van de tramverbinding los staat van die van de Rotterdamsebaan. Daar komt bij dat uit hetgeen onder 12.3 is overwogen volgt dat eerst nog inzichtelijk moet worden gemaakt of de beoogde tramverbinding voorziet in een reële behoefte. Dat het tracé van de Rotterdamsebaan en het tracé van de beoogde tramverbinding betrekking hebben op een (nagenoeg) aaneengesloten gebied, is in dit kader niet doorslaggevend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2009, nr. [200800772/1](#)). De omstandigheid dat reeds bij de besluitvorming over de Rotterdamsebaan bekend was dat het gemeentebestuur op termijn een tramverbinding voor de Binckhorst wilde laten realiseren is dat evenmin.

De thans te beoordelen situatie is voorts niet op één lijn te stellen met de situatie die aan de orde was in de door Carpet-Land aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008. In de eerste plaats was in die uitspraak de vraag aan de orde of een samenhang bestond tussen verschillende activiteiten die onder één onderdeel van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 vielen, terwijl daarvan geen sprake is wat betreft de beoogde tramverbinding en de Rotterdamsebaan. Voorts is in die uitspraak de voorziene bouwkundige verbinding tussen de diverse aan de orde zijnde recreatieve functies van belang geacht, terwijl ook van een voorziene bouwkundige verbinding in dit geval niet is gebleken.

18. Volgens Carpet-Land is voorts ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling gemaakt omdat het tracé in Voorburg via het Forum Hadriani/Park Arentsburg en langs het Park Vredenoord zou kunnen gaan lopen. Omdat beide een rijksmonument zijn, betreft het een gevoelig gebied, zo voert Carpet-Land aan.

18.1. De raad stelt dat nog niet duidelijk is wat de lijnvoering wordt van de tramverbinding die gebruik gaat maken van het tracé via de Binckhorstlaan. Volgens de raad zal aan de stadszijde worden aangesloten op een tracé naar één van beide hoofdstations. In de richting Voorburg en verder zal eerst een regionaal tracé moeten worden vastgelegd en daarvoor zijn vier opties, waarvan er één via Forum Hadriani loopt en de overige drie niet. Op de korte termijn wordt enkel gestreefd naar een goede verbinding tussen het centrum van Den Haag en de Binckhorst, aldus de raad. Met de wijzigingsbevoegdheid maakt de raad het mogelijk dat op korte termijn voorzien kan worden in deze verbinding; op de langere termijn zal eventueel voorzien gaan worden in een regionale inbedding van de Binckhorst. Deze inbedding is echter afhankelijk van de ruimtelijke ontwikkeling en de tracékeuze tussen Binckhorst en Hoornwijck.

18.2. Voorop staat dat het voorliggende plan niet voorziet in de mogelijkheid tot aanleg van een regionaal tracé langs het Forum Hadriani/Park Arentsburg en langs het Park Vredenoord. Of een dergelijk tracé te zijner tijd mogelijk zal worden gemaakt, is gelet op de toelichting van de raad op dit punt nog onzeker. De raad was

reeds daarom niet gehouden om daarop vooruitlopend vanwege de effecten van een dergelijk regionaal tracé een m.e.r.-beoordeling te maken in het kader van de bestreden wijzigingsbevoegdheid, die slechts is opgenomen in verband met de door de raad gewenste verbinding tussen het centrum van Den Haag en de Binckhorst.

De aanduiding "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels

19. Carpet-Land betoogt dat haar perceel Binckhorstlaan 168-170 op de verbeelding is aangeduid als "detailhandel perifeer", terwijl in de planregels de aanduiding "dhp" is vermeld.

19.1. Ingevolge artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels zijn in uitzondering op het gestelde in lid 7.1 onder d ter plaatse van de aanduiding "dhp" tevens perifere detailhandelsbedrijven toegestaan zoals bedoeld in artikel, lid 1.80, onder d.

19.2. Volgens de planverbeelding, zoals te raadplegen via de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, is het perceel niet aangeduid als "dhp", maar als "detailhandel perifeer". De raad is van mening dat de volledige naam van de aanduiding opgenomen had moeten worden in de regels en verzoekt de Afdeling om zelf in deze zaak te voorzien door in lid 7.4, onder e "dhp" te vervangen door "detailhandel perifeer".

19.3. De raad heeft gezien het voorgaande beoogd om de zinsnede "detailhandel perifeer" op te nemen in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels in plaats van de zinsnede "dhp". Het aangevoerde geeft daarom aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid, voor zover de raad heeft besloten de zinsnede "dhp" op te nemen in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels.

Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd. Ten behoeve van een definitieve beslechting van het geschil ziet de Afdeling voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Daartoe zal de Afdeling bepalen dat de zinsnede "detailhandel perifeer" in de plaats treedt van de vernietigde zinsnede "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels.

Het ontbreken van een kantoorfunctie voor het perceel van Carpet-Land

20. Carpet-Land voert aan dat ten onrechte de functie kantoor uit het voorgaande bestemmingsplan niet langer mogelijk wordt gemaakt. Anders dan de raad meent, biedt de Verordening ruimte 2014 de mogelijkheid om, evenals in het voorheen geldende plan, kantoren toe te staan, nu daarin een uitzondering is opgenomen voor kantoorbestemmingen voor zover deze passen binnen een actuele regionale visie. Volgens Carpet-Land is de Structuurvisie Den Haag 2020 een dergelijke visie en zijn kantoren op haar perceel in overeenstemming met die visie.

20.1. De raad stelt dat de Structuurvisie Den Haag 2020 geen actuele regionale visie is die door het college van gedeputeerde staten is aanvaard, zoals de Verordening ruimte 2014 vereist. Volgens de raad is de Structuurvisie een gemeentelijke visie en is het een door de raad en niet door het college van gedeputeerde staten vastgestelde visie. Er is op dit moment geen sprake van een actuele regionale kantorenvisie, aldus de raad.

20.2. Ingevolge artikel 2.1.2, eerste lid, van de provinciale Verordening ruimte 2014 kan een bestemmingsplan voorzien in nieuwe kantoren, op gronden:

a. binnen de invloedssfeer van de concentratielocaties voor kantoren met treinhalte, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'kaart 1 Kantoren';

b. binnen de begrenzing van de concentratielocaties voor kantoren zonder treinhalte, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'kaart 1 Kantoren', of

c. binnen de begrenzing van de scienceparken, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'kaart 1 Kantoren', mits passend in het profiel van het sciencepark.

Ingevolge het tweede lid is het eerste lid niet van toepassing op:

- a. het opnieuw bestemmen van een vigerende kantoorbestemming voor zover passend in een actuele regionale visie die is aanvaard door gedeputeerde staten;
- b. kleinschalige zelfstandige kantoren tot een bruto vloeroppervlak van 1.000 m² per vestiging;
- c. kantoren met een lokaal verzorgingsgebied;
- d. bedrijfsgebonden kantoren met een bruto vloeroppervlak dat minder bedraagt dan 50% van het totale bruto vloeroppervlak van het bedrijf

(...)

20.3. Ter zitting heeft Carpet-Land te kennen gegeven dat bij nader inzien artikel 2.1.2, tweede lid, onder a, van de provinciale Verordening ruimte 2014 geen ruimte biedt om in dit geval een kantoorbestemming in het plan op te nemen voor haar gronden bij gebreke aan een actuele regionale visie. Pas ter zitting heeft Carpet-Land in beroep aangevoerd dat de raad niettemin ter plaatse wel enige mogelijkheden had kunnen bieden voor kantoren, gelet op de uitzonderingen in het tweede lid, onder b, c en d. Nu evenwel niet is gebleken dat Carpet-Land concrete plannen heeft voor kantoorruimte op haar perceel geeft dit betoog geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om van die mogelijkheden geen gebruik te maken.

De toegelaten bebouwing op het perceel Binckhorstlaan 168-170

21. Carpet-Land betoogt dat een deel van de bestaande bebouwing op haar perceel mogelijk niet langer bij recht is toegelaten doordat een bebouwingspercentage van maximaal 80 is opgenomen en de bestaande bebouwing dit percentage lijkt te overschrijden. Het voorgaande bestemmingsplan kende volgens Carpet-Land geen bebouwingspercentages, maar een regeling voor bestaande bebouwing.

21.1. De raad stelt dat het beroep op dit punt niet-ontvankelijk is, omdat in de zienswijze slechts werd aangevoerd dat de bestaande rechten niet zijn overgenomen en niet dat de bestaande bebouwing niet positief zou zijn bestemd. Overigens zijn volgens de raad de bebouwingspercentages in het plan overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan, zodat het plan op dit punt dezelfde mogelijkheden biedt als voorheen het geval was.

21.2. Het standpunt van de raad dat het beroep van Carpet-Land op dit punt niet-ontvankelijk is, omdat het betoog in de zienswijze niet als zodanig naar voren is gebracht, kan niet worden gevolgd.

Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

In haar zienswijze heeft Carpet-Land bezwaren aangevoerd over, onder meer, de bouw- en gebruiksmogelijkheden op haar perceel. Nu zij hiermee het plandeel met de bestemming "Gemengd-2" dat betrekking heeft op haar perceel heeft bestreden, kan zij tegen dit plandeel ook beroepsgronden aanvoeren die niet in de zienswijze naar voren zijn gebracht en die eerst in het beroepsschrift zijn aangevoerd.

21.3. Artikel 7, lid 7.2.1, aanhef en onder a, van de planregels bepaalt dat op de gronden van Carpet-Land met de bestemming "Gemengd-2" voor het bouwen van gebouwen het bebouwingspercentage per bouwperceel niet meer mag bedragen dan op de verbeelding staat aangeduid.

21.4. Voorafgaand aan de zitting heeft de Afdeling aan Carpet-Land en de raad schriftelijk aangekondigd dat ter zitting in ieder geval de vraag aan de orde komt of de legaal aanwezige bebouwing op het perceel Binckhorstlaan 168-170 op grond van het bestemmingsplan bij recht is toegelaten, gelet op het bebouwingspercentage van 80 dat daar volgens het plan ten hoogste is toegestaan.

Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij het feitelijk bestaande bebouwingspercentage ter plaatse van het perceel van Carpet-Land is nagegaan en dat daaruit een percentage van ongeveer 70 naar voren is gekomen. Carpet-Land heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Het aangevoerde geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat op grond van het plan feitelijk legaal aanwezige bebouwing niet meer bij recht is toegelaten.

22. Carpet-Land betoogt dat ten onrechte voor een deel van haar perceel een kleinere maximaal toegestane bouwhoogte geldt dan de 40 meter die op grond van het voorheen geldende plan was toegestaan. Ten onrechte anticipeert de raad hiermee op gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van een tramverbinding, terwijl niet vaststaat dat die ontwikkeling daadwerkelijk zal plaatsvinden, zo voert Carpet-Land aan.

22.1. Volgens de raad is in de plantoelichting beschreven dat de hoogte is ingeperkt om te voorkomen dat er de komende jaren allerlei grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden op gronden die volgens door de raad vastgesteld beleid zijn gereserveerd voor de aanleg van een verbinding voor hoogwaardig openbaar vervoer.

De raad wijst er voorts op dat de Afdeling bij uitspraak van 18 februari 2015, nr. 201400570/1/R6 over het bestemmingsplan voor de Rotterdamsebaan in overweging 9.8 in een vergelijkbare situatie een beperking van de bouwhoogte gerechtvaardigd heeft geacht, waarbij in aanmerking is genomen dat geen concrete bouwplannen bestonden die de voorziene bebouwingsgrenzen en bouwhoogte overschrijden. Volgens de raad heeft Carpet-Land niet aannemelijk gemaakt dat zij dergelijke concrete bouwplannen heeft, zodat hij de toegestane bouwhoogte mocht beperken tot de bestaande bouwhoogte.

22.2. Hiervoor is onder 14 reeds geoordeeld dat de wijzigingsbevoegdheid is vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Nu deze wijzigingsbevoegdheid voor de raad aanleiding is geweest om de bij recht toegestane bouwhoogte voor een deel van het perceel van Carpet-Land ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan te beperken tot 4 m, is het bestreden besluit ook genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb voor zover daarbij de aanduiding "maximum bouwhoogte (m) = 4" is toegekend aan de gronden van Carpet-Land aan de Binckhorstlaan 168-170.

Bij eventuele toekomstige besluitvorming over een bestemmingsregeling voor de desbetreffende gronden kan de raad zo nodig bezien in hoeverre ter plaatse legale bebouwing aanwezig is met een hoogte van meer dan 4 m, zoals Carpet-Land ter zitting heeft aangevoerd.

De ontsluitingsweg voor het perceel van Carpet-Land

23. Carpet-Land voert aan dat de raad in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet de bestemming "Verkeer-Straat" heeft toegekend aan de ontsluitingsweg ten noordwesten van haar perceel en wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2012 in zaak nr. 201102678/1/R3. Bovendien ligt een deel van de ontsluitingsweg volgens haar niet binnen de bestemming "Gemengd-2", maar binnen de bestemming "Bedrijf-3" en maakt die bestemming volgens haar geen wegen mogelijk.

23.1. Volgens de raad maken de regels bij de bestemming "Gemengd-2" de ontsluitingsweg mogelijk en geldt dit ook voor zover de ontsluitingsweg is bestemd als "Bedrijf-3". In de Afdelingsuitspraak van 1 februari 2012 was volgens de raad een andere situatie aan de orde. In die zaak was een bestaande ontsluitingsweg ten behoeve van een bedrijf bestemd tot "Sport", waarbij in de regels slechts uitdrukkelijk was opgenomen dat er (ter plaatse van de aanduiding ontsluiting) een ontsluitingsweg ten behoeve van een woonkavel was toegestaan. Uit die uitspraak volgt dus niet dat de ontsluitingsweg ten behoeve van Carpet-Land niet is toegestaan, aldus de raad.

23.2. Niet in geschil is dat aan de ontsluitingsweg naar het perceel van Carpet-Land deels de bestemming "Gemengd-2" is toegekend en voor het overige deel de bestemming "Bedrijf-3".

Ingevolge 7, lid 7.1, van de planregels, voor zover van belang, zijn de voor "Gemengd - 2" aangewezen gronden bestemd voor:

a. bedrijf;

b. dienstverlening;

c. maatschappelijk, waaronder uitsluitend wordt begrepen gezondheidszorg (met uitzondering van geluidgevoelige functies);

d. perifere detailhandel, waaronder uitsluitend wordt begrepen detailhandel in volumineuze goederen;

e. kantoor, ter plaatse van de aanduiding "k";

f. een daklozenopvang, ter plaatse van de aanduiding "m";

één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken geen gebouw zijnde, wegen, (al dan niet gebouwde) parkeervoorzieningen, groen, water en overige voorzieningen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijf - 3" aangewezen gronden bestemd voor:

a. bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van bedrijven in de categorieën 1 t/m 3.2 van de Staat van bedrijven op bedrijventerreinen;

b. groothandel;

c. opslag;

d. perifere detailhandel, waaronder uitsluitend wordt begrepen detailhandel in volumineuze goederen;

e. bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen toegestaan, inclusief LPG, ter plaatse van de aanduiding "vml";

één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouw zijnde, wegen, (al dan niet gebouwde) parkeervoorzieningen, groen, water en overige voorzieningen, alsmede kantoren zoals nader omschreven in het derde lid.

23.3. In overweging 2.4.3 van de door Carpet-Land aangehaalde uitspraak heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"Niet in geschil is dat de raad mede heeft beoogd ter plaatse van de aanduiding "ontsluiting" binnen de bestemming "Sport" de bestaande en de enige ontsluiting van een achterliggend bedrijfsperceel planologisch vast te leggen. Gelet hierop had het in de rede gelegen om aan het plandeel de bestemming "Verkeer" en niet de bestemming "Sport" toe te kennen. Bouwen ter plaatse van de aanduiding "ontsluiting" is, gelet op het bepaalde in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder i, van de planregels, weliswaar uitgesloten, maar deze planregel staat uitdrukkelijk de ontsluiting van de woonkavel, en niet de bedrijfskavel, toe. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de ontsluiting van het bedrijfsperceel voldoende planologisch is verankerd. Het besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Sport", voor zover voorzien van de aanduiding "ontsluiting" ten oosten van het perceel Kranenmortelweg 6, is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld."

Anders dan Carpet-Land betoogt, volgt hieruit niet dat aan de door haar gebruikte ontsluitingsweg vanuit een oogpunt van rechtszekerheid een specifieke verkeersbestemming had moeten worden toegekend. Uit de hiervoor weergegeven overweging blijkt immers dat in die zaak van belang was dat de regels bij de bestemming "Sport" niet de ontsluiting voor een bedrijfskavel toelieten, terwijl de raad wel had beoogd om een dergelijke ontsluiting mogelijk te maken.

Anders dan Carpet-Land betoogt, maakt de bestemming "Bedrijf-3", gelet op de hiervoor weergegeven doeleindenomschrijving, wel wegen mogelijk. Nu de ontsluitingsweg die Carpet-Land gebruikt gedeeltelijk is bestemd als "Gemengd-2" en voor het overige als "Bedrijf-3" en deze beide bestemmingen voorzien in het gebruik van de aldus bestemde gronden voor daarbij behorende wegen, geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van de door Carpet-Land gewenste specifieke verkeersbestemming.

24. Carpet-Land betoogt dat de raad ten onrechte niet planologisch heeft gewaarborgd dat haar perceel

ontsloten blijft.

24.1. De raad stelt dat hij die waarborg niet kan bieden, aangezien de gronden waarop de ontsluitingsweg is gelegen niet in eigendom zijn van de gemeente. Ook als aan de gronden de bestemming "Verkeer-Straat" toegekend zouden worden, kan dat volgens de raad evenmin een waarborg bieden, aangezien de eigenaar er -tenzij het een openbare weg betreft- voor kan kiezen de weg af te sluiten om deze alleen voor eigen gebruik aan te wenden. Het is bovendien niet het geval dat het perceel van Carpet-Land niet meer ontsloten zou kunnen worden op het moment dat zij, om wat voor reden dan ook, geen gebruik meer zou kunnen maken van de bestaande ontsluitingsweg, nu het binnen alle bedrijfs- en gemengde bestemmingen is toegestaan om wegen aan te leggen, aldus de raad. Bovendien grenst het perceel van Carpet-Land direct aan de bestemming "Verkeer-Hoofdverkeersweg" uit het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" en is het volgens de raad ook binnen die bestemming mogelijk om ontsluitingswegen te realiseren.

24.2. Vast staat dat het plan niet in de weg staat aan het gebruik van de huidige ontsluitingsweg ten behoeve van het perceel van Carpet-Land. Het plan staat er voorts niet aan in de weg dat het perceel van Carpet-Land op een andere wijze wordt ontsloten. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten om niet tegemoet te komen aan de wens van Carpet-Land om in de planregels te waarborgen dat het perceel ontsloten blijft voor het geval de bestaande ontsluitingsweg zou komen te vervallen.

Het betoog faalt.

De dubbelbestemming "Waarde-Archeologie"

25. De dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" is volgens Carpet-Land onnodig beperkend voor haar omdat ter plaatse van haar perceel de bodem in het verleden al dusdanig is verstoord als gevolg van bouwwerkzaamheden dat daar geen archeologische waarden aanwezig zullen zijn. Bovendien is er in het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" geen dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" opgenomen op het perceel van Carpet-Land.

25.1. Volgens de raad gold onder het voorheen geldende planologische regime reeds een dubbelbestemming voor de desbetreffende gronden, zodat geen sprake is van een extra beperking ten gevolge van het plan. Overigens is het niet zo dat er ter plaatse van de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" geen werkzaamheden mogen plaats vinden. Er dient dan echter wel een omgevingsvergunning aangevraagd te worden en zal in het kader daarvan aangetoond moeten worden dat de archeologische waarde van het terrein in voldoende mate is vastgesteld. Daarnaast is in het plan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarmee het college kan besluiten de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" te laten vervallen indien uit archeologisch onderzoek blijkt dat er geen archeologische waarden meer aanwezig zijn op de betreffende gronden. Het feit dat in het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" geen dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" is opgenomen op de smalle strook van het perceel die benodigd is voor de aanleg van de Rotterdamsebaan vormt geen aanleiding de rest van het perceel evenmin te voorzien van deze dubbelbestemming, aldus de raad.

25.2. Artikel 20, lid 20.2 van de planregels voorziet voor gronden met de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" in een plicht om voorafgaand aan het bouwen op gronden met die dubbelbestemming schriftelijk advies in te winnen bij de afdeling Archeologie van de gemeente Den Haag, indien sprake is van het bouwen van bouwwerken met grondroering met een totaal oppervlak van meer dan 50 m² en een diepte van meer dan 0,5 meter waarvoor een vergunning is vereist. De afdeling Archeologie kan een onderzoeksrapport verlangen, waarin de archeologische waarde van het terrein, welke blijkens de aanvraag zal worden verstoord, naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate is vastgesteld.

Lid 20.4 voorziet in een verbod om zonder of in afwijking van een door het bevoegd gezag afgegeven omgevingsvergunning de in dat lid genoemde werkzaamheden of werken geen bouwwerken zijnde met een totaal oppervlak van meer dan 50 m² en een diepte van meer dan 0,5 meter, uit te voeren, behoudens voor zover het betreft enkele in dat lid genoemde uitzonderingen.

25.3. In paragraaf 2.3.2 van de plantoelichting staat verantwoord waarom het plangebied een archeologische verwachting heeft voor sporen van bewoning uit de prehistorie en Romeinse tijd, met uitzondering van enkele gebieden waarvan vaststaat dat de bodem zodanig is verstoord, door ontwikkelingen of saneringen in de 20ste eeuw, dat zich hier geen archeologische resten in de bodem meer bevinden.

Voorts staat in paragraaf 3.3.2 van de plantoelichting dat de gemeente Den Haag voor haar gehele grondgebied een Archeologische Waarden- en Verwachtingenkaart (AWVK) opgesteld. Aan de delen van het plangebied waarvoor een archeologische verwachting geldt, is volgens de plantoelichting de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" toegekend. Voor deze gebieden zijn een aanlegvergunningenstelsel en bouwregels van kracht met een vrijstellingsregime voor bepaalde werken en werkzaamheden.

Dat de gronden zijn geroerd vanwege bouwwerkzaamheden, zoals Carpet-Land heeft gesteld, sluit niet uit dat op grotere diepte dan tot welke de gronden zijn geroerd nog archeologische waarden aanwezig zijn. Over het betoog dat aan een deel van het perceel van Carpet-Land dat is opgenomen in het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan" deze dubbelbestemming niet is toegekend, heeft de raad ter zitting uiteengezet dat ten behoeve van dat bestemmingsplan, anders dan voor het nu voorliggende bestemmingsplan, specifiek archeologisch onderzoek is verricht. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid op basis van de verwachtingswaarde die volgens de AWVK geldt voor het perceel van Carpet-Land de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" heeft kunnen toekennen aan het in het plangebied gelegen deel van dat perceel.

Het betoog faalt.

Het beroep van de Bedrijvenvereniging

26. De Bedrijvenvereniging wijst er op dat alleen bij bedrijven die een zienswijze hebben ingediend op het ontwerpplan een aanpassing van de milieucategorie heeft plaatsgevonden. De Bedrijvenvereniging gaat ervan uit dat er ook bij bedrijven die geen zienswijze hebben ingediend en waarvan komt vast te staan dat de milieucategorie onjuist is, geen beperking plaatsvindt.

26.1. Volgens de raad is voorafgaand aan het opstellen en in procedure brengen van het plan onderzocht wat voor bedrijven zich in het plangebied bevinden en in welke milieucategorie deze bedrijven horen. Enkele bedrijven hebben een zienswijze naar voren gebracht, omdat zij meenden in een hogere milieucategorie te vallen. Voor zover dat inderdaad het geval is, is bij vaststelling van het plan de milieucategorie aangepast, aldus de raad. De raad gaat ervan uit dat alle bedrijven binnen het plangebied nu voorzien zijn van de juiste milieucategorie. De raad stelt bovendien dat de Bedrijvenvereniging geen concrete voorbeelden heeft genoemd van bedrijven die niet voorzien zouden zijn van een juiste milieucategorie.

26.2. Gelet op de toelichting van de raad op de wijze waarop hij bij vaststelling van het plan is gekomen tot de toe te kennen milieucategorie en nu de Bedrijvenvereniging niet heeft gewezen op concrete locaties waar de legaal aanwezige bedrijvigheid valt onder een hogere milieucategorie dan het plan ter plaatse bij recht toelaat, moet ervan worden uitgegaan dat de raad bestaande legale bedrijvigheid binnen het plangebied bij recht mogelijk heeft gemaakt. Voor zover de Bedrijvenvereniging betoogt dat dit niet het geval zou zijn, faalt dit betoog.

27. De Bedrijvenvereniging betoogt dat de afwijkingsbevoegdheden voor het toestaan van bedrijven die niet zijn opgenomen in de staat van bedrijfsactiviteiten in de bestemmingen "Bedrijf-1", "Bedrijf-2", "Bedrijf-3", "Gemengd-1", "Gemengd-2" en "Gemengd-3" te streng zijn geformuleerd. Zij is van mening dat toepassing niet reëel is, omdat de afwijkingsbevoegdheid slechts kan worden toegepast als aan de buitenzijde niets wijzigt. Volgens de Bedrijvenvereniging moet als voorwaarde voor toepassing van de afwijkingsbevoegdheden gelden dat daarvan gebruik kan worden gemaakt indien de aanvrager aannemelijk maakt dat dit in de rede ligt en dat in beginsel wordt meegewerkt indien geen aanvragen zijn ingediend voor activiteiten in de directe nabijheid van het bedrijf van aanvrager die strekken tot transformatie van het gebied.

27.1. De hiervoor genoemde bestemmingen bevatten een afwijkingsbevoegdheid waarmee niet in de staat van bedrijfsactiviteiten voorkomende bedrijven eveneens kunnen worden toegelaten, voor zover deze bedrijven naar hun aard en milieuhygiënische invloed op de omgeving gelijk gesteld kunnen worden met wel in voornoemde staat opgenomen bedrijven.

27.2. Volgens de raad kunnen, anders dan de Bedrijvenvereniging veronderstelt, de afwijkingsbevoegdheden niet alleen worden toegepast als er aan de buitenzijde niets wijzigt. De regeling luidt immers dat de bedrijven qua aard en omvang gelijk dienen te zijn aan bedrijven in de maximale categorie die bij recht mogelijk wordt gemaakt. Als een bedrijf kan aantonen dat het qua aard en omvang gelijk te stellen is aan een bedrijf in de maximaal toegestane categorie bij recht of kan aantonen dat er maatregelen getroffen zullen worden waardoor het vergelijkbaar is, zijn er vanuit juridisch-planologisch opzicht geen belemmeringen tot verlenen van de omgevingsvergunning.

27.3. De raad stelt terecht dat aan toepassing van de bestreden afwijkingsbevoegdheden niet de voorwaarde is verbonden dat aan de buitenzijde van het desbetreffende bedrijf niets wijzigt. De in de afwijkingsbevoegdheden bestreden voorwaarde betreft een gebruikelijke formulering voor het mogelijk maken van niet in de staat van bedrijfsactiviteiten voorkomende bedrijven, waarmee wordt gewaarborgd dat de ontwikkeling waarvoor van het plan wordt afgeweken wat betreft milieuhygiënische invloed op de omgeving gelijk te stellen is aan de rechtstreeks toegestane bedrijvigheid. Die voorwaarde heeft de raad in redelijkheid aan toepassing van de bestreden afwijkingsbevoegdheden kunnen verbinden. Het aangevoerde geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad anderszins niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de in het plan opgenomen formulering van de aan de bestreden afwijkingsbevoegdheden verbonden voorwaarden.

28. De Bedrijvenvereniging heeft bezwaren tegen de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen ten behoeve van de toekomstige tramverbinding. Zij acht deze wijzigingsbevoegdheid onvoldoende gemotiveerd en de aanleg ervan onvoldoende financieel verzekerd.

28.1. Hiervoor heeft de Afdeling onder 14 al geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van het plan is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb voor zover daarbij de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen in het plan en dat het besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Gelet hierop slaagt het betoog van de Bedrijvenvereniging dat de raad het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende heeft onderbouwd. Het beroep is gegrond.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 14 al heeft overwogen, komt zij gelet op de geconstateerde gebreken in het besluit op dit moment niet toe aan een beoordeling van het betoog dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid financieel niet uitvoerbaar is.

Het beroep van Jongeneel

29. Ter zitting heeft Jongeneel de beroepsgrond dat het plan in strijd is met enkele bepalingen van de provinciale Verordening ruimte 2014 ingetrokken.

30. Volgens Jongeneel zijn de planregels en de verbeelding niet goed op elkaar afgestemd wat betreft de functie groothandel in hout met machinale houtbewerking op haar perceel Poolsterstraat 30. De aanduiding die is toegekend aan haar perceel is volgens de verbeelding namelijk "groothandel" en in de regels staat dat die functie alleen is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "gh".

30.1. Aan de gronden van Jongeneel is de bestemming "Bedrijf-1" en de aanduiding "groothandel" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels geldt op gronden met de bestemming "Bedrijf-1" dat ter plaatse van de aanduiding "gh" een groothandel in hout en bouwmaterialen met machinale houtbewerking is toegestaan.

30.2. Volgens de planverbeelding, zoals te raadplegen via de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, is het perceel niet aangeduid als "gh", maar als "groothandel". De raad is van mening dat de volledige naam van de aanduiding opgenomen had moeten worden in de regels en verzoekt de Afdeling om zelf in deze zaak te voorzien door in lid 3.4, onder g "gh" te vervangen door "groothandel".

30.3. De raad heeft gezien het voorgaande beoogd om de zinsnede "groothandel" op te nemen in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels in plaats van de zinsnede "gh". Het aangevoerde geeft daarom aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid, voor zover de raad heeft besloten de zinsnede "gh" op te nemen in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels.

Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd. Ten behoeve van een definitieve beslechting van het geschil ziet de Afdeling voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Daartoe zal de Afdeling bepalen dat de zinsnede "groothandel" in de plaats treedt van de vernietigde zinsnede "gh" in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels.

31. Jongeneel is van mening dat de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.5 te beperkt is omschreven. Deze ziet immers alleen op het afwijken van de specifieke gebruiksregel dat slechts bedrijven in de categorieën 1 en 2 uit de Staat van bedrijven zijn toegestaan en niet ook op de bestemmingsomschrijving, waarin eveneens wordt voorgeschreven dat enkel bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 zijn toegestaan, zo voert Jongeneel aan.

31.1. Volgens de raad geeft de bestemmingsomschrijving aan welke functies zijn toegestaan en wordt het toegestane gebruik geregeld dan wel verder gespecificeerd in de specifieke gebruiksregels. De afwijkingsbevoegdheid betreft een afwijking van de specifieke gebruiksregels omdat het gaat om het gebruik van gronden ten behoeve van een bepaalde categorie van bedrijven. Van dat gebruik kan worden afgeweken ten behoeve van een hogere milieucategorie. Volgens de raad is de afwijkingsbevoegdheid daarom wel juist.

31.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijf - 1" aangewezen gronden bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van bedrijven in de categorieën 1 en 2 van de Staat van bedrijven op bedrijventerreinen.

Ingevolge lid 3.4, onder a, zijn bedrijven slechts toegestaan in de categorieën 1 en 2 uit de Staat van bedrijven op bedrijventerreinen als opgenomen in de bijlage.

Ingevolge lid 3.5, voor zover van belang, kan het bevoegd gezag een afwijking toestaan van het bepaalde in lid 3.4 onder a ten behoeve van bedrijven in de milieucategorie 3.1 uit de Staat van bedrijven op bedrijventerreinen onder de voorwaarden dat:

1. het geen geluidzoneringsplichtige inrichtingen betreft; en
2. uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat de bedrijven qua aard en omvang gelijk te stellen zijn met bedrijven uit milieucategorie 1 of 2.

31.3. De Afdeling volgt de raad niet in zijn standpunt dat lid 3.1 alleen aangeeft welke functies zijn toegestaan en niet ook het toegestane gebruik regelt. In lid 3.1 is immers niet slechts bepaald dat de functie "bedrijfsmatige activiteiten" is toegestaan op gronden met de bestemming "Bedrijf-1", maar is daaraan toegevoegd dat het gaat om activiteiten ten behoeve van bedrijven in de categorieën 1 en 2 van de Staat van bedrijven op bedrijventerreinen. Gelet hierop heeft de raad ondeugdelijk gemotiveerd waarom lid 3.5 niet ook de mogelijkheid biedt om af te wijken van het bepaalde in lid 3.1, aanhef en onder a. Voor zover deze bepaling hierin niet voorziet, is het besluit tot vaststelling van het plan genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb en dient het te worden vernietigd.

Ten behoeve van een definitieve beslechting van het geschil ziet de Afdeling voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Daartoe zal de Afdeling bepalen dat de zinsnede "lid 3.1, aanhef en onder a, en" wordt toegevoegd aan de aanhef van artikel 3, lid 3.5, aldus dat deze aanhef als volgt komt te luiden:

"Het bevoegd gezag kan een afwijking toestaan van het bepaalde in lid 3.1, aanhef en onder a, en lid 3.4 onder a en b".

32. Jongeneel betoogt dat het plan het op haar gronden mogelijk maakt om nevenassortiment te verkopen, maar dat ten onrechte niet in het plan is opgenomen wat daaronder moet worden verstaan, zodat onduidelijk is of naast de perifere detailhandel in hout- en grove bouwmaterialen die op haar gronden plaatsvindt ook de verkoop van kleinere materialen in haar winkel is toegestaan.

32.1. Volgens de raad biedt het plan Jongeneel inderdaad de mogelijkheid om nevenassortiment te verkopen, mits het netto vloeroppervlak van het nevenassortiment niet meer bedraagt dan 20% van het totale oppervlak van het bedrijf en het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment. In de bepaling in artikel 24 onder e is opgenomen dat het nevenassortiment moet passen bij het hoofdassortiment, waarmee wordt bedoeld dat de producten die verkocht worden als nevenassortiment in dezelfde categorie dienen te vallen als het hoofdassortiment. Als dus het hoofdassortiment hout en grove bouwmaterialen is, zoals in het geval van Jongeneel, dan betreft het nevenassortiment bijvoorbeeld kleinere bouwmaterialen of gereedschap om hout te bewerken, aldus de raad.

32.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor "Bedrijf - 1" aangewezen gronden bestemd voor perifere detailhandel, waaronder uitsluitend wordt begrepen detailhandel in volumineuze goederen.

Ingevolge artikel 24, onder e van de planregels is bij detailhandel in volumineuze goederen het voeren van nevenassortiment toegestaan, mits het netto vloeroppervlak van het nevenassortiment niet meer bedraagt dan 20% van het totale vloeroppervlak van het bedrijf en het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment.

32.3. De Afdeling is van oordeel dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat uit artikel 24, onder e van de planregels onvoldoende duidelijk blijkt wat onder "nevenassortiment" moet worden verstaan en dat de onder 32.1 weergegeven uitleg die de raad geeft aan deze bepaling, derhalve juist is. Ter zitting heeft Jongeneel te kennen gegeven dat indien de Afdeling van oordeel is dat de bepaling inderdaad aldus moet worden uitgelegd, hij daartegen geen bezwaren heeft.

33. Jongeneel betoogt dat het plan op haar perceel naast de bestaande bedrijvigheid slechts bedrijfsactiviteiten tot en met milieucategorie 2 toelaat, terwijl het voorgaande bestemmingsplan ook bedrijfsactiviteiten in de milieucategorieën 3 en 4 en kantoren mogelijk maakte. In de Staat van bedrijfsactiviteiten opgenomen bij het bestemmingsplan staan slechts twee bedrijven in milieucategorie 1 en iets meer dan vijftien in milieucategorie 2. Bovendien is het merendeel van de wel in de categorieën 1 en 2 vallende activiteiten niet courant of uitvoerbaar, zo voert Jongeneel aan.

Voorts betoogt Jongeneel dat in de planregels wordt verwezen naar een verouderde Staat van bedrijfsactiviteiten en dat niet de volledige (standaard)lijst is gebruikt.

33.1. De raad stelt dat hij ervoor heeft gekozen om de zware milieucategorieën die het voorgaande bestemmingsplan bij recht op vrijwel het gehele bedrijventerrein mogelijk maakte zoveel mogelijk terug te dringen. Aanleiding daarvoor is dat de Binckhorst is aangemerkt als transformatiegebied naar een meer gemengd woon- en werkgebied. Bestaande bedrijven in een hogere milieucategorie zijn voorzien van een maatbestemming. Een groothandel in hout met machinale houtbewerking is een bedrijf in milieucategorie 3 en daarom is het perceel voorzien van de aanduiding "groothandel (gh)". De raad acht het echter niet wenselijk dat er zich andere bedrijven in de categorieën 3 en/of 4 kunnen vestigen op het perceel en heeft daarom de maximaal toegestane milieucategorie beperkt tot categorie 2. Het mogelijk maken van nieuwe zelfstandige kantoren is volgens de raad in strijd met de provinciale Verordening Ruimte 2014. Volgens de definitie van een nieuwe stedelijke ontwikkeling opgenomen in de verordening wordt namelijk ook het opnieuw opnemen van niet gebruikte planologische ruimte uit een voorgaand bestemmingsplan beschouwd als een nieuwe ontwikkeling.

Het is volgens de raad niet juist dat er slechts iets meer dan 15 bedrijven in milieucategorie 2 in de Staat van Bedrijfsactiviteiten staan, omdat het er in totaal 35 zijn. De raad stelt daarnaast dat geen wettelijke verplichting bestaat om bij een bestemmingsplan de volledige lijst uit de handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-handreiking) op te nemen. In het voorwoord staat dan ook dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat gemeenten de Staat van Bedrijfsactiviteiten voor een bestemmingsplan op maat maken voor het plangebied. Overigens is de Staat die de gemeente Den Haag (als basis) hanteert bij haar bestemmingsplannen wel degelijk gebaseerd op de laatste versie van de VNG-handreiking (uit 2009).

Bovendien is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor bedrijven die niet in de staat zijn opgenomen, maar qua aard en invloed op de omgeving gelijk gesteld kunnen worden met bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. Bedrijven genoemd in de Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging zullen zich volgens de raad veelal

ook zonder problemen kunnen vestigen op de gronden waar maximaal milieucategorie 2 is toegestaan bij recht. Om de overlast op de omgeving, waar in de toekomst wellicht ook gevoelige functies gevestigd zullen worden, zoveel mogelijk te beperken is er echter voor gekozen deze bedrijven niet zonder meer bij recht mogelijk te maken.

33.2. Dat het plan voortzetting van de bestaande bedrijvigheid op de gronden van Jongeneel mogelijk maakt, is niet in geschil. Voorts is niet gebleken dat Jongeneel concrete plannen heeft voor wijziging van de bestaande bedrijvigheid. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij het toestaan van bedrijvigheid uit de milieucategorieën 3 en 4 die niet feitelijk plaatsvindt niet wenselijk acht omdat dit de mogelijkheid van de door hem gewenste transformatie van de Binckhorst naar een gebied met gemengde functies zou beperken. Onder die omstandigheden geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om voortzetting van de bestaande bedrijvigheid mogelijk te maken, maar met het oog op transformatie van het gebied voor het overige geen bedrijvigheid uit een hogere milieucategorie bij recht toe te laten dan uit de categorieën 1 en 2. Voorts is niet gebleken dat Jongeneel concrete plannen heeft voor kantoorruimte op haar perceel. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om geen kantoorruimte mogelijk te maken, voor zover de Verordening ruimte 2014 daartoe mogelijkheden biedt, gelet op de daarin opgenomen regeling voor nieuwe kantoorruimte, zoals weergegeven in 20.2.

De raad wijst er voorts terecht op dat hij niet gehouden is de VNG-handreiking toe te passen. Voorts is niet gebleken dat Jongeneel concrete plannen heeft om haar gronden te gebruiken voor bedrijvigheid uit milieucategorie 1 of 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten bij de VNG-handreiking die nu volgens het plan niet mogelijk is. Voor zover Jongeneel daartoe in de toekomst concrete plannen zou ontwikkelen, voorziet artikel 3, lid 3.5 van de planregels in een afwijkingsbevoegdheid waarmee onder bepaalde voorwaarden andere vormen van bedrijvigheid kunnen worden toegestaan. Jongeneel heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de mogelijkheden voor bedrijvigheid die het plan Jongeneel biedt niet binnen de planperiode kunnen worden benut.

Conclusie

34. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk, behoudens voor zover het is gericht tegen het bestemmingsplan, voor zover dat niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden. In zoverre is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van Cementbouw is ongegrond.

De beroepen van Jongeneel, Carpet-Land en de Bedrijvenvereniging zijn gegrond.

35. Ten aanzien van [appellant sub 1] en Cementbouw bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Wat betreft de Bedrijvenvereniging is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van Jongeneel en Carpet-Land.

36. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, 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.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk, behoudens voor zover het is gericht tegen het bestemmingsplan, voor zover dat niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden;

II. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V., de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V. en van Bedrijvenvereniging Laakhaven en Binckhorst gegrond;

III. vernietigt het besluit van 16 april 2015 waarbij het bestemmingsplan "Binckhorst Noord" is vastgesteld voor zover het betreft:

a. de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" en artikel 27, lid 27.4 van de planregels;

b. de zinsnede "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels;

c. het plandeel met de bestemming "Gemengd - 2" en de aanduiding "maximum bouwhoogte (m) = 4" dat betrekking heeft op de gronden aan de Binckhorstlaan 168-170;

d. de zinsnede "gh" in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels;

e. artikel 3, lid 3.5, van de planregels, voor zover die bepaling niet tevens de mogelijkheid biedt om onder de in die bepaling genoemde voorwaarden af te wijken van het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a;

IV. bepaalt dat:

a. de vernietigde zinsnede "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels als volgt komt te luiden: "detailhandel perifeer";

b. de vernietigde zinsnede "gh" in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels als volgt komt te luiden: "groothandel";

c. de zinsnede "lid 3.1, aanhef en onder a, en" aldus wordt toegevoegd aan de aanhef van artikel 3, lid 3.5 dat deze aanhef als volgt komt te luiden:

"Het bevoegd gezag kan een afwijking toestaan van het bepaalde in lid 3.1, aanhef en onder a, en lid 3.4 onder a en b";

V. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft de onder IVa, b en c vermelde onderdelen in de plaats treedt van de onder IIIb, d en e vermelde vernietigde onderdelen van het besluit;

VI. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid

Betonmortelbedrijven Cementbouw B.V. geheel, en het beroep van [appellant sub 1] voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VII. a. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten aanzien van de ander;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan de volgende appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:

- a. € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V.;
- b. € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V., met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten aanzien van de ander;
- c. € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor Bedrijvenvereniging Laakhaven en Binckhorst, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten aanzien van de ander;

IX. draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onder IIIa en c en onder V bedoelde onderdelen worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Van Steenbergen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2015

528.