

Uitspraak 201308865/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 18 juni 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Katwijk
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201308865/1/R4.

Datum uitspraak: 18 juni 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hillegom, en anderen,
2. het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ambaf B.V., gevestigd te Den Haag,

en

de raad van de gemeente Katwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein 't Heen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, het college en Ambaf beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Ambaf en de raad hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 april 2014, waar [appellant sub 1] en anderen, bij monde van [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde, het college, vertegenwoordigd door mr. I.R.A.H.C. Delsing Nicolaas en door drs. J. Dijkema, werkzaam bij de provincie, Ambaf, vertegenwoordigd door drs. G.M. van der Molen en mr. A.M. Nijboer, advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door J.C. Niemeijer en J.C. van der Laken, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan betreft een juridisch-planologische regeling voor bedrijventerrein 't Heen te Katwijk. Het plan betreft een actualisatie en is overwegend conserverend van aard.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

3. [appellant sub 1] en anderen zijn eigenaar van de percelen aan de [3 locaties]. Op deze percelen zijn [appellant sub 1] en anderen gevestigd met verschillende bedrijven. Aan de gronden grenzend aan de percelen aan de [3 locaties] is in het plan de bestemming "Groen" toegekend. [appellant sub 1] en anderen kunnen zich daar niet mee verenigen. Zij betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in de mogelijkheid om hun bestaande gebruik van de gronden met de bestemming "Groen" grenzend aan hun percelen voort te zetten. Zij voeren hiertoe aan dat zij samen met de eigenaar van het perceel aan de [locatie 1] een zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpplan, waarin zij hebben betoogd dat bedoelde gronden worden gebruikt als manoeuvreerruimte door vrachtwagens die ter plaatse laden en lossen en dat het voor hun bedrijfsvoering wenselijk is dat in het plan deze gebruiksmogelijkheid blijft bestaan. Naar aanleiding daarvan heeft de raad in het vastgestelde plan ten onrechte alleen voor de eigenaar van het perceel aan de [locatie 1] voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht om het gewenste gebruik te kunnen voortzetten, aldus [appellant sub 1] en anderen.

3.1. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Groen" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. groen, water, speelvoorzieningen en voet- en fietspaden, kunstwerken en straatmeubilair;
- b. geluidswal of -scherm;
- c. nutsvoorzieningen.

Ingevolge artikel 19, lid 19.3, onder a, mag in afwijking van het bepaalde in artikel 4, lid 4.1, ter plaatse van de aanduiding "bedrijf" het bestaand gebruik door Goldstream Ovenbouw, gevestigd aan de [locatie 1], worden voortgezet.

3.2. In het verweerschrift heeft de raad te kennen gegeven dat hij bij de vaststelling van het plan ervan uitging dat het voor de bedrijfsvoering van de eigenaren van de percelen aan de [3 locaties] niet noodzakelijk was in het plan te voorzien in een regeling om het bestaande gebruik van de aan hun percelen grenzende gronden te kunnen voortzetten. Nu hem na de vaststelling van het plan deze noodzaak alsnog is gebleken, acht de raad het wenselijk om op vergelijkbare wijze als in het plan is geschied voor de eigenaar van het perceel aan de [locatie 1], ook voor de eigenaren van de percelen aan de [3 locaties] te voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht.

3.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

4. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te worden vernietigd, voor zover het betreft het niet toekennen van de aanduiding "bedrijf" aan de gronden met de bestemming "Groen" grenzend aan de percelen aan de [3 locaties], zoals aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart nr. 1, en voor zover het betreft artikel 19, lid 19.3, onder a, van de planregels voor zover daarin niet is voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht voor [appellant sub 1 A] aan de [locatie 2], [appellant sub 1 B] aan de [locatie 3] en [appellant sub 1] aan de [locatie 4].

5. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen.

De beroepen van het college en Ambaf

Procedurele gronden

6. Ambaf voert aan dat de raad in de kennisgeving van het vastgestelde plan een onjuiste beroepstermijn heeft vermeld en dat in de kennisgeving ten onrechte niet alle wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan zijn vermeld.

6.1. Deze beroepsgronden hebben betrekking op mogelijke onregelmatigheden van na de datum van het bestreden besluit en kunnen reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheden kunnen geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

De betogen falen.

Inhoudelijke gronden

7. De beroepen van het college en Ambaf zijn gericht tegen de in artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van perifere detailhandel.

7.1. Het college betoogt dat de betrokken afwijkingsbevoegdheid in strijd is met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland (hierna: de Verordening), nu het plan niet vergezeld gaat van een distributie-planologisch onderzoek (hierna: DPO) en een advies van het Regionaal Economisch Overleg (hierna: REO). Met de afwijkingsbevoegdheid kan meer dan 1.000 m² (bruto vloeroppervlak) aan perifere detailhandel worden toegestaan, terwijl de Verordening al bij de vaststelling van een dergelijke afwijkingsbevoegdheid een DPO en een advies van het REO vereist, aldus het college.

7.2. Ambaf betoogt eveneens dat de afwijkingsbevoegdheid in strijd is met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening. Ambaf voert hiertoe aan dat bij de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid voor alle vormen van perifere detailhandel een DPO en een advies van het REO zijn vereist, terwijl de Verordening ook vormen van perifere detailhandel in een bestemmingsplan toestaat zonder daarvoor een DPO en een advies van het REO te eisen. Tevens voert Ambaf aan dat indien in de Verordening een DPO en een advies van het REO zijn vereist, beide in de Verordening pas zijn vereist bij detailhandelsontwikkelingen van meer dan 1.000 m² (bruto vloeroppervlak). In de afwijkingsvoorwaarden is daarentegen voor alle vormen van perifere detailhandel een DPO en een advies van het REO vereist ongeacht het bruto vloeroppervlak, aldus Ambaf.

Tevens betoogt Ambaf dat de aanduiding "detailhandel in volumineuze goederen" door middel van een wijziging ten opzichte van het ontwerpplan ten onrechte niet langer aan haar gronden aan de Zeilmakerstraat 1 is toegekend. Deze wijziging volgt niet uit de zienswijzennota en het raadsbesluit, aldus Ambaf.

7.3. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Verordening wijst een bestemmingsplan voor gronden die zijn gelegen buiten de 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:

a) detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren, scooters, zwembaden, buitenspeelapparatuur, fitnessapparatuur, piano's, surfplanken en tenten, grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen en brand- en explosiegevaarlijke goederen;

b) tuincentra;

c) bouwmarkten;

d) grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en stoffering) met een bruto vloeroppervlak van minimaal 1.000 m² en detailhandel in: keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering en jacuzzi's; mits de gronden op kaart 7 zijn aangewezen als opvanglocatie voor perifere detailhandel;

[...]

Ingevolge het vijfde lid gaat een bestemmingsplan dat een ontwikkeling van perifere detailhandel mogelijk maakt zoals bedoeld in lid 2, 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 (REO).

7.4. Ingevolge artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning afwijken van lid 3.1 om detailhandel in volumineuze goederen toe te staan, met dien verstande dat:

a. uitsluitend afwijking wordt verleend voor detailhandel in volumineuze goederen ter plaatse van de aanduiding "detailhandel in volumineuze goederen";

b. door de initiatiefnemer een distributieplanologisch onderzoek wordt overgelegd waaruit blijkt dat geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur;

c. alvorens afwijking te verlenen advies wordt gevraagd van het Regionaal Economisch Overleg (REO).

7.5. Wat het betoog van het college betreft, overweegt de Afdeling als volgt. Met het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid neergelegd in artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels moet detailhandel in volumineuze goederen ter plaatse van de op de verbeelding aangegeven locaties in beginsel planologisch aanvaardbaar worden geacht. Dit brengt met zich dat de raad reeds bij de vaststelling van het plan, en niet eerst bij de toepassing van de afwijkingsvoorwaarden, moet hebben afgewogen of de situaties die kunnen ontstaan door toepassing van deze bevoegdheid planologisch aanvaardbaar zijn en niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Gelet hierop heeft de raad de vraag of de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid kan leiden tot strijd met de in artikel 9, vijfde lid, van de Verordening opgenomen voorwaarde dat geen sprake mag zijn van een ontwrichting van de detailhandelsstructuur, niet mogen afdoen met de enkele verwijzing naar de afwijkingsvoorwaarden. Het had op de weg van de raad gelegen in zoverre reeds bij de vaststelling van het plan hier onderzoek naar te doen door middel van het opstellen van een DPO en het vragen van een advies van het REO, ondanks de omstandigheid dat een DPO en een advies van het REO in de planregels ook zijn vereist bij de daadwerkelijke toepassing van de afwijkingsbevoegdheid. Nu de raad aan de vaststelling van het plan geen DPO en advies van het REO ten grondslag heeft gelegd en aldus niet reeds bij de vaststelling van het plan heeft gezien in hoeverre de afwijkingsbevoegdheid, voor zover het de in artikel 9, vijfde lid, van de Verordening genoemde vormen van detailhandel betreft, kan leiden tot een ontwrichting van de detailhandelsstructuur, is het plan in zoverre in strijd met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening vastgesteld.

Het betoog van het college slaagt.

7.6. Wat het betoog van Ambaf betreft stelt de raad zich thans op het standpunt dat artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels achteraf gezien niet aansluit bij de Verordening en zijn eigen beleid en dat de afwijkingsvoorwaarden opgenomen in dit artikel aanpassing behoeven.

Tevens heeft de raad naar aanleiding van het beroep van Ambaf verklaard dat de aanduiding "detailhandel in volumineuze goederen" in het vastgestelde plan abusievelijk niet langer aan de gronden van Ambaf aan de Zeilmakerstraat 1 is toegekend. De raad heeft te kennen gegeven dat het plan op dit punt moet worden aangepast.

Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft deze onderdelen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

De betogen van Ambaf slagen.

8. De beroepen van het college en Ambaf zijn gegrond.

Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening te worden vernietigd, voor zover het artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels betreft. Het bestreden besluit dient tevens wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd, voor zover het betreft het niet toekennen van de aanduiding "detailhandel in volumineuze goederen" aan de gronden van Ambaf aan de Zeilmakerstraat 1.

9. Met betrekking tot het verzoek van de raad om de geconstateerde gebreken wat artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels betreft te laten herstellen door toepassing te geven aan artikel 8:51d van de Awb, overweegt de Afdeling dat hiertoe geen aanleiding wordt gezien, gelet op de aard van deze gebreken en de omstandigheid dat er verscheidene belanghebbenden zijn bij het herstelbesluit aan wie de mogelijkheid moet worden geboden zich uit te laten over de wijze waarop de gebreken zullen worden hersteld.

10. De Afdeling ziet dan ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen.

11. Ten behoeve van het nieuw te nemen besluit overweegt de Afdeling in verband met twijfel die zou kunnen rijzen over de verbindendheid ten aanzien van het vereiste dat moet blijken dat geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur, zoals neergelegd in artikel 9, vijfde lid, van de Verordening, als volgt. In de toelichting op

artikel 9 van de Verordening staat dat het detailhandelsbeleid van de provincie als doelstelling heeft de detailhandelsstructuur te versterken. Volgens de toelichting is de ladder voor duurzame verstedelijking leidend bij de accommodatie van de ruimtevraag. In het licht hiervan heeft artikel 9, vijfde lid, van de Verordening tot doel dat bij het mogelijk maken van nieuwe perifere detailhandel de behoefte aan deze beoogde ontwikkeling, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Dit betreft een ruimtelijk relevant aspect.

Proceskosten

12. De raad dient ten aanzien van Ambaf op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is ten aanzien van [appellant sub 1] en anderen en het college niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Katwijk van 27 juni 2013, kenmerk 2013-8482, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein 't Heen", voor zover het betreft:

a. het niet toekennen van de aanduiding "bedrijf" aan de gronden met de bestemming "Groen" grenzend aan de percelen aan de [3 locaties] te Katwijk, zoals aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart nr. 1;

b. artikel 19, lid 19.3, onder a, van de planregels voor zover daarin niet is voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht voor het bestaand gebruik van de hiervoor onder II.a bedoelde gronden door [appellant sub 1 A] aan de [locatie 2], [appellant sub 1 B] aan de [locatie 3] en [appellant sub 1] aan de [locatie 4];

c. het niet toekennen van de aanduiding "detailhandel in volumineuze goederen" aan de gronden van Ambaf aan de Zeilmakerstraat 1 te Katwijk;

d. artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Katwijk op om binnen 36 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin ten aanzien van de onder II genoemde onderdelen is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Katwijk tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ambaf B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Katwijk aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, en € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ambaf B.V. vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van staat.

w.g. Kranenburg w.g. Kuipers

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 juni 2014

271-810.

