

Nota van Aanvulling d.d. 20 januari 2017

BEANTWOORDING ZIENSWIJZEN J.G. VASTGOED B.V. EN CONCEPT-NL PROJECTONTWIKKELING B.V

Reactie op de bij de hoorzitting van 16 januari 2017 betreffende bestemmingsplan Edisonstraat 104 door mr. Scharff van Lexence nader toegelichte zienswijzen van J.G. Vastgoed B.V en Concept-NL Projectontwikkeling B.V (hierna gezamenlijk: "JGV").

I. Gewijzigde omstandigheden

JGV meent dat er inmiddels sprake is van gewijzigde omstandigheden die ertoe nopen dat het voorliggende bestemmingsplan niet ongewijzigd kan worden vastgesteld. Nu het privaatrechtelijk kettingbeding, inhoudende het verbod op detailhandel ter plaatse, door de onderhandse verkoop op 12 januari 2017 definitief is komen te vervallen, is naar de mening van JGV tevens de grondslag voor de bestemmingsplanherziening komen te vervallen. In dit verband is volgens JGV ten onrechte geen rekening gehouden met de eerder, onherroepelijk verleende omgevingsvergunning.

Antwoord

JGV kan worden gevolgd in haar bezwaar dat het kettingbeding door de onderhandse verkoop van het pand Edisonstraat 104 inmiddels is weggefallen. Wij zullen de tekst van het raadsvoorstel daarop aanpassen.

De gedachte achter het privaatrechtelijke kettingbeding was altijd het weren van detailhandelsverkoop op deze locatie. Nu het vestigen van reguliere detailhandel op het perceel niet meer langs privaatrechtelijke weg kan worden geweerd, was intrekking van de aan JGV verleende omgevingsvergunning de enige overgebleven weg om dat tegen te gaan. De voorzieningenrechter heeft dit bij uitspraak van 11 januari 2017, SGR 16/9735, onderkend en geoordeeld dat het college in redelijkheid, bij afweging van alle betrokken belangen, heeft kunnen besluiten om tot intrekking van de vergunning over te gaan. Daarmee is het intrekkingbesluit in werking getreden en kan - zolang en indien het intrekkingbesluit in rechte standhoudt - geen gebruik worden gemaakt van de eerder verleende maar ingetrokken omgevingsvergunning.

De gedachte voor de planherziening is door het vervallen van het privaatrechtelijke kettingbeding niet gewijzigd. Integendeel, de rechtvaardiging voor de bestemmingsplanherziening wordt nog steeds gevonden in de strijd met het gemeentelijke, regionale en provinciale beleid, in het bijzonder de strijd met de Provinciale Verordening Ruimte. Zie hierna.

II. Provinciaal beleid

Naar de mening van JGV zou uit het provinciaal beleid niet volgen dat ter plaatse geen reguliere detailhandel is toegestaan. Volgens JGV wordt miskend dat onderhavig geval niet onder de reikwijdte van de Provinciale Verordening Ruimte (VR) valt, nu artikel 2.1.4 van de VR een aanvulling is op

artikel 2.1.1 over de ladder van duurzame verstedelijking. Dit blijkt ook uit het feit dat de provincie destijds geen zienswijzen heeft ingediend tegen de functieaanduiding en ook geen bezwaar heeft gemaakt tegen de later verleende omgevingsvergunning.

Antwoord

De Verordening Ruimte 2014 (VR) bevat regels waaraan onder meer bestemmingsplannen moeten voldoen. Het is juist dat het artikel over detailhandel een aanvulling is op artikel 2.1.1. over de ladder voor duurzame verstedelijking. Die aanvulling maakt duidelijk dat het opnemen van de nieuwe functieaanduiding “reguliere detailhandel” evident in strijd was met de VR. De nieuwe functie reguliere detailhandel kwalificeert immers als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van de (provinciale- en rijks-) ladder voor duurzame verstedelijking. Dit brengt mee dat voorafgaand aan de planvaststelling een ladderonderzoek en een distributieplanologisch onderzoek had moeten plaatsvinden naar de actuele regionale behoefte aan nieuwe reguliere detailhandel op deze locatie (vgl. de artikelen 2.11 jo 1.1 nn en kk van de VR). Met het oog hierop had moeten worden aangetoond dat het woon- en leefklimaat en de ruimtelijke kwaliteit niet onevenredig zouden worden aangetast. Het gaat daarbij onder meer om het voorkomen van onaanvaardbare leegstand en het voorkomen van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau waar het gaat om de eerste levensbehoeften. Een dergelijk onderzoek is niet uitgevoerd.

Artikel 2.1.4 lid 1 VR bepaalt dat een bestemmingsplan uitsluitend voorziet in nieuwe detailhandel binnen bestaande centra en winkelconcentraties. Uitzonderingen buiten centra zijn volgens lid 3 mogelijk voor bepaalde vormen van detailhandel, die onder meer vanwege hun aard, grootschaligheid, verkeersaantrekkende werking of milieuverstoring niet goed inpasbaar zijn in de traditionele winkelcentra en derhalve beter op een bedrijventerrein kunnen worden gevestigd (perifere detailhandel). Het gaat daarbij om onder meer detailhandel in volumineuze goederen, zoals auto's, boten, caravans, keukens, badkamers en landbouwwerktuigen en detailhandel in brandgevaarlijke, explosieve en milieuverstorende goederen.

Vaststaat dat Edisonstraat 104 buiten de bestaande winkelconcentraties van Zoetermeer ligt. De door JGV beoogde supermarkt kan niet worden gebracht onder de in de VR genoemde uitzonderingen voor bepaalde vormen van grootschalige en volumineuze detailhandel die door hun omvang of de aard van hun producten niet geschikt zijn om onder te brengen in een gewone winkelstraat/centrum. Een supermarkt is weliswaar een vorm van grootschalige detailhandel maar kan wel degelijk worden ondergebracht in een winkelcentrum of winkelstraat. De beoogde supermarkt valt derhalve onder de reikwijdte van artikel 2.1.4, eerste lid van de VR. Een supermarkt op Edisonstraat 104 is zonder meer in strijd met artikel 2.1.4. VR.

Op bedrijventerreinen is in ons beleid uitsluitend ruimte voor grootschalige, perifere detailhandel in volumineuze artikelen. In ruimtelijk opzicht bestaat immers aanmerkelijk verschil tussen een supermarkt en andere grootschalige detailhandel in volumineuze goederen, zoals omschreven in artikel 2.1.4 lid 3 VR. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen het in supermarkten aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied en de verkeersaantrekkende werking van een supermarkt. Supermarkten kennen een heel andere dynamiek dan bedrijven die zich normaal

op bedrijventerreinen bevinden. Supermarkten moeten het in tegenstelling tot volumineuze detailhandel hebben van de dagelijkse verkoop van kleine hoeveelheden aan zoveel mogelijk, bijna dagelijks terugkerende, klanten. Inherent hieraan is dat supermarkten veel verkeer aantrekken bovenop het al aanwezige (vrachtverkeer) en dat er veel parkeerplaatsen nodig zijn. Ook moeten supermarkten dagelijks worden bevoorraad. Bedrijventerreinen zijn hier doorgaans niet op ingericht, waardoor er problemen ontstaan in de verkeersafwikkeling en parkeermogelijkheden. Perifere detailhandel betreft grootschalige winkels als meubelzaken, autobedrijven of bouwmarkten. Deze zijn vooral gericht op autobereikbaarheid. Voor supermarkten en bestaande winkelcentra zijn daarentegen goede verbindingen voor alle vervoer (met de auto, de fiets, te voet en het openbaar vervoer) van essentieel belang alsmede een hoogwaardige en aangename openbare ruimte. Wij menen dan ook met recht een ruimtelijk onderscheid te kunnen maken tussen supermarkten en perifere, volumineuze detailhandel.

Zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 juni 2012, in zaaknr. 201103851/1/T1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:1208, waarin de Afdeling onder r.o. 2.7.5, overweegt dat de ruimtelijke effecten van perifere detailhandel van de ruimtelijke effecten van andere vormen van detailhandel, zoals een supermarkt, verschillen, nu voor perifere detailhandel veelal meer ruimte is benodigd dan voor andere vormen van detailhandel en perifere detailhandel veelal andere gevolgen wat betreft verkeersaantrekkende werking heeft dan andere vormen van detailhandel.

Het bestemmingsplan Kwadrant is zowel in strijd met artikel 2.1.1 als met artikel 2.1.4, eerste lid van de VR. Dat de provincie destijds geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het bestemmingsplan Kwadrant 2013 en de omgevingsvergunning voor de (ver)bouw tot winkel, heft die strijdigheid met de VR niet op. De gemeente is daarbij verplicht bestemmingsplannen binnen een jaar na het vaststellen van de Provinciale verordening aan te passen aan de VR, indien de Provinciale verordening concreet genoeg is om een rechtstreeks toetsingskader te vormen voor bijvoorbeeld een vergunningaanvraag. Dat is hier met de detailhandel paragraaf het geval. Wanneer gemeenten dit niet binnen de gestelde termijn doen, werkt de Provinciale verordening in beginsel rechtstreeks. Dit brengt mee dat de gemeente in feite geen omgevingsvergunning aan JGV had mogen verlenen, nu deze weliswaar in overeenstemming is met het bestemmingsplan Kwadrant 2013, maar in strijd komt met de VR. In feite had de aan JGV verleende vergunning destijds op die grond moeten worden geweigerd.

De onjuiste aanduiding reguliere detailhandel komt daarom niet terug in het vast te stellen plan maar wordt vervangen door een aanduiding "*perifere detailhandel volumineus*". Wij zullen in de begripsomschrijving - om misverstanden te voorkomen - duidelijk maken dat hiervan de vestiging van grootschalige detailhandel in de vorm van een supermarkt is uitgesloten.

III. Abuis

Van een evident abuis is volgens JGV geen sprake. De vermeende strijdigheid van de aanduiding "reguliere detailhandel" was voor niemand, ook niet voor een professionele, oplettende partij kenbaar, aldus JGV

Antwoord

Het bestemmingsplan Kwadrant 2013 geeft aan het perceel de bestemming ‘bedrijventerrein’ met abusievelijk de aanduiding “detailhandel”. Dat de functieaanduiding detailhandel berust op een evidente vergissing, volgt alleen al uit het feit dat het bestemmingsplan Kwadrant 2013 conserverend van aard was. In de voorafgaande bestemmingsplannen was reguliere detailhandel ter plaatse uitdrukkelijk niet toegestaan. Uitsluitend voor volumineuze detailhandel in auto’s was eerder in 2005 een vrijstelling verleend. Bij de Edisonstraat 104 is verzuimd te vermelden dat het niet gaat om reguliere detailhandel maar om volumineuze detailhandel in auto’s.

Had JGV als professionele vastgoedhandelaar kunnen weten dat het nooit de bedoeling was om onbeperkt detailhandel ter plaatse mogelijk te maken? Wij menen van wel.

In de toelichting van het bestemmingsplan is niets vermeld over de nieuwe functieaanduiding en het ter plaatse mogelijk maken van ongeclausuleerde reguliere detailhandel. De nieuwe functie voor dit perceel is evenmin als nieuwe stedelijke ontwikkeling genoemd of (nader) gemotiveerd als wijziging/afwijking van het gemeentelijk en provinciaal beleid. Dit had wel moeten. De nieuwe functie reguliere detailhandel kwalificeert zonder meer als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in de (provinciale- en rijks-) ladder voor duurzame verstedelijking en was ladderplichtig (zie ook hetgeen hiervoor onder II is opgemerkt).

De functieaanduiding detailhandel in het conserverende bestemmingsplan is in strijd met geldend provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid. Vast beleid is dat wordt ingezet op behoud en versterking van bestaande detailhandelscentra in de stad. De Regionale Structuurvisie Detailhandel Haaglanden 2013-2020 is behoudend en restrictief van aard en kiest uitdrukkelijk voor behoud van de bestaande centra en de huidige structuur. Detailhandel buiten die centra kan leiden tot een ongewenste verschuiving naar randgebieden (zoals bedrijventerreinen), met leegloop en leegstand in de bestaande winkelkern tot gevolg.

De raad acht het wenselijk om de voorzieningen waarvan de consument dagelijks gebruik maakt in de nabijheid van die consument in de centra te clusteren, waardoor combinatiebezoeken mogelijk zijn. Vestiging van supermarkten die in dagelijkse artikelen voorzien, wil de raad concentreren in bestaande winkel- en wijkcentra. De bestaande centra spelen een belangrijke rol in de sociale cohesie, dit zijn per definitie ontmoetingsplekken en focuspunten voor een wijk. Het is belangrijk dat het bestaande voorzieningenaanbod in Zoetermeer behouden blijft en in stand wordt gelaten. Op die manier wordt het draagvlak van bestaande voorzieningen en winkels verbeterd. Vestiging van een supermarkt op een bedrijventerrein past niet in die visie en kan tot verstoring en toename van de leegstand in het centrum leiden. Dit leidt tot ondergraving van de detailhandelsstructuur en verslechtering van het ondernemersklimaat.

Dat dit bestendig beleid is blijkt ook uit de bestemmingsplannen voor de overige bedrijventerreinen in Zoetermeer waarbinnen reguliere detailhandel niet is toegelaten. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat onderhavige locatie daarop een uitzondering zou moeten vormen.

De planherziening, die in overeenstemming is met het provinciaal, regionaal en lokaal beleid en een omissie in de planregeling beoogt te herstellen, nu zonder deze aanpassing niet valt uit te sluiten dat een supermarkt op een bedrijventerrein wordt gevestigd, is dan ook noodzakelijk om de bestaande detailhandelsstructuur in Zoetermeer te waarborgen en een goed woon- en leefklimaat in stand te houden. Wij achten niet uitgesloten dat de voorziene supermarkt tot, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante, leegstand zal kunnen leiden in bestaande winkelcentra en tot duurzame ontvruchting van de voorzieningenstructuur voor de eerste levensbehoeften in Zoetermeer.

Gelet op de toelichting van het conserverende bestemmingsplan Kwadrant 2013 en het voor eenieder kenbare detailhandelsbeleid had JGV, mede gelet op het destijds geldende privaatrechtelijke kettingbeding, moeten beseffen dat reguliere detailhandel/een supermarkt op deze locatie op een evidente vergissing berust.

Volgens vaste jurisprudentie kunnen in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. Daarbij is van belang dat de vorige eigenaar Ogbi B.V zo lang het kettingbeding er was geen mogelijkheid had om ter plaatse detailhandel te vestigen. JGV heeft geen gebruik gemaakt van de verleende omgevingsvergunning en deze is inmiddels ook is ingetrokken. Er is geen sprake van een bestaande supermarkt nu de winkel nog niet is opgericht. Van een inbreuk op bestaande rechten is dan ook geen sprake. JGV heeft de mogelijkheid van een planherziening en intrekking van de vergunning op de koop toe genomen. De gemeente heeft het voornemen om het bestemmingsplan te wijzigen en in overeenstemming te brengen met de VR al in april 2016 aan alle partijen duidelijk kenbaar gemaakt, lang voordat JGV het pand via onderhandse/executoriale verkoop in eigendom verkreeg en het kettingbeding er af ging. Aldus is sprake van actieve risicoaanvaarding.

Aan het wegvallen van de aanduiding detailhandel is een zeer lange reeks van omstandigheden vooraf gegaan en JGV was voor de aankoop van Edisonstraat 104 op de hoogte van de voorgenomen planwijziging. De mogelijke planologische verslechtering was op het moment van eigendomsverkrijging in 2017 derhalve voorzienbaar.

IV. Grootschalige detailhandel/reguliere detailhandel

De door JGV te ontwikkelen supermarkt kwalificeert als grootschalige detailhandel. Er is niet gemotiveerd waarom grootschalige detailhandel wel en perifere detailhandel in volumineuze artikelen geen afbreuk doet aan de detailhandelsstructuur en leegloop van het centrum.

Antwoord

De precieze formule van de te ontwikkelen supermarkt is de gemeente niet bekend. JGV heeft daarover geen mededelingen gedaan.

Het is juist dat een supermarkt een vorm van grootschalige detailhandel is, één waar in overwegende mate levensmiddelen worden verkocht. In het bestemmingsplan wordt het begrip “grootschalige detailhandel” evenwel niet als zodanig gebruikt, maar wordt uitsluitend het begrip perifere detailhandel in volumineuze goederen gehanteerd. Slechts in de toelichting van het oorspronkelijke plan komt de term “grootschalige detailhandel” incidenteel voor. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maakt de toelichting geen onderdeel uit van het bestemmingsplan (bijvoorbeeld ABRS 9 november 2011, zaaknr. 201002780/1/R1; ABRS 25 maart 2015, zaaknr. 201404668/1/R3, www.raadvanstate.nl). De toelichting bindt niet en is ondergeschikt aan de planregels.

Zoals onder II aangegeven bestaat er in ruimtelijk opzicht verschil tussen een supermarkt en perifere detailhandel in volumineuze artikelen. De raad acht op deze locatie uitsluitend *perifere detailhandel in volumineuze artikelen* als vorm van detailhandel aanvaardbaar. Om onduidelijkheid te voorkomen zullen wij in de begripsomschrijving onder “perifere detailhandel” toevoegen dat een supermarkt daar niet onder wordt begrepen.

V. Conclusie

Aan de zienswijze van JGV wordt niet tegemoet gekomen.