

Uitspraak 201307649/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 9 april 2014

TEGEN de raad van de gemeente Middelburg

PROCEDURESOORT Eerste aanleg - enkelvoudig

RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Zeeland

201307649/1/R2.

Datum uitspraak: 9 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid NSI Volumineuze Detailhandel B.V. en de naamloze vennootschap NSI N.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: NSI), beide gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer, appellanten,

en

de raad van de gemeente Middelburg, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2013, kenmerk 13-80, heeft de raad het bestemmingsplan "Mortiere" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft NSI beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2014, waar NSI, vertegenwoordigd door mr. S.M. Suarez-Stavenuiter, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door L.D. de Kuijper-Huibregtse, 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. NSI kan zich niet verenigen met het plan voor zover hierin een regeling is getroffen voor de gronden die behoren tot het winkelgebied aan de Mortiereboulevard. NSI betoogt ten eerste dat de bestemmingen voor perifere detailhandel ten onrechte slechts betrekking hebben op de bestaande winkelgebouwen. Hierdoor is vrijwel geen

mogelijkheid om flexibel om te gaan met de locatie van bijgebouwen en andere bouwwerken ten behoeve van detailhandel, aldus NSI.

2.1. De raad stelt dat de omvang van de mogelijkheden die het plan biedt om detailhandel te realiseren aan de Mortiereboulevard gelijk is aan de omvang hiervoor in het vorige bestemmingsplan. De raad stelt dat in het vorige plan flexibiliteit werd geboden voor de locaties van winkels, groen en verkeer, omdat het gebied toen nog moest worden ontwikkeld. Om die reden was de ruimte voor detailhandel en bijbehorende bouwwerken niet op specifieke locaties voorzien, maar werd deze beperkt door middel van een maximumoppervlakte. Nu het gebied inmiddels is ingericht met winkels, groenvoorzieningen, wegen en parkeerruimte, heeft de raad deze functies als zodanig bestemd. Waar mogelijk, stelt de raad in uitbreidingsruimte te hebben voorzien voor winkels en bijbehorende bouwwerken.

2.2. NSI heeft niet betwist dat het plan een gelijke oppervlakte voor detailhandel mogelijk maakt als het vorige plan. Gelet op de bestaande bebouwing ten behoeve van detailhandel en het gebruik van de aanliggende gronden voor verkeersvoorzieningen, parkeerruimte en groenvoorzieningen, overweegt de Afdeling dat er feitelijk beperkte ruimte bestaat om flexibel om te gaan met de locatie van bijgebouwen en andere bebouwing ten behoeve van detailhandel. De Afdeling ziet in het door NSI aangevoerde dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de toegestane oppervlakte voor detailhandel heeft kunnen handhaven, waar mogelijk enige uitbreidingsruimte heeft kunnen toestaan en de bestaande locaties hiervoor als zodanig heeft kunnen bestemmen. Het betoog faalt.

3. NSI betoogt verder dat de bestemming "Detailhandel - PDV" die aan de gronden met daarop detailhandel aan de Mortiereboulevard is toegekend, ten onrechte niet alle soorten perifere en grootschalige detailhandel omvat, waaronder volumineuze detailhandel. NSI stelt hierdoor in haar belangen te worden geschaad, omdat zonder deze beperking hier alle soorten perifere en grootschalige branches gevestigd zouden kunnen worden. Voorts ligt volgens haar aan deze beperking geen ruimtelijke overweging ten grondslag en is de begripsomschrijving van "detailhandel perifeer" ten onrechte minder omvattend dan in het vorige plan.

NSI stelt voorts dat geen ruimtelijke overweging ten grondslag ligt aan de beperking van de maximale oppervlakte van handel in bruin- en witgoed tot 6.200 m² aan de Mortiereboulevard en dat onduidelijk is of de bestaande detailhandel in bruin- en witgoed als zodanig is bestemd. Ten aanzien van de afwijkingsbevoegdheid die in het plan is opgenomen om bij omgevingsvergunning een grotere oppervlakte aan dergelijke detailhandel te vestigen dan bij recht is toegestaan, betoogt NSI dat de criteria die zijn opgenomen voor het gebruik van deze bevoegdheid ten onrechte niet ruimtelijk van aard zijn.

Verder is volgens NSI weliswaar een bestaande sportwinkel aan de Mortiereboulevard als zodanig bestemd, maar is ten onrechte een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om deze bestemming te verwijderen als dit gebruik gedurende zes maanden is gestaakt.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat aan de regeling in het plan omtrent branches van detailhandel ruimtelijke motieven ten grondslag liggen. Met deze regeling beoogt de raad dat alleen detailhandel die vanwege haar aard past binnen het gebied voor perifere detailhandel wordt gevestigd aan de Mortiereboulevard. Andersoortige detailhandel moet zich volgens de raad elders vestigen. Hiermee wil de raad onder meer leegstand in de binnenstad voorkomen. De raad stelt verder dat de nadere omschrijving van toegestane branches in de begripsbepaling van "detailhandel perifeer" geen beperking bevat van de mogelijkheden voor perifere detailhandel, maar is bedoeld om meer duidelijkheid te bieden omtrent de invulling van dit begrip. Ten aanzien van de mogelijkheid voor detailhandel in volumineuze goederen, stelt de raad dat is gekozen voor een systeem van branches en niet voor het aanduiden van verhandelbare goederen.

Over de detailhandel in bruin- en witgoed en in sport en spel, stelt de raad zich op het standpunt dat dergelijke detailhandel in zijn algemeenheid reeds niet paste binnen de bestemming voor perifere detailhandel in het vorige plan. De thans aan de Mortiereboulevard gevestigde winkels in bruin- en witgoed en sport en spel acht de raad evenwel ruimtelijk aanvaardbaar. Daarom heeft de raad een bestemming opgenomen voor deze winkels. Door geen maatbestemming, maar een maximumoppervlakte voor bedrijven in bruin- en witgoed op te nemen, heeft de raad flexibiliteit willen bieden voor de locatie van dergelijke bedrijven.

3.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.44, van de planregels valt onder het begrip "detailhandel perifeer": detailhandel in brand- en/of explosiegevaarlijke stoffen, in auto's, motoren en boten, in grove bouwmaterialen, in keukens, in sanitair, tegels en parket, in woninginrichting, -meubilering, -decoratie,

-verlichting en stoffering, in caravans en tenten, outdoor- en kampeerartikelen, in gereedschap, alsmede bouwmarkten, tuincentra, en ondergeschikte verkoop van hiervoor genoemde vormen van detailhandel perifeer en daarmee samenhangende artikelen, waarvoor tevens vanwege de omvang en de aard van de te verkopen producten een groot oppervlak nodig is voor de uitstalling daarvan en uit dien hoofde niet binnen de in de gemeente in het kader van haar ruimtelijke ordening aangewezen c.q. aan te wijzen winkelconcentratiegebieden gevestigd kunnen worden.

Ingevolge lid 1.47, valt onder het begrip detailhandel in sport en spel detailhandel in:

- a. watersportartikelen, waaronder plezierjachten, motorboten, kano's en roeiboten, surfplanken, duiksportartikelen, onderdelen en accessoires voor watersportartikelen, eventueel in combinatie met watersportkleding;
- b. sportartikelen, waaronder voetballen, ski's, schaatsen, tennisrackets, biljarts, hometrainers en dergelijke;
- c. sportprijzen, bekens en medailles;
- d. sportartikelen in combinatie met sportkleding en/of sportschoeisel waarbij het omzetaandeel van de artikelen afzonderlijk minder dan 70% uitmaakt van de omzet;
- e. kampeerartikelen, waaronder kampeertenten, kampeerbenodigdheden en accessoires;
- f. speelgoed, waaronder spellen, puzzels, spelcomputers, modelbouwdozen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, zijn de voor Detailhandel – PDV (DH - PDV) aangewezen gronden bestemd voor:

- a. detailhandel perifeer;
- b. detailhandel in bruin- en witgoed;

(...)

d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1": tevens voor detailhandel in sport en spel;

(...).

Ingevolge lid 5.5 gelden met betrekking tot het gebruik de volgende regels:

(...)

d. indien de detailhandel ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" gedurende een periode van 6 maanden is gestaakt, mag dit gebruik niet worden hervat;

e. voor detailhandel in bruin- en witgoed is niet meer winkelvloeroppervlak dan 6.200 m² toegestaan.

Ingevolge lid 5.6, onder 5.6.2, kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning afwijken van lid 5.1 onder a voor het vestigen van detailhandelsbedrijven in bruin- en witgoed en elektrische huishoudelijke artikelen waarvoor vanwege de omvang en aard van het gevoerde assortiment een groot oppervlak nodig is voor de uitstalling daarvan en die niet binnen de winkelconcentratiegebieden kunnen worden gevestigd, met inachtneming van de volgende regels:

- a. afwijken van het bestemmingsplan is uitsluitend toegestaan indien is aangetoond dat de distributieve structuur niet wordt aangetast;
- b. de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden worden niet onevenredig aangetast.

Ingevolge lid 5.7, onder 5.7.1, kunnen burgemeester en wethouders de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" van de verbeelding verwijderen, met inachtneming van de volgende regels:

- a. het bedrijf ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" de activiteiten gedurende een periode van 6 maanden heeft gestaakt;
- b. wijziging niet leidt tot onevenredige aantasting van gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van naastgelegen percelen.

3.3. De Afdeling overweegt dat de opsomming van detailhandelsbranches die zijn toegestaan op gronden met de bestemming "Detailhandel - PDV" een invulling geeft aan het op zichzelf open begrip "detailhandel perifeer". De keuze om een nadere invulling aan dit begrip te geven, is gebaseerd op overwegingen omtrent de positionering van verschillende winkelgebieden in Middelburg en het voorkomen van duurzame leegstand in bestaande winkelgebieden in de binnenstad. Niet is gebleken dat hiermee een andere dan een ruimtelijke afweging is gemaakt. Verder bestaat in dit verband geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet heeft mogen beperken tot het opsommen van detailhandelsbranches en het benoemen van volumineuze goederen niet achterwege mocht laten.

Ten aanzien van het betoog dat in het plan ten onrechte detailhandel in sport niet langer wordt verstaan onder perifere detailhandel, overweegt de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat zowel in het vorige bestemmingsplan als in het thans geldende plan sportzaken als zodanig niet als perifere detailhandel worden beschouwd. Detailhandel in outdoor- en kampeerartikelen valt wel onder perifere detailhandel, vanwege de veelal grote vloeroppervlakte die hiervoor nodig is. De bestaande detailhandel in sportartikelen is indertijd toegelaten met het oog op detailhandel waarin voor een groot deel outdoor- en kampeerartikelen worden verhandeld, zo heeft de raad toegelicht. Door de term "sport" in dit verband niet meer in de begripsomschrijving bij outdoor- en kampeerartikelen op te nemen, heeft de raad willen voorkomen dat hierover onduidelijkheid bestaat. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

In het aangevoerde is voorts niet gebleken van omstandigheden waardoor de lijst van toegestane detailhandelsbranches dusdanig beperkt is dat NSI hierdoor onevenredig is benadeeld. Het betoog faalt.

3.4. Met betrekking tot het betoog over de bestaande detailhandel in bruin- en witgoed, overweegt de Afdeling dat deze detailhandel op grond van de planregels niet onder het begrip "detailhandel perifeer" valt. In beginsel wenst de raad de vestiging van dergelijke detailhandel te concentreren in de bestaande winkelgebieden in de binnenstad en niet aan de Mortiereboulevard. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de bestaande detailhandelszaak in bruin- en witgoed door middel van een vrijstelling van het vorige bestemmingsplan is toegelaten aan de Mortiereboulevard, vanwege de grootschalige aard van deze detailhandelsvestiging. De voortzetting van deze activiteit aan de Mortiereboulevard acht de raad aanvaardbaar. Om die reden heeft de raad de thans hiervoor gebruikte oppervlakte als zodanig bestemd. De Afdeling acht dit niet onredelijk. De raad heeft aannemelijk gemaakt dat de oppervlakte van 6.200 m² die het plan

hiervoor toestaat de gehele bedrijfsruimte van beide bestaande bedrijven omvat, zodat de bestaande activiteiten als zodanig zijn bestemd. Het betoog faalt.

3.5. Met betrekking tot de wijzigingsbevoegdheid om de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" ten behoeve van detailhandel in sport en spel onder voorwaarden te verwijderen, overweegt de Afdeling dat de raad dergelijke detailhandel passend acht in de bestaande winkelgebieden in de binnenstad, maar niet aan de Mortiereboulevard. Voor de bestaande detailhandelsactiviteit in sportartikelen is evenwel een bestemming in het plan opgenomen, omdat deze activiteit grotendeels is gericht op outdoor- en kampeerartikelen. Gelet op het karakter van de Mortiereboulevard als gebied voor perifere detailhandel, is geen aanleiding voor het oordeel dat de raad aan het belang van NSI om na staking van de bestaande detailhandelsactiviteit in sportartikelen opnieuw een sportzaak toe te staan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan het belang dat is gediend met het gebruik van het gebied voor perifere detailhandel. Het betoog faalt.

3.6. Ten aanzien van de toepassingsvoorwaarden voor de afwijkingsbevoegdheid in artikel 5, lid 5.6, onder 5.6.2, overweegt de Afdeling als volgt. De bevoegdheid betreft detailhandelsbedrijven in bruin- en witgoed en elektrische huishoudelijke artikelen waarvoor vanwege de omvang en aard van het gevoerde assortiment een grote oppervlakte nodig is voor de uitstalling daarvan en die niet binnen de winkelconcentratiegebieden kunnen worden gevestigd. De toepassingsvoorwaarden omvatten criteria omtrent de aantasting van de distributieve structuur en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden. De raad heeft ter zitting toegelicht dat deze criteria bedoeld zijn om concreet te maken dat de bevoegdheid ziet op detailhandel die past aan de Mortiereboulevard. Als op grond van onderzoek blijkt dat detailhandel van deze aard niet past binnen de bestaande winkelgebieden in de binnenstad, maar wel binnen het perifere detailhandelsgebied aan de Mortiereboulevard, kan gebruik worden gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat hierbij sprake is van andere dan ruimtelijke afwegingen. Het betoog faalt.

4. NSI stelt voorts dat de definitiebepaling in artikel 1, lid 1.44, van de planregels, hiervoor opgenomen onder 3.2, voor het begrip "detailhandel perifeer" onduidelijk is over de aard van de met deze detailhandel samenhangende goederen en daarmee rechtsonzeker is.

4.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat bij de ondergeschikte verkoop van met detailhandel perifeer samenhangende artikelen niet de eis geldt dat deze vanwege de omvang en aard hiervan een grote oppervlakte nodig hebben. De grote oppervlakte die in de planregel wordt genoemd, is slechts een nadere omschrijving van wat onder detailhandel perifeer wordt verstaan. De Afdeling kan deze uitleg van de planregel volgen en ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in het plan ten onrechte voor de ondergeschikte verkoop van samenhangende artikelen eveneens de eis geldt dat deze een omvang en aard moeten hebben dat hiervoor een grote oppervlakte nodig is, zoals NSI vreest. Het betoog faalt.

5. NSI stelt ten slotte dat de definitiebepaling in artikel 1, lid 1.47, van de planregels, hiervoor opgenomen onder 3.2, voor het begrip "detailhandel in sport en spel", de detailhandel die is toegestaan op de gronden waarop de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" betrekking heeft, rechtsonzeker is. Volgens haar is namelijk niet duidelijk welke niet-volumineuze sportartikelen die samenhangen met toegelaten volumineuze sportartikelen mogen worden verkocht en op welke goederen het percentage van minder dan 70% van de omzet dat in de planregel staat vermeld, betrekking heeft.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de formulering van de bestreden definitiebepaling voldoende duidelijk is. Hij stelt dat het noemen van een percentage niet willekeurig is, maar duidelijk maakt dat detailhandel voor sport en spel tenminste voor een deel dient te bestaan uit artikelen die passend zijn voor een terrein met perifere

detailhandel. Dit wordt volgens de raad verzekerd doordat het genoemde maximum van 70% voor sportartikelen in combinatie met sportkleding en/of sportschoeisel er op neerkomt dat minimaal 30% van de omzet moet komen uit de handel in perifere artikelen.

5.2. De Afdeling overweegt dat in de bestreden begripsbepaling een opsomming wordt gegeven van vormen van detailhandel in sport en spel. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, zijn niet slechts de artikelen die onder d van dit artikellid zijn genoemd, artikelen die op zichzelf minder passend zijn in dit perifere detailhandelsgebied, maar onder meer ook de artikelen die onder b zijn genoemd. Het percentage dat in dit artikel genoemd wordt, ziet evenwel alleen op de artikelen die onder d zijn genoemd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad met de regeling voor "specifieke vorm van detailhandel - 1", gelezen in samenhang met de begripsbepaling in artikel 1, lid 1.47 niet heeft bereikt wat hij heeft beoogd en dat het plan in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

6. Het beroep van NSI is gegrond. De aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" in de verbeelding en artikel 1, lid 1.47, van de planregels dienen te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om binnen zestien weken alsnog een passende regeling op te nemen voor de bestaande detailhandel op de gronden waarop de plandelen met de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" betrekking hebben. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Middelburg van 25 juni 2013, kenmerk 13-80, waarbij het bestemmingsplan "Mortiere" is vastgesteld voor zover dit betreft;

III. a. de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" in de verbeelding,

b. artikel 1, lid 1.47, van de planregels;

IV. draagt de raad van de gemeente Middelburg op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de hiervoor onder III genoemde planonderdelen en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Middelburg tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid NSI Volumineuze Detailhandel B.V. en de naamloze vennootschap NSI N.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, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Middelburg aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid NSI Volumineuze Detailhandel B.V. en de naamloze vennootschap NSI N.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde

griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van drs. M.H. Kuggeleijn-Jansen, ambtenaar van staat.

w.g. Koeman w.g. Kuggeleijn-Jansen
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2014