

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. De raad van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders van Teylingen (hierna: het gemeentebestuur),
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Meijer Plan Ontwikkeling Sassenheim B.V. (hierna: Meijer), gevestigd te Sassenheim, gemeente Teylingen,
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 januari 2014 heeft het college van gedeputeerde staten besloten de raad van de gemeente Teylingen een aantal aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 12 december 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Bedrijventerrein Oosthoutlaan".

Tegen dit besluit hebben het gemeentebestuur en Meijer beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 oktober 2014, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door R. van der Geest en mr. M. van Putten, beiden werkzaam bij de gemeente, Meijer, vertegenwoordigd door drs. P. Looije en F.J. Westerbeek, bijgestaan door mr. L. van Schie-Kooman, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door drs. J. Dijkema, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college om van de bevoegdheid gebruik te maken terughoudend. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Procedurele aspecten

2. Meijer betoogt dat de reactieve aanwijzingen ten onrechte zijn gegeven. Daartoe voert zij aan dat het de vraag is of het college een rechtsgeldige zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan, nu wegens het ontbreken van een stempel met datum van ontvangst getwijfeld kan worden aan de tijdigheid en omdat de zienswijze niet is ondertekend onduidelijk is of deze bevoegd namens het college naar voren is gebracht.

2.1. Het ontwerpplan heeft ter inzage gelegen van 22 augustus 2013 tot en met 2 oktober 2013. Desgevraagd heeft de raad de zienswijze, voorzien van een stempel met datum van binnenkomst, overgelegd. Blijkens de stempel is de naar voren gebrachte zienswijze van het college op

23 september 2013 binnengekomen bij de raad en derhalve tijdig. Verder is de zienswijze namens het college door ir. P.J.C.M. Murk opgesteld. Onder deze brief staat dat deze digitaal is vastgesteld, waardoor er geen fysieke handtekening in staat. Een handtekening dient ertoe dat duidelijk is wie het beroep heeft ingesteld en of dit de daartoe bevoegde persoon of functionaris is. Als er twijfel was geweest over de bevoegdheid van de opsteller van de zienswijze had de raad uit zorgvuldigheid een handtekening of machtiging moeten vragen en het college alsnog in de gelegenheid moeten stellen deze te overleggen. Dat is echter niet gebeurd. Aangezien de raad niet heeft verlangd dat de bevoegdheid voor het naar voren brengen van de zienswijze zou worden aangetoond, maar de zienswijze inhoudelijk heeft behandeld, kan aan de door de raad aangenomen bevoegdheid in beroep niet worden afgedaan. Dit betekent dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college in zoverre onbevoegd moet worden gehouden een reactieve aanwijzing te geven. Het betoog faalt.

Kleinschalige detailhandel

3. Bij het bestreden besluit heeft het college een reactieve aanwijzing gegeven met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, onder e, van de planregels, die ertoe strekt dat deze planregel niet langer deel uitmaakt van het plan.

Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plan in strijd met artikel 9, tweede lid, aanhef en onder e, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland (hierna: Verordening), zoals deze gold ten tijde van belang, meer dan 200 m² kleinschalige detailhandel mogelijk maakt.

3.1. Het gemeentebestuur betoogt dat deze reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven, omdat het plan beoogt bedrijfsgebonden ondergeschikte detailhandel toe te staan. Volgens het gemeentebestuur verschilt dit van zelfstandige detailhandel en is er dus geen strijd met de Verordening.

3.2. In het verweerschrift heeft het college erkend dat deze aanwijzing niet juist is. Nu het college 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 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Perifere detailhandel

4. Bij het bestreden besluit heeft het college reactieve aanwijzingen gegeven met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, sub 2 en artikel 3, lid 3.6, van de planregels, die ertoe strekken dat deze planregels geen deel uitmaken van het plan.

Het college heeft aan de reactieve aanwijzingen ten grondslag gelegd dat het plan hiermee voorziet in de ontwikkeling van bouwmarkten en tuincentra van meer dan 1.000 m² zonder dat hieraan een distributieplanologisch onderzoek (hierna: dpo) en een advies van het

Regionaal Economisch Overleg (hierna: REO) ten grondslag zijn gelegd. Dit is volgens het college in strijd met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening.

4.1. Het gemeentebestuur voert ten aanzien van de reactieve aanwijzing met betrekking tot de planregel die perifere detailhandel bij recht mogelijk maakt aan, dat de verplichting van een dpo en een advies van het REO niet geldt voor het eerste tuincentrum en voor de eerste bouwmarkt van maximaal 1.000 m². Nu door de reactieve aanwijzing in het geheel geen tuincentrum of bouwmarkt wordt mogelijk gemaakt, is de aanwijzing te verstrekkend.

Het gemeentebestuur en Meijer voeren ten aanzien van de reactieve aanwijzing met betrekking tot de planregel die perifere detailhandel mogelijk maakt via een wijzigingsbevoegdheid aan, dat als voorwaarde in de planregels is opgenomen dat het wijzigingsplan vergezeld dient te gaan van een dpo en een advies van het REO. Hiermee voldoet het plan volgens hen aan de Verordening en is het niet noodzakelijk voornoemde eisen al bij de vaststelling van het bestemmingsplan te stellen. Dat het college geen reactieve aanwijzing kan geven tegen het wijzigingsplan maakt dat volgens hen niet anders, nu voor het college ook de mogelijkheid bestaat om beroep in te stellen tegen het wijzigingsplan. Bovendien kan het college ook andere bevoegdheden toepassen, zoals de proactieve aanwijzing dan wel een inpassingsplan, aldus Meijer.

4.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, sub 2, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor ten hoogste 20% van die bestemming voor detailhandel in de volgende branches:

- tuincentra met een bruto vloeroppervlak van ten hoogste 1.000 m² per bouwperceel;
- bouwmarkten met een bruto vloeroppervlak van ten hoogste 1.000 m² per bouwperceel.

Ingevolge lid 3.6:

a. kan het college van burgemeester en wethouders het plan wijzigen en detailhandel toestaan in de volgende branches:

- tuincentra met een bruto vloeroppervlak groter dan 1.000 m² per bouwperceel;
- bouwmarkten met een bruto vloeroppervlak groter dan 1.000 m² per bouwperceel;

b. mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. het wijzigingsplan gaat vergezeld van een dpo. Uit het onderzoek moet blijken dat er geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur;
2. het wijzigingsplan gaat vergezeld van een positief advies van het REO; (...).

Ingevolge artikel 9, tweede 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 moet een bestemmingsplan dat een ontwikkeling van perifere detailhandel mogelijk maakt, zoals bedoeld in het tweede lid, onder b, c en d, bij detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.000 m² aan bruto vloeroppervlak vergezeld gaan van een dpo. Uit het advies moet blijken dat geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Tevens is ingevolge het vijfde lid advies nodig van het REO.

4.3. Wat betreft de reactieve aanwijzing met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, sub 2, van de planregels stelt de Afdeling vast dat die planregel bij recht per bouwperceel een tuincentrum toestaat van maximaal 1.000 m². Datzelfde geldt voor een bouwmarkt. Nu de bestemming "Bedrijf" tuincentra en bouwmarkten toelaat, het plangebied meerdere bouwpercelen kan omvatten en per bouwperceel een tuincentrum of bouwmarkt is toegestaan van maximaal 1.000 m², maakt het plan bij recht perifere detailhandel mogelijk van meer dan 1.000 m². Vaststaat dat de raad aan het plan geen dpo of een advies van het REO ten grondslag heeft gelegd. Gelet hierop heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, sub 2, van de planregels in strijd is met artikel 9, vijfde lid, van de Verordening.

Over het betoog dat de reactieve aanwijzing een te verstrekkend instrument is omdat als gevolg van de reactieve aanwijzing in het geheel geen tuincentrum of bouwmarkt wordt mogelijk gemaakt, oordeelt de Afdeling dat het systeem van de Wro, zoals dat tot uitdrukking komt in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro, zich in een dergelijk geval niet verzet tegen het geven van een reactieve aanwijzing die tot gevolg heeft dat minder mogelijk wordt dan waaraan de Verordening in de weg staat. Voor zover het gemeentebestuur ter zitting heeft verzocht zelf in de zaak te voorzien door een planregeling vast te stellen zodat in ieder geval een tuincentrum en bouwmarkt tot 1000 m² mogelijk wordt gemaakt, overweegt de Afdeling dat die bevoegdheid haar in deze procedure, waarin de reactieve aanwijzing ter toets staat, niet is gegeven.

Gelet op het voorgaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing voor artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, sub 2, van de planregels kunnen uitgaan. Het betoog faalt.

4.4. Wat betreft de reactieve aanwijzing met betrekking tot artikel 3, lid 3.6, van de planregels is niet in geschil dat met de wijzigingsbevoegdheid detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.000 m² mogelijk worden gemaakt en dat derhalve een dpo moet worden opgesteld en aan het REO advies moet worden gevraagd. Provinciale staten hebben het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geacht algemene regels in zake het aantal m² perifere detailhandel in artikel 9 van de Verordening op te nemen. Vast staat dat de raad aan het plan geen dpo of een advies van het REO ten grondslag heeft gelegd. Nu, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 oktober 2013 in zaak nr. 201211566/1/R4; www.raadvanstate.nl), artikel 3.9a van de Wro niet de mogelijkheid bevat tot het geven van een reactieve aanwijzing bij vaststelling van een wijzigingsplan heeft het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing kunnen uitgaan bij de vaststelling van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. De omstandigheid dat het opstellen van een dpo en het vragen om advies aan het REO als voorwaarde wordt gesteld in de wijzigingsbevoegdheid doet aan dit oordeel niet af.

In de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2014, in zaak nr. 201211520/1/R3, waar Meijer ter zitting naar verwijst, doet zich een ander geval voor, nu in dat geval artikel 2.1, tweede lid, van de Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening 2012) als voorwaarde in de wijzigingsbevoegdheid was opgenomen. Verder waren ook andere voorwaarden opgenomen, die naar het oordeel van de Afdeling als nadere invulling van de in artikel 2.1, tweede lid, van de Verordening 2012 neergelegde algemene zorgplicht voor de ruimtelijke kwaliteit konden worden aangemerkt. Mede in aanmerking genomen dat het uitgangspunt van de Verordening 2012 is dat het aan gemeentebesturen is om in concrete gevallen vorm te geven aan de in artikel 2.1, tweede lid, van de Verordening 2012 opgenomen algemene zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit, kon het college in die procedure niet worden gevolgd in het standpunt dat de in de planregels opgenomen voorwaarden en beperkingen onvoldoende waarborgen boden voor een zorgvuldig ruimtegebruik. Nu hieruit volgt dat de desbetreffende bepalingen uit de planregels niet in strijd waren met artikel 2.1 van de Verordening 2012 bracht dit mee dat in het bestreden besluit onvoldoende was gemotiveerd dat provinciale belangen door deze bepalingen onvoldoende werden gewaarborgd en het geven van een reactieve aanwijzing met betrekking tot deze bepalingen noodzakelijk maakten.

Verder overweegt de Afdeling dat het niet onredelijk wordt geacht dat het wijzigingsplan, afhankelijk van de omstandigheden, bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid, waarbij onder omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van een eerder gedaan onderzoek, aan de eisen van artikel 9, vijfde lid, van de Verordening moet voldoen en dat nogmaals aan dit artikel wordt getoetst.

Blijkens het aanwijzingsbesluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat een zogenoemde proactieve aanwijzing of een provinciaal inpassingsplan in dit geval geen geschikte instrumenten zijn om het provinciaal belang te beschermen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 15 april 2011, in zaak nr. 200902874/1/R3 (www.raadvanstate.nl), ligt het toepassen van deze instrumenten in de rede

voor ontwikkelingen die het provinciebestuur met het oog op een goede ruimtelijke ordening juist wenselijk of noodzakelijk acht, terwijl het in dit geval gaat om een ontwikkeling die het college wil tegengaan. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zijn standpunt dat het provinciaal belang onvoldoende kon worden beschermd door het toepassen van andere bevoegdheden dan het geven van een reactieve aanwijzing onvoldoende heeft gemotiveerd. Voorts overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat het college ook beroep kan instellen tegen een wijzigingsplan, niet maakt dat daarmee zijn vrijheid om te kiezen voor het geven van een reactieve aanwijzing is beperkt.

Gelet op het voorgaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing voor artikel 3, lid 3.6, van de planregels kunnen uitgaan. De betogen falen.

Conclusie en proceskosten

5. Gelet op het voorgaande is het beroep van Meijer ongegrond. Verder ziet de Afdeling in hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de reactieve aanwijzing met betrekking artikel 3, lid 3.1, onder e, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep van het gemeentebestuur is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

6. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op artikel 3, lid 3.1, onder e, van de planregels, onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling openstaat.

7. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van het beroep van Meijer bestaat geen aanleiding. Ten aanzien van het beroep van het gemeentebestuur is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Meijer Plan Ontwikkeling Sassenheim B.V. ongegrond;
- II. verklaart het beroep van raad van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders van Teylingen gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 21 januari 2014, voor zover daarbij ten aanzien van het door de raad bij besluit van 12 december 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Bedrijventerrein Oosthoutlaan" een reactieve aanwijzing is gegeven met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, onder e, van de planregels;
- IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan de raad van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders van Teylingen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

w.g. Van Ettekovén
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Matulewicz
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 januari 2015

45-661.

Verzonden: 28 januari 2015