

ECLI:NL:RVS:2013:638

Instantie Raad van State
Datum uitspraak 07-08-2013
Datum publicatie 07-08-2013
Zaaknummer 201208707/1/R4
Rechtsgebieden Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 juni 2012, nr. PZH-2012-340138852, heeft het college aan de raad een aanwijzing gegeven 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 24 mei 2012 vastgestelde bestemmingsplan "Park Vijfsluizen" (hierna: het plan).

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

201208707/1/R4.

Datum uitspraak: 7 augustus 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V., gevestigd te Rotterdam,
2. de raad van de gemeente Vlaardingen,
appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2012, nr. PZH-2012-340138852, heeft het college aan de raad een aanwijzing gegeven 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 24 mei 2012 vastgestelde bestemmingsplan "Park Vijfsluizen" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit hebben OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad beroep ingesteld.

Bij besluit van 20 december 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Park Vijfsluizen" gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 29 januari 2013 heeft het college aan de raad een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro met betrekking tot het besluit van 20 december 2012.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen over het besluit van 29 januari 2013 naar voren te brengen.

OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad hebben een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2013, waar OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V., vertegenwoordigd door ir. R. van Aaren, bijgestaan door mr. F.M.G.M. Leyendeckers en mr. N.A. Renssen, beiden advocaat te Amsterdam, de raad, vertegenwoordigd door C.C. Nootboom, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. S.W. Boot, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door drs. L.M.P. Berkemeijer en drs. P.B.H. Nijssen, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

De plannen en de reactieve aanwijzingen

1. De plannen zijn vastgesteld in verband met de beoogde realisering van een multifunctioneel park met kantoorfuncties en bijbehorende voorzieningen op bovenregionaal niveau bij het voormalige sportpark "Vijfsluizen" in Vlaardingen.

Wegens strijd met de Verordening Ruimte provincie Zuid-Holland zoals deze luidde ten tijde van het bestreden besluit van 26 juni 2012 (hierna: de verordening) heeft het college bij dat besluit een reactieve aanwijzing gegeven die ertoe strekt dat artikel 6, leden 6.1, onder a, 6.3.1, 6.3.2, en 6.4, alsmede artikel 1, leden 1.24 en 1.35 laatste opsomming: "grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting geen stoffering) met een brutovloeroppervlakte van minimaal 1.000 m²" van de planregels geen deel blijven uitmaken van het op 26 juni 2012 vastgestelde plan.

2. Met het opnieuw vastgestelde bestemmingsplan "Vijfsluizen" heeft de raad beoogd om onduidelijkheden in het plan te herstellen door - onder meer - de juiste Staat van wijzigingen bij het vaststellingsbesluit te voegen.

Het college heeft bij besluit van 29 januari 2013 aan de raad een reactieve aanwijzing gegeven die ertoe strekt dat artikel 6, leden 6.1, onder a, 6.3.1, 6.3.2, en 6.4, alsmede artikel 1, lid 1.26 van de regels van het bij het opnieuw vastgestelde bestemmingsplan "Park Vijfsluizen" geen deel blijven uitmaken van dit plan.

3. Het besluit van 29 januari 2013 is een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Nu het besluit van 29 januari 2013 niet geheel aan de beroepen tegemoet komt, hebben de beroepen mede betrekking op dat besluit.

Wettelijk kader

4. Ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wro, voor zover hier van belang, wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zes weken na de vaststelling bekendgemaakt, indien door het college een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen of indien de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp,

anders dan op grond van zienswijzen van het college. In zodanig geval zendt het college van burgemeester en wethouders na de vaststelling onverwijld langs elektronische weg het raadsbesluit aan het college.

Ingevolge het zesde lid, eerste volzin, kan het college, indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan, onverminderd andere aan hem toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de raad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Ingevolge de vierde volzin vermeldt het college in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan hem toekomende bevoegdheden te beschermen.

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro - voor zover hier van belang - kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, het college aan de raad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

De beroepen tegen het aanwijzingsbesluit van 26 juni 2012

5. Bij uitspraak van heden, in zaak nr. 201208706/1/R4, is het beroep tegen het opnieuw vastgestelde plan ongegrond verklaard zodat dit besluit, met de bekendmaking van deze uitspraak, onherroepelijk is geworden, behoudens voor zover het aanwijzingsbesluit van 29 januari 2013 hierop ziet.

Hieruit volgt dat het besluit van de raad van 24 mei 2012, en daarmee het aanwijzingsbesluit van 26 juni 2012 - dat immers naar aanleiding van het besluit van 24 mei 2012 is genomen - geen betekenis meer hebben. Onder deze omstandigheden en nu ook overigens niet is gebleken van enig belang bij een inhoudelijke bespreking van hun beroep tegen het aanwijzingsbesluit van 26 juni 2012 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad in zoverre geen procesbelang meer hebben.

In verband hiermee dienen de beroepen van OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad niet-ontvankelijk te worden verklaard voor zover gericht tegen het besluit van 26 juni 2012.

De beroepen tegen het aanwijzingsbesluit van 29 januari 2013

6. De raad betoogt dat het reguleren van detailhandel waarin artikel 9 van de verordening voorziet, niet kan worden aangemerkt als een provinciaal belang. Het betreft hier volgens de raad een regionaal belang dat reeds in het regionale detailhandelsbeleid van de Stadsregio Rotterdam wordt gereguleerd en daarom niet in de verordening mag worden gereguleerd.

6.1. Het betoog van de raad strekt tot onverbindendverklaring van artikel 9 van de verordening. De Afdeling overweegt dat aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals hier aan de orde, slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift dan wel in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2011, in zaak nr. 201005138/1/R3) is, voor het antwoord op de vraag of een bepaald belang een provinciaal belang is, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.

Niet valt in te zien dat provinciale staten het, met het oog op een goede ruimtelijke ordening, ten onrechte noodzakelijk hebben geacht om ter bescherming van provinciale belangen algemene regels in de verordening op te nemen over het provinciale detailhandelsbeleid dat als doelstelling heeft de

detailhandelsstructuur te versterken en de dynamiek in de sector te bevorderen. Dat voor het plangebied ook regionaal detailhandelsbeleid geldt, doet er niet aan af dat bovengemeentelijke aspecten kleven aan de regulering van detailhandel, zodat zij gelet op voornoemde uitspraak van 16 februari 2011 een provinciaal belang aanwezig konden achten. Dat hiermee tevens regionale belangen zijn gemoeid, doet daar niet aan af. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zijn getreden buiten de hun in artikel 4.1 van de Wro gegeven regelgevende bevoegdheid. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 9 van de verordening onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.

7. OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. betogen dat uit het aanwijzingsbesluit onvoldoende blijkt waarom het college niet heeft gekozen voor het inzetten van andere wettelijke instrumenten.

7.1. Blijkens het aanwijzingsbesluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat een zogenoemde proactieve aanwijzing en provinciaal inpassingplan 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, 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 heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 20 oktober 2010 in zaak nr. 200910210/1/R1) dat het feit dat het college ook beroep had kunnen instellen tegen de vaststelling van het bestemmingsplan niet betekent dat daarmee zijn vrijheid om te kiezen voor het geven van een reactieve aanwijzing is beperkt.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met het vierde lid, van de Wro. Dit betoog faalt.

8. OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. betogen dat het college niet bevoegd is tot het geven van deze aanwijzing, omdat uit de zienswijze die het college naar aanleiding van het ontwerpplan tegen het plan naar voren heeft gebracht, onvoldoende blijkt op welke wijze het plan moet worden aangepast om een aanwijzing te voorkomen. In dat verband wijzen zij er op dat de verordening geen definitie van de begrippen "grootschalige detailhandel" en "perifere detailhandel" bevat, zodat onduidelijk is hoe deze begrippen uit het bestemmingsplan in overeenstemming konden worden gebracht met de verordening.

8.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 19 oktober 2011, in zaak nr. 200907617/1/R3 (www.raadvanstate.nl), dient het college in de zienswijze duidelijk aan te geven op welke onderdelen de raad het plan bij de vaststelling dient te wijzigen ten opzichte van het ontwerp om een reactieve aanwijzing te voorkomen.

8.2. Ingevolge artikel 9, derde lid, van de verordening, wordt onder perifere detailhandel, bedoeld in lid 2 onder a en b, verstaan:

- a. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;
- b. detailhandel in zeer volumineuze goederen;
- c. tuincentra;
- d. bouwmarkten;
- e. grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en stoffering) met een bruto vloeroppervlak van minimaal 1.000 m².

8.3. In zijn zienswijze naar aanleiding van het ontwerpplan heeft het college er onder meer op gewezen dat het ontwerpplan zowel gewone detailhandel van 500 m² tot maximaal 1.500 m² als grootschalige

detailhandel tot maximaal 15.000 m² bvo mogelijk maakt. Dit is volgens het college in strijd met artikel 9 van de verordening nu in het plangebied alleen ondergeschikte detailhandel tot een maximum van 200 m² mag worden toegestaan. Het college heeft de raad er op gewezen dat de begripsomschrijving van grootschalige detailhandel in de planregels in overeenstemming dient te worden gebracht met de verordening. Naar het oordeel van de Afdeling is de zienswijze van het college duidelijk gericht tegen detailhandel anders dan ondergeschikte detailhandel tot een maximum van 200 m², die in het gewijzigd vastgestelde plan mogelijk is gemaakt in artikel 6 van de planregels. Anders dan OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. kennelijk veronderstellen, bevat de verordening, zoals blijkt uit 8.2, wel een omschrijving van wat in de verordening wordt verstaan onder "perifere detailhandel". In artikel 9 van de verordening wordt het begrip "grootschalige detailhandel" niet gebruikt. Duidelijk is dan ook dat de zienswijze ertoe strekt dat het plan niet in strijd met artikel 9 van de verordening perifere detailhandel als bedoeld in de verordening mogelijk maakt en dat, voor zover die strijd voortkomt uit de begripsomschrijving van "grootschalige detailhandel" in het plan, deze begripsomschrijving zodanig moet worden aangepast dat die strijd wordt opgeheven.

Gelet op het vorenstaande geeft het aangevoerde de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat uit de zienswijze onvoldoende blijkt in welke zin het plan moest worden aangepast om een reactieve aanwijzing te voorkomen. Gelet hierop is voldaan aan de voorwaarde van artikel 3.8, zesde lid, van de Wro, gelezen in samenhang met het vierde lid. Het betoog faalt.

9. Volgens OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad zijn er geen provinciale belangen die in dit geval het geven van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening rechtvaardigen. Het in de aanwijzing genoemde belang van het versterken van de bestaande detailhandelstructuur is volgens de raad weliswaar ruimtelijk relevant maar is niet zonder meer een provinciaal belang. Volgens de raad zijn de in de aanwijzing genoemde belangen leegstand in de detailhandel en omzetsdaling bij de bestaande detailhandel niet ruimtelijk relevant en daarom niet aan te merken als provinciale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening bescherming verdienen.

9.1. Het college is terecht ervan uitgegaan dat leegstand in de detailhandel een ruimtelijk relevant aspect betreft (vergelijk onder meer het overwogene onder 2.3 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2011 in zaak nr. 201009466/1/R4; www.raadvanstate.nl).

De reactieve aanwijzing is gebaseerd op hetgeen de verordening in artikel 9 regelt omtrent detailhandel. Gelet op de omvang van het plangebied en van de gewenste mogelijkheden voor detailhandel daarbinnen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid de handhaving van de verordening op dit punt als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken.

De Afdeling overweegt voorts dat uit de redactie van het aanwijzingsbesluit niet blijkt dat het college de omzetsdaling bij de bestaande detailhandel als provinciaal belang heeft aangemerkt en ten grondslag heeft gelegd aan zijn besluit. Weliswaar is omzetsdaling in de overwegingen van het bestreden besluit genoemd, maar de Afdeling begrijpt deze passage aldus dat het college op de omzetsdaling heeft gewezen in verband met de snel oplopende leegstand in de detailhandel en de door het college geuite verwachting dat deze leegstand in de toekomst, mede onder invloed van het internet, fors zal toenemen.

10. OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad betogen dat de in het plan vervatte detailhandelsmogelijkheden waarop de aanwijzing ziet niet in strijd zijn met de verordening. Zij voeren daartoe aan dat deze mogelijkheden niet bij recht maar via afwijkingsbevoegdheden zijn toegestaan. Bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheden kunnen volgens hen indien nodig rechtsmiddelen worden aangewend. Verder mag, in overeenstemming met de vereisten uit de verordening, alleen van de afwijkingsbevoegdheid in artikel 6, leden 6.3.1 en 6.3.2 van de planregels gebruik worden gemaakt indien voor het betreffende project een distributieplanologisch onderzoek (hierna: DPO) aanwezig is waaruit blijkt dat geen sprake is van ontwrichting van het voorzieningenniveau. Daarnaast dient bovendien een advies van het Regionaal Economisch Overleg (hierna: het REO) te worden opgesteld. Ten slotte stelt de raad dat het plan, in overeenstemming met de verordening, regels bevat die voorzien in een beperking van de verkoop van nevenassortiment. Gelet op deze afwijkingsvoorwaarden worden volgens OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad, ook indien eventueel sprake zou zijn van strijd met de letterlijke bewoordingen van de verordening, de provinciale belangen gewaarborgd.

10.1. Het college constateert in het aanwijzingsbesluit dat Vijfsluizen buiten de op kaart 7 bij de verordening aangewezen opvanglocaties voor perifere detailhandel is gelegen. Gelet hierop mag, zo stelt het college, perifere detailhandel in het plan mogelijk gemaakt worden mits het gaat om vestiging van een individueel bedrijf zoals neergelegd in artikel 9, tweede lid, onder b, van de verordening en het bovendien gaat om de categorieën perifere detailhandel zoals opgenomen in het derde lid, onder a, b, c en d. Nu in artikel 6, lid 6.3.1 van de planregels meer dan één individueel bedrijf in perifere detailhandel mogelijk wordt gemaakt is dit lid in strijd met de verordening.

Grootschalige detailhandel, zoals opgenomen in artikel 1, lid 1.26 en artikel 6, leden 6.1, onder a, 6.3.2 en 6.4 van de planregels wordt in de verordening volgens het college geheel uitgesloten zodat het plan volgens het college wat deze artikelen betreft in strijd is met de verordening.

10.2. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de verordening wijzen bestemmingsplannen 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 bestemmingsplannen die de volgende ontwikkelingen mogelijk maken:

(...)

b. perifere detailhandel, zoals bedoeld in lid 3, onder a, b, c en d, buiten de op kaart 7 aangewezen opvanglocaties voor perifere detailhandel, mits het gaat om de vestiging van een individueel bedrijf en geen nieuwe perifere detailhandelsconcentratie ontstaat en voorzover vestiging plaatsvindt op een bedrijventerrein het aandeel van bedrijven in perifere detailhandel niet meer bedraagt dan 10% van het totale oppervlak van het bedrijventerrein.

(...)

Ingevolge het derde lid wordt onder perifere detailhandel, bedoeld in lid 2 onder a en b, verstaan:

- a. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;
- b. detailhandel in zeer volumineuze goederen;
- c. tuincentra;
- d. bouwmarkten;
- e. grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en stoffering) met een bruto vloeroppervlak van minimaal 1.000 m².

Ingevolge het zesde lid dienen bestemmingsplannen die ontwikkelingen van perifere detailhandel mogelijk maken, zoals bedoeld in lid 2 onder a en b en lid 3 onder b, c, d en e bij detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.000 m² (bruto vloeroppervlak) vergezeld te gaan 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 REO.

Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de verordening wordt onder detailhandel verstaan een inrichting voor het bedrijfsmatig te koop aanbieden, verkopen, verhuren en leveren van goederen aan personen die goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

10.3. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder a en c, van de regels van het bij besluit van 20 december 2012 vastgestelde plan zijn de voor de bestemming "Gemengd" aangewezen gronden bestemd voor grootschalige onderscheidenlijk perifere detailhandel.

Ingevolge lid 6.2.2, onder g, mag de brutovloeroppervlakte van perifere detailhandel voor één individueel bedrijf maximaal 1.000 m² mag bedragen;

Ingevolge lid 6.2.2, onder h, mag de brutovloeroppervlakte van grootschalige detailhandel maximaal 0 m² bedragen;

Ingevolge lid 6.3.1 zijn burgemeester en wethouders bevoegd een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bepaalde in lid 6.2.2 onder g voor meer dan één individueel bedrijf in perifere detailhandel en/of een groter oppervlak aan perifere detailhandel dan 1.000 m², mits:

- a. een distributie-planologisch onderzoek voor het onderhavige project aanwezig is waaruit blijkt dat geen sprake is van een ontwrichting van het voorzieningenniveau;
- b. positief advies voorligt van het REO van de Stadsregio Rotterdam;
- c. de gezamenlijke oppervlakte (gerealiseerd dan wel vergund) aan perifere en grootschalige detailhandel nooit meer mag bedragen dan 10.000 m².

Ingevolge lid 6.3.2 zijn burgemeester en wethouders bevoegd een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bepaalde in 6.2.2 onder h voor grootschalige detailhandel, mits:

- a. de grootschalige detailhandel zich beperkt tot de branches elektronica, sport- en sportspecialzaken en supermarkt;
- b. een distributie-planologisch onderzoek voor het onderhavige project aanwezig is waaruit blijkt dat geen sprake is van een ontwrichting van het voorzieningenniveau;
- c. positief advies voorligt van het REO van de Stadsregio Rotterdam;
- d. de gezamenlijke oppervlakte (gerealiseerd dan wel vergund) aan perifere en grootschalige detailhandel nooit meer mag bedragen dan 10.000 m².

Ingevolge lid 6.4 zijn burgemeester en wethouders bevoegd een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bepaalde in lid 6.3.2 onder a voor het vestigen van andere branches indien uit distributie-planologisch onderzoek blijkt dat er geen sprake is van de ontwrichting van de detailhandelsstructuur.

Ingevolge artikel 1, lid 1.26 van de planregels dient onder grootschalige detailhandel te worden verstaan: detailhandel met een minimum brutovloeroppervlakte van 1.000 m² per vestiging, in goederen anders dan voorzien onder lid 1.35 perifere detailhandel;

Ingevolge lid 1.35 dient onder perifere detailhandel te worden verstaan:

-detailhandel in zeer volumineuze goederen: auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering, tenten, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen;

-tuincentra;

-bouwmarkten.

10.4. Vast staat dat het plangebied betrekking heeft op gronden als bedoeld in artikel 9, eerste lid van de verordening. Dit betekent dat het plan geen nieuwe detailhandel mogelijk mag maken, behoudens de uitzonderingen neergelegd in het tweede lid. Ingevolge het eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, onder b, mag het plan uitsluitend perifere detailhandel als bedoeld in het derde lid onder a, b, c, en d, mogelijk maken, waarbij onder meer als voorwaarde geldt dat het gaat om de vestiging van een individueel bedrijf. Ingevolge artikel 6, lid 6.3.1 van de planregels is het mogelijk om meer dan één individueel bedrijf in de categorie perifere detailhandel te realiseren. Gelet hierop heeft het college terecht gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met de verordening.

In de verordening wordt geen onderscheid gemaakt tussen bij recht geboden mogelijkheden en afwijkingsbevoegdheden. De verordening bevat voorts geen uitzondering op dit verbod voor gevallen waarin de vereisten voor het verkrijgen van een ontheffing van de verordening in een bestemmingsplan als voorwaarde zijn opgenomen. Gelet hierop geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het college ten onrechte heeft gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met de verordening.

11. OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. hebben ter zitting betoogd dat het college het aanwijzingsbesluit had moeten baseren op het nieuwe detailhandelsbeleid zoals opgenomen in de herziene verordening, welk beleid meer mogelijkheden biedt voor detailhandel.

11.1. Het college heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hij het niet nodig heeft geacht vooruit te lopen op de toegestane detailhandel volgens artikel 9 van de herziene verordening, nu de herziene verordening op dit punt volgens het college niet veel ruimhartiger is dan de voorheen geldende verordening. De versoepeling ziet volgens het college op de uitbreiding van de categorieën nieuwe perifere detailhandel die buiten bestaande winkelgebieden mogen worden gevestigd. Daarnaast is de beperking dat buiten bestaande winkelgebieden slechts één bedrijf in perifere detailhandel mag worden gevestigd, geschrapt. Dat laatste betekent volgens het college dat een aanwijzingsbesluit thans niet meer zou zien op artikel 6, lid 6.3.1 van de planregels. Daarentegen zou het aanwijzingsbesluit moeten zien op artikel 1, lid 1.35, nu de opsomming van categorieën van perifere detailhandel daarin niet in overeenstemming is met de herziene verordening. Voorts is vestiging van grootschalige detailhandel in de herziene verordening wederom uitgesloten, op grond waarvan het aanwijzingsbesluit nog wel zou zien op artikel 6, lid 6.3.2, aldus het college.

11.2. De Afdeling overweegt dat het aanwijzingsbesluit is gebaseerd op de verordening die op dat moment gold. De herziene verordening is op 30 januari 2013 vastgesteld en op 13 februari 2013 in werking getreden en was derhalve ten tijde van het nemen van het aanwijzingsbesluit in werking getreden noch vastgesteld. De herziene verordening kent een iets ruimere regeling voor perifere detailhandel dan de verordening waarop het bestreden besluit is gebaseerd, zodat een reactieve aanwijzing van het college gebaseerd op de herziene verordening niet zou zien op artikel 6, lid 6.3.1 van de planregels. Het, anticiperend op de herziene verordening, schrappen van dit lid uit het aanwijzingsbesluit door het college zou evenwel niet mogelijk zijn geweest zonder het aanwijzingsbesluit op andere punten aan te passen, zo blijkt uit de hierboven weergegeven uiteenzetting van het college.

Gelet op het voorgaande valt niet in te zien dat het college het aanwijzingsbesluit niet op de geldende verordening heeft mogen baseren en daarentegen gehouden was te anticiperen op de toekomstige wijziging.

12. Overigens staat het de raad vrij om, voor zover de herziene verordening meer ruimte biedt om detailhandel mogelijk te maken, te bezien in hoeverre door een herziening van het bestemmingsplan "Park Vijfsluizen" van deze ruimte gebruik kan worden gemaakt.

Conclusie

13. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Proceskosten

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de besloten vennootschappen OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 26 juni 2012, nr. PZH-2012-340138852;

II. verklaart de beroepen van de besloten vennootschappen OVG Real Estate B.V. en OVG Landbank B.V. en de raad voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Van Steenbergen

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 augustus 2013

528-685.