

ECLI:NL:RVS:2014:1954

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	28-05-2014
Datum publicatie	28-05-2014
Zaaknummer	201400462/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 26 november 2013, kenmerk PZH 2013-443160131, heeft het college besloten de raad van de gemeente Den Haag een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ertoe strekkende dat artikel 1, lid 1.33, artikel 4, lid 4.1, onder a en artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Laakhaven Megastores e.o.", zoals dat door de raad bij besluit van 17 oktober 2013 gewijzigd is vastgesteld.</p>
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2014/549

Uitspraak

201400462/1/R4.

Datum uitspraak: 28 mei 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het gemeentebestuur),
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ING Vastgoed Ontwikkeling B.V., gevestigd te Amsterdam,

appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2013, kenmerk PZH 2013-443160131, heeft het college besloten de raad van de gemeente Den Haag een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ertoe strekkende dat artikel 1, lid 1.33, artikel 4, lid 4.1, onder a en artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Laakhaven Megastores e.o.", zoals dat door de raad bij besluit van 17 oktober 2013 gewijzigd is vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben het gemeentebestuur en ING beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

ING heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 april 2014, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door mr. R. Sakkee en J.E. Leenders, beiden werkzaam bij de gemeente, ING, vertegenwoordigd door mr. L.T. van Wees en mr. J.B.G. Waesberghe, bijgestaan door mr. G. Koop, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. I.R.A.H.C. Delsing, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

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.

Bestemmingsplan

2. Het plan voorziet onder meer in een juridisch-planologische regeling voor het bestaande Megastores-gebouw en in de interne herinrichting van de Megastores door de historisch bepaalde branchering van detailhandelszaken, de aanvulling van deze branchering met een wijkwinkelcentrum ten behoeve van het stadsdeel Laak en de toevoeging van enkele nieuwe functies. Het plangebied ligt in Laakhaven Centraal dat onderdeel is van het stadsdeel Laak in het zuidoosten van Den Haag. Het gebied wordt begrensd door het emplacement van het NS-station Hollands spoor, het Leeghwaterplein, de Van der Kunstraat en de Leeghwaterstraat.

2.1. Aan het zuidwestelijk gelegen deel van de gronden waarop de Megastores zijn gevestigd is de bestemming "Detailhandel 1" toegekend en het noordoostelijk gelegen deel van die gronden heeft de bestemming "Detailhandel 2".

Ingevolge artikel 1, lid 1.33, van de planregels wordt verstaan onder perifere detailhandel: detailhandel in volumineuze goederen voor wonen inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en -stoffering, met uitzondering van bouwmarkten en tuincentra, en in brand- en explosiegevaarlijke stoffen, met uitzondering van detailhandel in vuurwerk.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder a, zijn de op de plankaart voor "Detailhandel 1" aangewezen gronden bestemd voor perifere detailhandel waarvan het totaal netto vloeroppervlak niet minder dan 30.000 m² mag bedragen en het totaal netto vloeroppervlak in deze bestemming en de bestemming "Detailhandel 2" tezamen niet meer dan 47.500 m² mag bedragen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder a, zijn de op de plankaart voor "Detailhandel 2" aangewezen gronden bestemd voor perifere detailhandel waarvan het totaal netto vloeroppervlak niet meer dan 8.000 m² mag bedragen en het totaal netto vloeroppervlak in deze bestemming en de bestemming "Detailhandel 1" tezamen niet meer dan 47.500 m² mag bedragen.

Reactieve aanwijzing

3. De reactieve aanwijzing strekt ertoe dat voornoemde planregels geen onderdeel blijven uitmaken van het plan en heeft als doel te voorkomen dat ter plaatse van de Megastores perifere detailhandel met een bruto vloeroppervlak minder dan 1.000 m² wordt toegestaan. Daartoe is overwogen dat het toestaan van perifere detailhandel met een minder groot bruto vloeroppervlak dan 1.000 m² in strijd is met artikel 9, tweede lid, onder d, van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland zoals deze op 30 januari 2013 is vastgesteld (hierna: Verordening Ruimte).

3.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte 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 onder meer de volgende ontwikkelingen mogelijk maakt:

(...)

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;

(...).

De beroepen

Systeem van de Wro en provinciaal belang

4. Het gemeentebestuur voert aan dat de reactieve aanwijzing in strijd met het systeem van de Wro is gegeven, omdat het gemeentebestuur leidend is in de bestemmingsplanprocedure. Volgens het gemeentebestuur is geen op de onderhavige situatie toegesneden motivering van het provinciaal belang gegeven en is niet gebleken van bovengemeentelijke aspecten en ruimtelijk relevante belangen.

4.1. Het college stelt onder verwijzing naar enkele uitspraken dat de Afdeling eerder heeft geconcludeerd dat er bovengemeentelijke aspecten kleven aan de regulering van detailhandel en dat een provinciaal belang daarom ook in dit geval aanwezig is. Artikel 9 is niet onverbindend verklaard wegens strijd met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Voorts valt volgens het college uit die uitspraken af te leiden dat leegstand in de detailhandel een ruimtelijk relevant aspect is. Aan de reactieve aanwijzing liggen volgens het college ruimtelijke overwegingen ten grondslag, zoals de ruimtelijke kwaliteit, de bereikbaarheid van de voorzieningen en de toenemende leegstand en leefbaarheid van de bestaande centra.

4.2. 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. 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, - 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.

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

Verder heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 7 augustus 2013, zaak nr. 201208707/1/R4), dat 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 Ruimte op te nemen over het provinciale detailhandelsbeleid dat als doelstelling heeft de detailhandelsstructuur te versterken en de dynamiek in de sector te bevorderen. Aan de regulering van detailhandel kleven bovengemeentelijke aspecten zodat het college een provinciaal belang aanwezig heeft kunnen achten. In die uitspraak is voorts overwogen dat leegstand in de detailhandel een ruimtelijk relevant aspect betreft. Aan de onderhavige reactieve aanwijzing ligt de overweging ten grondslag dat door recente ontwikkelingen in de detailhandelssector in toenemende mate verschuiving van koopstromen optreedt en het risico op leegstand op detailhandelslocaties toeneemt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid de handhaving van de Verordening Ruimte op dit punt als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. Het betoog faalt.

Strijd met Verordening Ruimte

5. Het gemeentebestuur en ING betogen dat het plan niet in strijd was met de Verordening Ruimte. Zij voeren hiertoe aan dat het winkelcentrum Megastores een bestaande winkelconcentratie is als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte, omdat het winkelcentrum sinds 1993 wordt geëxploiteerd, het hiervoor geldende bestemmingsplan "Laakhaven" uit 1993 het winkelcentrum reeds mogelijk maakte en in 2008 vrijstelling is verleend voor het veranderen van het gebruik van een deel van het winkelcentrum in een wijkwinkelcentrum.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de Megastores niet vallen onder het begrip "bestaande winkelconcentraties in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra" als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte, omdat deze locatie is aangewezen als "opvanglocatie voor perifere detailhandel".

5.2. Op kaart 7 behorend bij de Verordening Ruimte zijn de Megastores aangewezen als "opvanglocatie voor perifere detailhandel". Vast staat dat het begrip "bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra" in de Verordening Ruimte niet wordt gedefinieerd. In de toelichting bij artikel 9 van de Verordening Ruimte is vermeld dat het detailhandelsbeleid van de provincie als doelstelling heeft de detailhandelsstructuur te versterken en de dynamiek in de sector te bevorderen. Uitgangspunt daarbij is dat nieuwe detailhandel gevestigd moet worden in de bestaande winkelgebieden in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra.

Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Verordening Ruimte worden onder bestaande functies en bebouwing begrepen functies en bebouwing die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening rechtmatig aanwezig zijn, of waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening vrijstelling of bouwvergunning is verleend dan wel een aanvraag om vrijstelling of bouwvergunning is ingediend die kan worden verleend, of die in overeenstemming met deze verordening tot stand zijn gekomen, of waarvoor ontheffing van deze verordening is verleend of wordt geacht te zijn verleend. In alle andere gevallen is sprake van nieuwe functies en nieuwe bebouwing. Onder nieuwe functies of nieuwe bebouwing wordt ook begrepen uitbreiding van bestaande functies en bestaande bebouwing, tenzij anders is bepaald of de bepaling zich daartegen verzet.

5.3. Gelet op de uitleg die in artikel 1, vierde lid, van de Verordening Ruimte aan het begrip "bestaande functies en bebouwing" wordt gegeven, ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het winkelcentrum Megastores een bestaande winkelconcentratie is als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte. Hierbij is van belang dat het winkelcentrum reeds gedurende ongeveer 20 jaar aanwezig is en de gronden in het hiervoor geldende plan uit 1993 reeds bestemd waren voor detailhandel. Voorts ligt deze bestaande winkelconcentratie binnen de centrumring aan de zuidzijde van het centrum van Den Haag, in het centrum van de wijk Laakhavens en in een winkelcentrum dat gedeeltelijk wijkgebonden is. Naar het oordeel van de Afdeling maakt de aanwijzing van dit gebied als "opvanglocatie voor perifere detailhandel" op kaart 7 van de Verordening Ruimte, anders dan het college in het verweerschrift stelt, niet dat het winkelcentrum Megastores geen bestaande winkelconcentratie is. Uit de Verordening Ruimte volgt niet dat een bestaande winkelconcentratie een winkelgebied is waar uitsluitend bepaalde detailhandelsbranches voorkomen of waarbij de detailhandelsvestigingen een bepaalde omvang hebben. Ter zitting heeft het college erkend dat een opvanglocatie voor perifere detailhandel een bestaande winkelconcentratie kan zijn.

5.4. Gelet op het voorgaande was het plan in zoverre niet in strijd met de in artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte opgenomen verbodsbepaling. Aan de uitzondering op dit verbod van artikel 9, tweede lid, onder d, wordt derhalve niet toegekomen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het provinciaal belang ter zake van het detailhandelsbeleid het geven van een reactieve aanwijzing ten aanzien van artikel 1, lid 1.33, artikel 4, lid 4.1, onder a, en artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maakt. Het betoog slaagt. Gelet hierop behoeft hetgeen het gemeentebestuur en ING overigens hebben aangevoerd geen bespreking.

Conclusie

6. Gelet op hetgeen is overwogen in 5.3 en 5.4, zijn de beroepen van het gemeentebestuur en ING gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro te worden vernietigd.

7. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van artikel 1, lid 1.33, artikel 4, lid 4.1, onder a, en artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de

Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden die terzake een zienswijze naar voren hebben gebracht of aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dit niet te hebben gedaan, beroep bij de Afdeling openstaat.

8. Het college dient ten aanzien van ING 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 het beroep van het gemeentebestuur niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ING Vastgoed Ontwikkeling B.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 26 november 2013, kenmerk PZH-2013-443160131;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ING Vastgoed Ontwikkeling 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;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ING Vastgoed Ontwikkeling B.V..

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Postma, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Postma
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2014

539-780.