

Uitspraak 201211527/1/R4

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 4 september 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Alblasserdam
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201211527/1/R4.

Datum uitspraak: 4 september 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A], gevestigd te [plaats], Rigam B.V., gevestigd te Middelharnis, [appellante B], gevestigd te [plaats], Stemar Bouwmarkt H.I. Ambacht B.V., gevestigd te Hendrik-Ido-Ambacht, Eswi Bouwmarkt Zwijndrecht B.V., gevestigd te Zwijndrecht, Intratuin Hendrik Ido Ambacht B.V., gevestigd te Hendrik-Ido-Ambacht, en [appellante C], gevestigd te Alblasserdam, (hierna: [appellante] en anderen),

en

de raad van de gemeente Alblasserdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Werkgebied Alblasserdam" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en anderen, Hornbach Bouwmarkt Nederland B.V. en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juni 2013, waar [appellante] en anderen, vertegenwoordigd door mr. A. Kaspers, advocaat te Amsterdam, en door R.J.H. Poppelier, en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.J. Breeman, advocaat te Rotterdam, en door A. de Jong, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is Hornbach Bouwmarkt Nederland B.V., vertegenwoordigd door mr. G.H.J. Heutink, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

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. Het plan bevat een actuele juridisch-planologische regeling voor de bedrijventerreinen van Alblasserdam met uitzondering van het terrein Haven-Zuid en het Containertransferium.

Ontvankelijkheid

3. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

[appellante] en anderen hebben geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat luidde ten tijde van belang, in samenhang gelezen met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die tegen het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep is slechts ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de wijzigingen die ten opzichte van het ontwerpplan zijn aangebracht, waarbij het aannemelijk is dat [appellante] en anderen hierdoor in een ongunstiger positie zijn geraakt. Deze wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan omvatten, voor zover hier van belang, de toekenning van de aanduiding "detailhandel perifeer" niet alleen aan het bouwvlak maar aan het gehele terrein van Hornbach en het schrappen van de beperking van het maximumvloeroppervlak tot 10.000 m².

Omvang verkoopvloeroppervlak

4. [appellante] en anderen voeren aan dat aan het niet toekennen van de aanduiding "vvo 10.000 m²" aan het terrein van Hornbach ten grondslag is gelegd dat de op 15 februari 2012 aan Hornbach verleende omgevingsvergunning in het plan moet worden verwerkt. Volgens hen is het plan aldus niet deugdelijk gemotiveerd. Daartoe betogen zij dat deze omgevingsvergunning voorziet in een uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak met 2.037 m². Het plan voorziet ten opzichte van de in 2005 vergunde situatie echter in een uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak van 4.174 m². Bovendien is de op 15 februari 2012 verleende omgevingsvergunning niet onherroepelijk, aldus [appellante] en anderen.

4.1. De raad betoogt dat de verleende omgevingsvergunning betrekking heeft op 2.000 m². De overige extra meters verkoopvloeroppervlakte hebben volgens de raad betrekking op de legalisatie van een deel van de zogenoemde Groene Golf.

4.2. De Afdeling stelt vast dat de op 15 februari 2012 verleende omgevingsvergunning betrekking heeft op een uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak met 2.037 m². De legalisatie van de Groene Golf betreft ongeveer 1.000 m². Gelet hierop heeft de raad de uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak in het bestemmingsplan met 4.174 m² niet deugdelijk gemotiveerd. Het betoog slaagt.

Strijd met Verordening Ruimte

5. [appellante] en anderen voeren aan dat de uitbreiding van Hornbach in strijd is met artikel 9 van de Verordening Ruimte van Zuid-Holland, gewijzigd bij besluit van 23 februari 2011 en bij besluit van 29 februari 2012. In ieder geval is volgens hen ten onrechte geen advies gevraagd aan het Regionaal Economisch Overleg (REO).

5.1. De raad betoogt dat artikel 9, zesde lid, van de Verordening Ruimte slechts van toepassing is op nieuwvestiging van bedrijven. De raad wijst er daartoe op dat artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, betrekking heeft op de vestiging van een individueel bedrijf. De raad heeft echter een distributieplanologisch onderzoek laten uitvoeren, waaruit blijkt dat geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Ook heeft de raad aandacht besteed aan ruimtelijke aspecten, zoals parkeren en verkeer. Tot deze aspecten moet ook het advies van het REO zich beperken, aldus de raad. Volgens de raad verzet artikel 9, zesde lid, zich ertegen dat voor toepassing van deze bepaling onder nieuwe functies ook bestaande functies worden verstaan. De raad verwijst voorts naar de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2013 in zaaknr. [201112181/1/R4](http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=75...) en betoogt dat de onderhavige situatie daarmee vergelijkbaar is. De raad heeft ten slotte ter zitting aangevoerd dat het REO inmiddels heeft vergaderd. De raad heeft de strekking van het advies vermeld en daarop ter zitting een reactie gegeven.

5.2. Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Verordening Ruimte wordt onder nieuwe functies of nieuwe bebouwing ook begrepen uitbreiding van bestaande functies en bestaande bebouwing, tenzij anders is bepaald of de bepaling zich daartegen verzet.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte 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, aanhef en onder b, is het bepaalde in het eerste lid niet van toepassing op bestemmingsplannen die perifere detailhandel mogelijk maken zoals bedoeld in het derde lid, 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, voor zover 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, zoals bedoeld in het tweede lid, onder a en b, het volgende verstaan:

- a) detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;
- b) detailhandel in zeer volumineuze goederen: auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering, tenten, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen;
- 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 het tweede lid, onder a en b, en het derde lid, onder b, c, d en e, bij detailhandelontwikkelingen 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.

5.3. De Afdeling overweegt dat het plan een uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak van Hornbach mogelijk maakt, doordat het bestemmingsplan, anders dan de op 19 mei 2005 verleende vrijstelling op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, geen beperking van het verkoopvloeroppervlak tot 10.000 m² bevat. Volgens de Afdeling moet deze uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak worden aangemerkt als een uitbreiding van een bestaande functie in de zin van artikel 1, vierde lid, van de Verordening Ruimte. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling sprake van nieuwe detailhandel in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Verordening Ruimte. In strijd met artikel 9, zesde lid, van de Verordening Ruimte is voor de vaststelling van het bestemmingsplan geen advies gevraagd aan het REO. Anders dan de raad heeft betoogd, is de onderhavige situatie niet vergelijkbaar met de situatie die aan de orde was in de uitspraak van 27 maart 2013 in zaaknr.

201112181/1/R4. In dat geval was planologisch door middel van een vrijstelling van het bestemmingsplan een tuincentrum/bouwmarkt toegestaan, dat echter feitelijk nog niet bestond. Dit tuincentrum/bouwmarkt werd aangemerkt als een bestaande situatie, alhoewel het terrein feitelijk al geruime tijd braak lag. In de onderhavige zaak leidt de schrapping van de beperking van het verkoopvloeroppervlak ertoe dat het plan meer mogelijk maakt dan tot dusver planologisch was toegestaan. Dat de bouwmarkt feitelijk al een groter verkoopvloeroppervlak benut, maakt dat niet anders. Deze beroepsgrond slaagt.

Parkeren

6. [appellante] en anderen voeren aan dat het bestemmingsplan niet kan voorzien in voldoende parkeerplaatsen. Daartoe voeren zij aan dat 415 parkeerplaatsen zijn gerealiseerd, maar dat, uitgaande van de CROW normen voor grootschalige detailhandel, minimaal 917 parkeerplaatsen aanwezig moeten zijn. Volgens het onderzoek "Verkeerseffecten Hornbach Best" van Goudappel Coffeng van 12 juli 2012 zijn, uitgaande van het gemiddeld aantal parkeerplaatsen bij een vestiging van Hornbach van 3,94 per 100 m² bruto vloeroppervlak, in dit geval 556 parkeerplaatsen nodig, aldus [appellante] en anderen.

6.1. De raad betoogt dat hij uit heeft mogen gaan van de vestiging van een bouwmarkt met tuincentrum, omdat het bestemmingsplan voorziet in de planologische inpassing van de aan Hornbach verleende omgevingsvergunning. Daartoe voert de raad aan dat volgens het CROW voor bouwmarkten specifieke parkeernormen gelden. De door [appellante] en anderen gehanteerde norm geldt echter voor bovenregionale winkelformules in niet-stedelijk gebied. De

Hornbach vestiging waarin het plan voorziet, heeft volgens de raad geen bovenregionale functie, gelet op het grote aantal bouwmarkten en tuincentra in de omgeving, en is evenmin gelegen in niet-stedelijk gebied. Voorts is bij het onderzoek van Goudappel Coffeng naar de verkeerseffecten van de Hornbach vestiging te Best, overeenkomstig CROW-publicatie 182, uitgegaan van het bruto vloeroppervlak, zonder dat rekening is gehouden met de buitenruimte, aldus de raad. De raad voert aan dat in de berekeningen voor de onderhavige locatie de buitenruimte echter wel is betrokken, teneinde te komen tot een worstcase benadering. De raad betoogt dat voor een zuivere vergelijking met het onderzoek van Goudappel Coffeng de buitenruimten buiten beschouwing gelaten moeten worden. Volgens de raad komt de parkeerbehoefte in dat geval nagenoeg overeen met de parkeerbehoefte zoals in het onderzoek van Goudappel Coffeng is berekend. De parkeerbehoefte bedraagt dan 3,8 parkeerplaatsen per 100 m2 brutovloeroppervlak. Van parkeerproblemen is in de praktijk dan ook niet gebleken, aldus de raad.

6.2. Volgens het rapport van RBOI van 13 april 2012, waarin de parkeerbehoefte voor de onderhavige Hornbach vestiging is berekend, geldt, gelet op de regionale verzorgingsfunctie en de verstedelijking van het gebied, voor een bouwmarkt/tuincentrum minimaal 2,2 en maximaal 2,7 parkeerplaatsen per 100 m2 brutovloeroppervlak. Volgens dit rapport zijn, als het gehele brutovloeroppervlak, ook dat van de gebruikswijzigingen van de Groene Golf en de twee buitenterreinen, wordt meegenomen, minimaal 310 en maximaal 381 parkeerplaatsen nodig.

6.3. De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat moet worden uitgegaan van de parkeernormen voor een bouwmarkt/tuincentrum en niet van een bovenregionale winkelformule, gelet op de ligging van de bouwmarkt in stedelijk gebied en het grote aantal bouwmarkten en tuincentra in de omgeving. De raad zou de parkeerbehoefte, in overeenstemming met CROW-publicatie 182, hebben kunnen berekenen, zonder dat rekening is gehouden met de buitenruimte, maar heeft als worst-case benadering ook de buitenruimte in zijn berekeningen betrokken. Bij deze worst-case benadering zijn minimaal 310 en maximaal 381 parkeerplaatsen nodig. Er is voorzien in 415 parkeerplaatsen, zodat de raad zich, mede gelet op het rapport van RBOI van 13 april 2012, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voorziet in voldoende parkeerruimte. Ten aanzien van de door [appellante] en anderen gemaakte vergelijking met het onderzoek "Verkeerseffecten Hornbach Best" van Goudappel Coffeng van 12 juli 2012 heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat dit rapport uitgaat van het bruto vloeroppervlak, zonder rekening te houden met de buitenruimten. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat voor een zuivere vergelijking met dat rapport, de buitenruimten buiten beschouwing moeten worden gelaten. De raad heeft zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat in dat geval het aantal parkeerplaatsen per 100 m2 nagenoeg overeenkomt met de parkeerbehoefte die door Goudappel Coffeng is berekend voor een gemiddelde Hornbach vestiging.

Conclusie

7. Hornbach heeft verzocht de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Naar het oordeel van de Afdeling leent de zaak zich hiertoe niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat het advies van het REO nog niet beschikbaar is. Gelet hierop is de volledige motivering van dit advies nog niet bekend. In verband daarmee is het ook niet duidelijk of de raad afdoende op dit advies heeft kunnen reageren. De Afdeling ziet evenmin aanleiding gevolg te geven aan het verzoek van de raad en Hornbach om met toepassing van het bepaalde in artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, zoals dit luidde ten tijde van belang, de raad het gebrek te laten herstellen. Daartoe wordt overwogen dat een bestuurlijke lus in dit geval naar het oordeel van de Afdeling gelet op de aard van de zaak niet zal leiden tot tijdwinst.

8. Het beroep van [appellante] en anderen is, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond. Het besluit van 25 september 2012 dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb en artikel 9, zesde lid, van de Verordening Ruimte te worden vernietigd, voor zover aan het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein", voor zover dit betrekking heeft op het perceel van Hornbach aan de Kelvinring 60 te Alblasterdam niet de aanduiding "maximum vloeroppervlakte 10.000 m2" is toegekend. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde en vijfde lid van de Awb, zoals deze bepalingen luiden ten tijde van belang, de raad op te dragen om voor het vernietigde onderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuwe planregeling vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. De raad behoeft hierbij geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het beroep is voor het overige ongegrond.

9. De raad dient ten aanzien van [appellante] en anderen 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 van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante] en anderen niet-ontvankelijk voor zover het artikel 1.46 van de planregels betreft;

II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante] en anderen gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alblasserdam van 25 september 2012, voor zover aan het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein", voor zover dit betrekking heeft op het perceel van Hornbach aan de Kelvinring 60 te Alblasserdam niet de aanduiding "maximum vloeroppervlak 10.000 m²" is toegekend;

IV. draagt de raad van de gemeente Alblasserdam op om binnen dertien weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het onder III genoemde onderdeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante] en anderen voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Alblasserdam tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig 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 anderen;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Alblasserdam aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Bijleveld, ambtenaar van staat.

De voorzitter w.g. Bijleveld
is verhinderd de uitspraak ambtenaar van staat
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2013

433