



Uitspraak 201507203/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 10 februari 2016

Tegen: de raad van de gemeente Den Haag

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:299

201507203/1/R3.

Datum uitspraak: 10 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Romulus Property XVII B.V., gevestigd te Ubbergen, gemeente Berg en Dal,
appellante,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Morgenstond" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Romulus Property beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Romulus Property en de raad hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 januari 2016, waar Romulus Property, vertegenwoordigd door R. Bakker, bijgestaan door mr. M.J.M.G. van Gerwen, advocaat te 's-Hertogenbosch, en J. Buurman, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Sakkee en drs. H.J.P. Zijdeveld, beiden 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. Het plan voorziet in een actualisatie van het planologisch regime voor delen van de wijk Morgenstond in het zuidwestelijke deel van Den Haag en is overwegend conserverend van aard.

3. Romulus Property betoogt dat de raad ten onrechte het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" voor de percelen Hengelolaan 177 en 179 en Leyweg 533G, 535, 535A, 535B, 535C, 537, 537A en 539A (hierna: de percelen) heeft vastgesteld. Zij vreest dat de planregeling voor de percelen de verhuurbaarheid van haar bedrijfspanden zal verslechteren en tot verdere leegstand zal leiden. Romulus Property voert aan dat de raad het bestaande gebruik van de bedrijfspanden voor detailhandel en als kantoor ten onrechte niet als zodanig heeft bestemd. Ook het gebruik van de kelder onder de bedrijfspanden is ten onrechte niet voor detailhandel bestemd. Daarnaast is de bestemmingsomschrijving in artikel 6, lid 6.1, onder a, sub 7 en 9, van de planregels rechtsonzeker, omdat niet duidelijk is welk gebruik is toegestaan. Voorts voert Romulus Property aan dat het toestaan van detailhandel op de percelen niet in strijd is met het gemeentelijke detailhandelsbeleid. Uit het "Actieprogramma Winkelstad 2015 - 2018" (hierna: Actieprogramma) volgt dat detailhandel aan de Leyweg mogelijk is. Ook is het toestaan van kantoren niet in strijd met het gemeentelijke kantorenbeleid. Verder staan de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland (hierna: Verordening ruimte) en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) niet in de weg aan een planregeling voor het gebruik van de bedrijfspanden voor detailhandel en als kantoor, omdat niet in nieuwe bebouwing wordt voorzien.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor de percelen in een planregeling is voorzien die in overeenstemming is met het gemeentelijke detailhandels- en kantorenbeleid.

3.2. De percelen liggen, tezamen met andere percelen, in een bestemmingsvlak met de bestemming "Gemengd - 1". Aan dit plandeel is onder meer de aanduiding "gemengd" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd - 1" aangewezen gronden bestemd voor:

a. ter plaatse van de bestemmingsvlakken op de begane grondlaag:

1. dienstverlenende bedrijven;

2. maatschappelijke voorzieningen I, met uitzondering van geluidgevoelige gebouwen en terreinen als bedoeld in artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder. 3. lichte horeca op niet meer dan 20% van de panden;

[...];

5. culturele voorzieningen II;

6. wonen op minimaal 4 m afstand van de voorgevel van de gebouwen op de begane grond;

7. detailhandel op de gronden waarbij bij het ter inzage leggen van het ontwerp van het bestemmingsplan detailhandelsvestigingen gevestigd waren;

8. bedrijfsmatige activiteiten van bedrijven als genoemd in de categorieën A van de bij dit bestemmingsplan behorende "Staat van bedrijven voor functiemenging" als opgenomen in bijlage I bij de regels met uitzondering van inrichtingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder en inrichtingen als bedoeld in artikel 41, vijfde lid van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

9. kantoren op de gronden waarbij bij het ter inzage leggen van het ontwerp van het bestemmingsplan kantoren gevestigd waren.

[...];

c. ter plaatse van de gebiedsaanduiding "overige zone - parkeergarage":

1. beneden peil gelegen overdekte gebouwde parkeerplaatsen voor het parkeren van motorvoertuigen ten behoeve van deze bestemming;

[...];

g. ter plaatse van de functieaanduiding "gemengd" zijn de functies als bedoeld in lid 6.1, onder a, ook op de

eerste verdieping toegestaan.

3.3. De raad heeft het gebruik geïnventariseerd van de bedrijfspanden op de gronden binnen het bestemmingsvlak "Gemengd - 1" dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan plaatsvond. Op de percelen staan bedrijfspanden die door Romulus Property worden verhuurd. Niet in geschil is dat in ieder geval één bedrijfspand en de eerste verdieping van sommige andere bedrijfspanden van Romulus Property reeds ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan leeg stonden.

Voor zover de begane grond en eerste verdieping van de andere bedrijfspanden ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan in gebruik waren voor detailhandel of als kantoor, is dit gebruik op grond van artikel 6, lid 6.1, onder a, sub 7 en 9, en onder g, van de planregels toegestaan. De regels staan er voorts niet aan in de weg dat dit gebruik na een eventuele beëindiging na de terinzagelegging wordt voortgezet. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze bepalingen rechtsonzeker zijn. Het betoog faalt.

3.4. Voor zover Romulus Property betoogt dat de raad detailhandel en kantoren had moeten toestaan op de begane grond en eerste verdieping van bedrijfspanden die ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan leeg stonden, omdat dit gebruik in het vorige bestemmingsplan was toegestaan, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

3.5. In de "Detailhandelsnota Den Haag" (hierna: Detailhandelsnota) wordt de ambitie uitgesproken om de kwaliteit en aantrekkingskracht van de Haagse detailhandel een impuls te geven. Hierdoor worden meer bestedingen uitgelokt die onder andere meer werkgelegenheid tot gevolg hebben, aldus de Detailhandelsnota. Concentratie van winkellocaties bij de hoofdwinkelstructuur, waarin zich de belangrijkste winkellocatie bevinden, wordt als randvoorwaarde voor een gezonde hoofdwinkelstructuur gesteld en verspreide bewinkeling dient te worden beperkt. Concentratie van winkellocaties heeft een groot aantal voordelen. Door concentratie wordt onder meer een grotere aantrekkingskracht op de consument uitgeoefend, de herkenbaarheid en onderscheidend vermogen van winkellocaties bevordert en investeringen uitgelokt.

Aan de hand van de kaders en criteria van de Detailhandelsnota en de uitkomsten van de meting van winkellocaties wordt bepaald of een winkellocatie tot de hoofdwinkelstructuur behoort. In de "Detailhandelsmonitor Den Haag 2013" zijn de keuzen neergelegd of een winkellocatie tot de hoofdwinkelstructuur behoort. Uit het kaartmateriaal op pagina 22 van dit beleidsstuk volgt dat de percelen niet tot het nabije hoofdwinkelstructuur stadsdeel Escamp behoren.

Met het Actieprogramma geeft het gemeentebestuur invulling aan de ambitie om de Haagse winkelstraten te versterken en aan de wijze waarop het deze ambitie wil realiseren. In het Actieprogramma staat dat binnen de hoofdwinkelstructuur een weloverwogen keuze wordt gemaakt voor perspectiefrijke winkelgebieden die extra worden gestimuleerd. Andere winkelgebieden binnen de hoofdwinkelstructuur kunnen ook een beroep doen op ondersteuning, maar deze gebieden krijgen hebben een lagere prioriteit.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad geen aanleiding hoeven te zien om van voormeld uitgangspunt om winkellocaties te concentreren bij de hoofdwinkelstructuur af te wijken. De raad heeft aan het belang van een concentratie een groter gewicht mogen toekennen dan aan het belang van Romulus Property van de verhuurbaarheid van haar bedrijfspanden. Anders dan Romulus Property betoogt, volgt uit het Actieprogramma niet dat detailhandel op de percelen mogelijk is, reeds omdat de percelen niet in een hoofdwinkelstructuur liggen. In het betoog dat de Verordening ruimte en het Bro niet in de weg staan aan detailhandel in de panden heeft de raad geen aanleiding hoeven zien deze functie mogelijk te maken, aangezien de Verordening ruimte en het Bro daartoe niet dwingen. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om detailhandel mogelijk te maken in delen van de bedrijfspanden waarin ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan geen detailhandel was gevestigd. Het betoog faalt.

3.6. In de "Kantorenstrategie Den Haag 2010 - 2030, de gebruiker centraal" (hierna: Kantorenstrategie) zijn de kaders neergelegd waarbinnen kantoorontwikkelingen in de gemeente Den Haag kunnen plaatsvinden.

In de Kantorenstrategie staat dat de gemeente met een duurzame ontwikkeling van kantoren veroudering van kantoren probeert tegen te gaan en de kwaliteit van nieuwe kantorenlocaties voor de langere duur te waarborgen. Het omzetten van de kantoorfunctie van langdurig leegstaande panden naar andere functies sluit aan op het streven naar duurzame ontwikkeling. Enerzijds moet aan de wensen van de markt tegemoet worden gekomen en moet de functie van verouderde kantoorpanden worden omgezet. Anderzijds moet worden voorkomen dat in stadsdelen waar al weinig werkgelegenheid is alle kantoren verdwijnen. Daarom worden onder meer de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de actualisering van bestemmingsplannen. Kantoorpanden groter dan 100 m² in woonstraten en kantoorpanden groter dan 500 m² langs de doorgaande wegen moeten conform het beleidsstuk "Functiemengingstrategie, Mengers van bedrijven en wonen" (hierna: Functiemengingstrategie) kunnen worden herbestemd.

Niet in geschil is dat delen van bedrijfspanden op de percelen langdurig leeg staan. Vast staat echter dat de percelen niet aan een woonstraat of een doorgaande weg liggen, zoals bedoeld in de Functiemengingstrategie. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dan ook geen aanleiding hoeven te zien af te wijken van voormeld uitgangspunt langdurig leegstaande kantoren om te zetten naar andere functies. De raad heeft aan het belang bij een duurzame ontwikkeling van kantoren een groter gewicht mogen toekennen dan aan het belang van Romulus Property van de verhuurbaarheid van haar bedrijfspanden. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien kantoren mogelijk te maken in delen van bedrijfspanden waarin ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan geen kantoor was gevestigd. Het betoog faalt.

3.7. De regeling voor de bestemming "Gemengd - 1" in artikel 6, lid 6.1, van de planregels ziet, met uitzondering van parkeergarages, alleen op de begane grondlaag en de lagen daarboven. De raad erkent dat in het plan ten onrechte geen regeling is opgenomen voor het gebruik van de kelder onder de percelen. De raad stelt zich op het standpunt dat artikel 6, lid 6.1, onder a, aanhef, van de planregels dient te worden gewijzigd. Gelet op de onderlinge samenhang tussen deze bepaling en artikel 6, lid 6.1, onder c, sub 1, van de planregels dient laatstgenoemde bepaling volgens de raad eveneens te worden gewijzigd, hoewel op de percelen niet de aanduiding "overige zone - parkeergarage" rust.

Nu de raad 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.

4. Voorts is het beroep van Romulus Property gericht tegen artikel 6, lid 6.1, onder a, sub 3, van de planregels, ingevolge welke bepaling lichte horeca op niet meer dan 20% van de panden binnen het bestemmingsvlak "Gemengd - 1" is toegestaan. Zij voert aan dat het in deze bepaling vermelde percentage van 20 te laag is. Daarnaast betoogt Romulus Property dat deze bepaling onduidelijkheid geeft over de vraag of nieuwe horeca in de door haar te verhuren bedrijfspanden mag worden gevestigd.

4.1. De raad stelt dat voor het percentage horeca dat binnen het bestemmingsvlak "Gemengd - 1" maximaal wordt toegestaan aansluiting is gezocht bij het percentage horeca dat volgens de "Toekomstvisie Horeca 2010 - 2015" in winkelstraten maximaal wordt toegestaan. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

Voorts heeft de raad ter zitting gesteld dat bij een aanvraag om in het bestemmingsvlak een horecabedrijf te vestigen aan het plan wordt getoetst en zodoende kan worden vastgesteld of het percentage van 20 al dan niet wordt overschreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat artikel 6, lid 6.1, onder a, sub 3, van de planregels onduidelijkheid geeft over de vraag of nieuwe horeca in de door Romulus Property te verhuren bedrijfspanden mag worden gevestigd. Het betoog faalt.

5. Romulus Property heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Romulus Property heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Slotoverwegingen

6. In hetgeen Romulus Property heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 6, lid 6.1, onder a, aanhef, en c, sub 1, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

7. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van de vernietigde planonderdelen in de plaats treedt van het bestreden besluit. Daarbij wordt aangesloten bij de door de raad in het verweerschrift opgenomen en door Romulus Property ter zitting onderschreven formulering van de nieuwe artikelonderdelen.

8. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

9. 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 Den Haag van 25 juni 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Morgenstond", voor zover het betreft;

a. artikel 6, lid 6.1, onder a, aanhef, van de planregels;

b. artikel 6, lid 6.1, onder c, sub 1, van de planregels;

III. bepaalt dat:

a. artikel 6, lid 6.1, onder a, aanhef, van de planregels als volgt komt te luiden:

"ter plaatse van de bestemmingsvlakken op de begane grondlaag en één bouwlaag beneden peil";

b. artikel 6, lid 6.1, onder c, sub 1, van de planregels als volgt komt te luiden:

"in uitzondering op het gestelde in artikel 6, lid 6.1, onder a, mag de bouwlaag beneden peil uitsluitend worden gebruikt voor beneden peil gelegen overdekte gebouwde parkeerplaatsen voor het parkeren van motorvoertuigen ten behoeve van deze bestemming";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 25 juni 2015, voor zover het betreft het bepaalde onder III, onder a en b;

V. draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III, onder a en b worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Romulus Property XVII B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweeënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Romulus Property XVII B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro), vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Man
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 februari 2016

629.