

Uitspraak 201308137/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 16 april 2014
TEGEN het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201308137/1/R4.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Schiedam,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellante sub 3], gevestigd te [plaats],

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 30 juli 2013 heeft het college van gedeputeerde staten besloten de raad van de gemeente Schiedam 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 18 juli 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Nieuw-Mathenesse".

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders, [appellant sub 2] en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2014, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door ing. M.J. Kap, werkzaam bij de gemeente, [appellant sub 2], bij monde van [appellant sub 2], bijgestaan door mr. E.D.M. Knegt, werkzaam bij ARAG SE Nederland, [appellante sub 3], vertegenwoordigd door mr. S.W. Boot, advocaat te Rotterdam, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. I.R.A.H.C. Delsing Nicolaas en mr. I.T.F. Vermeulen, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college van gedeputeerde staten 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 van gedeputeerde staten in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college van gedeputeerde staten 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.

2. In het plan zijn aan gronden de bestemmingen "Bedrijventerrein - 1" en "Bedrijventerrein - 2" toegekend. Aan enkele delen van deze gronden is tevens de aanduiding "detailhandel volumineus" toegekend.

Ingevolge artikel 1, lid 1.52, van de planregels wordt onder "volumineuze detailhandel" verstaan: "detailhandelsbedrijven die vanwege de aard en omvang van de gevoerde artikelen een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling zoals detailhandel in auto's, kampeermiddelen, boten, keukens, sanitair, bouwmaterialen, tuinartikelen, woninginrichtingen e.d."

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder h, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein - 1" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "detailhandel volumineus" tevens bestemd voor volumineuze detailhandel.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder e, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein - 2" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "detailhandel volumineus" tevens bestemd voor volumineuze detailhandel.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder p, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein - 1"

aangewezen gronden bestemd voor de onder a tot en met l genoemde activiteiten met daarbij behorende ondergeschikte detailhandel.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder onder l, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein - 2" aangewezen gronden bestemd voor de onder a tot en met h genoemde activiteiten met daarbij behorende ondergeschikte detailhandel.

2.1. De reactieve aanwijzing strekt ertoe dat:

- artikel 1, lid 1.52, van de planregels, voor zover het betreft de termen "keukens", "sanitair", "bouwmaterialen", "tuinartikelen", "woninginrichtingen", "zoals" en "e.d.", en
- artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels geen deel blijven uitmaken van dit bestemmingsplan.

Aan de reactieve aanwijzing over artikel 1, lid 1.52, van de planregels (volumineuze detailhandel) heeft het college van gedeputeerde staten ten grondslag gelegd dat de locaties in het plangebied niet op kaart 7 van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland (hierna: de Verordening) zijn aangewezen als opvanglocaties voor perifere detailhandel. Gelet op het bepaalde in artikel 9, tweede lid, van de Verordening is detailhandel in woninginrichtingen, keukens en sanitair op deze locaties niet toegestaan. Voor nieuwe detailhandel in tuinartikelen en bouwmarkten groter dan 1.000 m² bruto vloeroppervlak ontbreken in strijd met artikel 9, vijfde lid, een distributieplanologisch onderzoek en een advies van het Regionaal Economisch Overleg. Verder is de lijst van toegelaten branches op perifere locaties door de toevoeging van "zoals" en "e.d." ten onrechte niet limitatief meer. Bestaande feitelijke legale situaties kunnen volgens het college van gedeputeerde staten een maatbestemming krijgen. Er zijn geen rechtstreeks uit het voorheen geldende plan voortvloeiende bouw mogelijkheden, aangezien dat plan slechts een vrijstellingsmogelijkheid bevatte. Toevoeging van extra winkelaanbod in de woninginrichting, keukens en sanitair is niet aanvaardbaar vanwege de huidige druk op het functioneren van binnensteden en andere aankoopplaatsen, aldus het college van gedeputeerde staten. Ruimtelijke overwegingen zijn daarbij onder meer gelegen in de ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid van de voorzieningen en leegstand en leefbaarheid van de bestaande centra.

Aan de reactieve aanwijzing over artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels (ondergeschikte detailhandel) heeft het college van gedeputeerde staten ten grondslag gelegd dat artikel 9, tweede lid, onder e en f, van de Verordening beperkte verkoop van consumentartikelen niet mogelijk maken bij bedrijfsfuncties, maar uitsluitend bij sport-, culturele, medische, onderwijs-, recreatie- en vrijetijdsartikelen, of beperkt tot een bruto vloeroppervlak van 200 m² voor kleinschalige detailhandel, zoals buurt- en gemakswinkels.

Nu de raad door het naar voor brengen van een zienswijze tijdig is gewezen op de strijdigheden in het plan met het provinciale beleid, is een reactieve aanwijzing volgens het college van gedeputeerde staten in dit geval het meest geëigende instrument.

Volumineuze detailhandel (artikel 1, lid 1.52, van de planregels)

3. Het college van burgemeester en wethouders kan zich niet verenigen met de reactieve aanwijzing over artikel 1, lid 1.52, van de planregels. [appellant sub 2] kan zich niet verenigen met deze reactieve aanwijzing voor zover het de percelen Buitenhavenweg 132 en 140 te Schiedam betreft.

3.1. Het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] betogen dat artikel 9, eerste lid, van de Verordening niet van toepassing is, aangezien het plan niet voorziet in het aanwijzen van gronden of bestemmingen waar nieuwe detailhandel mogelijk wordt gemaakt. Het plan voorziet volgens hen uitsluitend in het als zodanig bestemmen van bestaande volumineuze detailhandel. Het toelaten van andere branches is volgens hen niet aan te merken als het mogelijk maken van een nieuwe functie.

3.1.1. Ingevolge artikel 9, eerste 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 artikel 1, vierde lid, 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. Het vervangen van een rechtmatig aanwezige gebouw door een gebouw van gelijke aard, omvang en karakter wordt hieronder mede begrepen.

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.

3.1.2. De Afdeling overweegt dat uit de systematiek van de Verordening volgt dat de verschillende daarin omschreven vormen van detailhandel niet tezamen als één functie zijn aan te merken en dat het toestaan van andere dan de bestaande vormen meebrengt dat nieuwe detailhandel mogelijk wordt gemaakt. Nu het plan voorziet in meer van de in de Verordening omschreven vormen van volumineuze detailhandel dan ter plaatse

op het tijdstip van inwerkingtreding van de Verordening rechtmatig aanwezig waren, heeft het college van gedeputeerde staten zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat artikel 9, eerste lid, van de Verordening van toepassing is. De betogen falen.

3.2. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat door de reactieve aanwijzing, mede ten gevolge van het verwijderen van de bewoordingen "zoals" en "e.d.", de begripsbepaling van volumineuze detailhandel in artikel 1, lid 1.52, van de planregels ten onrechte beperkter wordt dan artikel 9, tweede lid, onder a, van de Verordening toelaat.

3.2.1. Ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Verordening 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.

3.2.2. In de definitie van artikel 1, lid 1.52, van de planregels zijn minder vormen van detailhandel genoemd dan in artikel 9, tweede lid, onder a, van de Verordening. Daargelaten of artikel 1, lid 1.52, van de planregels zo kan worden gelezen dat het door de bewoordingen "zoals" en "e.d." niet beperkter moet worden geacht dan artikel 9, tweede lid, onder a, van de Verordening, zoals het college van burgemeester en wethouders kennelijk beoogt, is de Afdeling van oordeel dat het college van gedeputeerde staten zich, gelet op het limitatieve karakter van de opsomming in artikel 9, tweede lid, onder a, van de Verordening, terecht op het standpunt heeft gesteld dat de Verordening aan de bewoordingen "zoals" en "e.d." in de weg staat. Gezien het bepaalde in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wro kan een reactieve aanwijzing er echter slechts toe strekken dat een onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Voor zover hetgeen resteert volgens het gemeentebestuur te beperkt is in het licht van de mogelijkheden die de Verordening laat, ligt het op de weg van de raad het plan in zoverre te herzien. Hetgeen het college van burgemeester en wethouders in zoverre heeft aangevoerd kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat het college van gedeputeerde staten geen toepassing kon geven aan het instrument van de reactieve aanwijzing. Het betoog faalt.

3.3. Het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] betogen dat de reactieve aanwijzing er ten onrechte toe leidt dat drie bestaande legale meubelzaken, respectievelijk het bedrijf van [appellant sub 2], onder het overgangsrecht komen te vallen, terwijl niet aannemelijk is dat dit gebruik binnen de planperiode zal worden gestaakt. [appellant sub 2] betoogt dat er geen provinciaal belang is dat de reactieve aanwijzing rechtvaardigt, nu zijn detailhandelsbedrijf in meubels en woninginrichting reeds lang bestaand gebruik betreft met een beperkte oppervlakte.

3.3.1. Onbetwist is dat ten gevolge van de reactieve aanwijzing drie bestaande meubelzaken, waaronder het bedrijf van [appellant sub 2], onder het overgangsrecht komen te vallen. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2012 in zaak nr. [201004249/1/R3](#) overweegt de Afdeling dat deze omstandigheid niet maakt dat geen reactieve aanwijzing kan worden gegeven. Zoals het college van gedeputeerde staten ter zitting heeft bevestigd, staat de Verordening er niet aan in de weg dat voor deze percelen een maatbestemming wordt opgenomen. Hierboven werd echter reeds overwogen dat een reactieve aanwijzing er gelet op het bepaalde in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wro slechts toe kan strekken dat een onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. De raad dient dan te bezien welke maatbestemming nodig is. In dit verband merkt de Afdeling op dat legaal, bestaand gebruik niet zonder reden onder het overgangsrecht mag worden gebracht. Hetgeen het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] in zoverre hebben aangevoerd kan niet leiden tot het oordeel dat het college van gedeputeerde staten niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing gebruik heeft kunnen maken. De betogen falen.

3.4. Het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] betogen verder dat het college van gedeputeerde staten, door te stellen dat ter plaatse detailhandel in woninginrichting, keukens en sanitair niet aanvaardbaar is vanwege de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en leegstand van de bestaande centra, geen rekening houdt met de lokale situatie in de gemeente Schiedam. Daartoe wijzen zij erop dat de bestaande winkelcentra, waaronder de Schiedamse binnenstad met haar kleine historische panden, zich niet lenen voor volumineuze detailhandel. Deze detailhandel is volgens hen ook niet essentieel voor de kwaliteit van de winkelcentra. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de reactieve aanwijzing, gezien het aantal branches dat mag worden uitgeoefend, leidt tot een onevenredige beperking van de gebruiksmogelijkheden van zijn pand.

3.4.1. Op grond van hetgeen het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] hebben aangevoerd is niet aannemelijk dat de aangevoerde omstandigheden zodanig zijn dat het college van

gedeputeerde staten niet in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen toekennen aan de belangen die zijn gemoeid met de naleving van de Verordening dan aan de belangen waarop het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] zich hebben beroepen. In hetgeen het college van burgemeester en wethouders en [appellant sub 2] hebben aangevoerd omtrent de lokale situatie en omtrent onevenredigheid van de beperking van de gebruiksmogelijkheden, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing gebruik heeft kunnen maken. De betogen falen.

Ondergeschikte detailhandel (artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels)

4. Het college van burgemeester en wethouders kan zich niet verenigen met de reactieve aanwijzing over artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels. [appellante sub 3] kan zich niet verenigen met deze reactieve aanwijzing voor zover het haar percelen aan de Buitenhavenweg 34 te Schiedam betreft.

4.1. Het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 3] betogen dat het college van gedeputeerde staten niet bevoegd is tot het geven van de desbetreffende aanwijzing, omdat het college van gedeputeerde staten over dit onderdeel van het ontwerpplan geen concrete zienswijze naar voren heeft gebracht.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 oktober 2011 in zaak nr. [200907617/1/R3](#)) volgt uit artikel 3.8, vierde lid, van de Wro in samenhang gelezen met artikel 3.8, zesde lid, dat een reactieve aanwijzing uitsluitend kan worden gegeven indien en voor zover het college van gedeputeerde staten over het desbetreffende onderdeel van het ontwerpplan een zienswijze naar voren heeft gebracht en deze bij de vaststelling van het plan niet volledig is overgenomen of indien en voor zover 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 van gedeputeerde staten. Gelet hierop dient het college van gedeputeerde staten in de zienswijzen 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.

4.3. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten bevestigd dat het artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels in zijn zienswijze over het ontwerpplan niet heeft bestreden. Het plan is, wat deze artikelen van de planregels betreft, bij de vaststelling ervan niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Gelet op het voorgaande is het aanwijzingsbesluit in zoverre in strijd met artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met het vierde lid, van de Wro. De betogen slagen.

Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de reactieve aanwijzing over artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels, alsmede de overige beroepsgronden van [appellante sub 3], geen bespreking meer.

Conclusie

5. De beroepen van het college van burgemeester en wethouders en [appellante sub 3] zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover daarbij een reactieve aanwijzing is gegeven met betrekking tot artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels.

Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

6. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, 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 beroepsschrift, 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 opstaat.

Proceskosten

7. Het college van gedeputeerde staten dient ten aanzien van [appellante sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante sub 3] gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 30 juli 2013, kenmerk PZH-2013-422516338, voor zover daarbij een reactieve aanwijzing is gegeven voor artikel 3, lid 3.1, onder p, en artikel 4, lid 4.1, onder l, van de planregels van het door de raad van de gemeente Schiedam bij besluit van 18 juli 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Nieuw-Mathenesse";

III. verklaart het beroep van [appellant sub 2], handelend onder de naam [appellant sub 2], ongegrond;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij [appellante sub 3] 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;

V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Schiedam en € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor [appellante sub 3] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Kuipers
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

271.