

5

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 augustus 2012, nr. 201108495/1/R4

(Mr. W.D.M. Diepenbeek, mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, drs. W.J. Deetman en mr. W. van Steenberghe)

(Zie het naschrift van P.C.M. Heinen onder de navolgende uitspraak. Red. Gst. 2013/6))

(art. 8.2 lid 1 Wro; afd. 3.4 en art. 6:13 Awb)

LJN BX6011

Bestemmingsplan. Aanduiding detailhandel volumineus. Begrip niet gedefinieerd. Uitleg. Algemeen spraakgebruik. (Gouda)

Ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus' is uitsluitend volumineuze detailhandel toegestaan. In het plan is het begrip 'volumineuze detailhandel' niet gedefinieerd. Voor zover Nationaal Grondbezit betoogt dat dit begrip ten onrechte niet is gedefinieerd in de planregels, overweegt de Afdeling dat dit begrip redelijkerwijs aldus moet worden opgevat dat het ziet op detailhandel in volumineuze goederen. Voor de uitleg van dit begrip kan worden aangesloten bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. De raad heeft te kennen gegeven dat het bij volumineuze goederen gaat om artikelen die vanwege hun omvang en aard een relatief groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling. De Afdeling acht deze uitleg van de raad over het toegestane gebruik van de gronden met de aanduiding 'volumineuze detailhandel' juist. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt rechtsonzeker is.

Uitspraak in het geding tussen:
de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
Nationaal Grondbezit B.V., gevestigd te Rotterdam,
appellante,
en
de raad van de gemeente Gouda,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2011 heeft de raad het bestemmingsplan 'Kadebuurt, Kort Haarlem, Gouda Oost' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Nationaal Grondbezit bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 augustus 2011, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Nationaal Grondbezit heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juli 2012, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. B.T. Goerdat, drs. B. Grisnich en C.H.J. Kwakman, allen werkzaam bij de gemeente, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de deelgebieden Kadebuurt, Kort Haarlem en Gouda Oost te Gouda. Het plan is hoofdzakelijk conserverend van aard en maakt op vier locaties herontwikkeling mogelijk.

Ontvankelijkheid

2.2. Het beroep van Nationaal Grondbezit steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor zover dit beroep de vaststelling van plandelen, voorschriften of aanduidingen betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden.

Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich onder meer voor indien een vastgesteld plandeel ten nadele van hem is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan.

Het beroep van Nationaal Grondbezit richt zich tegen het plandeel met de bestemming 'Gemengd - 2' op het perceel aan de Joubertstraat 22-34 alsmede tegen de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied - 01' die betrekking heeft op het perceel gelegen ten zuiden van de Sportlaan, door Nationaal Grondbezit omschreven als de 'Springerslocatie'.

Bij het bestreden besluit heeft de raad het plan gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan voor zover het betreft het perceel aan de Joubertstraat 22-34. In het ontwerpplan rustte op het perceel de bestemming 'Gemengd - 1'. In het vastgestelde plan is deze bestemming ambtshalve gewijzigd in de bestemming 'Gemengd - 2' met de aanduidingen 'bedrijf', 'detailhandel volumineus' en 'kantoor uitgesloten'. Door deze wijziging wordt Nationaal Grondbezit in het door haar beoogde gebruik van het perceel ten behoeve van een supermarkt beperkt. Het beroep is mitsdien ontvankelijk voor zover het tegen dit plandeel is gericht.

De in het vastgestelde plan opgenomen regeling van de Springerslocatie is, voor zover van belang, in het vastgestelde plan niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Voorts is niet gebleken van andere omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat Nationaal Grondbezit redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze naar voren heeft gebracht ter zake van de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied - 01'. Nationaal Grondbezit heeft in dit verband gewezen op een e-mailbericht van 23 juni 2011 van het omgevingsloket van de gemeente waarin wordt vermeld dat de reden voor wijziging 'deels [heeft] te maken met de ontwikkeling op de "Springerslocatie" aan de Sportlaan (aan het eind van de Joubertstraat) waar een clustering van centrumdoeleinden (o.a. supermarkt) in ontwikkeling is'. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het e-mailbericht een interpretatie van de handelend ambtenaar betreft en dat hij de inhoud ervan niet tot de zijne maakt. Aan de inhoud van de e-mail komt dan ook verder geen betekenis toe in het kader van deze procedure. Het betoog van Nationaal Grondbezit dat sprake is van een relatie tussen het vervallen van de mogelijkheid om op haar gronden een supermarkt te vestigen en de wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van twee supermarkten op de Springerslocatie kan dan ook niet worden gevolgd. Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover het tegen de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied - 01' is gericht.

Procedureel aspect

2.3. De Afdeling volgt Nationaal Grondbezit niet in haar betoog dat zij had moeten worden gehoord over de door de raad voorgenomen ambtshalve wijziging van het ontwerpplan. De raad is bevoegd ambtshalve wijzigingen aan te brengen in het ontwerpplan. In de besluitvormingsprocedure inzake de vaststelling van het plan geldt ingevolge artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening gelezen in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb geen hoorplicht. Voor het oordeel dat de raad in dit geval onzorgvuldig heeft gehandeld door Nationaal Grondbezit niet te horen bestaat geen grond.

Joubertstraat 22-34

2.4. Nationaal Grondbezit betoogt dat ten onrechte de bestemming 'Gemengd - 2' aan het bestreden plandeel is toegekend. In dit verband voert Nationaal Grondbezit aan dat zij bij de gemeente in een eerder stadium kenbaar heeft gemaakt dat zij een supermarkt wenst te vestigen op het perceel aan de Joubertstraat 22-34. In het ontwerpplan was hierin voorzien, maar het vastgestelde plan biedt deze mogelijkheid niet. Daarnaast wijst Nationaal Grondbezit op de hiervoor in overweging 2.2 genoemde e-mail van 23 juni 2011 van het omgevingsloket van de gemeente. Nationaal Grondbezit betoogt dat sprake is van een onzorgvuldige motivering doordat het e-mailbericht een andere reden voor de ambtshalve wijziging vermeldt dan de bij de vaststelling van het plan gegeven motivering, en dat de in het e-mailbericht genoemde motivering ook ondeugdelijk is.

Nationaal Grondbezit acht deze motivering voorts in strijd met richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36) (hierna: de Dienstenrichtlijn).

2.5. De raad stelt zich op het standpunt dat het onderhavige plan enkele ontwikkelingen mogelijk maakt en overigens conserverend van aard is. Per abuis heeft het perceel, in afwijking van de bestemming in het voorheen geldende plan, in het ontwerpplan de bestemming 'Gemengd - 1' gekregen. Bij de ambtshalve controle van het ontwerpplan is deze misslag geconstateerd en is alsnog de bestemming uit het voorheen geldende plan overgenomen, welke bestemming in overeenstemming is met het bestaande en het historische gebruik van het perceel. De raad stelt in dit verband dat Nationaal Grondbezit geen concreet plan voor de vestiging van een supermarkt heeft ingediend voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Voorts stelt de raad dat geen betekenis kan worden toegekend aan het in de e-mail van 23 juni 2011 gegeven motief voor de wijziging.

2.6. Blijkens de verbeelding heeft het perceel aan de Joubertstraat 22-34 de bestemming 'Gemengd - 2', met de aanduidingen 'bedrijf', 'detailhandel volumineus' en 'kantoor uitgesloten'.

Ingevolge artikel 9, lid 9.1, van de planregels zijn de voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden onder andere bestemd voor:

- a. wonen, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduidingen onder c en d wonen op de begane grondlaag is uitgesloten;
- b. kantoren, met de daarbij behorende magazijn- en dienstruimten, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'kantoor uitgesloten' kantoren zijn uitgesloten;
- c. een bedrijf in milieucategorie 1 en 2 op de begane grondlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf';
- d. volumineuze detailhandel op de begane grondlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus'.

Vaststaat dat het plan de vestiging van een supermarkt op het perceel aan de Joubertstraat 22-34 niet mogelijk maakt.

2.7. De Afdeling overweegt dat het plan grotendeels conserverend van aard is en dat onder het voorheen geldende plan de vestiging van een supermarkt niet mogelijk was. Van Nationaal Grondbezit mocht dan ook worden verlangd dat zij voorafgaand aan de vaststelling van het plan een concreet voornemen voor de door haar gewenste vestiging van een supermarkt zou aandragen naar aanleiding waarvan de benodigde onderzoeken konden worden verricht. Voor zover Nationaal Grondbezit betoogt dat zij voor de vaststelling van het plan kenbaar heeft gemaakt dat zij een supermarkt wenst te vestigen op het perceel aan de Joubertstraat 22-34, heeft de raad ter zitting toegelicht dat het contact tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit voorafgaand aan de vaststelling van het plan beperkt is gebleven tot een informeel contact op ambtelijk niveau. Nationaal Grondbezit heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij

wel een concreet plan voor de door haar gewenste invulling heeft ingediend. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een bestemming met de mogelijkheid tot het vestigen van een supermarkt, waarin het ontwerpplan nog voorzag, problematisch zou kunnen zijn met het oog op de verkeersdruk op de Joubertstraat en de geluidbelasting, en behoefde hij hiernaar geen nader onderzoek te doen. In hetgeen door Nationaal Grondbezit is aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden plan deel in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is vastgesteld.

2.8. De ambtshalve wijziging is gemotiveerd in de nota van ambtshalve wijzigingen die met het plan is vastgesteld. Zoals hiervoor onder 2.2 reeds overwogen, heeft de raad de inhoud van het e-mailbericht van 23 juni 2011 van het omgevingsloket van de gemeente aan Nationaal Grondbezit niet tot de zijne heeft gemaakt. Aan de inhoud van de e-mail komt dan ook geen betekenis toe in het kader van het door Nationaal Vastgoed gestelde motiveringsgebrek. Mitsdien faalt eveneens het betoog van Nationaal Grondbezit dat het bestreden plan deel, gelet op de inhoud van het e-mailbericht, onzorgvuldig is voorbereid en in strijd met de Dienstenrichtlijn is vastgesteld.

2.9. Ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus' is uitsluitend volumineuze detailhandel toegestaan. In het plan is het begrip 'volumineuze detailhandel' niet gedefinieerd. Voor zover Nationaal Grondbezit betoogt dat dit begrip ten onrechte niet is gedefinieerd in de planregels, overweegt de Afdeling dat dit begrip redelijkerwijs aldus moet worden opgevat dat het ziet op detailhandel in volumineuze goederen. Voor de uitleg van dit begrip kan worden aangesloten bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. De raad heeft te kennen gegeven dat het bij volumineuze goederen gaat om artikelen die vanwege hun omvang en aard een relatief groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling. De Afdeling acht deze uitleg van de raad over het toegestane gebruik van de gronden met de aanduiding 'volumineuze detailhandel' juist. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt rechtsonzeker is.

Conclusie

2.10. De Afdeling ziet in hetgeen Nationaal Grondbezit heeft aangevoerd, voor zover ontvankelijk, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, voor zover in beroep bestreden, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk, voor zover het is gericht tegen de aanduiding 'wro-zone – wijzigingsgebied – 01';
 - II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.
-