

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:1211
Datum uitspraak	4 mei 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 juli 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" hogere waarden als bedoeld in artikel 100a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting voor de woningen aan de Maria Montessoristraat 4, 6, 8 en 12 en Panoven 95 te IJsselstein (hierna: het besluit hogere waarden).

Volledige tekst

201506847/1/R2 en 201506848/1/R2.

Datum uitspraak: 4 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te IJsselstein,
2. Jumbo Clinckhoeff, gevestigd te IJsselstein, en andere,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ahold Europe Real Estate & Construction B.V., gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad, en andere, waaronder [appellante sub 3A], handelend onder de naam Etos (hierna: Albert Heijn en Etos),

en

1. het college van burgemeester en wethouders van IJsselstein,
2. de raad van de gemeente IJsselstein,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juli 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" hogere waarden als bedoeld in artikel 100a van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting voor de woningen aan de Maria Montessoristraat 4, 6, 8 en 12 en Panoven 95 te IJsselstein (hierna: het besluit hogere waarden).

Bij besluit van 2 juli 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" vastgesteld.

Tegen deze besluiten hebben [appellanten sub 1] beroep ingesteld.

De beroepen van Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos zijn ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het plan.

Het college en de raad hebben een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1], Jumbo en andere, Albert Heijn en Etos en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 8 februari 2016, waar [appellanten sub 1], in de persoon van Oomen en vertegenwoordigd door mr. A. Vinkenburg, Jumbo en andere, vertegenwoordigd door mr. M.R. Plug, advocaat te Delft, Albert Heijn en Etos, vertegenwoordigd door mr. A. Span en mr. J.C. van Oosten, beiden advocaat te Amsterdam, en het college en de raad, vertegenwoordigd door N.E.C. Versteegh, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. H.A. Samuels Brusse-van der Linden, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting PLUS Vastgoed B.V. en andere, vertegenwoordigd door mr. A.F. Franken- van Bloemendaal, advocaat te Amsterdam, en mr. L.I. Zorg, gehoord.

Overwegingen

Het besluit hogere waarden

Aanleiding

1. Met het besluit van 1 juli 2015 heeft het college hogere waarden vastgesteld voor de woningen aan de Maria Montessoristraat 4, 6, 8 en 12 en Panoven 95 te IJsselstein, die in de nabijheid van het plangebied van het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" liggen. De woning van [appellanten sub 1] aan de [locatie], is één van die woningen. Voor die woning is een hogere grenswaarde vastgesteld van 50 dB voor een gevelhoogte van 1,5 meter, 52 dB voor een gevelhoogte van 4,5 meter en 53 dB voor een gevelhoogte van 7,5 meter.

Het bestreden besluit hangt samen met het besluit van de raad van IJsselstein tot vaststelling van het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" (hierna: het plan). De beroepen die tegen het plan zijn ingesteld, waaronder het beroep van [appellanten sub 1], worden hierna behandeld.

Goede procesorde

2. Ter zitting heeft de raad zich, onder verwijzing naar artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2005 in zaak nr. 200410332/1, op het standpunt gesteld dat het nadere stuk dat is ingediend door [appellanten sub 1] en dat betrekking heeft op het "Akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaai Panoven-Baronieweg" van februari 2015, opgesteld door de Omgevingsdienst regio Utrecht (hierna: het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaai) buiten beschouwing dient te blijven wegens strijd met een goede procesorde.

3. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele

belangen van de partijen over en weer.

Het nadere stuk dat [appellanten sub 1] hebben ingediend is buiten de tiendagentermijn als bedoeld in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb ingekomen. In het nadere stuk wordt onder meer betoogd dat in het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Er is naar het oordeel van de Afdeling voor de raad voldoende tijd geweest om hierop inhoudelijk te kunnen reageren. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de beroepsgrond met betrekking tot de deugdelijkheid van het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet blijven.

Inhoudelijk

4. [appellanten sub 1] kunnen zich niet verenigen met het besluit van het college om hogere grenswaarden voor hun woning vast te stellen. Zij betogen dat in het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï ten onrechte is uitgegaan van een kantoorfunctie van 950 m² voor fase 2b terwijl de bestemming "Bedrijf" die aan deze gronden is toegekend tevens voorziet in de mogelijkheid om bedrijven te vestigen die meer verkeer genereren dan zelfstandige kantoorruimte zonder baliefunctie. Volgens hen is bij de berekening van de verkeersgeneratie ten onrechte niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan.

5. Aan de gronden in het plan die zijn aangeduid als fase 2 is de bestemming "Bedrijf" toegekend met - voor zover van belang - de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - fase 2".

Op grond van artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Bedrijf" bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 1": bedrijven uit categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

b. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2": bedrijven uit ten hoogste categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

c. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1": bedrijven uit ten hoogste categorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

(...)

e. zelfstandige kantoren zonder baliefunctie met een oppervlakte van ten hoogste 500 m² bvo per vestiging, met dien verstande, dat:

1. ter plaatse van de aanduiding "detailhandel" maximaal 200 m² bvo aan zelfstandige kantoren zonder baliefunctie gerealiseerd mag worden op de verdieping, indien ter plaatse supermarkten worden gerealiseerd;

2. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - fase 1b" maximaal 950 m² bvo aan zelfstandige kantoorruimte zonder baliefunctie gerealiseerd mag worden;

3. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - fase 2" maximaal 1.500 m² bvo aan zelfstandige kantoorruimte zonder baliefunctie gerealiseerd mag worden.

f. dienstverlening;

g. detailhandel in de vorm van productiegebonden detailhandel;

(...)

6. Aan het besluit hogere waarden is het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï ten grondslag gelegd. In dit onderzoek is de verkeersgeneratie vanwege het plan berekend om de toename van de geluidbelasting ten opzichte van de huidige situatie te berekenen. In het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï is aan de hand van de verschillende toegestane functies in het plangebied met toepassing van de zogenoemde kengetallen uit de CROW-publicatie 317 'Kengetallen parkeren en verkeersgeneratie' berekend wat de verkeersgeneratie zal zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de functies: supermarkten, detailhandel, horeca, loods/opslag/transport en kantoren. Voor fase 2 is uitgegaan van een oppervlakte van 1.500 m² voor kantoren en 2.100 m² voor de functie loods/opslag/transport. Voor kantoren (zonder baliefunctie) levert dit in fase 2 een verkeersgeneratie van 121,5 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etm) op, waarbij is uitgegaan van 8,1 mvt/etm per 100 m² brutovloeroppervlak. Voor de functie loods/opslag/transport levert dit een verkeersgeneratie van 120 mvt/etm, waarbij is uitgegaan van 5,7 mvt/etm per 100 m² brutovloeroppervlak. Fase 2 zal, aldus het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï, in totaal 242 mvt/etm genereren.

7. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar onder meer de uitspraak van 4 april 2012 in zaak nr. 201004316/1/R1 dat in het akoestisch onderzoek een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden als uitgangspunt mag worden genomen. Weliswaar zijn binnen de bestemming "Bedrijf", zoals [appellanten sub 1] betogen, tevens bedrijven toegestaan die kunnen worden aangemerkt als arbeidsintensief en bezoekersextensief - waarvoor in de CROW-publicatie 317 wordt uitgegaan van een verkeersgeneratie van 10,9 mvt/etm per 100 m² - maar door voor de invulling van het plandeel dat is aangeduid als fase 2 uit te gaan van een oppervlakte van 2.100 m² voor de functie loods/opslag/transport en 1.500 m² voor kantoren (zonder baliefunctie), is naar het oordeel van de Afdeling uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

Overigens acht de Afdeling niet aannemelijk dat indien voor fase 2 zou worden uitgegaan van 10,9 mvt/etm voor bedrijven die worden aangemerkt als arbeidsintensief en bezoekersextensief, dit leidt tot een zodanige wijziging in de berekeningen dat het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï niet langer representatief kan worden geacht. Bij dit oordeel wordt betrokken dat bij een verkeersgeneratie van 10,9 mvt/etm in plaats van 8,1 mvt/etm voor 1500 m² en 5,7 mvt/etm voor 2100 m², dit tot 150 extra verkeersbewegingen leidt. Per saldo betekent dit derhalve dat het totaal aantal verkeersbewegingen vanwege het plan niet 5.075 mvt/etm zal bedragen maar 5225 mvt/etm. Van dit aantal zal 70% volgens het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï ontsluiten over de Baronieweg langs de woning van [appellanten sub 1]. Uitgaande van de stelling van [appellanten sub 1] zou derhalve sprake zijn van een 105 mvt/etm extra op de Baronieweg ter hoogte van hun woning, op welke weg de etmaalintensiteit in 2013 is berekend op 12.466 mvt/etm en 14.319 mvt/etm in 2020.

Conclusie

8. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellanten sub 1] tegen het besluit hogere waarden ongegrond.

Het bestemmingsplan

Planbeschrijving en toetsingskader

9. Het plan voorziet in de bouw van twee supermarkten, overige detailhandel, kantoor- en

bedrijfsruimten en horeca.

In de plantoelichting is vermeld dat fase 1 - het oostelijke deel van het plangebied - is bestemd voor bedrijvigheid en bestaat uit fase 1a en 1b. In fase 1a is maximaal 3.370 m² specifiek bestemd voor detailhandel. De detailhandel bestaat uit twee supermarkten (waarvan één discounter) en overige detailhandel, niet zijnde een supermarkt. De supermarkten mogen gezamenlijk een maximale oppervlakte van 3.000 m² bvo beslaan. Daarnaast blijft er 370 m² bvo over voor overige detailhandel, niet zijnde een supermarkt. Op het dak van de supermarkt kan nog 200 m² bvo kantoorruimte zonder baliefunctie gerealiseerd worden. Fase 1b is eveneens bestemd voor bedrijvigheid, bestaande uit 950 m² bvo kantoor en/of bedrijfsruimte en 250 m² bvo lichte horeca met een bijbehorend terras van maximaal 70 m².

Fase 2 - het westelijke deel van het plangebied - is eveneens bestemd voor bedrijvigheid. Het bouwvlak heeft een oppervlakte van circa 3.700 m², waarvan maximaal 70% bebouwd mag worden. In dit gebied mag maximaal 1.500 m² bvo aan kantoorruimte zonder baliefunctie gerealiseerd worden. De rest van de gronden mag benut worden voor andere bedrijfsdoeleinden.

10. 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.

Intrekking

11. Jumbo en andere hebben ter zitting het beroep ingetrokken voor zover dat is ingesteld door Jumbo Clinckhoeff, Jumbo Achterveld, Jumbo Televisiebaan, [belanghebbende A], de besloten vennootschap Rumalan B.V., de besloten vennootschap Sarliss B.V., de besloten vennootschap Jumbo Supermarkten B.V., de besloten vennootschap Jumbo Vastgoed B.V., de besloten vennootschap C1000 Vastgoed B.V., de besloten vennootschap C1000 Supermarkten B.V.

Ontvankelijkheid

12. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van Albert Heijn en Etos, voor zover dat is ingediend door Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. Volgens de raad is zij geen eigenaar van het pand of betrokken bij de exploitatie van de Albert Heijn op deze locatie. Voorts stelt de raad dat Albert Heijn slechts een concurrentiebelang heeft wat betreft de twee voorziene supermarkten in het plangebied alsmede dat het belang van Etos bij het plan onduidelijk is.

13. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

14. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Ahold Europe Real Estate & Construction B.V.

geen rechtstreeks belang bij het besluit tot vaststelling van het plan. Ter zitting is verklaard dat Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. geen eigenaar of huurder van het pand aan het Basiliëkpad 4 is, waar Albert Heijn is gevestigd. Daarnaast blijkt uit het uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel niet dat Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. enig bestuurder of enig aandeelhouder is van Albert Heijn B.V., zodat haar belang om deze reden niet verweven is en parallel loopt met dat van Albert Heijn B.V. Gelet hierop is het beroep van Albert Heijn en Etos, voor zover dit is ingesteld door Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. niet-ontvankelijk.

15. Over het concurrentiebelang overweegt de Afdeling dat volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, in zaak nr. 200606317/1), degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende is. Bij bestemmingsplannen is het concurrentiebelang van een onderneming slechts rechtstreeks betrokken bij het besluit indien deze in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid.

Albert Heijn en Etos exploiteren een supermarkt en een drogisterij op het perceel Basiliëkpad 4-8, die op circa 1,5 km van het plangebied liggen. De Afdeling acht aannemelijk dat zij zich beide richten op hetzelfde verzorgingsgebied en hetzelfde marktsegment als de in het plan voorziene supermarkten en overige detailhandel. Daarmee zijn de belangen van Albert Heijn B.V. en Etos rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit.

16. De raad stelt verder dat het betoog van Albert Heijn en Etos dat het plan in strijd is met de "Nota Detailhandel" van de gemeente IJsselstein van 5 december 2007 (hierna: Nota detailhandel), buiten beschouwing dient te blijven nu Albert Heijn en Etos dit niet in de zienswijze hebben aangevoerd.

17. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Hieruit volgt niet dat in beroep ten aanzien van reeds aangevochten onderdelen geen nieuwe beroepsgronden meer naar voren mogen worden gebracht. Nu Albert Heijn en Etos in hun zienswijze het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "detailhandel" hebben bestreden, is sprake van een beroepsgrond die betrekking heeft op een planonderdeel dat in de zienswijze is bestreden. Gelet hierop is het beroep van Albert Heijn en Etos geheel ontvankelijk.

Goede procesorde

18. Ter zitting heeft de raad zich onder verwijzing naar artikel 8:58, eerste lid, van de Awb en de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2005 in zaak nr. 200410332/1 op het standpunt gesteld dat het nadere stuk dat is ingediend door [appellanten sub 1] en dat betrekking heeft op het opstellen van een milieueffectrapportage (hierna: MER) en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) buiten beschouwing dient te blijven wegens strijd met een goede procesorde.

Voorts dient het nadere stuk van Albert Heijn en Etos, voor zover wordt betoogd dat het plan in strijd is met de Nota detailhandel, volgens de raad buiten beschouwing te worden gelaten wegens strijd met de goede procesorde.

19. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de

beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

Het nadere stuk dat [appellanten sub 1] hebben ingediend is buiten de tiendagentermijn als bedoeld in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb ingekomen. In het nadere stuk van [appellanten sub 1] wordt betoogd dat ten onrechte geen MER is opgesteld en dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. In het nadere stuk van Albert Heijn en Etos wordt onder meer betoogd dat het plan in strijd is met de Nota Detailhandel. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de nadere stukken van [appellanten sub 1] en Albert Heijn en Etos wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moeten blijven. Bij dit oordeel wordt betrokken dat de raad naar aanleiding van deze nadere stukken een notitie heeft laten opstellen door Tauw, getiteld "Vormvrije m.e.r.-beoordeling bestemmingsplan Panoven Baronieweg" van 27 januari 2016. In het nadere stuk van [appellanten sub 1] wordt in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verwezen naar de beroepsgronden die Albert Heijn en Etos in dit verband hebben aangevoerd. Op deze beroepsgronden heeft de raad reeds een inhoudelijke reactie gegeven. Voor de raad was het derhalve mogelijk adequaat te reageren op hetgeen in de nadere stukken van [appellanten sub 1] en Albert Heijn en Etos is aangevoerd.

Het beroep van Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos

Aanleiding

20. Albert Heijn en Etos exploiteren een supermarkt onderscheidenlijk een drogisterij aan het Basiliekpad 4-8 te IJsselstein. Jumbo en andere exploiteren verschillende supermarkten in IJsselstein, waaronder een supermarkt aan

de Televisiebaan 102 te IJsselstein. De afstand tot het plangebied bedraagt voor beide gevallen hemelsbreed circa 1,5 km. Zij richten zich tegen het plan voor zover wordt voorzien in de vestiging van twee nieuwe supermarkten, te weten een fullservice- en een discountsupermarkt. Volgens hen bestaat geen behoefte aan twee nieuwe supermarkten.

Ladder voor duurzame verstedelijking

21. Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos betogen dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, onder a en b, van het Bro. Volgens hen is geen sprake van een actuele regionale behoefte aan twee nieuwe supermarkten en is de ontwikkeling, anders dan de raad meent, niet voorzien in bestaand stedelijk gebied.

22. De raad stelt zich allereerst op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit, nu de door Albert Heijn en Etos en Jumbo en andere ingeroepen norm in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, volgens hem niet strekt ter bescherming van hun belangen.

22.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of een ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

23. Bij de beantwoording van de vraag of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen enerzijds en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept anderzijds.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 mei 2015 in zaak nr. 201403699/1/R2), samengevat weergegeven, strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand.

24. Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos zijn werkzaam als concurrent in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de in het plan voorziene supermarkten. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 20 mei 2015 in zaak nr. 201403699/1/R2 geldt voor een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming actief is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, dat feiten en omstandigheden naar voren dienen te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden, voor zover zij de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte inroepen.

25. Jumbo en andere hebben in dit verband naar voren gebracht dat vestiging van de supermarkten in het plangebied zal leiden tot sluiting van de Jumbo aan de Televisiebaan 102 te IJsselstein. De Afdeling overweegt dat deze vestiging van Jumbo zich bevindt op een solitaire locatie zodat in de omgeving geen relevante leegstand kan ontstaan die wordt veroorzaakt door het plan met bijkomende nadelige gevolgen voor het ondernemersklimaat van Jumbo. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten, zoals Jumbo betoogt, en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw, is op zichzelf onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Jumbo en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat het bedrijfsgebouw aan de Televisiebaan 102 te IJsselstein, dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik dan het gebruik van het gebouw als supermarkt - al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat hetgeen Jumbo en andere hebben aangevoerd over het ontstaan van onaanvaardbare leegstand als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daarom wordt, gelet op artikel 8:69a van de Awb, afgezien van een inhoudelijke bespreking van hetgeen Jumbo en andere terzake hebben aangevoerd.

26. Albert Heijn en Etos hebben in dit verband naar voren gebracht dat vestiging van de

supermarkten en overige detailhandel in het plangebied ertoe zou kunnen leiden dat de vestiging van Etos moet sluiten en dat in een dergelijke situatie geen andere detailhandel de plaats van Etos zal innemen. Zoals hiervoor onder 25 is overwogen, is het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw op zichzelf onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Naar het oordeel van de Afdeling hebben Albert Heijn en Etos niet aannemelijk gemaakt dat het bedrijfsgebouw waar thans Etos is gevestigd, dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik dan het gebruik van het gebouw ten behoeve van een drogisterij - al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Voor zover Albert Heijn onder verwijzing naar het in haar opdracht opgestelde rapport van Bureau Stedelijke Planning van 27 januari 2016 stelt dat zij zal worden geconfronteerd met een omzetsdaling van 25%, wordt overwogen dat voor relevante leegstand onvoldoende is dat de voorziene ontwikkeling, die mogelijk wordt gemaakt door een bestemmingsplan, leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de betreffende vestiging.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat hetgeen Albert Heijn en Etos hebben aangevoerd over het ontstaan van onaanvaardbare leegstand als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daarom wordt, gelet op artikel 8:69a van de Awb, afgezien van een inhoudelijke bespreking van hetgeen zij terzake hebben aangevoerd.

Nota detailhandel

27. Jumbo en andere betogen dat het plan leidt tot de vestiging van een nieuw concurrerend winkelcentrum en dat dit zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor het nabij gelegen winkelcentrum De Clinckhoeff. In dat verband stellen zij dat de voor "Bedrijf" aangewezen gronden met de aanduiding "detailhandel in de vorm van productiegebonden detailhandel" nagenoeg zonder nadere beperking kunnen worden gebruikt voor detailhandel. In aansluiting hierop betogen Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos dat het plan in strijd is met de Nota detailhandel, waarin is vermeld dat de binnenstad van IJsselstein is aangewezen als het centrale winkelgebied. Volgens Albert Heijn en Etos wordt niet voldaan aan de cumulatieve voorwaarden in de Nota detailhandel om nieuwe solitaire supermarkten te kunnen vestigen.

28. De raad stelt dat bij detailhandel in de vorm van productiegebonden detailhandel de detailhandelsfunctie ondergeschikt dient te zijn aan de productiefunctie. Deze bedrijvigheid is volgens de raad niet passend in een winkelcentrum. Volgens de raad voorziet het plan derhalve niet in een nieuw winkelcentrum. Voorts stelt de raad dat het plan niet in strijd is met de Nota detailhandel.

29. Met betrekking tot het betoog van Jumbo en andere dat het plan gelet op de voorziene functies leidt tot onaanvaardbare concurrentie voor winkelcentrum De Clinckhoeff, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen. In de vrees van Jumbo en andere voor gevolgen voor hun bedrijfsvoering ter plaatse van winkelcentrum De Clinckhoeff, behoefde de raad dan ook geen aanleiding te zien om het plan niet vast te stellen. Het betoog faalt.

30. Ter zitting heeft de raad met betrekking tot de Nota detailhandel toegelicht dat het een beleidsstuk betreft dat door het college is vastgesteld. De raad is niet gebonden aan beleid dat door het college is vastgesteld. Uit het verhandelde ter zitting noch uit het plan en de

daaraan ten grondslag gelegde stukken volgt dat de raad dit beleid als zijn eigen beleid heeft toegepast. Gelet hierop was de raad niet gehouden bij de vaststelling van het plan te toetsen aan de Nota detailhandel.

Dit betoog van Albert Heijn en Etos en Jumbo en andere faalt.

Conclusie

31. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van Jumbo en andere en Albert Heijn en Etos ongegrond.

Het beroep van [appellanten sub 1]

32. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie] te IJsselstein. Zij wonen op korte afstand van het plangebied en vrezen voor geluidoverlast, in het bijzonder vanwege de voorziene horecafunctie met een terras, en lichthinder vanwege de auto's op het aan te leggen parkeerterrein ten behoeve van de supermarkten.

Verwijzing naar de zienswijze

33. Voor zover [appellanten sub 1] in het beroepschrift hebben verwezen naar de inhoud van de zienswijze, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen, die betrekking hebben op de bouwhoogte van de bedrijfsbebouwing en de uitstoot van fijnstof vanwege het gebruik van het parkeerterrein. [appellanten sub 1] hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn, zodat dit betoog faalt.

Geluidoverlast

34. [appellanten sub 1] betogen dat het plan leidt tot een overschrijding van de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) zoals genoemd in de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering", editie 2009, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) ter plaatse van hun woning. Volgens hen heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom deze overschrijding aanvaardbaar is. De stelling van de raad dat de toename van de geluidbelasting opgaat in het bestaande hoge omgevingsgeluid, zodat geen sprake zal zijn van een verslechtering van het woon- en leefklimaat, volgen zij niet. Specifiek wijzen zij op de geluidbelasting vanwege de voorziene horecagelegenheid met een terras van maximaal 70 m². Wat betreft de cumulatieve geluidbelasting van ten hoogste 60 dB, wijzen [appellanten sub 1] erop dat dit in de zogenoemde Gezondheidseffectscreening (hierna: GES) een GES-score van 5 oplevert, hetgeen een zeer matig woon- en leefklimaat betekent.

35. De raad stelt dat op basis van de VNG-brochure in een gemengd gebied een afstand van 10 meter wordt aanbevolen tussen een horecavestiging en een woning. De afstand tot de woning van [appellanten sub 1] bedraagt 30 meter, zodat hieraan wordt voldaan. Daarnaast is, aldus de raad, akoestisch onderzoek verricht waarin de gevolgen vanwege de horecagelegenheid zijn onderzocht en waarbij alle relevante geluidaspecten zijn meegenomen. De conclusie van het onderzoek luidt dat de grenswaarde van 55 dB(A) niet wordt overschreden en dat geen sprake zal zijn van een verslechtering van het woon- en leefklimaat gelet op het hoge omgevingsgeluid, veroorzaakt door diverse wegen in de omgeving.

36. Aan het door [appellanten sub 1] bestreden plandeel is de bestemming "Bedrijf" toegekend met - voor zover thans van belang - de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.1", "detailhandel", "bedrijf tot en met categorie 3.1", "horeca" en "specifieke vorm van bedrijf -

fase 1b".

Op grond van artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de bestemming "Bedrijf" met deze aanduidingen bestemd voor:

(...)

b. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2": bedrijven uit ten hoogste categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

c. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1": bedrijven uit ten hoogste categorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

d. ter plaatse van de aanduiding "horeca": maximaal 250 m² bvo horecabedrijven als genoemd in categorie 1a en/of 1b van de Staat van Horeca-activiteiten alsmede maximaal 70 m² terras;

e. zelfstandige kantoren zonder baliefunctie met een oppervlakte van ten hoogste 500 m² bvo per vestiging, (...)

f. dienstverlening;

g. detailhandel in de vorm van productiegebonden detailhandel;

h. ter plaatse van de aanduiding "detailhandel": detailhandel, met dien verstande dat:

1. supermarkten zijn toegestaan tot een totale bedrijfsvloeroppervlakte van ten hoogste 3.000 m² en een bedrijfsvloeroppervlakte per supermarkt van ten hoogste 2.000 m²;

2. overige detailhandel, niet zijnde supermarkten, is toegestaan tot een bedrijfsvloeroppervlakte van ten hoogste 370 m²;

3. detailhandel in volumineuze goederen niet is toegestaan;

met bijbehorende wegen en paden, parkeervoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding, tuinen en erven.

37. De raad heeft voor de beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat de VNG-brochure toegepast. Daarin wordt voor gemengde gebieden een richtafstand van 10 meter aanbevolen tussen woningen en de horecafunctie waarin het plan voorziet. Aan deze afstand wordt voldaan. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening heeft de raad er daarnaast voor gekozen akoestisch onderzoek te laten verrichten naar de geluidbelasting vanwege de voorziene bedrijven in het plangebied op de nabijgelegen woningen. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het "Akoestisch onderzoek bedrijven" van februari 2015, opgesteld door de Omgevingsdienst regio Utrecht (hierna: akoestisch onderzoek bedrijven). In het akoestisch onderzoek bedrijven is voor de geluidbelasting uitgegaan van de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) die in de VNG-brochure is vermeld in hoofdstuk 5, getiteld "Voorbeeld toetsingskaders voor ontheffingen en planherzieningen". Bij een geluidbelasting van ten hoogste 55 dB(A) is volgens de VNG-brochure inpassing mogelijk, maar het bevoegd gezag zal moeten onderbouwen waarom een hogere geluidbelasting in een concrete situatie als acceptabel wordt beschouwd. Uit het akoestisch onderzoek bedrijven volgt dat op de woning van [appellanten sub 1] het langtijdgemiddeld geluidniveau 53 dB(A) bedraagt. De raad acht dat in dit geval acceptabel gelet op het hoge omgevingsgeluid vanwege de diverse verkeerswegen in de omgeving als gevolg waarvan de geluidbelasting volgens hem per saldo niet zal leiden tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat. Gelet hierop en nu wordt voldaan aan de

aanbevolen richtafstand in de VNG-brochure ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan wat betreft de geluidbelasting op de woning van [appellanten sub 1] aanvaardbaar is. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad ter zitting onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek bedrijven heeft toegelicht dat de berekende geluidbelasting vanwege het terras van 77 dB(A) het bronvermogen betreft op het terras zelf en dat deze geluidbelasting ter plaatse van de woning van [appellanten sub 1] niet merkbaar zal zijn. [appellanten sub 1] hebben dit niet bestreden.

38. Ten aanzien van het betoog van [appellanten sub 1] dat de cumulatieve geluidbelasting 60 dB bedraagt en dat dit een GES-score van 5 oplevert, hetgeen een zeer matig woon- en leefklimaat betekent, wordt als volgt overwogen. De raad heeft bij de vaststelling van het plan geen GES opgesteld. Hiertoe bestaat ook geen wettelijke verplichting. Ter zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat onderzoek is verricht naar de cumulatieve geluidbelasting en heeft hij bevestigd dat de cumulatieve geluidbelasting ten hoogste 60 dB zal bedragen, hetgeen een GES-score van 5 oplevert. Daaraan heeft de raad toegevoegd dat de huidige cumulatieve geluidbelasting eveneens binnen de bandbreedte van 58-62 dB ligt, zodat in de huidige situatie reeds sprake is van een GES-score van 5. [appellanten sub 1] hebben dit ter zitting niet weersproken. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat het plan wat betreft de cumulatieve geluidbelasting uit het oogpunt van de volksgezondheid niet aanvaardbaar is. Dit betoog van [appellanten sub 1] faalt.

Landschappelijke inpassing

39. Voorts betogen [appellanten sub 1] dat met de in het plan opgenomen aanduiding "specifieke vorm van groen - landschappelijke inpassing" onvoldoende is verzekerd dat de beplanting die moet worden aangebracht de lichthinder vanwege auto's op het parkeerterrein zal beperken. In dat verband betogen zij dat in de planregels niets is bepaald over de aard en de dichtheid van de beplanting.

40. In artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels is bepaald dat een gebruik ten behoeve van parkeren niet eerder is toegestaan dan nadat is voorzien in de landschappelijke inpassing die is aangegeven aan de west-, noord- en oostzijde van het parkeerterrein op de plankaart met de aanduiding "specifieke vorm van groen - landschappelijke inpassing". Deze landschappelijke inpassing mag niet onderbroken worden ten behoeve van een ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van een noodontsluiting bij calamiteiten vanaf het parkeerterrein in de richting van de Maria Montessoristraat.

41. De raad heeft ter zitting verklaard dat het wenselijk is dat aan lid 3.5.3 wordt toegevoegd dat de landschappelijke inpassing dient te bestaan uit groenblijvende beplanting. 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.

42. In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover niet is vastgelegd dat de landschappelijke inpassing dient te bestaan uit groenblijvende beplanting. 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 zelfvoorzienend de planregels aan te vullen, in die zin dat hieraan wordt

toegevoegd dat de landschappelijke inpassing groenblijvend dient te zijn.
MER

43. [appellanten sub 1] betogen dat voor de vaststelling van het plan ten onrechte geen MER is opgesteld. Volgens hen had dit wel moeten nu binnen de bestemming "Bedrijf" in samenhang met de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage aan de planregels is gekoppeld, bedrijven worden mogelijk gemaakt die zijn vermeld in kolom 2 van de onderdelen C en D van bijlage 1 bij het Besluit milieueffectrapportage. Daartoe wijzen zij specifiek op de mogelijkheid om een afvalverwerkingsbedrijf voor pathogene afvalverbranding voor ziekenhuizen te vestigen alsmede een loonslachterij.

44. In de Lijst van Bedrijfsactiviteiten die als Bijlage 1 aan de planregels is gekoppeld, is onder SBI-code 9002.2, nr. A4 pathogene afvalverbranding (voor ziekenhuizen) opgenomen. Onder SBI-code 151, nr. 7 zijn loonslachterijen opgenomen.

Op grond van artikel 3, lid 3.1, van de planregels in samenhang met de Lijst van Bedrijfsactiviteiten is het toegestaan om binnen de bestemming "Bedrijf" een pathogene afvalverbranding (voor ziekenhuizen) en loonslachterijen te vestigen.

45. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hoewel hij betwijfelt of gelet op de ligging en de omvang van het plangebied de vestiging van een afvalverwerkingsbedrijf voor pathogene afvalverbranding voor ziekenhuizen of een loonslachterij mogelijk is, dit uitdrukkelijk niet de bedoeling is. In aansluiting hierop heeft de raad aangegeven het wenselijk te vinden dat deze bedrijven worden geschrapt uit de Lijst van Bedrijfsactiviteiten.

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, zodat de in artikel 3, lid 3.1, van de planregels genoemde Lijst van Bedrijfsactiviteiten, voor zover daarin zijn opgenomen een pathogene afvalverbranding (voor ziekenhuizen) onder SBI-code 9002.2, nr. A4 en loonslachterijen onder SBI-code 151, nr. 7, wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb wordt vernietigd.

Ladder voor duurzame verstedelijking

46. [appellanten sub 1] betogen dat geen sprake is van een actuele regionale behoefte aan de twee voorziene supermarkten als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van Bro. Het rapport "Supermarktstructuur IJsselstein", opgesteld door Seinpost op 5 januari 2015 (hierna: het rapport van Seinpost), kan volgens hen niet dienen ter onderbouwing van deze behoefte omdat hierin is uitgegaan van een aantal onjuiste aannames. Volgens [appellanten sub 1] had de raad bij de vaststelling van het plan moeten uitgaan van het rapport "IJsselstein, DPO en effecten supermarktinitiatieven", van 22 augustus 2014 dat in opdracht van Albert Heijn ten behoeve van het wijzigingsplan "De Clinckhoeff" is opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (hierna: het rapport van BSP). Hierin is vermeld dat voor nieuwe supermarkten in IJsselstein de marktruimte 1.850 m² winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) bedraagt, terwijl met de uitbreiding van winkelcentrum De Clinckhoeff en het thans voorliggende plan wordt voorzien in een toevoeging van ruim 3.500 m² wvo.

[appellanten sub 1] betogen voorts dat de raad ten onrechte stelt dat het plangebied onderdeel is van bestaand stedelijk gebied. In dat verband wijzen zij erop dat aan de gronden in het vorige plan hoofdzakelijk een groene en agrarische bestemming was toegekend. Nu de raad niet heeft beschreven dat niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in

de behoefte aan twee supermarkten, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro, zo stellen zij.

47. De raad stelt onder verwijzing naar het rapport van Seinpost dat er voldoende distributieve ruimte is voor de supermarkten waarin het plan voorziet. Daarbij is rekening gehouden met de supermarktruimte die is voorzien in winkelcentrum De Clinckhoeff.

De raad stelt dat sprake is van bestaand stedelijk gebied. Daartoe stelt hij dat het plangebied in de bebouwde kom van IJsselstein ligt en volledig is omsloten door bebouwing bestaande uit bedrijventerreinen en woningen. Er is derhalve sprake van een inbreidingslocatie. Voorts wijst de raad erop dat het plangebied in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (hierna: PRS) binnen de rode contour ligt, welk gebied de provincie aanmerkt als bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling van Panoven is ook als zodanig genoemd in de PRS, waarbij in overleg met de gemeente IJsselstein en de regio is getoetst of deze ontwikkeling voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Indien ervan moet worden uitgegaan dat geen sprake zou zijn van bestaand stedelijk gebied, wijst de raad erop dat de vestiging van twee supermarkten niet mogelijk is op een andere locatie binnen bestaand stedelijk gebied nu hiervoor geen winkelpanden beschikbaar zijn.

48. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

49. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet een toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins;

(...)

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

50. Onder verwijzing naar de uitspraak van 19 februari 2014, in zaak nr. 201306647/1/R1, overweegt de Afdeling dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro beoogt om vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen. Het belang van [appellanten sub 1] is het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt tot bescherming van dit belang, nu het in het belang is van [appellanten sub 1] dat de gronden in het plangebied, die voorheen bestemd waren voor agrarische doeleinden, niet onnodig worden bebouwd. Artikel 8:69a van de Awb staat derhalve niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege strijd met deze bepalingen.

Stedelijke ontwikkeling

51. Niet in geschil is dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt en dat de plantoelichting op grond daarvan moet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Actuele regionale behoefte

52. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2014 in zaak nr. 201303469/1/R3 dient bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Hieruit volgt dat de enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche niet betekent dat de ontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro.

53. De door de raad en [appellanten sub 1] in het geding gebrachte rapporten van Seinpost en BSP, komen tot verschillende conclusies over de mate waarin in IJsselstein marktruimte aanwezig is voor supermarkten.

In het rapport van Seinpost, dat de raad aan het plan ten grondslag heeft gelegd, is vermeld dat in 2020 de distributieve marktruimte in IJsselstein 3.150 - 3.250 m² wvo bedraagt. In het rapport van BSP, waarnaar [appellanten sub 1] verwijzen, wordt geconcludeerd dat in 2020 de distributieve marktruimte 1.850 m² wvo bedraagt. Deze conclusie wordt bevestigd in het onderzoek dat door BSP op 21 januari 2015 in opdracht van Albert Heijn en Etos is opgesteld, naar aanleiding van de beantwoording van de zienswijze.

54. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat het rapport van Seinpost voldoende gegevens bevat om te kunnen dienen als een onderzoek naar de actuele regionale behoefte zoals bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro. Op grond van dit rapport stelt de raad dat voldoende marktruimte voor de voorgestane supermarkten bestaat, dat hieraan niet alleen vanuit IJsselstein maar ook vanuit de regio behoefte bestaat en dat geen leegstand in het plangebied of elders in IJsselstein zal ontstaan. Ook indien ervan zou worden uitgegaan dat in IJsselstein voor één supermarkt minder marktruimte zou zijn, leidt dit volgens de raad niet tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare structurele leegstand. In dat verband heeft hij gesteld dat indien een bestaande supermarkt uit de markt zou worden gedrukt, de verwachting bestaat dat een andere supermarkt de plaats daarvan zal innemen of dat zich in een vrijkomend pand andere detailhandel of bedrijvigheid kan vestigen. Voorts heeft de raad gesteld - hetgeen in het rapport van BSP wordt erkend - dat de leegstand in IJsselstein in het algemeen laag is. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro.

Bestaand stedelijk gebied

55. In de voorheen geldende bestemmingsplannen heeft het - thans onbebouwde - plangebied de bestemmingen ten behoeve van groenvoorzieningen, wegen en verkeersdoeleinden alsmede agrarisch productiegebied. Bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid, detailhandel, kantoren of horeca is niet mogelijk. Ook kan het gebied op grond van de voorheen geldende bestemmingsplannen niet worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal

culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat niet wordt voldaan aan de bij de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro geldende eisen ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro zodat geen sprake is van bestaand stedelijk gebied. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015 in zaak nr. 201408996/1/R6 overweegt de Afdeling dat de door de raad gestelde omstandigheid dat het plangebied in de PRS binnen de rode contour ligt, er niet aan kan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt.

Dit betekent dat voor de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro de raad in de plantoelichting dient te motiveren in hoeverre in de behoefte voor de vestiging van twee supermarkten binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. In de plantoelichting is uitsluitend - en gezien het voorgaande ten onrechte - vermeld dat de locatie Panoven een inbreidingslocatie betreft binnen het bestaand stedelijk gebied. Nu de raad in de plantoelichting geen motivering heeft opgenomen over in hoeverre in de behoefte voor de vestiging van twee supermarkten binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, is het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "detailhandel", genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro. Het beroep van [appellanten sub 1] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

In stand laten rechtsgevolgen

56. De raad heeft in de reactie op de beroepschriften alsmede ter zitting een nadere toelichting gegeven op de vraag in hoeverre in de behoefte voor de vestiging van twee supermarkten binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins kan worden voorzien. De Afdeling ziet gelet hierop aanleiding om te onderzoeken of ingevolge artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven.

57. In de reactie op de beroepschriften heeft de raad vermeld dat binnen bestaand stedelijk gebied geen andere locaties beschikbaar zijn voor de vestiging van twee supermarkten. De leegstand is in IJsselstein laag en de panden die beschikbaar zijn, zijn volgens de raad niet geschikt. Ter zitting heeft de raad daar aan toegevoegd dat een locatie op de Lorentzlaan in IJsselstein is bekeken maar dat de oppervlakte van dit pand te klein is, het pand is verdeeld over twee bouwlagen en dat er te weinig parkeergelegenheid aanwezig is. [appellanten sub 1] hebben dit niet bestreden. De Afdeling ziet gelet hierop aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "detailhandel", genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

58. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

59. De raad dient ten aanzien van [appellanten sub 1] op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten.

Ten aanzien van Albert Heijn en Etos en Jumbo en andere bestaat geen aanleiding voor een vergoeding van proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. en andere niet-ontvankelijk voor zover het beroep is ingesteld door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ahold Europe Real Estate & Construction B.V.;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van IJsselstein waarbij hogere waarden als bedoeld in artikel 100a van de Wet geluidhinder zijn vastgesteld, ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het besluit van de raad van 2 juli 2015, waarbij het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" is vastgesteld, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente IJsselstein van 2 juli 2015, waarbij het bestemmingsplan "Panoven-Baronieweg" is vastgesteld voor zover het betreft:

a. artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels;

b. de Lijst van Bedrijfsactiviteiten voor zover voor zover daarin zijn opgenomen een pathogene afvalverbranding (voor ziekenhuizen) onder SBI-code 9002.2, nr. A4 en loonslachterijen onder SBI-code 151, nr. 7;

c. de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "detailhandel";

V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder IV.c. genoemde onderdeel in stand blijven;

VI. bepaalt dat in artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels als volgt komt te luiden: "Een gebruik ten behoeve van parkeren is niet eerder toegestaan dan nadat is voorzien in groenblijvende landschappelijke inpassing die is aangegeven aan de west-, noord- en oostzijde van het parkeerterrein op de plankaart met de aanduiding "specifieke vorm van groen - landschappelijke inpassing". Deze landschappelijke inpassing mag niet onderbroken worden ten behoeve van een ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van een noodontsluiting bij calamiteiten vanaf het parkeerterrein in de richting van de Maria Montessoristraat";

VII. draagt de raad van de gemeente IJsselstein op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel VI wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. verklaart de beroepen van Jumbo Clinckhoeff en andere en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Albert Heijn B.V. en [appellante sub 3A], handelend onder de naam Etos, ongegrond;

IX. veroordeelt de raad van de gemeente IJsselstein tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro),

geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
X. gelast dat de raad van de gemeente IJsselstein aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Fenwick
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 mei 2016

608.