

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:2566
Datum uitspraak	28 september 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 februari 2016, kenmerk 16bb1197, heeft de raad het bestemmingsplan "Lijnbaankwartier - Coolsingel" vastgesteld.

Volledige tekst

201603316/1/R6.

Datum uitspraak: 28 september 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Prowinko Nederland B.V. en Het Kantenhuis B.V., beide gevestigd te Amsterdam,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Dela Vastgoed B.V., gevestigd te Eindhoven,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 februari 2016, kenmerk 16bb1197, heeft de raad het bestemmingsplan "Lijnbaankwartier - Coolsingel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 augustus 2016, waar Prowinko Nederland B.V. en Het Kantenhuis B.V., vertegenwoordigd door [medewerker], werkzaam bij Prowinko Nederland B.V., bijgestaan door mr. I.J. Windt-Middel en mr. T.W. Veenendaal, beiden advocaat te Amsterdam, Dela Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door mr. A.M.M. Ferwerda, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. E. van Lunteren, mr. C.W. de Jong en M. Hildenbrant, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het bestemmingsplan

2. Het plan heeft betrekking op een deel van het centrum van Rotterdam. Het plangebied wordt ruwweg begrensd door Weena, Schiekade, het spoor, Haagseveer, Rodezand, Blaak, Karel Doormanstraat, Schouwburgplein, Mauritsweg en het Kruisplein.

Met het plan worden de voorheen voor het plangebied geldende bestemmingsplannen herzien. De aanleiding voor deze herziening wordt gevormd door de wettelijke verplichting om binnen een periode van tien jaar de bestemming van gronden opnieuw vast te stellen. Evenals de voorgaande bestemmingsplannen, is het plan gericht op transformatie van het centrum van Rotterdam van monofunctioneel kantorengedrag naar gemengd binnenstadsgebied.

3. De planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

De beroepen

4. Prowinko Nederland B.V. en Het Kantenhuis B.V. zijn eigenaar van de gronden aan de Kruiskade 24 - 28 te Rotterdam, welke gronden in het plan zijn bestemd als "Centrum - 1". Dela Vastgoed B.V. is eigenaar van verschillende over het plangebied verspreid liggende gronden. Aan deze gronden is eveneens de bestemming "Centrum - 1" toegekend. Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. kunnen zich niet verenigen met de in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels voor de functies detailhandel, dienstverlening en horeca neergelegde maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte. Voor Dela Vastgoed B.V. geldt dit voorts voor het in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels neergelegde maximum aantal m² bedrijfsvloeroppervlakte voor de functie kantoren. Volgens hen is het plan in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Hiertoe voeren zij aan dat niet controleerbaar is of het bestaande gebruik van hun panden in de in de planregels neergelegde maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte is meegenomen en aldus in het plan als zodanig is bestemd. Voorts is volgens hen tijdens de planperiode niet inzichtelijk en controleerbaar hoeveel oppervlakte van deze bedrijfsvloeroppervlakten reeds is benut en of het gelet daarop nog planologisch is toegestaan de hiervoor genoemde functies in het plangebied uit te breiden. Dit is in strijd met de vaste jurisprudentie van de Afdeling dat voor gebruikers en grondeigenaren een redelijke mate van zekerheid dient te bestaan over de vraag of een bepaald gebruik in overeenstemming met het plan kan worden geacht, aldus Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V.

Voorts betoogt Dela Vastgoed B.V. dat de in het plan opgenomen begrenzing van de functies detailhandel, dienstverlening, horeca en kantoren tot gevolg heeft dat zij op onaanvaardbare wijze in de gebruiksmogelijkheden van haar panden wordt beperkt. Zij stelt in dit verband dat zij op basis van het voorheen ter plaatse van haar gronden geldende bestemmingsplan het

gebruik van haar panden zonder meer kon wijzigen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij gelet op de beperkingen die in de provinciale verordening van Zuid-Holland worden gesteld aan de uitbreiding van bestaande detailhandel en kantoorruimte, ertoe is genoodzaakt deze functies in het plan te begrenzen. Deze begrenzing is volgens de raad in het plan vormgegeven door middel van voor het gehele plangebied geldende maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte om zo binnen het plangebied een uitwisseling van functies mogelijk te maken. Daartoe wijst de raad erop dat bij functiebeëindiging tijdens de planperiode de voor de desbetreffende functie vrijgekomen vierkante meters bedrijfsvloeroppervlakte elders in het plangebied kunnen worden benut, mits het in de planregels voor deze functie genoemde maximum niet wordt overschreden. Een mogelijkheid voor uitwisseling van functies is volgens de raad passend bij het dynamische karakter van het plangebied gelegen in het centrum van Rotterdam.

4.2. De Afdeling stelt voorop dat er voor de raad gelet op hogere regelgeving, waaronder regels in een provinciale verordening, de noodzaak kan bestaan de gebruiksmogelijkheden van gronden in het plangebied in afwijking van het voorheen geldende bestemmingsplan te beperken. De wijze waarop de raad de beperking in het thans bestreden bestemmingsplan heeft vormgegeven, is evenwel in strijd met de rechtszekerheid. Daartoe acht de Afdeling redengevend dat de raad ter zitting heeft erkend dat bij nader inzien voor zowel het bestuur van de gemeente Rotterdam als voor gebruikers en eigenaren van gronden in het plangebied niet inzichtelijk en controleerbaar blijkt te zijn welk gebruik in het plan, gelet op de in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels opgenomen maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte, als zodanig is bestemd. Daarnaast heeft de raad ter zitting erkend dat de omstandigheid dat niet inzichtelijk is welk gebruik in het plan als zodanig is bestemd, tot gevolg heeft dat evenmin aan gebruikers en eigenaren van gronden in het plangebied zekerheid kan worden geboden over de vraag of een bepaalde wijziging van het gebruik in overeenstemming met het plan kan worden geacht. De Afdeling wijst er in dit verband ook op dat het plan betrekking heeft op een groot deel van het centrum van Rotterdam met veel verschillende gebruikers en grondeigenaren. De in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels neergelegde regeling leidt ertoe dat ter bepaling van de vraag of een bepaald gebruik in overeenstemming is met het bestemmingsplan, eerst een gedetailleerd onderzoek zal moeten plaatsvinden naar het gebruik van alle panden die zich bevinden in het plangebied. Dit wordt - zoals de raad ter zitting ook heeft erkend - bemoeilijkt door de omstandigheid dat het gebruik van panden in het plangebied voortdurend aan verandering onderhevig is en deze veranderingen niet altijd bij het bestuur van de gemeente Rotterdam kenbaar zullen zijn. Deze omstandigheid leidt er naar het oordeel van de Afdeling eveneens toe dat de bestreden planregels onvoldoende rechtszekerheid bieden voor (toekomstige) gebruikers en eigenaren van gronden en panden in het plangebied. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AS3197](#).

Conclusie

5. In hetgeen Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels genoemde maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel in het plan zijn opgenomen. De beroepen zijn gegrond. Nu de in artikel 3, lid 3.1 en lid 3.4.1, van de planregels voor de bestemming "Centrum - 1" genoemde maximum aantallen m² bedrijfsvloeroppervlakte zijn gekoppeld aan het gebruik ter plaatse van de als "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Maatschappelijk - 2" bestemde gronden en deze bestemmingen, afgezien van verkeer-, water- en groenbestemmingen, zijn toegekend aan alle gronden in het plangebied, ziet de Afdeling vanwege de onderlinge samenhang tussen

de verschillende onderdelen van het plan aanleiding het gehele plan te vernietigen.

Opdracht

6. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Voorlopige voorziening

7. Voorts ziet de Afdeling aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb, inhoudende dat het bestemmingsplan blijft gelden tot de inwerkingtreding van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan. De Afdeling komt tot deze voorlopige voorziening op basis van een afweging van alle betrokken belangen, waarbij de Afdeling de belangen van Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. heeft afgewogen tegen de belangen van derden van wie de rechten of ontwikkelingsmogelijkheden door de vernietiging van het bestreden bestemmingsplan in nadelige zin kunnen worden beperkt, waaronder in het bijzonder de belangen van de ontwikkelaars van de in het plan aan de Kruiskade voorziene nieuwe woontoren. De Afdeling heeft in deze belangenafweging een groter gewicht toegekend aan het voorkomen van een directe aantasting van de rechtspositie van derden die belang hebben bij de instandhouding van het bestreden bestemmingsplan dan aan de belangen van Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. Daarbij heeft de Afdeling zowel van belang geacht dat de raad in zijn verweerschrift en ter zitting heeft verklaard dat het feitelijk aanwezige en vergunde gebruik ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan wordt geacht in het plan als zodanig te zijn bestemd, alsmede dat Prowinko Nederland B.V., Het Kantenhuis B.V. en Dela Vastgoed B.V. blijkens het verhandelde ter zitting geen concrete initiatieven hebben voor een wijziging van dit gebruik.

Proceskosten

8. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 18 februari 2016, kenmerk 16bb1197, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Lijnbaankwartier - Coolsingel";

III. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het op 18 februari 2016 vastgestelde bestemmingsplan "Lijnbaankwartier - Coolsingel" blijft gelden tot de inwerkingtreding van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 992,00 (zegge: negenhonderdtweeënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan de besloten vennootschappen met

beperkte aansprakelijkheid Prowinko Nederland B.V. en Het Kantenhuis B.V., met dien verstande dat de betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
b. € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Dela Vastgoed B.V.;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Prowinko Nederland B.V. en Het Kantenhuis B.V., met dien verstande dat de betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Dela Vastgoed B.V.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Van Zuijlen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 september 2016

810.

BIJLAGE

Artikel 3 Centrum - 1

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Centrum - 1" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. [...];

b. detailhandel en dienstverlening, tot een gezamenlijk maximum van 214.000 m2 b.v.o., inclusief detailhandel toegestaan op grond van de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en binnen de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - kiosk";

c. horeca, tot een maximum van 37.000 m2 b.v.o., inclusief horeca toegestaan op grond van de bestemming "Maatschappelijk - 2" alsmede de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en binnen de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - kiosk";

d. kantoor, uitsluitend op de verdiepingen, tot een maximum van 541.500 m2 b.v.o.;

[...].

3.4 Specifieke gebruiksregels

3.4.1 Maximaal aantal b.v.o. detailhandel en horeca

Ten aanzien van het bepaalde in artikel 3.1 onder b en c geldt:

a. dat het genoemde maximum aantal m2 b.v.o. ten behoeve van detailhandel en dienstverlening te weten 214.000 m2 b.v.o., het aantal b.v.o. aan detailhandel en

dienstverlening betreft dat maximaal binnen de bestemming "Centrum - 1" alsmede "Verkeer - Verblijfsgebied" en binnen de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - kiosk" gezamenlijk is toegestaan;

b. dat het genoemde maximum aantal m2 b.v.o. ten behoeve van horeca, te weten 37.000 m2 b.v.o., het aantal b.v.o. aan horeca betreft dat maximaal binnen de bestemming "Centrum - 1", "Maatschappelijk - 2" alsmede "Verkeer - Verblijfsgebied" en binnen de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - kiosk" gezamenlijk is toegestaan.