

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY0990
Datum uitspraak	24 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Transvaal 2010" vastgesteld.

Volledige tekst

201105381/1/R4.

Datum uitspraak: 24 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Den Haag,
2. Bedrijvenvereniging Uitenhagestraat, gevestigd te Den Haag,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Den Haag,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Transvaal 2010" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], de bedrijvenvereniging en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad 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 28 juni 2012, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, de bedrijvenvereniging, eveneens vertegenwoordigd door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, [appellante sub 3], vertegenwoordigd door mr. E.F.J.A.M. de Wit, en de raad, vertegenwoordigd door drs. M. Houtman, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Planbeschrijving

1. Het bestemmingsplan geeft een juridisch-planologisch kader voor de wijk Transvaal en een

klein deel van de wijk Groente- en Fruitmarkt in Den Haag. In het bestemmingsplan zijn de veranderingen verwerkt die sinds het vorige bestemmingsplan uit 1984 zijn gerealiseerd. Tevens maakt het de ontwikkelingen mogelijk die zijn voorgesteld in het "Wijkplan Transvaal" dat in februari 2004 door de raad is vastgesteld.

Het beroep van [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging

2. De beroepen hebben betrekking op het bedrijventerrein aan de Uitenhagestraat.

Omvang plangebied

3. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging betogen dat het in strijd is met een goede ruimtelijke ordening dat het bedrijventerrein niet in zijn geheel in het bestemmingsplan is opgenomen, maar dat de strook langs de tramlijn en het terrein van de bouwmarkt buiten het plangebied vallen. Hiertoe voeren zij aan dat het bedrijventerrein als functioneel geheel moet worden gehandhaafd. In dat verband achten zij het van belang dat op het bedrijventerrein hetzelfde beleid wordt toegepast. Het bedrijventerrein wordt volgens hen in alle beleidstukken ook als één geheel behandeld.

3.1. De raad betoogt dat in de toelichting van het bestemmingsplan is vermeld dat diverse ontwikkelingen die volgen uit het Masterplan Lijn 11-zone dat op 11 december 2009 is vastgesteld, onvoldoende zijn uitgewerkt om ze mee te kunnen nemen in het onderhavige bestemmingsplan. Alleen een deel van de herstructurering van het bedrijventerrein wordt door dit bestemmingsplan mogelijk gemaakt. De raad vermeldt daarbij dat de woontoren op de hoek Monstersestraat/Loosduinsekade en de bebouwing langs de Loosduinsekade al onderdeel uitmaakten van het projectdocument dat in 2006 voor de Uitenhagestraat is vastgesteld, waardoor deze plannen concreter zijn en de financiële uitvoerbaarheid ervan is gewaarborgd. Daarom zijn deze plannen wel meegenomen in het bestemmingsplan.

3.2. Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening komt de raad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

In hetgeen [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten tijde van het bestreden besluit niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat niet gemotiveerd is betwist dat de ontwikkelingen die volgen uit het Masterplan Lijn 11-zone ten tijde van het bestreden besluit nog onvoldoende waren uitgewerkt, maar dat de woontoren op de hoek Monstersestraat/Loosduinsekade en de bebouwing langs de Loosduinsekade al wel concreet waren en de financiële uitvoerbaarheid daarvan was gewaarborgd.

Strijd met provinciaal beleid

4. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging voeren aan dat het bestemmingsplan in strijd is met het Regionaal Structuurplan Haaglanden (hierna: het RSP), waarin het bedrijventerrein als werkterrein getypeerd is.

Toevoeging van de woonbestemming is volgens hen voorts in strijd met het provinciaal beleid opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie 2008 - 2011. Hiertoe voeren zij aan dat in dit beleid is opgenomen dat woonfuncties niet worden toegelaten op een bedrijventerrein.

4.1. Volgens de raad staat het bedrijventerrein in het RSP op kaart 23 aangeduid als "te transformeren bedrijventerrein tot gemengd woon- en werkgebied", terwijl het op pagina 148 wordt genoemd als "herstructureringslocatie", waarop wel intensivering, maar geen functiewijziging is toegestaan. Volgens de raad wordt voldaan aan het RSP, ook als het bedrijventerrein de typering herstructureringslocatie heeft. Er is volgens de raad geen sprake van een functiewijziging in het bestemmingsplan, omdat op het gehele bedrijventerrein op de begane grond en de eerste bouwlaag alleen de functie bedrijf is toegestaan, ook daar waar de gronden de bestemming "Gemengd-3" hebben gekregen. Binnen de gronden met de bestemming "Gemengd-3" is vanaf de tweede verdieping de functie "Wonen" toegevoegd.

4.2. Op grond van het vorige bestemmingsplan "Transvaal" gold voor het bedrijventerrein een uit te werken bestemming "Bedrijfsdoeleinden". Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onder f, van de planregels van dat plan waren bedrijven welke zijn opgenomen onder de categorieën 3, 4, 5 of 6 van de Staat van inrichtingen niet toegestaan, indien de bedrijfsruimte direct naast een woning is gelegen.

4.3. Op grond van het bestemmingsplan "Transvaal 2010" gelden voor het bedrijventerrein de bestemmingen "Verkeer", "Bedrijf" en "Gemengd-3". Bij de percelen die zijn gelegen binnen 30 meter van percelen met de bestemmingen "Wonen" of "Gemengd-3" is op de verbeelding de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" aangebracht. Op de overige percelen is de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" aangebracht. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder a, zijn ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" uitsluitend bedrijven toegestaan die behoren tot de categorieën 1 en 2 uit de staat van bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder b, zijn ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" uitsluitend bedrijven toegestaan die behoren tot de categorieën 1, 2, 3.1 en 3.2 uit de staat van bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage.

4.4. De Afdeling overweegt dat het bedrijventerrein in het RSP enerzijds is aangemerkt als te transformeren bedrijventerrein tot gemengd woon- en werkgebied (p. 147), maar anderzijds als herstructureringslocatie (bestaande bedrijventerreinen: intensivering, geen functiewijziging). Het beleid is gelet hierop niet eenduidig. De Afdeling overweegt dat, daargelaten of zich strijd met het beleid voordoet en of zich functiewijziging voordoet, [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging niet aannemelijk hebben gemaakt dat, gelet op hetgeen op grond van het vorige bestemmingsplan was toegestaan, hun uitbreidingsmogelijkheden in relevante mate worden beperkt.

De Afdeling overweegt ten aanzien van het Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie 2007-2011 dat dit niet van toepassing is, omdat dit is gericht op bovenlokale en (boven)regionale bedrijventerreinen. Bedrijventerrein Uithoek is niet een zodanig bedrijventerrein.

Onjuiste wijze van bestemmen

5. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging voeren aan dat ten onrechte in strijd met een goede ruimtelijke ordening haar bestaande bedrijfsvoering niet is toegestaan. De bedrijfsvoering valt in categorie 3.2 van de staat van bedrijven. Op een deel van de betrokken percelen zijn bedrijven van die categorie toegestaan, maar op een deel zijn slechts bedrijven categorie 2 toegestaan, terwijl de bedrijfsvoering zich niet laat splitsen, aldus [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging. Zij voeren aan dat de ontheffingsmogelijkheden in het plan dit niet anders maken.

[appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging voeren tevens aan dat een overzicht van de vergunde activiteiten ontbreekt. Zij achten dit onzorgvuldig. Volgens hen heeft geen goede belangenafweging kunnen plaatsvinden.

5.1. De raad stelt dat de VNG-uitgave "Bedrijven en milieuzonering" van 2009 is toegepast. Het Uitenhageterrein moet volgens de raad worden aangemerkt als gemengd gebied als bedoeld in deze uitgave, omdat woningbouw hier grenst aan de bedrijfsbebouwing van het bedrijventerrein. Op grond van de VNG-uitgave "Bedrijven en milieuzonering" kunnen de richtafstanden in dat geval met één afstandsstap worden verlaagd, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat, aldus de raad. Voor bedrijven in categorie 3 moet dan een minimale afstand van 30 meter tot woningen worden aangehouden. Binnen een afstand van 30 meter van de woonbestemming zijn daarom bedrijven van categorie 2 toegestaan en in de rest van het gebied is categorie 3.2 toegestaan. De raad stelt dat onder bepaalde voorwaarden op grond van een ontheffing bedrijven in categorie 3 en 4 kunnen worden toegestaan. Volgens de raad waren ook op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Transvaal" op de gronden die grenzen aan de woonbestemming alleen bedrijven in categorie 1 of 2 toegestaan.

Volgens de raad zijn op het bedrijventerrein slechts vijf bedrijven van milieucategorie 3.1 gevestigd en geen bedrijven in hogere milieucategorieën. De bedrijven van milieucategorie 3.1 zijn thans ook deels gevestigd op gronden waar bedrijven van maximaal milieucategorie 2 zijn toegestaan.

5.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van bedrijven met daarbij behorende ondergeschikte educatieve functies; één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken, bouwwerken, geen gebouw zijnde, wegen (al dan niet gebouwde) parkeervoorzieningen, (al dan niet gebouwde) parkeervoorzieningen ten behoeve van de naastgelegen bestemmingen "Gemengd-3" en "Wonen", groen, water en overige voorzieningen, alsmede kantoren zoals nader omschreven in het derde lid.

Ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder a, zijn ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" uitsluitend bedrijven toegestaan die behoren tot de categorieën 1 en 2 uit de staat van bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage.

Ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder b, zijn ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" uitsluitend bedrijven toegestaan die behoren tot de categorieën 1, 2, 3.1 en 3.2 uit de staat van bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage.

5.3. De Afdeling overweegt dat de raad heeft onderzocht welke bedrijven op het bedrijventerrein zijn gevestigd en wat hun mogelijkheden zijn. De Afdeling overweegt voorts dat ingevolge het vorige bestemmingsplan "Transvaal" reeds beperkingen golden, aangezien bedrijven van categorieën 3, 4, 5 of 6 van de Staat van inrichtingen niet waren toegestaan, indien de bedrijfsruimte direct naast een woning was gelegen. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging hebben niet aannemelijk gemaakt dat hun uitbreidingsmogelijkheden in dit plan in relevante mate zijn beperkt tot de mogelijkheden op grond van het bestemmingsplan "Transvaal". Daarbij betreft de Afdeling dat ter zitting niet is bestreden dat de vestiging van [appellante sub 1] op het bedrijventerrein binnen tien jaar zal zijn beëindigd en [appellante sub 1] op grond van het overgangsrecht haar activiteiten kan voortzetten voor zover deze al in strijd zouden zijn met het bestemmingsplan.

Ontheffingsmogelijkheden in strijd met artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro

6. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging voeren aan dat de in artikel 3, lid 3.4, onder a, onder 2, en onder b, onder 2, van de planregels gestelde voorwaarde in strijd is met artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro. Niet duidelijk is welke eisen aan een dergelijk onderzoek gesteld worden. Deze voorwaarde is daarmee ook in strijd met de rechtszekerheid, zo betogen zij. De in artikel 3, lid 3.4, onder a, onder 1, en onder b, onder 1, van de planregels gestelde voorwaarde achten zij onjuist, omdat niet duidelijk is wat onder geluidzoneringsplichtige inrichtingen moet worden verstaan.

6.1. Volgens de raad volgt de omstreden voorwaarde uit bijlage 5 van de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". Daarin staat vermeld dat de planvoorschriften in de regel bepalen dat voor een activiteit uit een hogere milieucategorie ontheffing kan worden verleend indien de voorgenomen activiteit niet groter is dan de milieubelasting van activiteiten die passen binnen de maximaal toelaatbare milieucategorie. In het stappenplan in deze bijlage wordt per milieucategorie toegelicht wat moet worden onderzocht en aan welke normen moet worden voldaan.

6.2. Ingevolge artikel 1, aanhef en lid 1.53, van de planregels wordt in deze regels onder geluidzoneringsplichtige inrichting verstaan een inrichting, bij welke ingevolge de Wet geluidhinder rondom het terrein van vestiging in een bestemmingsplan een zone moet worden vastgesteld.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder a, is het bevoegd gezag bevoegd een afwijking te verlenen van het bepaalde in lid 3.3, onder a, ten behoeve van bedrijven in milieucategorieën 3.1 en 3.2, onder de voorwaarden dat:

1. het geen geluidzoneringsplichtige inrichtingen betreft; en
2. uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat de bedrijven qua aard en omvang gelijk te stellen zijn met bedrijven uit milieucategorie 1 of 2.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder b, is het bevoegd gezag bevoegd een afwijking te verlenen van het bepaalde in lid 3.3, onder b, ten behoeve van bedrijven in de milieucategorieën 4.1 en 4.2, onder de voorwaarde dat:

1. het geen geluidzoneringsplichtige inrichtingen betreft;
2. uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat de bedrijven qua aard en omvang gelijk te stellen zijn met bedrijven uit milieucategorie 3.2 of lager.

6.3. De Afdeling acht het criterium in artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder a, onder 2, en onder b, onder 2, van de planregels dat uit onafhankelijk onderzoek moet blijken dat de bedrijven qua aard en omvang gelijk te stellen zijn met bedrijven uit milieucategorie 3.2 of lager, voldoende duidelijk. Ten aanzien van het criterium in artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder a, onder 2, en onder b, onder 2, van de planregels overweegt de Afdeling dat in artikel 1, lid 1.53, van de planregels een definitie is opgenomen van geluidzoneringsplichtige inrichting. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling ook dit criterium voldoende duidelijk.

Parkeren

7. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging keren zich tegen artikel 3.3, onder e, van de planregels op grond waarvan bedrijven op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid moeten hebben. Zij stellen dat thans wordt geparkeerd op de openbare weg. Zij betogen dat deze mogelijkheden gelet op de parkeerdruk gehandhaafd moeten blijven. Voorts voeren zij aan dat het wegprofiel niet langer voldoende mogelijkheid biedt om te keren.

7.1. De raad voert aan dat parkeren ten behoeve van de nieuwbouw geschiedt in de nieuw te realiseren bedrijfsbebouwing. De raad stelt dat het hele bedrijventerrein op grond van het bestemmingsplan "Transvaal" een (uit te werken) bedrijvenbestemming had, zodat het parkeerterrein niet als zodanig is bestemd, maar, volgens dit bestemmingsplan, mocht worden bebouwd. Volgens de raad wordt een deel van de Uitenhagestraat verlegd, zodat één centrale lineaire ontsluitingsweg ontstaat tussen de Loosduinskade en de Monstersestraat. De raad stelt dat deze weg, evenals de huidige Uitenhagestraat, 18 meter breed is. Volgens de raad is dat ruim voldoende omdat volgens het handboek openbare ruimte van de gemeente een ontsluitingsweg van 2 rijbanen op een bedrijventerrein minimaal 7 meter breed moet zijn.

7.2. Ingevolge artikel 13, lid 13.1, van de planregels, zijn de voor "Verkeer-Verblijfsstraat" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wegen;
- b. voet- en fietspaden;
- c. parkeervoorzieningen;
- d. speelvoorzieningen.

7.3. De Afdeling overweegt dat op grond van het vorige bestemmingsplan "Transvaal" voor het gehele bedrijventerrein een uit te werken bestemming "Bedrijfsdoeleinden" gold. De gronden met deze bestemming waren onder meer bestemd voor parkeergelegenheid. Het plangebied is zodanig ingericht dat ruime parkeermogelijkheden bestaan. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de bestemming "Verkeer-Verblijfsstraat" heeft kunnen toekennen zoals de raad dit heeft gedaan. Daarbij betreft de Afdeling dat de gronden met de bestemming "Verkeer-Verblijfsstraat" ingevolge artikel 13, lid 13.1, aanhef en onder c, van de planregels onder meer zijn bestemd voor parkeervoorzieningen. [appellante sub 1] en de bedrijvenvereniging hebben niet voorts aannemelijk gemaakt dat ten gevolge van de ligging en de breedte van de weg onevenredige moeilijkheden ontstaan bij het laden en lossen, gelet op het feit dat de weg thans even breed is.

Het beroep van [appellante sub 3]

8. Het beroep heeft betrekking op het bedrijventerrein aan de Uitenhagestraat.

9. [appellante sub 3] voert aan dat het perceel van het bedrijf grotendeels de bestemming "Verkeer-Verblijfsstraat" krijgt en dus niet als zodanig wordt bestemd. Volgens haar zal dit leiden tot onteigening. Zij stelt dat haar bedrijf al vijf keer eerder is verplaatst. Zij betoogt in dat verband dat geen rekening is gehouden met haar belangen. Daartoe voert zij voorts aan dat zij het recht van eerste koop heeft van het naastgelegen terrein, waarmee zij er zeker van was dat aan haar dringende behoefte aan voldoende opslagruimte werd voldaan. Volgens haar heeft zij daarom gekozen voor deze locatie, omdat zij thans slechts beschikt over een tijdelijke locatie voor opslag. Zij stelt dat door een ambtenaar van de gemeente is verklaard dat zeker was het bedrijf zich permanent op deze locatie zou kunnen vestigen. Zij stelt dat zij de gevolgen van de laatste onteigening nog ondervindt en vreest voor het voortbestaan van het bedrijf. Volgens haar heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met deze bijzondere positie.

9.1. De raad bestrijdt dat al vijf keer onteigening heeft plaatsgevonden. Daartoe voert de raad aan dat [appellante sub 3] op het eerste door haar genoemde adres waar zou zijn onteigend

in een door haar gehuurde loods was gevestigd. De raad stelt dat [appellante sub 3] in dat geval schadeloos is gesteld voor de huurbeëindiging. De panden op de overige door [appellante sub 3] genoemde adressen zijn volgens de raad minnelijk aangekocht. In de overeenkomsten die betrekking hebben op de verkoop van deze panden en de aankoop van het huidige pand is volgens de raad geen recht van eerste koop op het naastgelegen perceel opgenomen. De raad bestrijdt dat door een ambtenaar de garantie is gegeven dat het bedrijf zich permanent op de locatie zou kunnen vestigen. De raad stelt dat de herontwikkeling van de kop van de Uitenhagestraat binnen tien jaar zal worden uitgevoerd en het perceel waarop [appellante sub 3] is gevestigd daarbij van cruciaal belang is, omdat daarover de ontsluiting zal worden aangelegd. Doordat de Uitenhagestraat zal worden rechtgetrokken, verbetert de ontsluiting van het gebied. Wanneer de raad er niet in slaagt het pand waarin [appellante sub 3] is gevestigd te verwerven, zal worden overgegaan tot onteigening, aldus de raad.

9.2. De Afdeling overweegt dat [appellante sub 3] niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij een recht van eerste koop op het naastgelegen terrein heeft.

Ten aanzien het betoog van [appellante sub 3] dat de raad gelet op de jegens [appellante sub 3] gewekte verwachtingen aanleiding had moeten zien de bestemming "Verkeer-Verblijfsstraat" niet toe te kennen, overweegt de Afdeling het volgende.

[appellante sub 3] kon aan de omstandigheid dat hem door een ambtenaar de garantie zou zijn gegeven dat het bedrijf zich permanent op de locatie zou kunnen vestigen, geen gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de raad een bestemmingsplan zou vaststellen, zoals door [appellante sub 3] gewenst. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 26 september 2012, in zaak nr. 201110268/1/R1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. In dit geval is de gestelde toezegging door een ambtenaar en niet door het daartoe bevoegde gezag - de raad - gedaan.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid in de omstandigheid dat het bedrijf zich al verschillende malen op een nieuwe locatie heeft moet vestigen geen aanleiding hoeven zien de bestemming "Verkeer-Verblijfsstraat" niet toe te kennen zoals de raad dit heeft gedaan.

10. De beroepen zijn ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

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

w.g. Van Diepenbeek w.g. Bijleveld

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2012

433.