

Betreft : Euro V Zwolle S.à.r.l.

AANTEKENEN

mr. W.G.B. van de Ven
Postbus 23434
3001 KK ROTTERDAM

Datum
26 februari 2025

Ons nummer
202201419/1/R3

Uw kenmerk
20211215/22-00023111

Inlichtingen
Mw. F. Sardar
070-4264542

Onderwerp
Zwolle
Bp Voorsterpoort, Russenweg - Grote Voort

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202201419/2.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

de rechtspersoon naar buitenlands recht Euro V Zwolle S. à r.l., gevestigd
te Luxembourg (Luxemburg) (hierna: Euro V),
appellante,

en

de raad van de gemeente Zwolle,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Voorsterpoort, Russenweg - Grote Voort (Retail)" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit heeft Euro V beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 22 juli 2024, waar Euro V, vertegenwoordigd door E. Hertog, L. van Rij en K. Maalderink, bijgestaan door mr. W.G.B. van de Ven, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door S.D. Eek en G.J. Tromp, bijgestaan door mr. M.J. Tunnissen, advocaat te Arnhem, zijn verschenen.

De Afdeling heeft het onderzoek op de zitting geschorst en partijen in de gelegenheid gesteld minnelijk overleg te voeren.

Euro V heeft schriftelijk aangegeven dat geen minnelijk overleg heeft plaatsgevonden en dat de behandeling van haar beroep kan worden voortgezet. De Afdeling heeft geen aanleiding gezien voor een nader onderzoek op zitting. Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn te kennen gegeven gebruik te willen maken van het recht op een nadere zitting te worden gehoord. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 24 augustus 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Wat maakt het bestemmingsplan mogelijk?

2. Het bestemmingsplan maakt in het plangebied een detailhandelsontwikkeling mogelijk binnen het hoofdthema "in en om het huis" in de woonbranche alsmede in bruin- en witgoedzaken. Het plangebied is gelegen op de hoek van de Russenweg en de Grote Voort en grenst aan de gronden van de Woonboulevard Zwolle. Voorheen stond er in het plangebied

een schoolgebouw van het Deltion college. Dit gebouw is in 2010 gesloopt. De grond in het plangebied ligt braak en is eigendom van de gemeente.

Waartegen is het beroep gericht?

3. Euro V is eigenaar van de Woonboulevard Zwolle. Zij heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingplan, omdat zij vindt dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen en het bestemmingsplan niet zorgvuldig heeft voorbereid. Zij vreest leegstand in de winkelpanden van de Woonboulevard en verkeersproblemen als gevolg van het bestemmingsplan. Zo is aan de gronden in het plangebied een ruimere detailhandelsbestemming toegekend dan aan haar gronden en grenst het plangebied direct aan de bevoorradersroute van haar gronden. Volgens Euro V heeft de raad de gevolgen en de samenhang met haar gronden onvoldoende onderzocht en meegenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Wat is het oordeel van de Afdeling?

4. De Afdeling is van oordeel dat er gebreken zijn in het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. In deze tussenuitspraak onder 8 draagt de Afdeling de raad op om de in deze tussenuitspraak omschreven gebreken te herstellen. De Afdeling licht hierna toe waarom zij tot dit oordeel komt.

Hoe beoordeelt de Afdeling een beroep tegen een bestemmingsplan?

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beoordeling van het beroep

6. Euro V betoogt dat de raad de ruimtelijke aansluiting met haar gronden niet heeft meegenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Zij voert aan dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen regels zijn gesteld aan de positionering van de bebouwing, de bevoorrading en de ontsluiting van de betrokken gronden. Hierdoor kunnen onveilige situaties voor bevoorradersverkeer en bezoekersverkeer volgens haar niet worden uitgesloten. Het bestemmingsplan staat namelijk toe dat de ontsluiting voor vracht- en personenverkeer naar het plangebied pal naast de toegang van de bevoorradersroute van haar gronden kan worden gerealiseerd. Hierdoor komen volgens Euro V verschillende verkeersstromen op één punt bij elkaar, waaronder verkeer vanaf haar gronden naar het plangebied. Het gaat ook om langzaam verkeer zoals voetgangers en fietsers. Op de zitting heeft Euro V in dit kader ook gewezen op het gebruik van het terrein ten zuidoosten van de

weg Grote Voort, tegenover het plangebied, voor het parkeren van vrachtwagens en opleggers van Scania. Deze omstandigheden hadden volgens Euro V moeten worden meegenomen in een verkeers(stromen)onderzoek.

Verder voert Euro V aan dat aan de gronden in het plangebied een ruimere detailhandelsbestemming is toegekend dan aan haar gronden. In het plangebied is onder meer grootschalige detailhandel, detailhandel in wit- en bruingoed en horeca toegestaan, terwijl op haar gronden alleen detailhandel in meubels en woninginrichtingsartikelen is toegestaan en beperkt horeca. Euro V voert aan dat een deugdelijke motivering voor dit gemaakte onderscheid ontbreekt. Volgens haar had de raad om daadwerkelijk een kwalitatieve versterking van het aanbod rond het thema "in en om het huis" tot stand te brengen, zoals de raad met het bestemmingsplan beoogt, ook de bestaande Woonboulevard Zwolle moeten meenemen. Euro V wijst er daarbij op dat zij herhaaldelijk kenbaar heeft gemaakt bereid te zijn om de bestaande Woonboulevard te moderniseren. Zij vreest leegstand van haar winkelpanden in de bestaande Woonboulevard, omdat zittende huurders op de woonboulevard mogelijk verhuizen naar het plangebied waar ruimere detailhandelsmogelijkheden zijn toegestaan. Dit risico wordt volgens Euro V in de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde ruimtelijke effectenanalyse niet geadresseerd. Dat er in die analyse staat dat er momenteel geen leegstand is in de bestaande Woonboulevard is volgens Euro V niet toereikend. Ook is de algemene reactie dat leegkomende winkelpanden goed invulbaar zijn vanwege hun ruime bestemmingen en bouwkundige revisiemogelijkheden volgens Euro V juist niet van toepassing als het gaat om de bestaande Woonboulevard gelet op de beperkte detailhandelsbestemming die daar geldt. De raad heeft ten onrechte de verdringingseffecten voor haar locatie niet specifiek onderzocht. Het bestemmingsplan is volgens Euro V dan ook in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) vastgesteld.

6.1. De raad stelt in het bestemmingsplan de ruimtelijke kaders te hebben vastgelegd voor zover vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Zo wil de raad voldoende flexibiliteit bieden aan de ontwikkeling van het plangebied. Verder stelt de raad met het opnemen van een functieaanduiding "ontsluiting" de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid in het bestemmingsplan voldoende te hebben geborgd. Dat het mogelijk is om direct naast de bevoorradingsroute van de bestaande Woonboulevard een ontsluiting van het plangebied te realiseren, acht de raad vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid niet bezwaarlijk. Er gaat ter plaatse een maximum snelheid van 30 km per uur gelden. Ook is het volgens de raad mogelijk om één gezamenlijke ontsluiting te realiseren ter hoogte van de noordoostzijde van het perceel van Euro V.

Verder erkent de raad dat in het plangebied ruimere gebruiksmogelijkheden gelden dan op de gronden van de bestaande Woonboulevard zijn toegestaan. Door in het plangebied een beperkte brancheverruiming toe te staan, wordt volgens de raad een duurzaam retailpark gerealiseerd zonder dat er onaanvaardbare effecten zullen optreden op de Zwolse binnenstad of andere winkelgebieden behorende tot de hoofdwinkelstructuur. De raad stelt te hebben voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De raad verwijst daarvoor naar paragraaf 2.2.1.1.

van de plantoelichting en het rapport "Zwolle, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse ontwikkeling Voorsterpoort" van 14 december 2020 dat aan het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd. Dit rapport is opgesteld door BRO en als bijlage 1 bij de plantoelichting gevoegd.

6.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien".

Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

6.3. Niet in geschil is dat hier sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In paragraaf 2.2.1.1 van de plantoelichting in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro) is ingegaan op de behoefte aan de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling. Die behoefte is onderzocht in het door de raad genoemde rapport van BRO. Op basis van de marktanalyse in dit rapport wordt in de plantoelichting geconcludeerd dat zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve behoefte is aangetoond aan het voorgestelde indicatieve programma aan detailhandel, horeca en leisure ten behoeve van de versterking van Woonboulevard Zwolle. Verder zal de beoogde uitbreiding niet leiden tot onaanvaardbare leegstand en daarmee tot onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur en of de consumentenverzorging. Per saldo zal de detailhandelsstructuur zelfs worden versterkt en de consumentenverzorging worden verbeterd, zo staat er in de plantoelichting. Verderop in die paragraaf van de plantoelichting staat onder meer ook het volgende "De voorgestelde uitbreiding en verruiming van Woonboulevard Zwolle voorziet in de transformatie van een monotone traditionele woonboulevard naar een duurzaam retailpark. Voor de consument ontstaan daardoor gemak en meer keuzemogelijkheden op één locatie. Ondernemers kunnen van elkaars nabijheid profiteren. Verder zet het beoogde indicatieve programma naast nieuwvestiging in op verplaatsing van solitair gelegen winkelaanbod. De verspreide bewinkeling neemt hierdoor af en de concentratie van winkelaanbod neemt toe, wat een versterking van de detailhandelsstructuur betekent."

6.4. De Afdeling stelt vast dat het plangebied grenst aan de gronden van de bestaande Woonboulevard en via dezelfde wegen bereikbaar is. De gronden worden slechts gescheiden door een weg die voor bevoorrading van de bestaande Woonboulevard wordt gebruikt. In de plantoelichting is de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte beschreven. Daaruit maakt de Afdeling op dat de raad met het bestemmingsplan beoogt een duurzaam retailpark te ontwikkelen, waarvan ook de bestaande Woonboulevard deel uitmaakt. Tussen partijen is niet in geschil dat op de gronden in het plangebied ruimere gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan dan op de gronden van de bestaande Woonboulevard. De raad stelt dat het niet noodzakelijk is om het bestemmingsplan voor de bestaande Woonboulevard aan te passen en dat daarom die gronden niet zijn meegenomen in het plangebied. De

gewenste kwalitatieve versterking wordt volgens de raad al bereikt door de clustering van het winkelaanbod. Dit neemt naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat de raad de integrale effecten op en van de bestaande Woonboulevard bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet onderzoeken en moet meenemen in zijn afweging. Dit heeft de raad hier, gelet op wat Euro V heeft aangevoerd, niet toereikend gedaan.

6.5. Als het gaat om wat Euro V heeft aangevoerd over de door haar gevreesde leegstand in de winkelpanden van de Woonboulevard als gevolg van het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling het volgende.

In de plantoelichting en het rapport van BRO is niet specifiek ingegaan op de effecten van de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling op de door Euro V gevreesde leegstandseffecten op de bestaande Woonboulevard. De raad is ook bijvoorbeeld niet ingegaan op het betoog van Euro V dat de algemene conclusie in het rapport van BRO dat de leegstand goed invulbaar is met andere winkels of voorzieningen voor haar winkelpanden vanwege de beperkte detailhandelsbestemming op haar gronden juist niet geldt. Gelet op wat Euro V naar voren heeft gebracht, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het bestaande aanbod op de Woonboulevard en de mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan voor de winkelleegstand in het gebied.

6.6. Als het gaat om wat Euro V heeft aangevoerd over het aspect verkeer overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft de gevolgen van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voor het verkeer in en om het plangebied niet inzichtelijk gemaakt. De verkeersgeneratie van de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling is niet gezien in samenhang met bijvoorbeeld de bestaande Woonboulevard. Ook op de andere door Euro V genoemde omstandigheden is de raad niet onderbouwd ingegaan.

6.7. Gelet op wat hiervoor is overwogen, komt de Afdeling tot de conclusie dat de raad het bestemmingsplan in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid en niet deugdelijk heeft gemotiveerd.

Bestuurlijke lus en opdracht aan de raad

7. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Dit wordt het toepassen van een bestuurlijke lus genoemd.

8. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat hiervoor is overwogen onder 6.5-6.6 de daarin omschreven gebreken te herstellen. De raad moet de Afdeling en Euro V de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

9. Ten overvloede geeft de Afdeling partijen mee, gelet op ook de gezamenlijke belangen, met elkaar in overleg te gaan en samen te komen tot een oplossing van hun geschil.

Conclusie

10. In wat Euro V heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De Afdeling past een zogenoemde bestuurlijke lus toe. Dit betekent dat de procedure nog niet is beëindigd. De raad krijgt eerst de opdracht de door de Afdeling in deze tussenuitspraak omschreven gebreken te herstellen binnen de in de beslissing genoemde termijn. Afhankelijk van de uitkomst zal in de einduitspraak zo nodig worden beoordeeld of de raad hierin is geslaagd.

Proceskosten en griffierecht

11. In de einduitspraak wordt beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zwolle op:

- om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak met in achtneming van wat onder 8 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 17 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Voorsterpoort, Russenweg-Grote Voort (Retail)" te herstellen, en
- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Van Breda
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Alderlieste
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2025

590

Verzonden: 26 februari 2025