

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3401

Datum uitspraak

21 augustus 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 1 november 2021 heeft de raad van de gemeente Dantumadiel het bestemmingsplan "Foarstrjitte 49, De Westereen" vastgesteld. Aanleiding voor het plan is de wens om de bestaande Poiesz supermarkt aan de Foarstrjitte 49 te slopen, om in plaats hiervan op een gedeelte van het achterliggende stuk agrarisch land een nieuwe supermarkt van ongeveer 1.450 m² brutovloeroppervlakte te realiseren. Het plan biedt hiervoor het juridisch-planologisch kader. [appellant] woont aan de [locatie] op het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H760. Hij heeft ook het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H693, in eigendom. Het kadastrale perceel Veenwouden H693 gebruikt [appellant] om paarden te weiden. Hij vindt dat het plan leidt tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en een aantasting van zijn woongenot. Daarom heeft hij beroep ingesteld.

Volledige tekst

202201293/1/R3

Datum uitspraak: 21 augustus 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend in De Westereen, gemeente Dantumadiel,
appellant,

en

de raad van de gemeente Dantumadiel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Foarstrjitte 49, De Westereen" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 11 juli 2024, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. J. van den Hoorn en [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door drs. W. Smid, zijn verschenen. Verder is op de zitting Poiesz Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door mr. A.A. Westers, advocaat te Groningen, en [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht

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 21 januari 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Aanleiding voor het plan is de wens om de bestaande Poiesz supermarkt aan de Foarstrjitte 49 te slopen, om in plaats hiervan op een gedeelte van het achterliggende stuk agrarisch land een nieuwe supermarkt van ongeveer 1.450 m² brutovloeroppervlakte te realiseren. Het plan biedt hiervoor het juridisch-planologisch kader.

3. [appellant] woont aan de [locatie] op het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H760. Hij heeft ook het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H693, in eigendom. Het kadastrale perceel Veenwouden H693 gebruikt [appellant] om paarden te weiden. Hij vindt dat het plan leidt tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en een aantasting van zijn woongenot. Daarom heeft hij beroep ingesteld.

4. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

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.

Inhoudelijk

Ladder voor duurzame verstedelijking

6. [appellant] betoogt dat de raad de ontwikkeling waarin het plan voorziet ten onrechte niet heeft getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Het plan voorziet volgens [appellant] in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat deze toets volgens hem niet achterwege had mogen worden gelaten.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het plan een uitbreiding mogelijk maakt van de bestaande Poiesz supermarkt waarmee een beperkt nieuw planologisch beslag op de ruimte wordt gelegd ten opzichte van het vorige bestemmingsplan "De Westereen - Kom" van 2 juli 2013.

6.2. In de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), is onder 6.3 overwogen dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m², deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt.

6.3. De Afdeling stelt vast dat het plan een supermarkt mogelijk maakt op een terrein met een oppervlak van meer dan 500 m². De beoogde ontwikkeling betreft daarom een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro.

6.4. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de voorgenomen ontwikkeling moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

6.5. Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan. Zie de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 7.

6.6. In het vorige plan "De Westereen, Kom" was aan de percelen, kadastraal bekend als Veenwouden H781, H782 en H783, de bestemming "Detailhandel" toegekend. Aan een deel van het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H783, waren ook de aanduidingen "bouwvlak" en "maximum bouwhoogte 4 m" toegekend. Het volledige bouwvlak mocht op grond van de regels van het vorige plan worden benut voor het bouwen van ongeveer 1.200 m² aan gebouwen ten behoeve van de detailhandelsfunctie, waaronder een supermarkt. Het kadastrale perceel Veenwouden H783 kon voor het overige worden gebruikt voor diverse andere functies, waaronder een parkeerterrein behorend bij een supermarkt.

6.7. In het vorige plan "Bûtengebiet Dantumadiel" van 2 juli 2013 was aan het perceel, kadastraal bekend als Veenwouden H212, de bestemming "Agrarisch - Veenlandschap" toegekend. Dit plan bood geen mogelijkheden voor bebouwing en gebruik voor detailhandel.

6.8. In het nu voorliggende plan is aan de percelen, kadastraal bekend als Veenwouden H781, H782, H783 en H212 de bestemming "Detailhandel" toegekend. Aan een deel van het kadastrale perceel Veenwouden H212 zijn ook de aanduidingen "bouwvlak" en "maximum bouwhoogte 6 m" of maximum bouwhoogte 8,5 m" toegekend.

6.9. Met het plan kan de bestaande supermarkt op het kadastrale perceel Veenwouden H783 worden gesloopt en herbouwd op het kadastrale perceel Veenwouden H212. Naar het oordeel van de Afdeling voorziet het plan niet in uitbreiding van een bestaande supermarkt. Het plan leidt er namelijk toe dat de bestaande supermarkt op het kadastrale perceel Veenwouden H783 wordt gesloopt en volledig opnieuw wordt gebouwd op het kadastrale perceel Veenwouden H212. Op het kadastrale perceel Veenwouden 212 was voorheen geen bebouwing en gebruik voor detailhandel toegestaan, terwijl hier nu een bouwvlak van ongeveer 1.700 m² is opgenomen dat mag worden bebouwd. Gelet hierop is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling op het kadastrale perceel Veenwouden H212. De raad heeft dit niet onderkend.

6.10. Omdat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet de toelichting bij het plan een beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling bevatten en, omdat 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. Hoewel de raad de ladder voor duurzame verstedelijking niet heeft doorlopen, bevat de toelichting wel een beschrijving van de behoefte aan de supermarkt die het plan mogelijk maakt. De toelichting bevat echter geen motivering waarom niet binnen stedelijk gebied in deze behoefte kan worden voorzien. Daarom betoogt [appellant] terecht dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Het betoog slaagt.

6.11. Naar aanleiding van de beroepsgrond van [appellant] over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, is op de zitting ook gesproken over de mogelijkheid om de supermarkt te herbouwen op de oude locatie en het parkeren te laten plaatsvinden op de agrarische gronden waar in het voorliggende plan de bouw van de supermarkt is voorzien. Daarmee zou ook het beeld van de bebouwing aan de weg minder worden doorbroken. Hoewel ook in dat geval sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die moet worden getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro, is op de zitting gebleken dat dit een planologische invulling is die door [appellant] als minder bezwaarlijk zou kunnen worden ervaren. De raad heeft op de zitting niet goed kunnen toelichten waarom deze door [appellant] genoemde mogelijkheid niet mogelijk is. Voor zover de raad heeft willen aangegeven dat de auto's een parkeerterrein op de agrarische gronden niet zouden kunnen bereiken of dat dit verkeersonveilig zou zijn, volgt dat niet logisch uit zijn toelichting ter zitting.

Omgevingsverordening Romte Fryslân 2014

7. [appellant] betoogt dat de op grond van artikel 4.4.1, tweede lid, van de Omgevingsverordening Romte Fryslân 2014 (hierna: Omgevingsverordening) vereiste motivering niet volledig in de plantoelichting is gegeven. Het plan is daarom volgens hem vastgesteld in strijd met artikel 4.4.1, tweede lid, van de Omgevingsverordening.

7.1. De Afdeling overweegt dat een supermarkt op grond van artikel 4.4.1, eerste lid, van de Omgevingsverordening buiten het bestaande kernwinkelgebied of het direct daarop aansluitende gebied mag liggen. Wel moet de plantoelichting op grond van artikel 4.4.1, tweede lid, een motivering bevatten waarin wordt ingegaan op drie aspecten.

Op grond van artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening moet worden gemotiveerd dat de detailhandel geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied. In het verweerschrift staat dat de kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied niet wordt aangetast, omdat het gaat om de

verplaatsing met ongeveer 35 m in noordelijke richting van een bestaande supermarkt. Per saldo blijft het aantal supermarkten dus gelijk. Dit levert volgens de raad geen grote verandering op voor de kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied. De Afdeling kan deze redenering volgen. Strijd met artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening doet zich niet voor.

Op grond van artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening moet in de plantoelichting worden gemotiveerd dat de detailhandel wat betreft schaal en functionele en ruimtelijke kwaliteit aansluit bij aard en schaal van de kern. De raad verwijst voor de motivering van dit aspect naar hoofdstuk 2 van de plantoelichting, waaruit kan worden afgeleid dat de met het plan mogelijk gemaakte supermarkt beter aansluit bij de aard en schaal van de kern. De raad stelt dat het plan ervoor zorgt dat de bestaande winkel kan worden opgewaardeerd. Deze aanpassing is volgens hem nodig om te voorkomen dat een supermarkt in een kleine kern aanleiding geeft voor de consument om ergens anders te gaan winkelen. Om mee te kunnen blijven spelen in de sterk concurrerende markt van de levensmiddelen, moet een supermarktvoorziening worden geboden die op alle fronten voldoet aan de wensen en eisen van de hedendaagse consument. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om voldoende 'verkeersruimte' in de winkel te kunnen bieden en om in te spelen op de behoefte tot online winkelen. Het plangebied krijgt een eigentijdse uitstraling, passend bij de huidige manier van boodschappen doen en met voldoende parkeergelegenheid, zo stelt de raad. Ook deze redenering kan de Afdeling volgen. Strijd met artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening doet zich niet voor.

Ten slotte moet op grond van artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening in de plantoelichting worden gemotiveerd dat vestiging van een supermarkt in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is. Dit is in de toelichting niet gemotiveerd. Daarom betoogt [appellant] terecht dat het plan is vastgesteld in strijd met 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening.

Het betoog slaagt.

Structuurvisie Buitengebied Dantumadiel en Kollumerland

8. [appellant] betoogt dat het plan ten onrechte niet is getoetst aan de "Nota ruimtelijk beleid buitengebied Dantumadiel"(hierna: de Nota). Hij wijst erop dat het perceel waarop de supermarkt is voorzien in de Nota is aangewezen als "Besloten verwevingsgebied landbouw en landschap", waarvoor als uitgangspunt geldt dat de bedrijvigheid beperkt blijft tot de bestaande bebouwing. De bestaande bebouwing van ongeveer 995 m² bvo wordt echter gesloopt en op agrarisch veenlandschap wordt een volledig nieuw bedrijfsgebouw van ongeveer 1.450 m² gerealiseerd. Volgens [appellant] is dit in strijd met de Nota.

8.1. De raad stelt dat het uitgangspunt van de Nota is dat het landschap belangrijk is, maar niet allesbepalend voor de vraag waar een functie en een ontwikkeling een plek kunnen krijgen. De raad stelt verder dat de Nota wel de wijze stuurt waarop een en ander vorm moet krijgen, passend binnen de landschappelijke karakteristiek. De raad vindt de supermarkt passend binnen het landschap, omdat deze direct aansluit op stedelijk gebied en niet leidt tot een wezenlijk aantasting van de openheid van het landschap. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee toereikend heeft gemotiveerd dat het in de Nota opgenomen beleid niet in de weg staat aan de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Alternatief

9. [appellant] betoogt dat hij een alternatief plan heeft voorgelegd, waarmee de raad ten onrechte niets heeft gedaan. Op de zitting heeft hij toegelicht dat het gaat om de locatie van de voormalige bibliotheek.

9.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen. De raad heeft op de zitting toegelicht dat de locatie van de voormalige bibliotheek geen goed alternatief is, omdat die locatie te klein is om voldoende parkeerruimte te realiseren en de betreffende gronden niet in eigendom zijn van de initiatiefnemer. De Afdeling is van oordeel dat hieruit blijkt dat de raad het door [appellant] voorgestelde alternatief heeft afgewogen bij de vaststelling van het plan. De raad heeft toereikend gemotiveerd waarom niet voor dat alternatief is gekozen.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

10. De overige beroepsgronden van [appellant], waaronder gronden over het zicht op de weide met zijn paarden en het hoogteverschil ten opzichte van zijn percelen, geven geen aanleiding voor de conclusie dat het plan verder nog gebreken bevat.

De betogen slagen niet.

Conclusie

11. Gelet op wat de Afdeling onder 6.10 en 7.1 heeft overwogen, heeft de raad het besluit van 1 november 2021 vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en artikel 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening.

Bestuurlijke lus

12. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

13. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak het onder 6.10 en 7.1 vermelde gebrek in het besluit van 1 november 2021 te herstellen en hierbij ook rekening te houden met wat in 6.11 is overwogen. Dit kan door alsnog af te wegen en te motiveren waarom niet binnen stedelijk gebied en in het kernwinkelgebied of de centrumrand in de behoefte aan een supermarkt kan worden voorzien.

14. De raad moet de Afdeling en de andere partijen de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit 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.

Proceskosten

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Dantumadiel op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak de onder 6.10 en 7.1 omschreven gebreken in het besluit van 1 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Foarstrjitte 49, De Westereen" te herstellen en hierbij ook rekening te houden met wat in 6.11 is overwogen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

w.g. Knol
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Priem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2024

646

BIJLAGE

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...];

h. bestaand stedelijk gebied: 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;

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

[...].

Artikel 3.1.6

2. De toelichting van 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.

Artikel 4.4.1 van de Verordening Romte Fryslân

1. Onverminderd de mogelijkheden voor ondergeschikte detailhandel op grond van de artikelen 1.2.1, 1.3.1 en 6.2.1, kan in een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied direct daarop aansluitend slechts worden toegestaan indien

sprake is van perifere detailhandel.

2. In dat geval is in de plantoelichting gemotiveerd dat:

- a. de detailhandel geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied,
- b. de detailhandel wat betreft schaal en functionele en ruimtelijke kwaliteit aansluit bij aard en schaal van de kern, en
- c. vestiging in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is, voor zover sprake is van detailhandel in fietsen, autoaccessoires en supermarkten.