

**AANTEKENEN**

College van burgemeester en wethouders van Den
Helder
Postbus 36
1780 AA DEN HELDER

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
25 november 2020	201908821/1/R1	

Inlichtingen
Mw. I. Velsink
070-4264835

Onderwerp
Den Helder
Coördinatiebesluiten bp. Verplaatsing
Lidl Julianadorp en verlening
omgevingsvergunning

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is een uitspraak 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 verstrekt.

De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer: 201908821/2.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruik maken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

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:

Aldi Vastgoed B.V. en Aldi Zaandam B.V. (hierna in enkelvoud en
tezamen: de Aldi), gevestigd te onderscheidenlijk Culemborg en Zaandam,
appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Verplaatsing Lidl Julianadorp" vastgesteld.

Bij besluit van 9 oktober 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Lidl Nederland GmbH (hierna: de Lidl) voor onder meer het bouwen van een supermarkt op het perceel Schoolweg 20 te Julianadorp.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de artikelen 3.30 en 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen het besluit van 7 oktober 2019 en het besluit van 9 oktober 2019 heeft de Aldi beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De Lidl heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Lidl en de Aldi hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2020, waar de Aldi, vertegenwoordigd mr. M.W. van Nijendaal, advocaat te Arnhem, en de raad en het college, vertegenwoordigd door P.D. de Vries, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Lidl, vertegenwoordigd door M.K.J. Rozema en mr. R.J.H. Minkhorst, advocaat te Nijmegen, gehoord.

Overwegingen

1. 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.

Inleiding

2. De Lidl exploiteert een supermarkt op het perceel Loopuytpark 11 te Julianadorp, gemeente Den Helder. Het voorliggende bestemmingplan voorziet in de verplaatsing van deze supermarkt naar het perceel Schoolweg 20. De omgevingsvergunning is verleend aan de Lidl en ziet, voor zover van belang, op het bouwen van bouwwerken ten behoeve van de supermarkt op dit perceel.

3. De Aldi heeft een vestiging op het perceel Schoolweg 63, dat is gelegen op een afstand van circa 100 m vanaf het plangebied. Zij kan zich niet met het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning verenigen, omdat het maximaal toegestane winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) onvoldoende is geborgd in de planregels en de behoefte aan de planologisch toegestane uitbreiding van de supermarkt ten onrechte niet is onderbouwd.

Het beroep tegen het bestemmingsplan

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Maximale planologische mogelijkheden

5. De Aldi betoogt dat in de planregels onvoldoende is geborgd dat de voor "Gemengd" bestemde gronden slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m².

Volgens de Aldi staat de beperking van het wvo als bedoeld in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels er niet aan in de weg dat de voor "Gemengd" bestemde gronden gebruikt worden voor een supermarkt met een wvo van meer dan 1.020 m². De Aldi stelt dat deze bepaling een bouwregel is en dat in het plan geen specifieke gebruiksregel is opgenomen die erop toeziet dat ter plaatse een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m² is toegestaan. De in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels opgenomen bouwregel bepaalt volgens de Aldi dus niet welk gebruik van een bouwwerk na de bouw is toegestaan. Zij wijst ter onderbouwing op de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3747.

Verder stelt de Aldi dat ingeval wordt uitgegaan van de gebruikelijke verhouding tussen het bedrijfsvloeroppervlak (hierna: bvo) en het wvo van 80%, het plan, anders dan de thans van toepassing zijnde verhouding van 55%, een supermarkt met een wvo van maximaal 1.462 m² mogelijk maakt. Daarmee voorziet het plan ten onrechte in een uitbreiding van 535 m² in plaats van 90 m², aldus de Aldi. Voorts stelt de Aldi dat de beperking van het wvo als bedoeld in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels als bouwregel onverlet laat dat de supermarkt op grond van artikel 3, achtste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht intern vergunningvrij verbouwd kan worden tot een wvo van maximaal 1.462 m². De Aldi wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1226.

5.1. Het door de raad ingenomen standpunt dat het ter zitting gehouden betoog van de Aldi dat de gronden met de bestemming "Gemengd" niet alleen voor een supermarkt kunnen worden gebruikt maar ook voor een andere vorm van detailhandel, die op termijn dan weer zou kunnen worden omgezet naar een supermarkt met een groter wvo dan 1.020 m² in strijd is met de goede procesorde, volgt de Afdeling niet.

De kern van het betoog van de Aldi, zoals dat blijkt uit haar beroepschrift in samenhang gezien met het door haar ingediende nadere stuk van 2 juli 2020, is dat met artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de

planregels onvoldoende is geborgd dat de voor "Gemengd" bestemde gronden slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m², omdat deze bepaling een bouwregel betreft, en dat de planregels dus ten onrechte een gebruik van meer dan 1.020 m² aan wvo toestaan. Het betoog van de Aldi ter zitting is naar het oordeel van de Afdeling een nadere toelichting van het gestelde in haar beroepschrift en nadere stuk van 2 juli 2020 en is, zoals ook ter zitting is gebleken, alleen gericht op het voorkomen van een verdere vergroting van het wvo op de bestemming "Gemengd". Gelet hierop bestaat geen aanleiding deze ter zitting gegeven toelichting wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

5.2. Artikel 1, lid 1.45, van de planregels geeft een definitie van het begrip 'supermarkt' dat luidt:

"een detailhandelsbedrijf in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar hoofdzakelijk levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een verkoop vloeroppervlak van ten minste 600 m²."

Artikel 1, lid 1.47, geeft een definitie van het begrip 'winkelvloeroppervlak' dat luidt:

"alleen de voor publiek toegankelijke ruimten;"

Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 3, luidt:

"De voor 'Gemengd' aangegeven gronden zijn bestemd voor:

a. Gebouwen ten behoeve van:

1. maatschappelijke voorzieningen;
2. detailhandel;
3. ter plekke van de aanduiding 'supermarkt' een supermarkt;
4. dienstverlening;
5. horeca tot en met categorie 2;
6. cultuur en ontspanning;
7. wonen."

Artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub a en d, luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

- a. een gebouw mag uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd; [...];
- d. het winkelvloeroppervlak van de supermarkt bedraagt ten hoogste 1.020 m²."

Artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder a, luidt:

"Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, behalve ter plekke van de aanduiding 'supermarkt';"

Artikel 3, lid 3.5.2, luidt:

"De nieuwe supermarkt aan de Schoolweg in Julianadorp mag pas in gebruik genomen worden, nadat de exploitatie van de bestaande supermarkt aan het Loopuytpark 11 te Julianadorp definitief is beëindigd. Aan het Loopuytpark 11 te Julianadorp is daarna geen detailhandel meer toegestaan."

5.3. Op de verbeelding heeft de raad aan de gronden van het perceel Schoolweg 20 de bestemming "Gemengd" toegekend met de aanduiding "supermarkt". Uit artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels volgt dat de voor "Gemengd" aangegeven gronden met de aanduiding 'supermarkt' enkel zijn bestemd voor een supermarkt. Binnen deze gronden bevindt zich een bouwvlak. Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub a, van de planregels mag aldaar een gebouw gebouwd worden. Uit artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub d, in samenhang gelezen met artikel 1, lid 1.47, van de planregels volgt evenwel dat voor het bouwen van gebouwen geldt dat de oppervlakte voor publiek toegankelijke ruimten van de supermarkt ten hoogste 1.020 m² mag bedragen.

5.4. De Afdeling is van oordeel dat artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub d, van de planregels met een oppervlaktebeperking een bouwregel is. Deze bouwregel regelt waar en onder welke voorwaarden een gebouw mag worden gebouwd. Bij dit oordeel acht zij van belang dat uit de aanhef van deze bepaling volgt dat deze voor het bouwen van gebouwen geldt en deze bepaling geplaatst is onder het opschrift "Bouwregels" (vergelijk overweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3617 en overweging 2.2 van de uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017). Het gebruik dat na de bouw van een mogelijk bouwwerk mag worden gemaakt wordt niet in deze bepaling geregeld, maar in de doeleindenomschrijving van artikel 3.1 van de planregels en de in het plan opgenomen gebruiksregels (vergelijk overweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019).

5.5. De Afdeling stelt gelet op het voorgaande vast dat in de planregels van het voorliggende plan voor de "Gemengd" bestemde gronden geen oppervlaktebeperking is opgenomen voor het gebruik van de planologisch toegestane gebouwen door een supermarkt. Gelet hierop kan uit de planregels niet worden afgeleid dat het op die gronden in strijd is met het bestemmingsplan om, zoals de Aldi betoogt, meer dan 1020 m² als wvo te gebruiken. Wat de Aldi betoogt over de gebruikelijke verhouding tussen bvo en wvo hoeft niet meer besproken te worden.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt echter, wat door de Aldi niet wordt bestreden, dat de raad met het plan juist heeft beoogd om in het plan slechts een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m² mogelijk te maken en dat verdere uitbreiding van een supermarkt niet gewenst is. Nu de raad in het plan heeft beoogd te regelen dat de planologisch toegestane gebouwen op de gronden met de bestemming "Gemengd" slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m², maar dat gebruik in het plan niet is vastgelegd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 7 oktober 2019 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Finale geschilbeslechting

6. Met het oog op een finale geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om de beroepsgrond over de vraag of het plan voor een supermarkt voorziet in een behoefte ook te beoordelen. Bij die beoordeling

zal de Afdeling ervan uitgaan dat de raad het onder 5.5 genoemde gebrek herstelt zoals de Afdeling hierna in rechtsoverweging 8 heeft uiteengezet.

Behoefte

7. De Aldi betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan voorziet in een behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Ter onderbouwing wijst zij erop dat de raad zich ten onrechte heeft gebaseerd op de resultaten in het rapport "Ruimtelijk-functionele Analyse ontwikkeling Julianadorp" van BRO van 27 augustus 2019 (hierna: ruimtelijk-functionele analyse).

Volgens de Aldi blijkt uit de ruimtelijk-functionele analyse niet of behoefte is aan een supermarkt met een wvo van maximaal 1.426 m², aangezien in de ruimtelijk-functionele analyse een wvo van maximaal 1.020 m² als uitgangspunt is genomen.

Verder voert zij aan dat uit de ruimtelijk-functionele analyse blijkt dat de vloerproductiviteit in Julianadorp 30% lager is dan het landelijke gemiddelde, zodat sprake is van een overschot aan detailhandel in Julianadorp en er dus geen behoefte is aan deze ruimtelijke ontwikkeling. Voorts wijst de Aldi erop dat de resultaten uit het Koopstromenonderzoek van I&O research en DTNP van 2018 (hierna: het koopstromenonderzoek) sterk verschillen van de ruimtelijk-functionele analyse en een beduidend negatiever beeld geven van de situatie. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668, onder 5.10, stelt de Aldi tot slot dat het enkele feit dat kwalitatief behoefte is aan de ontwikkeling onvoldoende is om de kwantitatieve behoefte aan de ontwikkeling te motiveren.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de ruimtelijk-functionele analyse terecht is uitgegaan van een wvo voor een supermarkt van maximaal 1.020 m². Verder wordt de supermarkt verplaatst naar een nieuwe locatie op korte afstand van de oude locatie en is sprake van een geringe toename van het wvo van 90 m². De behoefte aan de bij de verplaatsing van de Lidl behorende geringe uitbreiding van het wvo van ten hoogste 90 m², zoals volgt uit de ruimtelijk-functionele analyse, is volgens de notitie "Julianadorp, reactie beroepschrift, supermarkt-ontwikkeling Lidl" van 27 februari 2020 van BRO (hierna: notitie van BRO) voldoende onderbouwd, zo stelt de raad.

7.2. 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."

Artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, luidt, voor zover van belang: "stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van [...], detailhandel, [...];"

7.3. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de voorgenomen ontwikkeling dient te worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak van

28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 6.3, dient een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel te zijn om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Daarbij is onder meer als uitgangspunt vermeld dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt.

7.4. Vast staat dat het bestemmingsplan "Julianadorp Oost 2011", dat is vastgesteld op 19 december 2011, op de gronden aan het perceel Loopuytpark 11 voorzag in een supermarkt met een wvo van 930 m² en deze gronden in het voorliggende plan anders dan als supermarkt bestemd zijn. Verder waren aan de gronden ter plaatse van het perceel Schoolweg 20 in het vorige plan de bestemmingen "Wonen", "Verkeer - V" en "Tuin" toegekend.

Een vergelijking van het vorige plan en het voorliggende plan leidt tot de conclusie dat sprake is van een toevoeging van het toegestane wvo van 90 m² in hetzelfde winkelcentrum "Loopuytpark" op korte afstand van de oorspronkelijke locatie. Gelet op deze beperkte omvang en in aanmerking genomen dat de afstand tussen de oorspronkelijke en de nieuwe locatie slechts circa 30 m is, ziet de Afdeling aanleiding voor de conclusie dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is dus niet van toepassing.

7.5. Het voorgaande neemt niet weg dat, zoals de Afdeling in de uitspraak van 28 juni 2017 heeft overwogen, aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemming voorziet in een behoefte. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid te zijn onderbouwd. De raad heeft voor het motiveren hiervan verwezen naar de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro

7.6. De Afdeling merkt allereerst, met verwijzing naar wat zij onder 6 heeft overwogen, op dat de raad gelet op wat hij ter plaatse heeft beoogd in de ruimtelijk-functionele analyse een wvo van maximaal 1.020 m² als uitgangspunt heeft kunnen nemen. Reeds hierom treft het betoog van de Aldi dat in de ruimtelijk-functionele analyse ten onrechte niet is onderzocht of behoefte is aan een supermarkt met een wvo van maximaal 1.426 m² geen doel. Ter zitting heeft de Aldi dit in zoverre bevestigd.

De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van de behoefte aan een detailhandelsvoorziening uit enkel een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden naar zijn aard geen conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de behoefte (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, onder 9.7). Uit de ruimtelijk-functionele onderbouwing blijkt echter dat aan de vaststelling van de behoefte niet uitsluitend een benchmarkvergelijking ten grondslag ligt. De Aldi wijst in dit verband op de brief van het college van 8 oktober 2018,

waarin het college zich terughoudend opstelt ten aanzien van een mogelijke uitbreiding van de Aldi-supermarkt vanwege onder meer het gegeven dat de vloerproductiviteit 30% lager is dan het landelijke gemiddelde. Die brief gaat naar het oordeel van de Afdeling over een andere situatie dan thans in geding. In die brief ging het om in gebruik zijnde gronden in een winkelcentrum, waarvan het college de bestemming met het oog op de verplaatsing – anders dan in de voorliggende situatie – niet wenste op te heffen.

Over het betoog van de Aldi over de verschillen tussen het koopstromenonderzoek en de ruimtelijk-functionele analyse, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze verschillen in de notitie van BRO voldoende zijn verklaard. Zo is in de notitie van BRO – onder meer – vermeld dat de berekening in de ruimtelijk-functionele analyse is gericht op de kern Julianadorp, terwijl het koopstromenonderzoek alleen het centrum van de kern beschouwt. Hierdoor liggen de vraag- en aanbodverhoudingen verschillend en daarmee ook de resultaten over de vloerproductiviteit. Verder maakt de ruimtelijk-functionele analyse in de berekening gebruik van geaccepteerde omzetkengetallen, die berekend zijn exclusief BTW, terwijl het koopstromenonderzoek inclusief BTW rekent, zo volgt uit de notitie van BRO. In de notitie van BRO wordt er verder op gewezen dat de ruimtelijk-functionele analyse met betrekking tot de toeristische bestedingen onder meer uitgaat van daadwerkelijke overnachtingen, terwijl het koopstromenonderzoek een globale benadering als uitgangspunt hanteert. Over de teruglopende bestedingen in 2018 ten opzichte van 2016 is in de notitie van BRO opgemerkt dat een klein centrum als Julianadorp gevoelig is voor uitschieters. Ook zijn volgens deze notitie een aantal contextuele aspecten van invloed op de teruggelopen besteding, zoals de komst van Spar buiten het dorpscentrum en is sprake van een lichte krimp van het inwoneraantal.

Onder deze omstandigheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voor het motiveren van de behoefte aan de uitbreiding van het wvo van 90 m² voor een supermarkt kunnen aansluiten bij de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro. Nu de met het voorliggende plan gepaard gaande uitbreiding van het wvo van de supermarkt beperkt is, heeft de raad zich onder verwijzing naar de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro op het standpunt kunnen stellen dat de effecten op andere aanbieders eveneens beperkt zijn, zodat geen sprake zal zijn van onaanvaardbare leegstandseffecten.

Hetgeen de Aldi aanvoert over de kwantitatieve behoefte leidt niet tot een ander oordeel. De Aldi heeft niet gemotiveerd waarom in de notitie van BRO zowel de kwantitatieve behoefte – geen overcapaciteit – als de kwalitatieve behoefte – versterking van de winkelstructuur – niet inzichtelijk is gemaakt. Voor zover de Aldi in dit verband nog wijst op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019 is sprake van een andere situatie dan thans in geding. In die zaak was de onbenutte plancapaciteit aan hotelkamers niet adequaat in het plan opgenomen, zodat de kwantitatieve behoefte niet volledig in beeld was gebracht.

7.7. De Afdeling ziet, gelet op al het vorenstaande, geen aanleiding voor de conclusie dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft

kunnen stellen dat er behoefte is aan de voorziene ontwikkeling.
Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

8. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen zestien weken na het verzenden van deze uitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 5.5 het daarin geconstateerde gebrek te herstellen. De raad dient daartoe in de planregels te waarborgen dat voor de gronden met de bestemming "Gemengd" en de functieaanduiding "supermarkt" geldt dat de planologisch toegestane gebouwen gebruikt worden ten behoeve van een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m².

9. De raad dient verder de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de opdracht mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijke voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding ervan hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Het beroep tegen de omgevingsvergunning

10. De Afdeling stelt vast dat de Aldi tegen de omgevingsvergunning geen andere beroepsgronden heeft aangevoerd dan die zijn aangevoerd tegen het bestemmingsplan. Gelet op vorenstaande geconstateerde gebrek in het plan en het gegeven dat het plan bepalend kan zijn voor de vraag of de omgevingsvergunning terecht is verleend, zal de Afdeling pas een oordeel geven over de omgevingsvergunning in de einduitspraak.

Proceskosten

11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het door de Aldi betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Den Helder op om:

- binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen in 5.5 en 8 is overwogen het gebrek in het besluit van de raad van 7 oktober 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verplaatsing Lidl Julianadorp" te herstellen door daarin te waarborgen dat voor de gronden met de bestemming "Gemengd" en de functieaanduiding "supermarkt" geldt dat de planologisch toegestane gebouwen gebruikt worden ten behoeve van een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m²;
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en de gewijzigde planregeling op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2020

374-890.

Verzonden: 25 november 2020

AANTEKENEN

Raad van de gemeente Den Helder
Postbus 36
1780 AA DEN HELDER

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
25 november 2020	201908821/1/R1	
Inlichtingen	Onderwerp	
Mw. I. Velsink	Den Helder	
070-4264835	Coördinatiebesluiten bp. Verplaatsing	
Procedure	Lidl Julianadorp en verlening	
Beroep	omgevingsvergunning	

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is een uitspraak 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 verstrekt.

De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer: 201908821/2.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruik maken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

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:

Aldi Vastgoed B.V. en Aldi Zaandam B.V. (hierna in enkelvoud en
tezamen: de Aldi), gevestigd te onderscheidenlijk Culemborg en Zaandam,
appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Verplaatsing Lidl Julianadorp" vastgesteld.

Bij besluit van 9 oktober 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Lidl Nederland GmbH (hierna: de Lidl) voor onder meer het bouwen van een supermarkt op het perceel Schoolweg 20 te Julianadorp.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de artikelen 3.30 en 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen het besluit van 7 oktober 2019 en het besluit van 9 oktober 2019 heeft de Aldi beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De Lidl heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Lidl en de Aldi hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2020, waar de Aldi, vertegenwoordigd mr. M.W. van Nijendaal, advocaat te Arnhem, en de raad en het college, vertegenwoordigd door P.D. de Vries, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Lidl, vertegenwoordigd door M.K.J. Rozema en mr. R.J.H. Minkhorst, advocaat te Nijmegen, gehoord.

Overwegingen

1. 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.

Inleiding

2. De Lidl exploiteert een supermarkt op het perceel Loopuytpark 11 te Julianadorp, gemeente Den Helder. Het voorliggende bestemmingplan voorziet in de verplaatsing van deze supermarkt naar het perceel Schoolweg 20. De omgevingsvergunning is verleend aan de Lidl en ziet, voor zover van belang, op het bouwen van bouwwerken ten behoeve van de supermarkt op dit perceel.

3. De Aldi heeft een vestiging op het perceel Schoolweg 63, dat is gelegen op een afstand van circa 100 m vanaf het plangebied. Zij kan zich niet met het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning verenigen, omdat het maximaal toegestane winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) onvoldoende is geborgd in de planregels en de behoefte aan de planologisch toegestane uitbreiding van de supermarkt ten onrechte niet is onderbouwd.

Het beroep tegen het bestemmingsplan

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Maximale planologische mogelijkheden

5. De Aldi betoogt dat in de planregels onvoldoende is geborgd dat de voor "Gemengd" bestemde gronden slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m².

Volgens de Aldi staat de beperking van het wvo als bedoeld in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels er niet aan in de weg dat de voor "Gemengd" bestemde gronden gebruikt worden voor een supermarkt met een wvo van meer dan 1.020 m². De Aldi stelt dat deze bepaling een bouwregel is en dat in het plan geen specifieke gebruiksregel is opgenomen die erop toeziet dat ter plaatse een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m² is toegestaan. De in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels opgenomen bouwregel bepaalt volgens de Aldi dus niet welk gebruik van een bouwwerk na de bouw is toegestaan. Zij wijst ter onderbouwing op de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3747.

Verder stelt de Aldi dat ingeval wordt uitgegaan van de gebruikelijke verhouding tussen het bedrijfsvloeroppervlak (hierna: bvo) en het wvo van 80%, het plan, anders dan de thans van toepassing zijnde verhouding van 55%, een supermarkt met een wvo van maximaal 1.462 m² mogelijk maakt. Daarmee voorziet het plan ten onrechte in een uitbreiding van 535 m² in plaats van 90 m², aldus de Aldi. Voorts stelt de Aldi dat de beperking van het wvo als bedoeld in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de planregels als bouwregel onverlet laat dat de supermarkt op grond van artikel 3, achtste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht intern vergunningvrij verbouwd kan worden tot een wvo van maximaal 1.462 m². De Aldi wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1226.

5.1. Het door de raad ingenomen standpunt dat het ter zitting gehouden betoog van de Aldi dat de gronden met de bestemming "Gemengd" niet alleen voor een supermarkt kunnen worden gebruikt maar ook voor een andere vorm van detailhandel, die op termijn dan weer zou kunnen worden omgezet naar een supermarkt met een groter wvo dan 1.020 m² in strijd is met de goede procesorde, volgt de Afdeling niet.

De kern van het betoog van de Aldi, zoals dat blijkt uit haar beroepsschrift in samenhang gezien met het door haar ingediende nadere stuk van 2 juli 2020, is dat met artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder d, van de

planregels onvoldoende is geborgd dat de voor "Gemengd" bestemde gronden slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m², omdat deze bepaling een bouwregel betreft, en dat de planregels dus ten onrechte een gebruik van meer dan 1.020 m² aan wvo toestaan. Het betoog van de Aldi ter zitting is naar het oordeel van de Afdeling een nadere toelichting van het gestelde in haar beroepschrift en nadere stuk van 2 juli 2020 en is, zoals ook ter zitting is gebleken, alleen gericht op het voorkomen van een verdere vergroting van het wvo op de bestemming "Gemengd". Gelet hierop bestaat geen aanleiding deze ter zitting gegeven toelichting wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

5.2. Artikel 1, lid 1.45, van de planregels geeft een definitie van het begrip 'supermarkt' dat luidt:

"een detailhandelsbedrijf in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar hoofdzakelijk levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een verkoop vloeroppervlak van ten minste 600 m²."

Artikel 1, lid 1.47, geeft een definitie van het begrip 'winkelvloeroppervlak' dat luidt:

"alleen de voor publiek toegankelijke ruimten;"

Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 3, luidt:

"De voor 'Gemengd' aangegeven gronden zijn bestemd voor:

a. Gebouwen ten behoeve van:

1. maatschappelijke voorzieningen;
2. detailhandel;
3. ter plekke van de aanduiding 'supermarkt' een supermarkt;
4. dienstverlening;
5. horeca tot en met categorie 2;
6. cultuur en ontspanning;
7. wonen."

Artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub a en d, luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

- a. een gebouw mag uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd; [...];
- d. het winkelvloeroppervlak van de supermarkt bedraagt ten hoogste 1.020 m²."

Artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder a, luidt:

"Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, behalve ter plekke van de aanduiding 'supermarkt';"

Artikel 3, lid 3.5.2, luidt:

"De nieuwe supermarkt aan de Schoolweg in Julianadorp mag pas in gebruik genomen worden, nadat de exploitatie van de bestaande supermarkt aan het Loopuytpark 11 te Julianadorp definitief is beëindigd. Aan het Loopuytpark 11 te Julianadorp is daarna geen detailhandel meer toegestaan."

5.3. Op de verbeelding heeft de raad aan de gronden van het perceel Schoolweg 20 de bestemming "Gemengd" toegekend met de aanduiding "supermarkt". Uit artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels volgt dat de voor "Gemengd" aangegeven gronden met de aanduiding 'supermarkt' enkel zijn bestemd voor een supermarkt. Binnen deze gronden bevindt zich een bouwvlak. Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub a, van de planregels mag aldaar een gebouw gebouwd worden. Uit artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub d, in samenhang gelezen met artikel 1, lid 1.47, van de planregels volgt evenwel dat voor het bouwen van gebouwen geldt dat de oppervlakte voor publiek toegankelijke ruimten van de supermarkt ten hoogste 1.020 m² mag bedragen.

5.4. De Afdeling is van oordeel dat artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en sub d, van de planregels met een oppervlaktebeperking een bouwregel is. Deze bouwregel regelt waar en onder welke voorwaarden een gebouw mag worden gebouwd. Bij dit oordeel acht zij van belang dat uit de aanhef van deze bepaling volgt dat deze voor het bouwen van gebouwen geldt en deze bepaling geplaatst is onder het opschrift "Bouwregels" (vergelijk overweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3617 en overweging 2.2 van de uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017). Het gebruik dat na de bouw van een mogelijk bouwwerk mag worden gemaakt wordt niet in deze bepaling geregeld, maar in de doeleindenomschrijving van artikel 3.1 van de planregels en de in het plan opgenomen gebruiksregels (vergelijk overweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019).

5.5. De Afdeling stelt gelet op het voorgaande vast dat in de planregels van het voorliggende plan voor de "Gemengd" bestemde gronden geen oppervlaktebeperking is opgenomen voor het gebruik van de planologisch toegestane gebouwen door een supermarkt. Gelet hierop kan uit de planregels niet worden afgeleid dat het op die gronden in strijd is met het bestemmingsplan om, zoals de Aldi betoogt, meer dan 1020 m² als wvo te gebruiken. Wat de Aldi betoogt over de gebruikelijke verhouding tussen bvo en wvo hoeft niet meer besproken te worden.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt echter, wat door de Aldi niet wordt bestreden, dat de raad met het plan juist heeft beoogd om in het plan slechts een supermarkt met een wvo van maximaal 1.020 m² mogelijk te maken en dat verdere uitbreiding van een supermarkt niet gewenst is. Nu de raad in het plan heeft beoogd te regelen dat de planologisch toegestane gebouwen op de gronden met de bestemming "Gemengd" slechts kunnen worden gebruikt voor een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m², maar dat gebruik in het plan niet is vastgelegd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 7 oktober 2019 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Finale geschilbeslechting

6. Met het oog op een finale geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om de beroepsgrond over de vraag of het plan voor een supermarkt voorziet in een behoefte ook te beoordelen. Bij die beoordeling

zal de Afdeling ervan uitgaan dat de raad het onder 5.5 genoemde gebrek herstelt zoals de Afdeling hierna in rechtsoverweging 8 heeft uiteengezet.

Behoefte

7. De Aldi betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan voorziet in een behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Ter onderbouwing wijst zij erop dat de raad zich ten onrechte heeft gebaseerd op de resultaten in het rapport "Ruimtelijk-functionele Analyse ontwikkeling Julianadorp" van BRO van 27 augustus 2019 (hierna: ruimtelijk-functionele analyse).

Volgens de Aldi blijkt uit de ruimtelijk-functionele analyse niet of behoefte is aan een supermarkt met een wvo van maximaal 1.426 m², aangezien in de ruimtelijk-functionele analyse een wvo van maximaal 1.020 m² als uitgangspunt is genomen.

Verder voert zij aan dat uit de ruimtelijk-functionele analyse blijkt dat de vloerproductiviteit in Julianadorp 30% lager is dan het landelijke gemiddelde, zodat sprake is van een overschot aan detailhandel in Julianadorp en er dus geen behoefte is aan deze ruimtelijke ontwikkeling. Voorts wijst de Aldi erop dat de resultaten uit het Koopstromenonderzoek van I&O research en DTNP van 2018 (hierna: het koopstromenonderzoek) sterk verschillen van de ruimtelijk-functionele analyse en een beduidend negatiever beeld geven van de situatie. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668, onder 5.10, stelt de Aldi tot slot dat het enkele feit dat kwalitatief behoefte is aan de ontwikkeling onvoldoende is om de kwantitatieve behoefte aan de ontwikkeling te motiveren.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de ruimtelijk-functionele analyse terecht is uitgegaan van een wvo voor een supermarkt van maximaal 1.020 m². Verder wordt de supermarkt verplaatst naar een nieuwe locatie op korte afstand van de oude locatie en is sprake van een geringe toename van het wvo van 90 m². De behoefte aan de bij de verplaatsing van de Lidl behorende geringe uitbreiding van het wvo van ten hoogste 90 m², zoals volgt uit de ruimtelijk-functionele analyse, is volgens de notitie "Julianadorp, reactie beroepschrift, supermarkt-ontwikkeling Lidl" van 27 februari 2020 van BRO (hierna: notitie van BRO) voldoende onderbouwd, zo stelt de raad.

7.2. 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."

Artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, luidt, voor zover van belang:
"stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van [...], detailhandel, [...];"

7.3. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de voorgenomen ontwikkeling dient te worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak van

28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 6.3, dient een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel te zijn om als nieuwe stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Daarbij is onder meer als uitgangspunt vermeld dat wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt.

7.4. Vast staat dat het bestemmingsplan "Julianadorp Oost 2011", dat is vastgesteld op 19 december 2011, op de gronden aan het perceel Loopuytpark 11 voorzag in een supermarkt met een wvo van 930 m² en deze gronden in het voorliggende plan anders dan als supermarkt bestemd zijn. Verder waren aan de gronden ter plaatse van het perceel Schoolweg 20 in het vorige plan de bestemmingen "Wonen", "Verkeer – V" en "Tuin" toegekend.

Een vergelijking van het vorige plan en het voorliggende plan leidt tot de conclusie dat sprake is van een toevoeging van het toegestane wvo van 90 m² in hetzelfde winkelcentrum "Loopuytpark" op korte afstand van de oorspronkelijke locatie. Gelet op deze beperkte omvang en in aanmerking genomen dat de afstand tussen de oorspronkelijke en de nieuwe locatie slechts circa 30 m is, ziet de Afdeling aanleiding voor de conclusie dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is dus niet van toepassing.

7.5. Het voorgaande neemt niet weg dat, zoals de Afdeling in de uitspraak van 28 juni 2017 heeft overwogen, aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemming voorziet in een behoefte. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid te zijn onderbouwd. De raad heeft voor het motiveren hiervan verwezen naar de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro

7.6. De Afdeling merkt allereerst, met verwijzing naar wat zij onder 6 heeft overwogen, op dat de raad gelet op wat hij ter plaatse heeft beoogd in de ruimtelijk-functionele analyse een wvo van maximaal 1.020 m² als uitgangspunt heeft kunnen nemen. Reeds hierom treft het betoog van de Aldi dat in de ruimtelijk-functionele analyse ten onrechte niet is onderzocht of behoefte is aan een supermarkt met een wvo van maximaal 1.426 m² geen doel. Ter zitting heeft de Aldi dit in zoverre bevestigd.

De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van de behoefte aan een detailhandelsvoorziening uit enkel een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden naar zijn aard geen conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de behoefte (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, onder 9.7). Uit de ruimtelijk-functionele onderbouwing blijkt echter dat aan de vaststelling van de behoefte niet uitsluitend een benchmarkvergelijking ten grondslag ligt. De Aldi wijst in dit verband op de brief van het college van 8 oktober 2018,

waarin het college zich terughoudend opstelt ten aanzien van een mogelijke uitbreiding van de Aldi-supermarkt vanwege onder meer het gegeven dat de vloerproductiviteit 30% lager is dan het landelijke gemiddelde. Die brief gaat naar het oordeel van de Afdeling over een andere situatie dan thans in geding. In die brief ging het om in gebruik zijnde gronden in een winkelcentrum, waarvan het college de bestemming met het oog op de verplaatsing – anders dan in de voorliggende situatie – niet wenste op te heffen.

Over het betoog van de Aldi over de verschillen tussen het koopstromenonderzoek en de ruimtelijk-functionele analyse, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze verschillen in de notitie van BRO voldoende zijn verklaard. Zo is in de notitie van BRO – onder meer – vermeld dat de berekening in de ruimtelijk-functionele analyse is gericht op de kern Julianadorp, terwijl het koopstromenonderzoek alleen het centrum van de kern beschouwt. Hierdoor liggen de vraag- en aanbodverhoudingen verschillend en daarmee ook de resultaten over de vloerproductiviteit. Verder maakt de ruimtelijk-functionele analyse in de berekening gebruik van geaccepteerde omzetkengetallen, die berekend zijn exclusief BTW, terwijl het koopstromenonderzoek inclusief BTW rekent, zo volgt uit de notitie van BRO. In de notitie van BRO wordt er verder op gewezen dat de ruimtelijk-functionele analyse met betrekking tot de toeristische bestedingen onder meer uitgaat van daadwerkelijke overnachtingen, terwijl het koopstromenonderzoek een globale benadering als uitgangspunt hanteert. Over de teruglopende bestedingen in 2018 ten opzichte van 2016 is in de notitie van BRO opgemerkt dat een klein centrum als Julianadorp gevoelig is voor uitschieters. Ook zijn volgens deze notitie een aantal contextuele aspecten van invloed op de teruggelopen besteding, zoals de komst van Spar buiten het dorpscentrum en is sprake van een lichte krimp van het inwoneraantal.

Onder deze omstandigheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voor het motiveren van de behoefte aan de uitbreiding van het wvo van 90 m² voor een supermarkt kunnen aansluiten bij de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro. Nu de met het voorliggende plan gepaard gaande uitbreiding van het wvo van de supermarkt beperkt is, heeft de raad zich onder verwijzing naar de ruimtelijk-functionele analyse en de notitie van Bro op het standpunt kunnen stellen dat de effecten op andere aanbieders eveneens beperkt zijn, zodat geen sprake zal zijn van onaanvaardbare leegstandseffecten.

Hetgeen de Aldi aanvoert over de kwantitatieve behoefte leidt niet tot een ander oordeel. De Aldi heeft niet gemotiveerd waarom in de notitie van BRO zowel de kwantitatieve behoefte – geen overcapaciteit – als de kwalitatieve behoefte – versterking van de winkelstructuur – niet inzichtelijk is gemaakt. Voor zover de Aldi in dit verband nog wijst op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019 is sprake van een andere situatie dan thans in geding. In die zaak was de onbenutte plancapaciteit aan hotelkamers niet adequaat in het plan opgenomen, zodat de kwantitatieve behoefte niet volledig in beeld was gebracht.

7.7. De Afdeling ziet, gelet op al het vorenstaande, geen aanleiding voor de conclusie dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft

kunnen stellen dat er behoefte is aan de voorziene ontwikkeling.
Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

8. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen zestien weken na het verzenden van deze uitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 5.5 het daarin geconstateerde gebrek te herstellen. De raad dient daartoe in de planregels te waarborgen dat voor de gronden met de bestemming "Gemengd" en de functieaanduiding "supermarkt" geldt dat de planologisch toegestane gebouwen gebruikt worden ten behoeve van een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m².

9. De raad dient verder de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de opdracht mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijke voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding ervan hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Het beroep tegen de omgevingsvergunning

10. De Afdeling stelt vast dat de Aldi tegen de omgevingsvergunning geen andere beroepsgronden heeft aangevoerd dan die zijn aangevoerd tegen het bestemmingsplan. Gelet op vorenstaande geconstateerde gebrek in het plan en het gegeven dat het plan bepalend kan zijn voor de vraag of de omgevingsvergunning terecht is verleend, zal de Afdeling pas een oordeel geven over de omgevingsvergunning in de einduitspraak.

Proceskosten

11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het door de Aldi betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Den Helder op om:

- binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen in 5.5 en 8 is overwogen het gebrek in het besluit van de raad van 7 oktober 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Verplaatsing Lidl Julianadorp" te herstellen door daarin te waarborgen dat voor de gronden met de bestemming "Gemengd" en de functieaanduiding "supermarkt" geldt dat de planologisch toegestane gebouwen gebruikt worden ten behoeve van een supermarkt met een wvo van ten hoogste 1.020 m²;
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en de gewijzigde planregeling op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer
is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2020

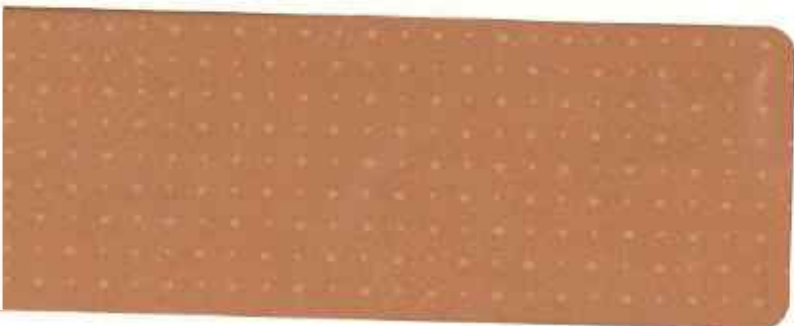
374-890.

Verzonden: 25 november 2020

Raad
vanState

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Post op rekening

R NL



Aangetekend

G-A-1

Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



3SRRC14716358