

## Uitspraak 202105211/1/R1

<b>ECLI:</b>	ECLI:NL:RVS:2022:2249
<b>Datum uitspraak:</b>	3 augustus 2022
<b>Inhoudsindicatie:</b>	<p>Bij besluit van 20 mei 2021 heeft de raad van de gemeente Urk het bestemmingsplan "Zeeheldenwijk" vastgesteld. Dit plan is een zogenoemd "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte" als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en heeft betrekking op gronden aan de zuidoostkant van Urk, te weten Schokkerhoek. Volgens de plantoelichting hebben voor Schokkerhoek diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die aanleiding geven een nieuw bestemmingsplan op te stellen. De raad beoogt met dit plan de planologische regeling voor het plangebied in overeenstemming met die ontwikkelingen te brengen. Op ongeveer 650 m ten noordwesten van het plangebied ligt het winkelcentrum Urkerhard. PR-commissie heeft volgens haar statuten tot doel de belangen van ondernemers in het winkelcentrum Urkerhard te behartigen. Verder bestaat de groep appellanten onder meer uit eigenaren van panden en exploitanten van supermarkten in dit winkelcentrum.</p>

eerste aanleg - meervoudig

ro - flevoland

## Volledige tekst

202105211/1/R1.

Datum uitspraak: 3 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

PR-commissie winkelcentrum Urkerhard, gevestigd te Tollebeek, gemeente Noordoostpolder, en anderen,  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Urk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 mei 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Zeeheldenwijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben PR-commissie en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en PR-commissie en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2022, waar PR-commissie en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. M. Bekooy, advocaat in Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door H. Marchioni, L. Schraal en mr. F.H.M. Fassotte, bijgestaan door mr. A. de Snoo, advocaat in Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Dit plan is een zogenaamd "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte" als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en heeft betrekking op gronden aan de zuidoostkant van Urk, te weten Schokkerhoek.

Volgens de plantoelichting hebben voor Schokkerhoek diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die aanleiding geven een nieuw bestemmingsplan op te stellen. De raad beoogt met dit plan de planologische regeling voor het plangebied in overeenstemming met die ontwikkelingen te brengen.

Op ongeveer 650 m ten noordwesten van het plangebied ligt het winkelcentrum Urkerhard. PR-commissie heeft volgens haar statuten tot doel de belangen van ondernemers in het winkelcentrum Urkerhard te behartigen. Verder bestaat de groep appellanten onder meer uit eigenaren van panden en exploitanten van supermarkten in dit winkelcentrum. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover dit detailhandel binnen de bestemming "Gemengd - 2" mogelijk maakt.

Toetsingskader

2. 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.

Vers- en supermarkten

3. PR-commissie en anderen betogen dat - anders dan de raad heeft beoogd - ten onrechte bij recht wordt voorzien in een vers- en supermarkt met een totale bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) van in ieder geval 25.340 m<sup>2</sup>. Hiertoe voeren zij aan dat een versmarkt en een supermarkt gelet op de begripsomschrijvingen kunnen worden beschouwd als detailhandel. De bouwregels staan volgens hen er niet aan in de weg dat een gebouw wordt gebouwd voor diverse functies waaronder een versmarkt met een oppervlakte van 750 m<sup>2</sup> bvo en horeca-inrichtingen. Indien na realisatie van de bouw de niet-dragende tussenwand tussen de versmarkt en de horeca-inrichtingen wordt verwijderd, staat de gebruiksbeplanning er niet aan in de weg dat het totale gebouw als een of meer vers- en/of supermarkten wordt gebruikt. Het verwijderen/slopen van dergelijke tussenwanden is op grond van artikel 3, eerste lid, onder 8 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) immers een omgevingsvergunningvrije bouwactiviteit. Verder wijzen PR-commissie en anderen erop dat de bouwregels detailhandel in de kelder en op de verdieping(en) ten onrechte niet uitsluiten, zodat de totale oppervlakte voor detailhandel 25.340 m<sup>2</sup> bvo te boven zal gaan. Verder hebben PR-commissie en anderen aangevoerd dat artikel 4.2.3, onder b, van de planregels en artikel 1.31 van de planregels, innerlijk tegenstrijdig zijn, omdat daarin verschillende oppervlakten zijn opgenomen voor detailhandel en daarmee in strijd met de rechtszekerheid zijn.

3.1. Op de verbeelding is aan een deel van de gronden binnen het plangebied de bestemming "Gemengd - 2" toegekend.

Artikel 4.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. detailhandel;

[...]"

Ingevolge artikel 1.31 van de planregels wordt onder "detailhandel" verstaan: "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan degenen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit met een maximale bruto vloeroppervlakte van 750 m<sup>2</sup>;"

Ingevolge artikel 1.70 van de planregels wordt onder "supermarkt" verstaan: "een detailhandelsbedrijf in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar in hoofdzaak levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en in beperkte mate huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een bruto vloeroppervlakte van ten minste 750 m<sup>2</sup>;"

Ingevolge artikel 1.75 van de planregels wordt onder "versmarkt" verstaan: "een detailhandelsbedrijf al dan niet in de vorm van een zelfbedieningszaak waar in hoofdzaak levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen, zoals groente, brood, vlees en zuivel - en in beperkte mate huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een bruto vloeroppervlakte kleiner dan 812 m<sup>2</sup> bvo;"

3.2. Volgens de plantoelichting en zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is niet beoogd om een supermarkt bij recht toe te staan. Wel is beoogd om een versmarkt van 750 m<sup>2</sup> bvo toe te staan. Binnen de gronden met de bestemming "Gemengd - 2" bevinden zich twee aparte bouwvlakken. Deze bouwvlakken hebben een bvo van ongeveer 25.340 m<sup>2</sup>. In de begripsbepaling in artikel 1.31 van de planregels is detailhandel gelimiteerd tot maximaal 750 m<sup>2</sup> bvo. Een supermarkt, zijnde een detailhandelsbedrijf, heeft op grond van artikel 1.70 van de planregels een bvo van ten minste 750 m<sup>2</sup>. Gelet hierop valt een supermarkt van precies 750 m<sup>2</sup> onder detailhandel, omdat dat in de definitie van detailhandel het maximum is. Een supermarkt is dus, anders dan de raad heeft beoogd, niet bij recht uitgesloten.

Het betoog slaagt in zoverre.

3.3. Over het betoog van PR-commissie en anderen dat artikel 4.2.3, onder b, en artikel 1.31 van de planregels, innerlijk tegenstrijdig zijn en dat de gebruiksbepaling er niet aan in de weg staat dat kan worden voorzien in een vers- en supermarkt met een totale bvo van 25.340 m<sup>2</sup> of meer, overweegt de Afdeling als volgt.

3.4. Artikel 4.2 van de planregels luidt:

"4.2 Bouwregels

4.2.1 Algemeen

"Op de in lid 4.1 bedoelde gronden mag uitsluitend gebouwd worden ten dienste van de bestemming, waarbij geldt dat voldaan dient te worden aan het stedenbouwkundig plan Zeeheldenwijk, waarbij eveneens wordt voldaan aan de bouwregels als opgenomen in lid 4.2.

[...]

Artikel 4.2.3 Detailhandel

- a. detailhandel is toegestaan op de begane grondvloer;
- b. voor detailhandel, niet zijnde ondergeschikte detailhandel, geldt dat deze in totaal niet meer mag bedragen dan 1.050 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak.

[...]"

3.5. De raad heeft toegelicht dat binnen de bestemming "Gemengd - 2" maximaal 1.050 m<sup>2</sup> bvo aan detailhandel is toegestaan. Dit betekent volgens de raad dat om dit maximale totaal te halen sprake moet zijn van tenminste twee detailhandelsbedrijven, bijvoorbeeld een van 750 m<sup>2</sup> en een van 300 m<sup>2</sup>. De Afdeling begrijpt de raad zo dat hij één vestigingspunt voor detailhandel heeft willen limiteren tot maximaal 750 m<sup>2</sup>, maar het uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar acht dat binnen de bestemming "Gemengd - 2" in totaal maximaal 1.050 m<sup>2</sup> bvo aan detailhandel wordt gerealiseerd. Gelet op het vorenstaande is van strijd met de rechtszekerheid dan ook geen sprake.

Het betoog faalt in zoverre.

3.6. De Afdeling is verder van oordeel dat artikel 4.2.3, onder b, van de planregels met een oppervlaktebeperking van 1.050 m<sup>2</sup> een bouwregel is. Deze bouwregel regelt onder welke voorwaarden een gebouw mag worden gebouwd. Hierbij is van belang dat uit artikel 4.2.1 van de planregels volgt dat artikel

4.2.3, onder b, van de planregels voor het bouwen van gebouwen geldt en deze bepaling is geplaatst 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, ECLI:NL:RVS:2017:1226). 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 4.1 van de planregels en de in het plan opgenomen gebruiksregels (vergelijk overweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3747).

Het gebruik is in dit geval als volgt geregeld in de doeleindenomschrijving van artikel 4.1 van de planregels. In artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels is bepaald dat de voor "Gemengd - 2" aangewezen gronden zijn bestemd voor detailhandel. In de begripsbepaling van detailhandel in artikel 1.31 van de planregels is detailhandel begrensd tot maximaal 750 m<sup>2</sup> bvo. Dit brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat de oppervlaktebeperking van het gebruik maximaal 750 m<sup>2</sup> bvo bedraagt en, anders dan PR-commissie en anderen veronderstellen, niet kan worden voorzien in een vers- en supermarkt met een totale bvo van 25.340 m<sup>2</sup> of meer, nog daargelaten of detailhandel in de kelder en op de verdieping(en) niet is uitgesloten.

Het betoog faalt in zoverre.

3.7. Gelet op wat in 3.2 is overwogen moet het bestreden besluit worden vernietigd voor zover in artikel 1.70 van de planregels is bepaald dat een supermarkt een bvo van ten minste 750 m<sup>2</sup> heeft.

3.8. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat hij ermee kan instemmen dat de Afdeling zelf in de zaak voorziet als de Afdeling wat het vorenstaande betreft gebreken zou constateren. Omdat niet aannemelijk is dat derdebelaanhebbers in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van deze onderdelen in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

3.9. De Afdeling zal, in het kader van zelf voorzien en zoals ter zitting is besproken, bepalen dat artikel 1.70 van de planregels komt te luiden: "een detailhandelsbedrijf in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar in hoofdzaak levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en in beperkte mate huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een bruto vloeroppervlakte groter dan 750 m<sup>2</sup>;"

3.10. Voor zover PR-commissie en anderen ter zitting te kennen hebben gegeven dat zij zich ook niet kunnen verenigen met een versmarkt van 750 m<sup>2</sup> die bij recht is toegestaan, omdat de behoefte daaraan ontbreekt, zal de Afdeling hierop ingaan in 6.5 en verder.

Onderscheid super- en versmarkt

4. PR-commissie en anderen kunnen zich niet verenigen met artikel 1.75 van de planregels. Zij voeren aan dat het onderscheid tussen super- en versmarkt gelet op de begripsomschrijving planologisch niet relevant dan wel onvoldoende onderscheidend is. In dat verband wijzen zij erop dat in het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan supermarkten" de begripsomschrijving van een supermarkt overeenkomt met die van een versmarkt in het voorliggende plan. Verder wijzen zij erop dat in het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan supermarkten" een supermarkt mogelijk is gemaakt door middel van een aanduiding op de verbeelding en dat de supermarkt ter plaatse een bvo heeft van 650 m<sup>2</sup>, zodat deze oppervlakte kleiner is dan de oppervlakte voor een versmarkt in het voorliggende plan. Daarnaast wijzen zij erop dat, anders dan waarvan de raad uitgaat, het vereiste aantal parkeerplaatsen dat bij die markten moet worden aangelegd niet relevant is, omdat in de "Beleidsregel parkeren Urk" geen onderscheid wordt gemaakt tussen de parkeernormen voor een super- of versmarkt. Bij handhaving van artikel 1.75 van de planregels voorziet het plan volgens PR-commissie en anderen in versmarkten met een totale oppervlakte van 25.340 m<sup>2</sup> bvo waarmee het door de raad beoogde maximumaantal van twee supermarkten in artikel 4.6 van de planregels wordt omzeild.

4.1. De raad heeft toegelicht dat het onderscheid tussen een versmarkt en een supermarkt volgt uit de oppervlakte die is opgenomen in de begripsbepalingen. De versmarkt is beduidend kleiner en kan binnen de bestemming "Gemengd - 2", zonder toepassing van de wijzigingsbevoegdheid worden gerealiseerd. Voor een grotere supermarkt, of het door laten groeien van een versmarkt tot een grotere supermarkt, geldt dit niet. Deze zijn slechts toegestaan na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid. Alleen al met het oog op de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid, is het onderscheid volgens de raad relevant. Ook voor de

toepassing van de beleidsregel omtrent parkeren is het onderscheid relevant, omdat de grootte van de winkel relevant is voor de toe te passen parkeernorm. Een versmarkt trekt door zijn andere vorm en grootte andere bezoekers en andere vormen van verkeer aan dan een reguliere supermarkt, zo stelt de raad.

4.2. Op grond van artikel 1.75 van de planregels heeft een versmarkt een bvo kleiner dan 812 m<sup>2</sup>. Bij recht is gelet op artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels in samenhang gelezen met artikel 1.31 een versmarkt van 750 m<sup>2</sup> mogelijk. Een supermarkt heeft op grond van artikel 1.70 van de planregels een bvo van ten minste 750 m<sup>2</sup>. Na het zelf voorzien heeft een supermarkt op grond van dat artikel een bvo groter dan 750 m<sup>2</sup>. De bvo van een supermarkt mag niet meer bedragen dan 1.375 m<sup>2</sup> indien gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.6.1 of 4.6.2 van de planregels. Weliswaar maakt de "Beleidsregel parkeren Urk" geen onderscheid in de parkeernormen voor een super- of versmarkt, maar het aantal parkeerplaatsen wordt berekend aan de hand van het aantal m<sup>2</sup> bvo. Nu een supermarkt een grotere omvang heeft dan een versmarkt, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het onderscheid tussen een versmarkt en supermarkt ruimtelijk relevant is. De verwijzing van PR-commissie en anderen naar het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan supermarkten", maakt dit niet anders. Daarbij wordt van belang geacht dat dat bestemmingsplan niet voor het voorliggende plan geldt en de raad bij het vaststellen van het voorliggende plan niet gebonden is aan dat plan. Verder volgt de Afdeling PR-commissie en anderen niet in hun stelling dat bij handhaving van artikel 1.75 van de planregels het plan in versmarkten met een totale oppervlakte van 25.340 m<sup>2</sup> bvo voorziet, nu het aantal bvo van een versmarkt in artikel 1.75 van de planregels is begrensd. Verder verwijst de Afdeling op dit punt naar wat in 3.6 is overwogen.

Het betoog faalt.

Wijzigingsbevoegdheid

5. PR-commissie en anderen kunnen zich niet verenigen met artikel 4.6.1 en artikel 4.6.2 van de planregels. Ten eerste voeren zij aan dat het opnemen van een dubbele wijzigingsbevoegdheid in de planregels geen nut heeft, omdat het bestemmingsplan al bij recht voorziet in supermarkten op de gehele oppervlakte van de op de verbeelding aangeduide bouwvlakken op de gronden met de bestemming "Gemengd - 2". Daarom komt aan de beperking van het aantal supermarkten en de maximale oppervlakten van een supermarkt in deze wijzigingsbevoegdheid geen betekenis toe. Ten tweede voeren PR-commissie en anderen aan dat artikel 4.6.2 van de planregels in strijd is met de systematiek van de planregels en de rechtszekerheid. Volgens hen is niet kenbaar wat het onderscheid is tussen de twee wijzigingsbevoegdheden en op welke verschillende situaties deze van toepassing zijn. Daarnaast is niet kenbaar of er een bepaalde rangorde geldt in de toepassing tussen deze wijzigingsbevoegdheden.

5.1. Artikel 4.6 van de planregels luidt:

"4.6.1 Wijziging naar supermarkt

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming van de gronden met de bestemming Gemengd - 2 te wijzigen en een supermarkt toe te staan, onder de voorwaarden dat:

- a. aangetoond is dat er voldaan wordt aan de ladder voor duurzame verstedelijking;
- b. de bruto vloeroppervlakte van de supermarkt niet meer bedraagt dan 1.375 m<sup>2</sup>;
- c. het totale aantal supermarkten in het plangebied niet meer bedraagt dan 2;
- d. bij wijziging worden de volgende beleidsregels van toepassing verklaard:
  1. beleidsregels 'Parkeren';
  2. 'Supermarktbeleid';
  3. stedenbouwkundig plan Zeeheldenwijk;
  4. beleidsregels 'Internetwinkels'

zoals die op het moment van wijziging gelden.

4.6.2 Wijziging detailhandel naar supermarkt

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming van de gronden met de bestemming Gemengd - 2 te wijzigen en minimaal 650 m<sup>2</sup> bvo detailhandel te wijzigen in een supermarkt, onder de voorwaarden dat:

- a. aangetoond is dat er voldaan wordt aan de ladder voor duurzame verstedelijking;
- b. de bruto vloeroppervlakte van de supermarkt niet meer bedraagt dan 1.375 m<sup>2</sup>;
- c. het totale aantal supermarkten in het plangebied niet meer bedraagt dan 2;
- d. binnen de bestemming nog maximaal 400 m<sup>2</sup> bvo detailhandel is toegestaan;
- e. bij wijziging worden de volgende beleidsregels van toepassing verklaard:
  1. beleidsregels 'Parkeren';
  2. 'Supermarktbeleid';
  3. stedenbouwkundig plan Zeeheldenwijk;
  4. beleidsregels 'Internetwinkels'zoals die op het moment van wijziging gelden.

[...]"

5.2. PR-commissie en anderen hebben ter zitting erkend dat deze artikelen niet zinledig zijn als artikel 1.70 van de planregels, waarin de definitie van een supermarkt is gegeven, wordt gerepareerd conform wat onder 3.9 is overwogen. Na het zelf voorzien maakt het plan niet bij recht een supermarkt mogelijk. Om een supermarkt mogelijk te maken moet eerst gebruik worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.6.1 of artikel 4.6.2 van de planregels. Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.6.1 en artikel 4.6.2 van de planregels zinledig zijn. Verder hebben PR-commissie en anderen ter zitting te kennen gegeven dat het hen vooral gaat om de zinledigheid van deze artikelen en niet om wanneer en op welke wijze deze moeten worden toegepast. Gelet hierop laat de Afdeling wat PR-commissie en anderen verder hebben aangevoerd buiten inhoudelijke bespreking.

#### Ladder voor duurzame verstedelijking

6. PR-commissie en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld. Hiertoe voeren zij aan dat de raad miskent dat het bestemmingsplan bij recht voorziet in supermarkten met een maximale bvo van 25.340 m<sup>2</sup>. De toelichting van het bestemmingsplan bevat volgens hen dan ook ten onrechte geen beschrijving van de behoefte van de nieuwvestiging van supermarkten, aangezien wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied.

PR-commissie en anderen voeren verder aan dat niet is aangetoond dat wordt voorzien in een kwantitatieve behoefte, omdat de berekende uitbreidingsruimte kleiner is dan de bij recht toegestane maximale oppervlakte voor super- en versmarkten van 25.340 m<sup>2</sup>. Daarnaast bestaat volgens hen geen kwalitatieve behoefte aan supermarkten in de toekomstige Zeeheldenwijk. Hiertoe voeren zij aan dat het rapport "Ontwikkelingskader supermarkten gemeente Urk" van juli 2019, opgesteld door Seinpost Adviesbureau B.V. (hierna: Seinpostrapport 2019) dat als bijlage 4 bij het plan is gevoegd, niet aan het plan ten grondslag had mogen worden gelegd. PR-commissie en anderen geven onder verwijzing naar bijlage 1 van het Seinpostrapport 2019 aan te twijfelen aan de juistheid van de bevolkingsprognose waarvan in dat rapport is uitgegaan. Zij voeren aan dat de gemeentelijke bevolkingsprognose onrealistisch hoog is in vergelijking met de bevolkingsprognoses van Primos. In dat verband verwijzen zij naar het rapport "Distributieve verkenning Industrierondweg Urk" van juni 2015, opgesteld door Seinpost Adviesbureau B.V. (hierna: Seinpostrapport 2015) en het rapport "Ladderverkenning binnendijsk bedrijventerrein" van 29 november 2019, opgesteld door Stec Groep (hierna: rapport van Stec Groep) dat ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan "Port of Urk - Binnendijsk bedrijventerrein", vastgesteld op 18 februari 2021. Verder voeren zij onder verwijzing naar het Seinpostrapport 2015 aan dat in het Seinpostrapport 2019 in de berekening van de distributieve ruimte voor supermarkten een onjuist percentages voor de koopkrachtbinding is gehanteerd en dat de ontwikkelingen in Emmeloord ten onrechte niet zijn meegenomen in het Seinpostrapport 2019.

6.1. De raad stelt dat met het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.6.1 en artikel 4.6.2 van de planregels toepassing is gegeven aan de zogenoemde "doorschuifmogelijkheid" in artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro.

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."

Artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro luidt:

"Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel."

6.3. In haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), heeft de Afdeling overwogen:

"3.2. In het derde lid van artikel 3.1.6 van het Bro is, anders dan in het Bro zoals dat luidt tot 1 juli 2017, bepaald dat het bevoegde bestuursorgaan de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan 'doorschuiven' van het bestemmingsplan naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Toepassing van dit artikellid heeft, volgens de Nota van toelichting (2017), tot gevolg dat de met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bestemde locatie, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen onderdeel zal uitmaken van het aanbod (de planologische voorraad) bij toetsen voor andere locaties in de omgeving. Het eventueel doorschuiven van de toets laat het bepaalde in artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro onverlet. Aangenomen wordt dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd, aldus de Nota van Toelichting (2017)."

6.4. De Afdeling stelt voorop dat het plan na het zelf voorzien niet bij recht voorziet in een supermarkt. De Afdeling stelt verder vast dat in artikel 4.6.1, aanhef en onder a, en artikel 4.6.2, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat de bestemming van de gronden met de bestemming "Gemengd - 2" gewijzigd kan worden en een supermarkt kan worden toegestaan onder de voorwaarde dat aangetoond is dat er voldaan wordt aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

In de plantoelichting is opgenomen dat voor de mogelijkheid tot het vestigen van supermarkten een "Ontwikkelingskader supermarkten" is opgesteld, waaruit een behoefte aan supermarkten in de Zeeheldenwijk blijkt. De raad heeft toegelicht dat groei van het aantal inwoners in het oostelijke deel van Urk (lees: Zeeheldenwijk) plaatsvindt. Meegroeiend met het aantal inwoners kan het supermarktaanbod verder ontwikkeld worden, nu uit het "Ontwikkelingskader supermarkten" volgt dat ruimte beschikbaar kan komen voor supermarkten in dit deel van Urk. Gelet hierop bevat het bestemmingsplan ook geen mogelijkheid om meteen supermarkten te vestigen, maar kan dit alleen met de wijzigingsbevoegdheid, bij toepassing waarvan de zogenoemde laddertoets zal worden verricht, aldus de raad. In zoverre heeft de raad de beschrijving van de behoefte met toepassing van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro doorgeschoven naar het moment van het vaststellen van het wijzigingsplan. Het doorschuiven van deze beoordeling acht de Afdeling - mede gezien de strekking van dit artikellid zoals uiteengezet in haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 - aanvaardbaar.

6.5. Voor zover PR-commissie en anderen hebben aangevoerd dat het plan bij recht voorziet in een versmarkt en dat de behoefte daaraan ontbreekt overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling al eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 28 juni 2017 moet een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel zijn om als een stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m<sup>2</sup> of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m<sup>2</sup>, moet deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt. Bij beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan en in hoeverre het plan, eveneens in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging.

6.6. In het voorheen geldende plan "Schokkerhoek" waren aan het plangebied de bestemmingen "Wonen - 1", "Centrum", "Groen - 1", "Verkeer - Verblijf" en "Gemengd - Uit te werken" toegekend. Binnen de bestemming "Centrum" was op grond van artikel 3.1, onder a, van de planregels detailhandel toegestaan. Op grond van artikel 1.69 van de regels van dat plan werd onder een versmarkt verstaan een detailhandelsbedrijf al dan niet

in de vorm van een zelfbedieningszaak waar in hoofdzaak levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en in beperkte mate huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een bvo kleiner dan 650 m<sup>2</sup>.

In het voorliggende plan wordt aan de gronden van het plangebied, voor zover van belang, de bestemming "Gemengd - 2" toegekend. Gronden met deze bestemming zijn bestemd voor detailhandel op grond van artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels. Op grond van artikel 1.75 van de planregels heeft een versmarkt een bvo kleiner dan 812 m<sup>2</sup>. Bij recht is gelet op artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels in samenhang gelezen met artikel 1.31 een versmarkt van 750 m<sup>2</sup> mogelijk. In vergelijking met het voorheen geldende plan voorziet dit plan aldus in 101 m<sup>2</sup> bvo meer aan detailhandel. Gelet op deze beperkte toename is de Afdeling van oordeel dat het plan in dit geval niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Gelet op het vorenstaande is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing.

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro moet worden voldaan. De behoefte aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt moet met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan zijn onderbouwd in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Zoals hiervoor overwogen maakt dit plan bij recht 101 m<sup>2</sup> bvo meer mogelijk ten opzichte van het voorheen geldende plan. Wat er ook zij van de rapporten waar PR-commissie en anderen naar verwijzen, uit het "Ontwikkelingskader supermarkten" dat aan het plan ten grondslag is gelegd, volgt dat er in de Zeeheldenwijk in 2019 en direct daarna ieder geval een behoefte van 101 m<sup>2</sup> bvo bestaat. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad ten tijde van het vaststellen van het plan ervan heeft mogen uitgaan dat behoefte zal bestaan aan een versmarkt van 750 m<sup>2</sup>.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

7. PR-commissie en anderen betogen dat het plan in strijd is met gemeentelijk beleid, zoals dat is neergelegd in de "Geactualiseerde Structuurvisie Urk 2035+" (hierna: structuurvisie) en de "Detailhandelsvisie gemeente Urk 2015-2025+" (hierna: detailhandelsvisie). Hieruit volgt volgens hen dat de huidige spreiding van het supermarktaanbod op Urk niet evenwichtig is en moet worden hersteld. Dit kan volgens PR-commissie en anderen alleen door eerst in planologisch opzicht te voorzien in de uitbreiding van de supermarktruimte aan de westkant van Urk, waarna pas medewerking kan worden verleend aan uitbreiding van het supermarktaanbod aan de oostkant van Urk. In dat verband wijzen zij erop dat er in het westen van Urk nog steeds geen planologische mogelijkheden voor uitbreiding van supermarkten is vastgesteld. De onbalans in de spreiding van het supermarktaanbod op Urk wordt met dit plan juist aangetast, omdat wordt voorzien in een supermarkt met een maximale bvo van 25.340 m<sup>2</sup> in het oosten van Urk. Nu het winkelcentrum Urkerhard op minder dan 500 m is gelegen van onderhavig plangebied en dit winkelcentrum vanuit de nieuwe woonwijk in het plangebied zowel met de fiets als lopend en met de auto zeer goed bereikbaar is, bestaat volgens PR-commissie en anderen de komende jaren geen planologische noodzaak om de Zeeheldenwijk te voorzien van een of meer supermarkten. Er is volgens hen dan ook sprake van strijd met de structuurvisie en de detailhandelsvisie. Verder voeren PR-commissie en anderen aan dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat geen sprake is van strijd met de detailhandelsvisie, omdat de detailhandelsvisie, zo begrijpen PR-commissie en anderen, voor zover deze betrekking heeft op supermarkten is vervangen door het "Ontwikkelingskader supermarkten". Zij wijzen erop dat het "Ontwikkelingskader supermarkten" de detailhandelsvisie niet kan hebben geactualiseerd, omdat dit is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Urk en de raad hier niet aan gebonden is. Voor zover dit al ten grondslag zou mogen worden gelegd aan dit bestemmingsplan, is het bestemmingsplan volgens PR-commissie en anderen ook in strijd met het "Ontwikkelingskader supermarkten". Het voorziet immers, anders dan de structuurvisie en de detailhandelsvisie, in gelijktijdig herstel van het evenwicht in het supermarktaanbod aan de westkant van Urk en een gepaste uitbreiding van dit aanbod in het oosten van Urk, zo stellen PR-commissie en anderen.

7.1. De raad heeft toegelicht dat indien het aantal inwoners in Schokkerhoek toeneemt, in het oostelijke deel het supermarktaanbod verder ontwikkeld kan worden. Om die reden bevat het plan volgens de raad geen mogelijkheid om direct supermarkten te vestigen, maar kan dit alleen door middel van de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid, zodat de ontwikkeling van de behoefte daarbij wordt afgewogen.



7.2. De Afdeling stelt voorop dat het plan na het zelf voorzien niet bij recht voorziet in een supermarkt. Om een supermarkt mogelijk te maken moet eerst gebruik worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.6.1 of artikel 4.6.2 van de planregels. Weliswaar staat in de structuurvisie dat aandacht en prioriteit bij het supermarktaanbod in het westelijke deel van Urk ligt, maar nergens blijkt uit dat een toekomstige ontwikkeling in het oostelijke deel van Urk in strijd is met de structuurvisie. Verder staat in de detailhandelsvisie dat het van belang is om niet alle ontwikkelingen stil te zetten vanwege de focus op het Oude Dorp. Dat in de structuurvisie staat dat de winkelvoorzieningen zich in het nabij gelegen Urkerhard bevinden, betekent op zichzelf niet dat er in de toekomst geen behoefte kan zijn aan een supermarkt binnen het plangebied. De structuurvisie spreekt immers ook over winkelvoorzieningen in de Zeeheldenwijk. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de structuurvisie en de detailhandelsvisie.

Het betoog faalt in zoverre.

7.3. Wat betreft het betoog over het "Ontwikkelingskader supermarkten", overweegt de Afdeling als volgt. In paragraaf 2.2.1 van de plantoelichting staat dat voor de mogelijkheid tot het vestigen van supermarkten een "Ontwikkelingskader supermarkten" is opgesteld. Dit ontwikkelingskader vormt de basis voor het reeds vastgestelde supermarktbeleid en is toegevoegd als bijlage 4 bij het plan. Ter zitting heeft de raad te kennen gegeven dat het "Ontwikkelingskader supermarkten" de laatste beschrijving is van het supermarktbeleid en dat hij het "Ontwikkelingskader supermarkten" als zijn eigen beleid hanteert. Gelet hierop heeft de raad bij de vaststelling van het plan hieraan mogen toetsen. De stelling van PR-commissie en anderen ter zitting dat in de plantoelichting niet staat dat de raad het "Ontwikkelingskader supermarkten" als zijn eigen beleid hanteert, doet daar niet aan af. Het ontwikkelingskader is immers ten grondslag gelegd aan dit plan.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd is met het "Ontwikkelingskader supermarkten". Anders dan PR-commissie en anderen stellen, gaat dit ontwikkelingskader, evenals de structuurvisie en detailhandelsvisie, immers uit van een evenwichtige verdeling van de supermarkten over de gemeente Urk. Weliswaar wordt in het "Ontwikkelingskader supermarkten" uiteengezet welke ontwikkelingen mogelijk zijn in het westen en oosten van Urk, maar bij de uitvoeringsstrategie wordt geadviseerd om eerst versterking van Oud Urk te prioriteren vanwege de onevenwichtige verdeling van de supermarkt wvo's over de verzorgingsgebieden.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

8. Gelet op wat in 3.2 is overwogen is het beroep gegrond. Zoals in 3.7 is overwogen moet het bestreden besluit worden vernietigd voor zover in artikel 1.70 van de planregels is bepaald dat een supermarkt een bvo van ten minste 750 m<sup>2</sup> heeft. Zoals is overwogen in 3.8 zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 20 mei 2021 van de raad van de gemeente Urk, waarbij de raad het bestemmingsplan "Zeeheldenwijk" heeft vastgesteld, voor zover het betreft artikel 1.70 van de planregels;
- III. bepaalt dat artikel 1.70 van de planregels als volgt komt te luiden: "een detailhandelsbedrijf in de vorm van een zelfbedieningswinkel waar in hoofdzaak levensmiddelen, voedingsmiddelen - inclusief versartikelen zoals groente, brood, vlees en zuivel - en in beperkte mate huishoudelijke artikelen worden verkocht, met een bruto vloeroppervlakte groter dan 750 m<sup>2</sup>;"
- IV. bepaalt dat deze uitspraak wat onder onderdeel III betreft in de plaats treedt van het bestreden besluit van 20 mei 2021, voor zover dit is vernietigd;

V. draagt de raad van de gemeente Urk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Urk tot vergoeding van bij PR-commissie winkelcentrum Urkerhard en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Urk aan PR-commissie winkelcentrum Urkerhard en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. van Helvoort, griffier.

w.g. Ten Veen  
voorzitter

w.g. Van Helvoort  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 augustus 2022

877