

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF9236
Datum uitspraak	28 mei 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 augustus 2000 heeft de gemeenteraad van Zutphen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 3 augustus 2000, het bestemmingsplan "7e herziening van het bestemmingsplan "Varkensweide 1975"" vastgesteld.

Volledige tekst

200201783/1.

Datum uitspraak: 28 mei 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats]

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 augustus 2000 heeft de gemeenteraad van Zutphen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 3 augustus 2000, het bestemmingsplan "7e herziening van het bestemmingsplan "Varkensweide 1975"" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 3 april 2001, kenmerk RE2000.87036, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Bij besluit van 9 juli 2001 heeft de gemeenteraad van Zutphen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 juni 2001, het bestemmingsplan opnieuw vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 29 januari 2002, kenmerk RE2000.87036, wederom beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 28 maart 2002, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Bij brief van 24 mei 2002 heeft verweerder medegedeeld dat het beroepschrift hem geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2002, waar verweerder, vertegenwoordigd door mr. E.T. de Jong, advocaat te Arnhem, is verschenen. Voorts zijn daar verschenen de gemeenteraad, vertegenwoordigd door mr. M.G. Frank, ambtenaar bij de gemeente, en Aldi Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde]. Appellant is niet verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het plan beoogt verplaatsing van de huidige Aldi-vestiging aan de Groenmarkt te Zutphen naar een bestaand winkelpand aan de Jan Vermeerstraat mogelijk te maken.

2.3. De gemeenteraad heeft het plan aanvankelijk bij besluit van 28 augustus 2000 gewijzigd vastgesteld. Dit besluit is met ingang van 22 september 2000 gedurende vier weken ter inzage gelegd. Verweerder heeft aan het plan bij besluit van 3 april 2001 goedkeuring onthouden voor zover het betreft het woordgedeelte "goot" in artikel 14A, onder c, van de planvoorschriften. Voor het overige heeft hij het plan goedgekeurd.

Het besluit van verweerder van 3 april 2001 is toegezonden aan de gemeenteraad.

2.3.1. De gemeenteraad is evenwel niet tot publicatie en terinzagelegging van het besluit van verweerder van 3 april 2001 overgegaan. Dit vanwege de constatering dat de publicatie van het vaststellingsbesluit van 28 augustus 2000 niet voldeed aan de wettelijke eisen.

De gemeenteraad heeft het vastgestelde plan vervolgens met ingang van 27 april 2001 opnieuw ter inzage gelegd. Bij besluit van 9 juli 2001 heeft de gemeenteraad het plan in dezelfde vorm opnieuw vastgesteld, derhalve zonder rekening te houden met het gedeelte waaraan verweerder bij zijn besluit van 3 april 2001 goedkeuring had onthouden. Het vaststellingsbesluit van 9 juli 2001 is met ingang van 13 juli 2001 gedurende vier weken ter inzage gelegd.

Vervolgens heeft verweerder bij het bestreden besluit van 29 januari 2002 het plan opnieuw gedeeltelijk goedgekeurd. Hij heeft daarbij aan hetzelfde planonderdeel goedkeuring onthouden als in zijn goedkeuringsbesluit van 3 april 2001. Voor het overige heeft hij het plan (wederom) goedgekeurd.

2.3.2. Ingevolge artikel 28, zesde lid, van de WRO, voor zover hier van belang, wordt het besluit omtrent goedkeuring van gedeputeerde staten binnen twee weken na de bekendmaking van het besluit met het bestemmingsplan ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage gelegd voor de duur van zes weken.

Ingevolge artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), voor zover hier van belang, wordt een besluit omtrent goedkeuring bekend gemaakt aan het bestuursorgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen.

Ingevolge artikel 10:29, tweede lid, van de Awb, voor zover hier van belang, kan de goedkeuring niet worden ingetrokken.

2.3.3. Gelet op bovenstaande wettelijke bepalingen is de Afdeling van oordeel dat het besluit van verweerder van 3 april 2001 is bekendgemaakt aan de gemeenteraad, zijnde de aanvrager van het besluit omtrent goedkeuring. De omstandigheid dat de gemeenteraad aan het besluit geen algemene bekendheid heeft gegeven door middel van publicatie en terinzagelegging betekent dat derden niet in kennis zijn gesteld van het besluit omtrent goedkeuring. Dit heeft echter geen betekenis voor de inwerkingtreding ervan.

Aangezien, gelet op het hiervoor overwogene, het besluit omtrent goedkeuring van 3 april 2001 bekend is gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat verweerder door dit bij zijn thans bestreden besluit te vervangen, hetgeen neerkomt op een intrekking van het besluit van 3 april 2001, in strijd met het bepaalde in artikel 10:29, tweede lid, van de Awb heeft gehandeld.

Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.3.4. Met betrekking tot het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad van 9 juli 2001 oordeelt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 35 van de WRO, voor zover thans van belang, kan de gemeenteraad besluiten een bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk in te trekken. De artikelen 23 tot en met 29 zijn van overeenkomstige toepassing.

In bovenstaande bepaling is neergelegd dat intrekking van een bestemmingsplan langs dezelfde weg behoort te gaan als de totstandkoming. De Afdeling is van oordeel dat dit artikel, mede gelet op de wetsgeschiedenis, uitsluitend betrekking heeft op het intrekken van plannen waaromtrent door het college van gedeputeerde staten al een goedkeuringsbesluit is genomen. In dit geval was ten tijde van het vervangen van het vaststellingsbesluit van 28 augustus 2000 door het besluit van 9 juli 2001, hetgeen neerkomt op een intrekking van het besluit van 28 augustus 2000, zoals uit het vorengaande blijkt, al een besluit omtrent goedkeuring genomen. Nu bij de intrekking van het besluit van 28 augustus 2000 artikel 35 van de WRO niet in acht is genomen, acht de Afdeling het vaststellingsbesluit van 9 juli 2001 genomen in strijd met het recht.

2.3.5. Het beroep kan onder de gegeven omstandigheden worden geacht te zijn gericht tegen het besluit omtrent goedkeuring van 3 april 2001.

2.3.6. Ingevolge artikel 26 van de WRO, voor zover hier van belang, in samenhang met artikel 3:12, eerste lid, van de Awb wordt voorafgaand aan de terinzagelegging van het vastgesteld bestemmingsplan hiervan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis gegeven.

Ingevolge artikel 3:12, derde lid, van de Awb, voor zover hier van belang, wordt in de kennisgeving vermeld wie in de gelegenheid worden gesteld van hun zienswijze te doen blijken en op welke wijze dit kan geschieden.

Ingevolge artikel 27, tweede lid, van de WRO kan, voor zover de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp,

een ieder gedurende de in artikel 26 bedoelde termijn bij gedeputeerde staten daartegen schriftelijke bedenkingen indienen.

2.3.7. Uit de stukken blijkt dat de gemeenteraad het ontwerpplan bij besluit van 28 augustus 2000 gewijzigd heeft vastgesteld en in de kennisgeving heeft verzuimd aan te geven dat een ieder tegen het plan, voor zover dit gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp, schriftelijke bedenkingen kan indienen. Verweerder heeft dit publicatiegebrek niet onderkend.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dienen de voorgeschreven eisen ter zake van de terinzagelegging en de kennisgeving van (ontwerp-)bestemmingsplannen als minimale waarborgen voor de rechtszoekenden te worden beschouwd, waarvan strikte naleving noodzakelijk is.

Dit brengt mee dat indien ten tijde van het nemen van een besluit inzake de goedkeuring van een bestemmingsplan niet is voldaan aan de wettelijke eisen ter zake van de terinzagelegging en kennisgeving van het ontwerp-bestemmingsplan dan wel het vastgestelde bestemmingsplan, verweerder gehouden is om die reden goedkeuring aan het plan te onthouden. Nu verweerder niet om deze reden goedkeuring aan het plan heeft onthouden, dient het besluit van 3 april 2001 wegens strijd met de in overweging 2.3.6. genoemde wetsbepalingen te worden vernietigd.

2.3.8. De Afdeling ziet in dit geval niettemin aanleiding om het geschil ook inhoudelijk te beoordelen.

2.4. Appellant heeft aangevoerd dat verweerder heeft miskend dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Hij heeft betoogd dat de beoogde Aldi-supermarkt een bovenlokale voorziening is. De verkeersintensiteit en verkeersonveiligheid zal daardoor volgens appellant toenemen. Hij stelt dat daar ten onrechte geen onderzoek naar is gedaan. Voorts heeft hij gesteld dat de nieuwe Aldi-supermarkt geluidsoverlast zal geven.

2.4.1. De gemeenteraad is van mening dat de nieuwe Aldi-supermarkt voornamelijk een lokale functie heeft. Door aanwezigheid van andere Aldi-supermarkten in omliggende gemeenten zoals Brummen en Vorden acht de gemeenteraad de regionale aantrekkingskracht te verwaarlozen. Voorts heeft de gemeenteraad gewezen op de invoering van een 30 kilometerzone in het kader van het plan en de instelling van eenrichtingsverkeer op de Jan Vermeerstraat tussen de Gerard Doustraat en de Paulus Potterstraat, waardoor de verkeersveiligheid en de leefbaarheid zal toenemen. Onevenredige geluidsoverlast wordt volgens de gemeenteraad voorkomen door toepassing van milieuwetgeving.

2.4.2. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Het standpunt van verweerder komt overeen met dat van de gemeenteraad.

2.4.3. Uit de plantoelichting blijkt dat de reden voor verplaatsing van de Aldi is dat de huidige winkel aan de Groenmarkt door de stijgende omzet te klein werd bevonden en de bevoorrading via de entree van de verkoopruimte moeilijk werd te realiseren en niet mogelijk is op marktdagen. Tevens is er bij de huidige vestiging, die dicht bij een voetgangersgebied ligt, een hoge verkeersintensiteit en een gebrek aan parkeerruimte. Daarnaast is in het kader van de wijkaanpak de wens naar voren gekomen om het huidige voorzieningenniveau in de wijk Varkensweide uit te breiden met een supermarkt. Volgens de plantoelichting is uit distributieplanologisch onderzoek gebleken dat uitbreiding van de Aldi kan voorzien in een marktsegment waarin in Zutphen versterking is gewenst. Bovendien zal door de verplaatsing de distributieplanologische structuur van Zutphen worden versterkt doordat de Aldi vertrekt

uit een gebied met veel overlapping van verzorgingsfuncties en zich vestigt in een stadsdeel dat matig verzorgd is. Het beleid van de gemeente is er op gericht om aan de Groenmarkt geen nieuwe supermarkt toe te staan, en in plaats daarvan naar een meer kleinschalige invulling te zoeken.

De Afdeling is van oordeel dat nut en noodzaak van het plan hiermee voldoende zijn aangetoond.

2.4.3.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt voorts dat de beoogde winkel in de eerste plaats een buurt- c.q. wijkfunctie heeft, maar dat Aldi, gezien het specifieke aanbod en het marktsegment, ook het oog heeft op aantrekkingskracht van de bewoners uit de andere wijken van Zutphen. De omliggende kernen Brummen en Vorden zijn voorzien van een Aldi en binnen een straal van 15 kilometer rond Zutphen bevinden zich acht Aldi-vestigingen. De Afdeling is gelet op het bovenstaande van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat een bovenlokale aantrekkingskracht van de in geding zijnde Aldi-vestiging te verwaarlozen zal zijn.

2.4.3.2. De huidige verkeersintensiteit rond de locatie van de Aldi-vestiging bedraagt blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting 2500 tot 3000 motorvoertuigen per etmaal. Blijkens schattingen van de gemeenteraad is het aantal bezoekers van de Aldi-vestiging 3000 per week, van wie 80% met de auto zal komen, hetgeen neerkomt op 400 motorvoertuigen per etmaal. De toekomstige verkeersintensiteit zou derhalve 2900 tot 3400 motorvoertuigen per etmaal bedragen. De Afdeling acht, gelet ook op haar oordeel in overweging 2.4.3.1., niet aannemelijk gemaakt dat verweerder niet van deze schattingen mocht uitgaan. Evenmin acht zij aannemelijk gemaakt dat verweerder niet in redelijkheid kon besluiten dat geen onevenredige toename van de verkeersintensiteit valt te verwachten en dat de capaciteit van de Jan Vermeerstraat toereikend is om deze toename op te vangen.

2.4.3.3. Voorts heeft de gemeenteraad zich op het standpunt gesteld dat op grond van het Verkeerscirculatieplan het plangebied deel uitmaakt van een groter 30 km-gebied. De invoering van een 30 km-zone vindt plaats in het kader van de uitvoering van dat plan. Volgens de gemeenteraad zal door de invoering van de 30 km-zone alsmede door de instelling van eenrichtingsverkeer op de Jan Vermeerstraat tussen de Gerard Doustraat en de Paulus Potterstraat de verkeersveiligheid en de leefbaarheid verbeteren. Er is door verweerder voorts op gewezen dat bij de inrichting van een 30 km-zone het uitgangspunt is dat de verkeersveiligheid wordt gediend door het instellen van een lage maximumsnelheid waardoor het gemotoriseerde verkeer ondergeschikt is aan het langzame verkeer en "te gast" is in de wijk. Doorgaand verkeer wordt zoveel mogelijk geweerd.

De door verzoeker bedoelde scholen zijn gelegen aan de Paulus Potterstraat, welke straat is aangewezen en ingericht als fietsroute. Bij de inrichting van de fietsroutes wordt het accent sterk gelegd op het belang van de verkeersveiligheid van de fietser. Volgens verweerder is qua indeling van het terrein en de voorziene wijze van toe- en afrijden sprake van een zorgvuldige inrichting. Vrachtwagens ter bevoorrading van de supermarkt zullen als gevolg van het instellen van eenrichtingsverkeer op de Jan Vermeerstraat vanaf het zuiden komen aanrijden en in noordelijke richting hun weg vervolgen. Het aantal verkeersbewegingen voor de bevoorrading is gemiddeld drie per dag. Verweerder heeft er op gewezen dat het aantal parkeerplaatsen bij de Aldi-vestiging (62), gelet op het bovenwijkse karakter van de supermarkt, boven de als landelijk beschouwde normen van het A.S.V.V./C.R.O.W. (44) ligt terwijl aan de Bilderdijkstraat nog eens 17 parkeerplaatsen beschikbaar worden gemaakt.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder

zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verkeersveiligheid voor alle te onderscheiden weggebruikers als gevolg van het plan niet in het gedrang zal komen.

2.4.3.4. Met betrekking tot de door appellant gestelde geluidhinder heeft verweerder aangevoerd dat de Aldi-vestiging is onderworpen aan de voorschriften behorende bij het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer. De voorschriften zijn er op gericht de externe effecten van detailhandel en ambachtsbedrijven zo veel mogelijk te beperken. Om onaantvaardbare hinder te voorkomen, kan de gemeente voorwaarden stellen. Dit geldt ook voor het laden en lossen van de vrachtwagens, die de bevoorrading verzorgen. Deze vrachtwagens die, zoals hiervoor overwogen gemiddeld drie per dag de supermarkt zullen bevoorraden, hoeven als gevolg van op het eenrichtingsverkeer in de Jan Vermeerstraat geen manoeuvreerbewegingen te maken.

Gelet hierop kon verweerder naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid het standpunt innemen dat bij naleving van de milieuwetgeving als gevolg van het plan geen onevenredige geluidhinder zal optreden. Bij afweging van de betrokken belangen heeft hij in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de verplaatsing van de supermarkt.

2.5. Gelet op het vanaf 2.4. overwogene heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Gelet hierop ziet de Afdeling uit een oogpunt van proceseconomie aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb goedkeuring aan het plan te verlenen, met uitzondering van het planonderdeel waaraan door verweerder in zijn besluit van 3 april 2001 reeds goedkeuring is onthouden, nu niemand anders dan appellant, ook niet na de publicatie van het besluit omtrent goedkeuring in beroep is gekomen en het beroep van appellant inhoudelijk volledig door verweerder is behandeld.

2.6. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 29 januari 2002, kenmerk RE2000.87036;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 3 april 2001, RE2000.87036;

IV. onthoudt goedkeuring aan het woordgedeelte "goot" in artikel 14A, lid c, van de planvoorschriften;

V. keurt het plan voor het overige goed;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 3 april 2001;

VII. gelast dat de provincie Gelderland aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. A. Kosto en mr. J.R. Schaafsma, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Z.N. Kammeraat, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Kammeraat
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2003

295.