

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:6389

Datum uitspraak

24 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Opslagloods Hoofdstraat te Nieuwolda" vastgesteld. Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld. Het plangebied bevindt zich tussen de percelen Hoofdstraat 15 en [locatie 1] in Nieuwolda. Het plan kent aan het gebied de bestemming "Bedrijf", een bouwvlak en de functieaanduidingen "opslag" en "parkeerterrein" toe. Dit maakt de bouw van een opslagloods ten behoeve van detailhandel mogelijk op het terrein. [appellant] woont op het perceel [locatie 1] en vreest overlast daarvan. [partij] is eigenaar van [bedrijf] Woninginrichting en Textiel, een bedrijf dat is gevestigd tegenover het plangebied op het perceel [locatie 2] en waarvoor de opslagloods is bedoeld.

Volledige tekst

202400094/1/R3.

Datum uitspraak: 24 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend in Nieuwolda, gemeente Oldambt,
appellant,

en

de raad van de gemeente Oldambt,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Opslagloods Hoofdstraat te Nieuwolda" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op een zitting van 10 oktober 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. C. Lubben, advocaat in Zoetermeer, en de raad, vertegenwoordigd door mr. G. Lindeman, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

Het ontwerpplan is op 18 november 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plangebied bevindt zich tussen de percelen Hoofdstraat 15 en [locatie 1] in Nieuwolda. Het plan kent aan het gebied de bestemming "Bedrijf", een bouwvlak en de functieaanduidingen "opslag" en "parkeerterrein" toe. Dit maakt de bouw van een opslagloods ten behoeve van detailhandel mogelijk op het terrein. [appellant] woont op het perceel [locatie 1] en vreest overlast daarvan. [partij] is eigenaar van [bedrijf] Woninginrichting en Textiel, een bedrijf dat is gevestigd tegenover het plangebied op het perceel [locatie 2] en waarvoor de opslagloods is bedoeld.

Toetsingskader

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

Beoordeling van het beroep

Nut en noodzaak

4. [appellant] betoogt dat het mogelijk maken van een opslagloods op het terrein niet nodig is. Volgens hem zijn de activiteiten van [bedrijf] Woninginrichting en Textiel de afgelopen jaren sterk verminderd waarbij met name het winkelgedeelte alleen maar sporadisch open is geweest. Ook heeft [partij] inmiddels het perceel [locatie 3] aangekocht. Nut en noodzaak

ontbreken volgens hem dan ook. Volgens hem is het mogelijk maken van een woning veel logischer.

4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat door meer verkoop via internet de bedrijfsvoering van [bedrijf] Woninginrichting en Textiel wordt versterkt, waardoor er op voorhand geen aanleiding is te veronderstellen dat van de opslagloods geen gebruik zal worden gemaakt. Daarnaast bevinden zich volgens de raad in het lint meerdere bedrijfsmatige functies en is de wens dat Nieuwolda niet uitsluitend een woondorp wordt.

4.2. Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. gebouwen, uitsluitend ten behoeve van:

1. bedrijfsmatige opslag van goederen ten behoeve van detailhandel, ter plaatse van de aanduiding 'opslag';

[...]."

4.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad het nut en de noodzaak van de opslagloods voldoende onderbouwd. In het raadsvoorstel is vermeld dat de opslagloods wordt gebouwd ten behoeve van [bedrijf] Woninginrichting en Textiel, dat de opslagloods nodig heeft om bij verkoop via internet sneller te kunnen leveren. Dit vraagt namelijk om het aanhouden van grotere voorraden. Binnen het bestaande winkelpand is de ruimte daarvoor niet aanwezig. Weliswaar was [partij] omstreeks het moment dat het besluit werd genomen gestopt met verkoop via internet, maar hij heeft op de zitting ook verklaard dat dit tijdelijk is. Omdat de Afdeling het besluit van de raad moet toetsen naar de omstandigheden zoals die waren ten tijde van dat besluit, kan de Afdeling bij die toetsing geen rekening houden met de aankoop door [partij] van het pand aan [locatie 3] in juli 2024.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

5. [appellant] betoogt dat onduidelijk is of de raad voldoende onderzoek heeft verricht naar alternatieven met betrekking tot de planologische inpasbaarheid van de gewenste opslagloods. In dat verband wijst hij erop dat een loods aan de [locatie 4] te koop en te huur is aangeboden en dat via een eenvoudige planologische wijziging volgens hem een betere planologische inpasbaarheid kan worden bereikt.

5.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

5.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad [locatie 4] als alternatief voor het perceel tussen Hoofdstraat 15 en 19 in de afweging van de belangen mee had moeten nemen. Daarbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking. Op [locatie 4] is het bestemmingsplan "Nieuwolda, De Kamp, Nieuw Scheemda en 't Waar" van toepassing. Dit plan kent aan het perceel op [locatie 3] de bestemming "Detailhandel" toe en aan de percelen op Hoofdstraat 28 en 30 de bestemming "Wonen-1". Daarmee wordt niet het alleen opslaan van goederen, zoals hier aan de orde, toegestaan. Ook was het pand aan [locatie 3] op het moment dat het besluit werd genomen nog geen eigendom van [partij].

Het betoog slaagt niet.

Akoestisch onderzoek

6. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte geen akoestisch onderzoek heeft verricht. Volgens hem is de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) van toepassing en geldt bij ligging in een gemengd gebied een richtafstand van 10 m. Deze afstand wordt niet gehaald. De raad stelt zich volgens hem ten onrechte op het standpunt dat sprake is van een gebiedstype "gemengd gebied" en heeft niet gemotiveerd waarom van de daarbij behorende richtafstand kan worden afgeweken. Omdat op hetzelfde perceel met dezelfde indeling voor motoren eerder maatwerkvoorschriften zijn opgelegd, moet nu ook een maatwerkvoorschrift worden opgelegd.

6.1. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting is vermeld dat voor het bepalen van de aan te houden afstanden tussen milieubelastende bedrijven en milieugevoelige functies de VNG-brochure is gehanteerd. Verder is het volgende vermeld: "Het plangebied maakt deel uit van gebiedstype 'gemengd gebied'. Er is namelijk sprake van een 'matige tot sterke functiemenging'. De VNG-brochure bevat geen richtlijnen voor de opslagloods die in het plangebied gerealiseerd wordt. Er wordt wel gesproken over 'opslaggebouwen' (SBI-2008: 52109), maar het gaat daarbij om grotere complexen die verhuurd worden aan derden en waarbij sprake is van substantiële verkeersbewegingen. Dergelijke complexen vallen binnen gemengd gebied in milieucategorie 1 en hebben een richtafstand van 10 m. Voor de loods binnen het plangebied is gelet op de beperkte hoeveelheid verkeersbewegingen (geen zelfstandige detailhandelsfunctie en bevoorrading maximaal 1-2 keer per dag) een kortere afstand verdedigbaar. De afstand tussen de opslagloods en de gevel van de meest nabijgelegen woning bedraagt minimaal 4 m. Dit wordt voldoende geacht om onevenredige hinder te voorkomen. Er is geen sprake van een milieuhygiënisch conflict."

6.2. In de VNG-brochure is vermeld dat de richtafstanden gelden voor een gemiddeld nieuw bedrijf binnen het betreffende type bedrijvigheid. De gegeven afstanden zijn volgens de VNG-brochure richtafstanden en geen harde afstandseisen, wat betekent dat geringe afwijkingen in de lokale situatie mogelijk zijn. Aanbevolen wordt deze afwijkingen te benoemen en te motiveren. Verder is in de VNG-brochure vermeld dat als bekend is welke activiteiten concreet worden beoogd, gemotiveerd kan worden uitgegaan van de daadwerkelijk te verwachten milieubelasting (in plaats van de richtafstanden).

De VNG-brochure kent twee omgevingstypen, het ene is een rustige woonwijk of een vergelijkbaar omgevingstype, zoals een rustig buitengebied, een stiltegebied of een natuurgebied. De richtafstanden tot gevoelige bestemmingen in bijlage 1 van de VNG-brochure zijn afgestemd op de omgevingskwaliteit zoals die wordt nagestreefd in zo'n type omgeving. Het andere omgevingstype is een gemengd gebied, zoals met een matige tot sterke functiemenging, of met lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid of met een ligging direct langs de hoofdinfrastructuur. Als de omgeving is aan te merken als gemengd gebied, kunnen de richtafstanden volgens de VNG-brochure, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat, met één afstandsstep worden verlaagd, omdat zo'n omgeving gezien de aanwezige functiemenging of de ligging nabij drukke wegen namelijk al een hogere milieubelasting kent.

6.3. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat het type bedrijvigheid hier is "opslaggebouwen (verhuur opslagruimte)". De lijst met richtafstanden uit bijlage 1 van de VNG-brochure vermeldt hierbij: geur 0, stof 0, geluid 30, gevaar 10 en milieucategorie 2. Volgens de VNG-brochure is bij die milieucategorie de richtafstand tot het omgevingstype rustige

woonwijk en rustig buitengebied voor geluid 30 m en tot het omgevingstype gemengd gebied 10 m.

6.4. De raad kan worden gevolgd in het standpunt dat het gebied kan worden aangemerkt als een gemengd gebied als bedoeld in de VNGbrochure. Zoals in paragraaf 3.1 van de plantoelichting is vermeld, kenmerkt de directe omgeving van het plangebied zich door (relatief) grootschalige bebouwing en bedrijvigheid. Zo is aan de westkant een agrarisch bedrijf gelegen en grenst het plangebied aan de west- en oostkant verder aan een woonbestemming. Aan de overzijde van de Hoofdstraat zijn detailhandel en andere vormen van bedrijvigheid aanwezig. De woning van [appellant] ligt ook aan de Hoofdstraat. Gelet op de ligging van het plangebied aan de Hoofdstraat en de functiemenging daar is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een gemengd gebied.

Voor een opslaggebouw in dit omgevingstype geldt een richtafstand van 10 m. De afstand van het plangebied tot de gevel van de woning van [appellant] is ongeveer 4,5 m. Alleen al hierom wordt aan de richtafstand niet voldaan. Volgens de raad is een kortere afstand verdedigbaar voor de opslagloods binnen het plangebied, gelet op de beperkte hoeveelheid verkeersbewegingen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee onvoldoende gemotiveerd dat van de in de VNG-brochure gehanteerde richtafstand kan worden afgeweken. Daarbij acht de Afdeling van belang dat het hier geen geringe afwijking betreft en dat de plantoelichting over de frequentie van de bevoorrading tegenstrijdigheden bevat. In paragraaf 3.1 van de plantoelichting is namelijk vermeld dat bevoorrading naar verwachting gemiddeld genomen op jaarbasis één keer per week plaatsvindt en in drukke periodes mogelijk drie of vier keer per week plaatsvindt, terwijl in paragraaf 4.2 van de plantoelichting is vermeld dat bevoorrading één tot twee keer per dag plaatsvindt. Verder is niet duidelijk met wat voor soort voertuigen goederen zullen worden aan- en afgevoerd en op welke tijdstippen van de dag. De raad heeft het besluit in zoverre onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Inspraak

7. [appellant] betoogt dat aan hem ten onrechte geen gelegenheid is geboden om inspraak te leveren voor de beeldvormende raadsvergadering. Dat aan hem alsnog een mogelijkheid tot inspraak is geboden voor de oordeelsvormende raadsvergadering is volgens hem te laat.

7.1. De Verordening burgerparticipatie en inspraak gemeente Oldambt 2012 biedt ingezetenen de mogelijkheid tot inspraak. In deze verordening is niets vermeld over inspraak bij een beeldvormende raadsvergadering ten behoeve van een besluit over een bestemmingsplan. Ook uit de wet vloeit geen verplichting tot het bieden van de gelegenheid tot inspraak tijdens een dergelijke vergadering voort. Wat [appellant] hierover heeft aangevoerd, kan dan ook niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Het betoog slaagt niet.

(Maatschappelijke) uitvoerbaarheid

8. [appellant] betoogt dat het plan niet (maatschappelijk) uitvoerbaar is. Aan zijn vader is op 15 augustus 2022 een gehandicaptenparkeerplaats verstrekt. Deze gehandicaptenparkeerplaats is gerealiseerd op het terrein waar de inrit van de opslagloods is beoogd. Onduidelijk is waar deze gehandicaptenparkeerplaats dan zou moeten komen. Door uitvoering van het plan wordt volgens hem het toegangspad naar de voordeur te smal voor de rolstoel, waardoor zijn vader de voordeur niet meer kan bereiken. Verder is de grond van het plangebied vervuild en

bedragen de bodemsaneringskosten naar schatting tussen de € 25.000 en € 30.000, gebaseerd op een oude offerte. Daar komen volgens [appellant] nog extra kosten voor saneren bij als gevolg van autobranden in de straat op 22 september 2022.

8.1. Volgens de raad is de gemeente bereid een nieuwe gehandicaptenparkeerplaats aan te wijzen op de resterende openbare parkeerplaatsen op straat. De dichtstbijzijnde van die parkeerplaatsen is op ongeveer 25 m loopafstand van de voordeur van de woning van [appellant], wat volgens de raad een aanvaardbare afstand is. De afstand van het plangebied tot de gevel van de woning van [appellant] is ongeveer 4,80 m. Deze afstand is volgens de raad voldoende voor een rolstoel en om een oprit en parkeervoorziening op eigen terrein nabij de voordeur van de woning te realiseren. Ook is de voordeur volgens de raad goed bereikbaar (te maken) via de inrit aan de oostkant van de woning. Daarnaast is volgens de raad van een ingrijpende nieuwe verontreiniging als gevolg van de autobrand en het blussen daarvan geen sprake.

8.2. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

8.3. De Afdeling ziet in wat [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. Daarbij acht de Afdeling het volgende van belang. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat de gemeente bereid is een nieuwe gehandicaptenparkeerplaats aan te wijzen die is gelegen langs de weg ter hoogte van het perceel waar het plan betrekking op heeft. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het voor de vader van [appellant] vanaf die plek niet mogelijk zou zijn de voordeur van de woning te bereiken. Verder heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de raad de saneringskosten niet kan dragen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Gelet op wat de Afdeling onder 6.4 heeft overwogen, is het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

10. De Afdeling ziet in het voorgaande, ook in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek te herstellen.

De raad kan het onder 6.4 geconstateerde gebrek herstellen door, met inachtneming van wat in die overweging is overwogen, het besluit alsnog toereikend te onderbouwen en te motiveren, zo nodig het besluit te wijzigen of een ander besluit te nemen.

De Afdeling zal in de beslissing van deze uitspraak een termijn stellen.

11. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht, zoals dat gold onmiddellijk vóór 1 januari 2024, van toepassing.

12. De raad moet de Afdeling en de andere partijen de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Oldambt op om:

- binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat onder 6.4 en 10 is overwogen het gebrek in het besluit van 18 oktober 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Opslagloods Hoofdstraat te Nieuwolda" te herstellen, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. C.C.W. Lange, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Lange

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Lap

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2025