

ECLI:NL:RVS:2023:407

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-02-2023
Datum publicatie	01-02-2023
Zaaknummer	202107590/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 14 oktober 2021 heeft de raad van de gemeente Montferland het bestemmingsplan "Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o." vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen. Bij besluit van 2 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Montferland aan de vennootschap onder firma [bedrijf] Projectontwikkeling een omgevingsvergunning voor het herstellen van de gevel van het voormalige raadhuis en het bouwen van twee complexen met winkels en woningen, inclusief het inrichten van het terrein, op verscheidene locaties in Didam verleend. Het bestemmingsplan maakt de realisatie van twee supermarkten en woningen mogelijk in de Schoolstraat en omgeving, in het centrum van Didam. Er bevinden zich hier gebouwen die hun oorspronkelijke functie hebben verloren. Op de locatie van het voormalige gemeentehuis voorziet het plan in een nieuwe supermarkt (van Coop) met daarboven zestien appartementen. Het pand waarin op dit moment de Coop-supermarkt is gevestigd, zal - net als een deel van het voormalige gemeentehuis - worden gesloopt.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

202107590/1/R4.

Datum uitspraak: 1 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Becedo Vastgoed IV B.V., gevestigd te Didam, gemeente Montferland, en anderen,
appellanten,
en

1. de raad van de gemeente Montferland,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Montferland,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 oktober 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o." vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Bij besluit van 2 november 2021 heeft het college aan de vennootschap onder firma [bedrijf] Projectontwikkeling een omgevingsvergunning voor het herstellen van de gevel van het voormalige raadhuis en het bouwen van twee complexen met winkels en woningen, inclusief het inrichten van het terrein, op verscheidene locaties in Didam verleend.

Tegen deze besluiten hebben Becedo Vastgoed en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 16 december 2022, waar Becedo Vastgoed en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, en mr. R.W. Plantinga en [gemachtigde A], en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. J.J. Molenaar en mr. J.P.H. de Bruijn, beiden advocaat te Arnhem, en drs. B. Eising en W. van Beek MSc, zijn verschenen. Verder is op de zitting [bedrijf], vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan maakt de realisatie van twee supermarkten en woningen mogelijk in de Schoolstraat en omgeving, in het centrum van Didam. Er bevinden zich hier gebouwen die hun oorspronkelijke functie hebben verloren. Op de locatie van het voormalige gemeentehuis voorziet het plan in een nieuwe supermarkt (van Coop) met daarboven zestien appartementen. Het pand waarin op dit moment de Coop-supermarkt is gevestigd, zal - net als een deel van het voormalige gemeentehuis - worden gesloopt. Het monumentale oude raadhuis - gelegen aan de Raadhuisstraat - wordt gehandhaafd. Op de huidige locatie van de Coop-supermarkt zal een nieuwe supermarkt (van Aldi) komen, in combinatie met 21 appartementen op de verdieping. De sloop van de bibliotheek en het postkantoor creëert ruimte voor de aanleg van een centrale parkeervoorziening. Verder zijn op de locatie van de brandweerkazerne en voormalige gemeentewerf maximaal vijftien grondgebonden woningen voorzien.

De omgevingsvergunning ziet op de activiteiten 'bouwen', 'werk of werkzaamheden uitvoeren', 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening', 'handelen met gevolgen voor beschermde monumenten' en 'kappen'. Met deze vergunning kunnen de winkels en appartementen, het herstel van de gevel van het voormalige raadhuis en de terreininrichting worden gerealiseerd.

Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn voorbereid met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Voor de mogelijkheid van beroep worden de besluiten op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wro als één besluit aangemerkt.

2. Becedo Vastgoed en anderen komen in beroep op tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Becedo Vastgoed en Didam Have B.V. zijn onderscheidenlijk de eigenaar en de exploitant van een Albert Heijn-supermarkt aan de Leliestraat in Didam, op een afstand van ongeveer 400 m van het plangebied. Zij komen op voor de bescherming van hun marktpositie.

[Partij A] en mevrouw [partij B] (hierna in het enkelvoud: [partij A]) en [partij C] en de erven van [partij D] (hierna in het enkelvoud: [partij C]) zijn omwonenden. Zij komen op voor de bescherming van hun woon- en leefklimaat. Het plan maakt op ongeveer 18 m tegenover de woning van [partij A] aan de Domineeskamplaan een supermarkt en woningen mogelijk met een hoogte van maximaal 14,5 m. Voor [partij C] gaat het ook om een supermarkt en woningen met die maximale hoogte op ongeveer 15 m tegenover haar woning aan de Hoofdstraat. Verder is ter hoogte van beide woningen voorzien in een inpandige laad- en losruimte.

Relativiteitsvereiste

3. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

3.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht

(Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Daarbij wijst de Afdeling erop dat, wanneer aan één van de appellanten namens wie een beroepschrift is ingediend, het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen, geen aanleiding bestaat om dit ook na te gaan voor de overige appellanten namens wie dat beroepschrift is ingediend. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 4.11.

Voor zover in deze uitspraak wordt geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb wordt ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Intrekking beroepsgronden

4. Becedo Vastgoed en anderen hebben op de zitting wat betreft het bestemmingsplan de beroepsgronden inzake de natuurbescherming (gebiedsbescherming en soortenbescherming), de berekening van de verkeersgeneratie en de parkeerbehoefte op basis van de maximale planologische invulling, het niet onderzoeken van de geluidsbelasting op de woning van [partij C] en de economische en financiële uitvoerbaarheid ingetrokken. Wat betreft de omgevingsvergunning hebben zij de beroepsgrond inzake de activiteit planologisch strijdig gebruik ingetrokken.

Het bestemmingsplan

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

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

6. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat voor het plan ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbeslissing is genomen, terwijl de verplichting daartoe in de vormvrije m.e.r.-beoordeling wel is benoemd. Op de zitting hebben zij in aanvulling hierop betoogd dat in de beoordeling niet is ingegaan op cumulatie met andere projecten en natuurlijke hulpbronnen en dat de alsnog genomen m.e.r.-beoordelingsbeslissing niet is bekendgemaakt.

6.1. Nieuwe argumenten ter motivering van een eerdere beroepsgrond kunnen in een later stadium van de procedure worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten verwijtbaar zo laat naar voren worden gebracht dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd. Wat Becedo Vastgoed en anderen op de zitting hebben aangevoerd, laat de Afdeling wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing. Dit zijn nieuwe argumenten waarop de raad op de zitting niet adequaat heeft kunnen reageren en die Becedo Vastgoed en anderen eerder hadden kunnen inbrengen, bijvoorbeeld in reactie op het verweerschrift van 16 mei 2022.

6.2. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject onder de in het Besluit milieueffectrapportage vermelde drempelwaarde, en dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling moest plaatsvinden. Deze beoordeling is uitgevoerd en de raad heeft deze als bijlage bij de plantoelichting gevoegd. Becedo Vastgoed en anderen betogen terecht dat er in zoverre echter niet voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een formele beslissing als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer is genomen. Het college heeft op 8 februari 2022 alsnog een m.e.r.-beoordelingsbeslissing als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, genomen. Hierin is gemotiveerd dat voor het bestemmingsplan geen milieueffectrapport behoefde te worden gemaakt. De Afdeling ziet aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te

passeren. Nu het alleen gaat om de formele beslissing, is niet gebleken dat Becedo Vastgoed en anderen in hun belangen zijn geschaad en is evenmin aannemelijk dat anderen hierdoor zijn benadeeld. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131.

De beroepsgrond slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

7. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de ladder) niet op de juiste wijze is doorlopen. In deze toets is ten onrechte niet ingegaan op de kwantitatieve behoefte aan de 37 appartementen en vijftien grondgebonden woningen. Het plan is daarom ook vastgesteld in strijd met het gemeentelijke beleid in de Woonvisie Montferland 2016-2020. Evenmin is deugdelijk ingegaan op de kwalitatieve behoefte. Daarnaast is geen rekening gehouden met de maximale planologische mogelijkheden. Er kan binnen de bestemming "Centrum" meer detailhandel komen dan alleen supermarkten. Om die reden is het plan ook strijdig met het gemeentelijke beleid in het Masterplan Didam. Verder wijzen Becedo Vastgoed en anderen erop dat het plan er niet in voorziet dat de detailhandelsmeters van de huidige locatie van de Aldi-supermarkt planologisch uit de markt worden genomen. Ook daar is bij de toets aan de ladder geen rekening mee gehouden.

7.1. De ladder is neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Die bepaling 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."

7.2. De raad betoogt over deze beroepsgrond dat aan Becedo Vastgoed en anderen het relativiteitsvereiste moet worden tegengeworpen omdat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet strekt tot bescherming van hun belangen.

7.3. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Deze bepaling strekt mede ter bescherming van het belang van een omwonende dat is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat en in verband daarmee het niet onnodig bebouwen van nabij de woning van de omwonende gelegen gronden in het plangebied, die voorheen grotendeels niet voor bebouwing waren bestemd. Zie de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.23 en 10.24. Hoewel de gronden van het plangebied nu al bebouwd zijn, geldt dat niet - in de mate van het bestemmingsplan - voor de gronden in de directe nabijheid van de woningen van [partij A] en [partij C]. Zij worden geconfronteerd met extra nieuwe bebouwing - en daarmee een groter ruimtebeslag - en met andere functies nabij hun woningen. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt daarom tot bescherming van hun belangen. Artikel 8:69a van de Awb staat derhalve niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit door strijd met deze bepaling. Zoals de Afdeling hiervoor al heeft overwogen, wordt vervolgens niet meer nagegaan of het relativiteitsvereiste aan Becedo Vastgoed en Didam Have moet worden tegengeworpen. De beroepsgrond wordt dus inhoudelijk beoordeeld.

Het betoog van de raad slaagt niet.

7.4. Niet in geschil is dat het plan een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro mogelijk maakt en dat de plantoelichting moet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

7.5. In paragraaf 3.1.2 van de plantoelichting is de raad ingegaan op de ladder. Wat betreft de kwantitatieve behoefte aan de woningen staat in deze paragraaf dat de gemeente in 2019, aan de hand van actuele prognoses, de notitie 'Woningbehoefte 2019 - 2029' heeft vastgesteld. In Didam wordt in de periode 2019 - 2029 een opgave voorzien van 350 à 575 woningen. Er ligt een opgave om te voorzien in eengezinswoningen en koopappartementen. De regio Arnhem - Nijmegen heeft de ambitie om tot 2025 in de regio 4.000 woningen per jaar te bouwen en tot 2040 nog eens 50.000 tot 60.000 woningen. Om te zorgen voor voldoende potentiële bouwplannen en om vertraging te voorkomen is de afspraak dat de regio tot en met 2030 zorgt voor een totale planvoorraad van 130%

van de woningbehoefte. Het onderhavige project in het centrum van Didam is specifiek als versnellingslocatie opgenomen in de Woondeal 2020, die achttien gemeenten in de regio (waaronder Montferland) en de provincie Gelderland hebben gesloten met het Rijk. Hier ligt een inspanningsverplichting om versneld woningen te realiseren en daarmee het woningtekort te verminderen.

Ook is in de paragraaf ingegaan op de kwalitatieve behoefte aan de woningen. Hier staat dat uit de gemeentelijke woonvisie blijkt dat het aantal ouderen in Montferland nog aanzienlijk groeit. De meeste ouderen willen zolang mogelijk zelfstandig blijven wonen, maar de huidige woning is daarvoor niet altijd geschikt. Bovendien hebben ouderen veelal de wens in de nabijheid van voorzieningen te wonen. Het bestemmingsplan faciliteert onder meer de bouw van 37 appartementen in het centrum van Didam, met twee supermarkten op de begane grond. De beoogde appartementen zijn volgens de toelichting bij uitstek geschikt voor de groeiende groep senioren (65+) die een toekomstbestendige woning zoeken; gelijkvloers, toegankelijk met een lift en in de nabijheid van voorzieningen. Ook jongeren en startende woningzoekenden zullen zich naar verwachting aangetrokken voelen tot de appartementen. Het huidige aanbod voor deze doelgroep is beperkt, waardoor zij noodgedwongen verhuizen naar elders. Naast appartementen maakt het bestemmingsplan de bouw van vijftien grondgebonden woningen mogelijk. Het toevoegen van grondgebonden woningen draagt bij aan de ambitie om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, zodat inwoners binnen de gemeente een wooncarrière kunnen doorlopen en er aan de onderkant van de markt aanbod ontstaat voor jongeren en startende woningzoekenden. Overigens blijkt, aldus de toelichting, ook laatstgenoemde doelgroep behoefte te hebben aan grondgebonden koopwoningen. Met de ontwikkeling wordt hierin voorzien.

In het verweerschrift heeft de raad toegelicht dat de aantallen woningen in de gemeentelijke woonvisie inmiddels zijn gedateerd. In de notitie 'Woningbehoefte 2019 - 2029', waar in de plantoelichting naar wordt verwezen, werd uitgegaan van een opgave van 350 tot 575 woningen voor Didam. Daar zijn er in Didam ongeveer 180 van gebouwd. Dat betekent volgens de raad dat er tot 2030 nog behoefte is aan 395 woningen in Didam. Daarbij bedraagt de harde plancapaciteit ongeveer 85 woningen. Daarenboven zijn er in regionaal verband in de Woondeal 2020 nog nadere afspraken over woningbouw gemaakt, die tot een nog grotere opgave verplichten.

De raad heeft verder toegelicht dat in de Woondeal 2020 de centrumlocatie in Didam is aangeduid als versnellingslocatie. Hier kunnen tot 2025 meer woningen worden gebouwd. De Woondeal 2020 is door het Rijk, de provincie Gelderland en achttien gemeenten in de regio vastgesteld en ondertekend. De Liemerse Woonagenda, waarin de gemeenten Doesburg, Duiven, Montferland, Westervoort en Zevenaar samenwerken, sluit bij de Woondeal aan, aldus de raad.

7.6. De raad is met het voorgaande ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. De raad heeft zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat het plan voorziet in zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte aan woningen in Didam. Becedo Vastgoed en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het plan in zoverre niet past binnen het gemeentelijke en regionale beleid. Ook anderszins hebben zij geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan aan de juistheid van de standpunten van de raad zou moeten worden getwijfeld. Overigens hebben Becedo Vastgoed en anderen de kwantitatieve behoefte aan de woningen in feite ook niet bestreden omdat hun betoog is ingestoken op de vraag waarom de woningen zijn voorzien op de met het plan mogelijk gemaakte locatie. De Afdeling ziet bovendien met de raad geen aanknopingspunten voor het oordeel dat, in de huidige tijd met een groot woningtekort, er geen behoefte in kwantitatieve en kwalitatieve zin aan de woningen zou zijn.

7.7. Wat betreft de mogelijkheid die artikel 3.1, onder c, van de planregels geeft voor andere detailhandel dan supermarkten binnen de bestemming "Centrum" erkent de raad dat hiervoor geen aanleiding bestond omdat die invulling zich, naar het zich laat aanzien, hooguit pas over tien jaar zou kunnen voordoen. De raad, en ook [bedrijf], kan zich erin vinden dat die mogelijkheid uit het plan wordt geschrapt. Nu de raad hiermee erkent dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid en daarmee strijdig is met artikel 3:2 van de Awb, slaagt de beroepsgrond op dit punt.

7.8. In de laddertoets van Stec Groep van 14 mei 2020 staat dat de toevoeging van extra vierkante meters winkelvloeroppervlak niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het

voorzieningenniveau in Didam. Becedo Vastgoed en anderen hebben dit als zodanig niet gemotiveerd bestreden. Wel brengen zij naar voren dat de detailhandelsmeters van de Aldi-supermarkt aan de Kerkstraat ten onrechte niet planologisch zijn wegbestemd. Stec Groep is in een memo van 28 mei 2021 hierop ingegaan. De detailhandelsmeters van de oude Aldi-vestiging zullen vooralsnog niet uit de markt gehaald worden. Dit betekent volgens Stec Groep dat herinvulling met een supermarkt theoretisch mogelijk is. Stec Groep taxeert dit echter als zeer onwaarschijnlijk. Het achterblijvende pand heeft een omvang van zo'n 525 m² winkelvloeroppervlak en de indeling (lengte-/breedteverhouding) is ongunstig. Hierdoor is het pand volgens Stec Groep niet aantrekkelijk voor moderne supermarkten, die minimaal 1.000 m² winkelvloeroppervlak beslaan. Bovendien wil de gemeente hier transformatie naar wonen faciliteren, wat de raad in het verweerschrift onder verwijzing naar het beleidsdocument Visie Kerkstraat heeft bevestigd. Dit is het geldende woonbeleid en wordt mogelijk gemaakt doordat op het huidige pand van Aldi een algemene wijzigingsbevoegdheid naar wonen zit. Stec Groep gaat er, evenals DTNP in een rapport van 20 juli 2018, vanuit dat er op de achterblijvende Aldi-locatie geen nieuwe, moderne supermarkt wordt gevestigd. De achterblijvende meters zijn daarom niet meegenomen in de distributie-planologische berekening.

7.9. Becedo Vastgoed en anderen hebben de bevindingen van Stec Groep niet met een tegenrapport bestreden. Op de zitting hebben zij naar voren gebracht dat de gronden naast de oude Aldi-locatie ook een bedrijfsbestemming hebben en deze, na beëindiging van de daar gevestigde bedrijven, ook ingezet zouden kunnen worden voor een supermarkt. Dit betreft een aanpalende locatie waarover Becedo Vastgoed en anderen in het beroepsschrift niet hebben geklaagd. Deze aanvulling van de beroepsgrond hadden Becedo Vastgoed en anderen eerder naar voren kunnen brengen. De raad heeft bezwaar gemaakt omdat hij zich hierop niet heeft kunnen voorbereiden. De Afdeling volgt de raad hierin. De Afdeling zal de aanvulling daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing laten.

7.10. De raad heeft zich op de standpunten van Stec Groep kunnen baseren. Niettemin hadden de betreffende 525 m² detailhandelsmeters als harde plancapaciteit in de berekening moeten worden meegenomen. Dat laat echter onverlet dat niet aannemelijk is dat er geen behoefte aan beide nieuwe supermarkten bestaat. Ook volgt uit het voorgaande niet zonder meer dat wanneer de detailhandelsmeters van de oude Aldi-vestiging worden meegeteld, het plan een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 9.9.

7.11. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande en afgezien van wat zij onder 7.7 heeft overwogen, geen grond voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De beroepsgrond slaagt voor het overige niet.

Omgevingsverordening Gelderland

8. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat het plan strijdig is met de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: verordening). De locatie voor de nieuwe Coop-supermarkt ligt op ruime afstand van de winkels aan de Oranjestraat. Dat is daarom een perifere locatie en de artikelen 2.13 en 2.14 van de verordening verzetten zich tegen detailhandel op een perifere locatie. Wat betreft de woningen is ondeugdelijk gemotiveerd dat deze passen binnen de Liemerse Woonagenda. Het plan is volgens hen in zoverre strijdig met artikel 2.2 van de verordening.

8.1. Artikel 2.2 (instructieregel bestemmingsplan doorwerking regionale woonagenda) van de verordening luidt:

"1. Een bestemmingsplan maakt nieuwe woningen alleen mogelijk als die ontwikkeling past binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda.

2. Als een ontwikkeling niet past binnen de vigerende regionale woonagenda, kan een bestemmingsplan vooruitlopend op de eerstvolgende actualisatie van de regionale woonagenda nieuwe woningen toch mogelijk maken onder de volgende voorwaarden:

- a. er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking;
- b. de ontwikkeling past binnen het meest recente provinciale beleid;

- c. er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling, en
- d. Gedeputeerde Staten stemmen in met deze ontwikkeling."

Artikel 2.13 (algemene instructieregel detailhandel op een perifere locatie) luidt:

"1. Een bestemmingsplan maakt detailhandel op een perifere locatie alleen mogelijk als dit past binnen het vigerende Regionaal programma werklocaties.

2. Als een ontwikkeling niet past binnen het vigerende Regionaal programma werklocaties, kan een bestemmingsplan vooruitlopend op de eerstvolgende actualisatie detailhandel op een perifere locatie toch mogelijk maken onder de volgende voorwaarden:

- a. er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking;
- b. er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling, en
- c. Gedeputeerde Staten stemmen in met deze ontwikkeling.

3. Als in overeenstemming met artikel 2.6, eerste lid, is aangegeven dat geen regionale afspraken over detailhandel op een perifere locatie nodig zijn, kan in een bestemmingsplan een detailhandelsvoorziening met een bovenlokale functie en een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 vierkante meter alleen mogelijk worden gemaakt na regionale afstemming over deze ontwikkeling.

4. Bij het maken van regionale afspraken omtrent detailhandel op een perifere locatie houden de gemeentebesturen rekening met artikel 2.14."

Artikel 2.14 (instructieregel voor specifieke detailhandel op een perifere locatie) luidt:

"1. Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een detailhandelsvoorziening op een perifere locatie alleen mogelijk als deze voorziening vanwege specifieke ruimtelijke eisen - of veiligheidseisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar is.

2. Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een supermarkt alleen mogelijk binnen of aansluitend aan een winkelcentrum of, als daaraan behoefte is, solitair in een woonwijk, tenzij vanwege bijzondere omstandigheden vestiging op zo'n locatie niet mogelijk is."

8.2. Anders dan Becedo Vastgoed en anderen betogen, is de planlocatie niet als perifere locatie in de zin van de verordening aan te merken. Ingevolge artikel 1.2 is een perifere locatie een locatie buiten een winkelcentrum. Voor een invulling van het begrip winkelcentrum kan aansluiting worden gezocht bij de toelichting van de verordening. Uit de toelichting bij artikel 2.14 volgt dat een winkelcentrum een ruimtelijk geheel is met meerdere winkels voor de dagelijkse boodschappen, eventueel in samenhang met andere consumentverzorgende voorzieningen, zoals horeca, leisure, culturele voorzieningen, baliefuncties, etc. Het betreft zowel bestaande winkelcentra in stadscentra, stadsdeelcentra, dorpscentra en wijkcentra als nieuwe wijkgebonden winkelconcentraties in nieuwe woonwijken. De gemeente heeft, aldus die toelichting, de vrijheid om het gebied van de winkelcentra te begrenzen mits redelijkerwijs passend binnen de omschrijving. Beide supermarkten worden in het centrum van Didam op korte afstand van elkaar mogelijk gemaakt. Ze worden samen door een centraal parkeerterrein ontsloten. Dichtbij bevinden zich meer winkels, zoals een bakker, kappers, kledingwinkels en horecagelegenheden. Het plangebied, en daarmee ook de locatie voor de nieuwe Coop-supermarkt, is daarom geen perifere locatie. Om die reden zijn de artikelen 2.13 en 2.14 van de verordening niet van toepassing en is het plan niet strijdig met die bepalingen.

De beroepsgrond slaagt in zoverre niet.

8.3. Voor de woningen is in paragraaf 3.3.1 van de plantoelichting verwezen naar de 'Liemerse Woonagenda; de koers voor 2020-2025'. Het college heeft deze woonagenda op 11 augustus 2020 vastgesteld. Op 13 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland dit gedaan. In de woonagenda staan afspraken over het versnellen van de woningbouw in de regio. Daarbij wordt de woningbouwopgave onder andere in Didam geconcentreerd. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor twijfel of de met het plan voorziene woningen passen binnen de woonagenda. Strijd met artikel 2.2 van de verordening hebben Becedo Vastgoed en anderen dan ook niet aannemelijk gemaakt.

De beroepsgrond slaagt in zoverre niet.

Verkeersgevolgen vrachtverkeer

9. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat de verkeersveiligheid in het geding komt door manoeuvrerende vrachtwagens. Het begeleiden van deze voertuigen had met een voorwaardelijke verplichting in het plan moeten worden geborgd, aldus Becedo Vastgoed en anderen.

9.1. Het plan legt met de aanduidingen "laad- en losplaats" voor beide supermarkten de plek daarvoor vast. Daarmee komt de laad- en losplaats voor de ene supermarkt recht voor de woning van [partij C] aan de Hoofdstraat te liggen en die voor de andere supermarkt schuin voor de woning van [partij A] aan de Domineeskamplaan. Goudappel Coffeng heeft in een rapport van 28 juni 2021 voor het manoeuvreren van het vrachtverkeer berekeningen gemaakt. Daaruit volgt dat de in- en uitrijbewegingen gemaakt kunnen worden. Schade aan woningen op belendende percelen is in zoverre niet aannemelijk. Wat betreft de supermarkt aan de Hoofdstraat zal wel verkeersbegeleiding noodzakelijk zijn, dit in verband met het slechte zicht voor de chauffeur naar achteren. Die begeleiding moet plaatsvinden op de Hoofdstraat zelf, een plek buiten het plangebied. Wat betreft het manoeuvreren op de Domineeskamplaan volgt uit het rapport niet dat verkeersbegeleiding daar noodzakelijk is.

Uit het voorgaande volgt dat begeleiding van manoeuvrerende vrachtwagens alleen uit een oogpunt van verkeersveiligheid op een plek buiten het plangebied nodig wordt geacht voor de supermarkt aan de Hoofdstraat. De Afdeling is van oordeel dat de raad alleen al daarom geen voorwaardelijke verplichting in het plan heeft hoeven opnemen. De beroepsgrond slaagt niet.

Geluid

10. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom een waarde van 87,23 dB(A) op de woning van [partij C] en 76,99 dB(A) op de woning van [partij A] acceptabel is. Dit is ruim boven de maximale geluidsbelasting uit het Activiteitenbesluit milieubeheer in de dagperiode en stap 3 uit de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering. Daarbij komt dat het sluiten van de roldeur, wat de geluidsbelasting van het laden en lossen tot nul zou moeten reduceren, niet juridisch is geborgd. Evenmin is de mogelijkheid van laden en lossen vóór 07.00 uur uitgesloten. Voor de uitvoering van de geluidproducerende koelinstallaties bij de supermarkten is ook geen regeling in het plan opgenomen, aldus Becedo Vastgoed en anderen.

10.1. De raad heeft zich gebaseerd op het akoestisch onderzoek industrielawaai van De Milieuadviseur van 19 juli 2021. De Milieuadviseur is per supermarkt uitgegaan van gemiddeld vier bevoorradingen per dag als representatieve bedrijfssituatie. De adviseur concludeert dat bij de omliggende woningen uit akoestisch oogpunt sprake is en blijft van een goed woon- en leefklimaat. De Milieuadviseur is in een notitie van 20 juli 2021 ingegaan op de geluidscumulatie. Hij concludeert dat bij de omliggende woningen de grootste toename van de cumulatieve geluidsbelasting 0,3 dB bedraagt, wat acceptabel wordt geacht.

Volgens vaste rechtspraak (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:398) mag een bestuursorgaan, indien in een advies van een door dat bestuursorgaan benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze verslag is gedaan van het door de deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, bij het nemen van een besluit van dat advies uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht. In de enkele stelling van Becedo Vastgoed en anderen dat in de milieuonderzoeken niet is uitgegaan van wat het plan maximaal mogelijk maakt, ziet de Afdeling geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van het rapport en de notitie van De Milieuadviseur.

10.2. De raad heeft als nader stuk een door de Omgevingsdienst Achterhoek namens het college genomen besluit van 14 juni 2022 toegezonden waarbij voor de nieuwe supermarkt van, naar de Afdeling begrijpt, Coop maatwerkvoorschriften zijn vastgesteld. Niet in geschil is dat dit besluit in rechte vaststaat. In de voorschriften is onder meer bepaald dat het laden en lossen inpandig met gesloten roldeuren moet plaatsvinden, dat de bevoorrading van de inrichting alleen mag plaatsvinden van 07.00 tot 19.00 uur en dat de condensoren op het dak van de inrichting geluidsarm moeten zijn met daarbij een normering voor het bronvermogen.

Op de zitting is van de zijde van de raad onweersproken gesteld dat voor de andere supermarkt

vergelijkbare maatwerkvoorschriften zijn gesteld, die ook in rechte vaststaan. De Afdeling gaat daarvan dan ook uit.

10.3. De raad heeft gemotiveerd waarom de incidentele waardes op de woningen van [partij A] en [partij C] door het bevoorradend vrachtverkeer aanvaardbaar zijn. Bevoorrading vindt per supermarkt gemiddeld vier keer per dag plaats. Het aantal keer dat piekniveaus optreden is dus relatief beperkt en die niveaus zijn vergelijkbaar met langsrijdend vrachtverkeer. Het gaat hier verder om een gemengd gebied. Uit stap 3 van de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering volgt dat in dat geval toetsing aan de maximale geluidsbelastingen van het aan- en afrijdend verkeer buiten beschouwing wordt gelaten. Becedo Vastgoed en anderen hebben deze uitgangspunten niet bestreden. De raad heeft er daarbij op gewezen dat het bevoorraden is beperkt tot de in de maatwerkvoorschriften vastgelegde dagperiode.

De raad heeft zich verder terecht op het standpunt gesteld dat op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer de piekgeluiden veroorzaakt door het laden en lossen in de dagperiode zijn uitgesloten voor toetsing (artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder b). Niettemin dient uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening te worden nagegaan wat de geluidsbelasting op de omliggende woningen is. Hoewel uit artikel 3.3.1, aanhef en onder d en e, van de planregels volgt dat het laden en lossen in pandig moet plaatsvinden, zal uitstraling van geluid naar buiten plaatsvinden als de roldeur niet wordt gesloten. Hier is geen onderzoek naar gedaan omdat de raad ervan uitgaat dat de roldeur gesloten is tijdens het laden en lossen. Het geluid van het laden en lossen naar de omgeving kan worden weggenomen door de roldeur bij die activiteiten te sluiten.

Uit de hiervoor vermelde maatwerkvoorschriften volgt zoals gezegd dat het bevoorraden van de supermarkten alleen is toegestaan tussen 07.00 en 19.00 uur en dat het laden en lossen in pandig en met gesloten roldeuren moet plaatsvinden. Daarmee is in zoverre tegemoetgekomen aan de verzoeken van [partij C] en [partij A] om te kunnen beschikken over een te handhaven regeling.

Wat betreft de geluidsbelasting van de koelinstallaties bij de supermarkten is in het akoestisch rapport aangesloten bij de representatieve bedrijfssituatie. In geval van woningen in de nabijheid wordt standaard gekozen voor een installatie met een lage geluidsemisatie. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de koelinstallaties geen geluidsoverlast met zich brengen. Ook op dit punt is voorzien in beperkende regulering via de maatwerkvoorschriften.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3269), hoeven maatwerkvoorschriften in beginsel niet al vóór de vaststelling van een bestemmingsplan te zijn vastgesteld, als de raad er op voorhand redelijkerwijs van kan uitgaan dat maatwerkvoorschriften stand zullen houden in een beroepsprocedure. Gelet op wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen over de beperking van de geluidsbelasting van het laden en lossen en de geluidsemisatie van de koelinstallaties, is zij van oordeel dat de raad hiervan heeft mogen uitgaan bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Anders dan Becedo Vastgoed en anderen veronderstellen, blijven de maatwerkvoorschriften gelden voor de inrichting als de drijver van de inrichting wisselt. Dit noopte de raad er dus niet toe die voorschriften als bepalingen in de planregels op te nemen.

Zoals ook is overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van 3 september 2014, betekent het vaststellen van maatwerkvoorschriften niet zonder meer dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de bestaande woningen is gegarandeerd. Uitgaande van wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen over het geluidsonderzoek, daarbij in acht nemende de maatwerkvoorschriften, heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat de geluidsgevolgen voor [partij C] en [partij A] niet onevenredig zijn. Op de verdere gevolgen van de centrumontwikkeling voor het woon- en leefklimaat van [partij C] en [partij A] gaat de Afdeling hierna in.

De beroepsgrond slaagt niet.

Water

11. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in een voorwaardelijke verplichting voor waterberging, terwijl het waterschap daarvoor wel eisen heeft gesteld.

11.1. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad in het plan een voorwaardelijke verplichting inzake waterberging had moeten opnemen. De raad heeft toegelicht dat de

waterhuishoudkundige situatie is besproken met het waterschap en dat overeenkomstig de beleidslijn van het waterschap is gehandeld. Niet is gebleken dat het waterschap voor de waterberging een voorwaardelijke verplichting verlangt dan wel bezwaren heeft tegen de toekomstige waterhuishoudkundige situatie. Daarbij komt dat de raad er terecht op wijst dat het plan niet leidt tot een grote hoeveelheid extra verharding. De beroepsgrond slaagt niet.

Planregels

12. Becedo Vastgoed en anderen betogen dat de planregels ten onrechte kamerbewoning niet uitsluiten binnen de bestemmingen "Centrum" en "Woongebied". Daartoe beroepen zij zich op de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:192, onder 2.1. Kamerbewoning kan tot overlast leiden, is niet beoogd en de gevolgen ervan zijn ook niet onderzocht, aldus Becedo Vastgoed en anderen.

12.1. De raad erkent dat het plan in dit opzicht vormen van huisvesting mogelijk maakt die hij niet heeft beoogd, en verzoekt de Afdeling een definitie van het begrip 'wonen' aan de planregels toe te voegen. De Afdeling stelt vast dat het plan daarmee in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid omdat het niet overeenstemt met wat de raad heeft beoogd. De beroepsgrond slaagt.

13. Verder wijzen Becedo Vastgoed en anderen erop dat uit artikel 11.2 van de planregels volgt dat evenementen, met een vergunning op grond van de Algemene plaatselijke verordening, overal zijn toegestaan. De ruimtelijke gevolgen daarvan zijn niet onderzocht. Ook ontbreken in de planregels beperkingen inzake frequentie, aantal bezoekers en tijdsduur. Dit had in het bestemmingsplan moeten worden geregeld, waarbij Becedo Vastgoed en anderen zich beroepen op de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2899, onder 6.4.

13.1. Ook hier erkent de raad dat het plan niet overeenkomt met wat hij heeft beoogd. Het plan maakt met artikel 11.2 van de planregels ten onrechte, min of meer onbeperkt, overal binnen het plangebied evenementen mogelijk, aldus de raad. Het plan is derhalve in zoverre onzorgvuldig voorbereid. Ook deze beroepsgrond slaagt.

Woon- en leefklimaat

14. Becedo Vastgoed en anderen voeren aan dat [partij A] en [partij C] door de planontwikkeling ernstig zullen worden beperkt in hun woongenot. De komst van twee supermarkten en 52 woningen vlakbij is niet evenredig. Ten onrechte is niet over alternatieve locaties nagedacht. Schaduw- en lichthinder zijn ten onrechte niet afgewogen.

14.1. De Afdeling overweegt dat het hier gaat om een stedelijke omgeving met een verouderde functionele invulling, zodat met een nieuwe invulling rekening gehouden moet worden. [partij A] en [partij C] worden geconfronteerd met twee in plaats van één supermarkt in de nabije omgeving en extra woningen. De gevolgen hiervan heeft de raad onder ogen gezien en afgewogen tegen het algemene belang om te komen tot een nieuwe invulling van het centrumgebied. Er zal voor [partij C] en [partij A] inderdaad sprake zijn van meer bebouwing in de nabije omgeving, maar niet is gebleken dat deze op een onaanvaardbaar korte afstand van hun woningen komt. Hun komt geen recht op een ongewijzigd uitzicht toe. Uit onderzoek naar eventuele schaduw- en lichthinder door Hurenkamp Architecten is gebleken dat deze hinder zich niet of nauwelijks zal voordoen, dit in verband met de zuidelijke ligging van de woningen ten opzichte van het plangebied. Becedo Vastgoed en anderen hebben hierover geen onderbouwd ander standpunt naar voren gebracht. In het kader van het traject om te komen tot het Masterplan Didam is gekeken naar andere locaties. De raad heeft de locatie rondom het voormalige gemeentehuis in het centrum van Didam uit het oogpunt van dynamiek het meest geschikt kunnen achten. Op de gevolgen van het bevoorraden en laden en lossen van beide supermarkten voor [partij C] en [partij A] is de Afdeling hiervoor al ingegaan. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de met het plan gemaakte keuze voor de nieuwe invulling van het centrumgebied van Didam niet tot onevenredige gevolgen voor [partij C] en [partij A] leidt.

De beroepsgrond slaagt niet.

Uitvoerbaarheid in kader van verkoop gronden

15. Volgens Becedo Vastgoed en anderen is niet zeker dat het plan uitvoerbaar is. Na het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (hierna: het Didam-arrest), is

immers niet zeker dat [bedrijf] de in het plan opgenomen functies kan realiseren. Niet is uitgesloten dat de verkoopprocedure opnieuw dient plaats te vinden. Omdat dan een andere partij het plan kan ontwikkelen en met die partij geen anterieure overeenkomst is gesloten, had de raad een exploitatieplan moeten vaststellen. Daarnaast verzoeken Becedo Vastgoed en anderen de Afdeling haar jurisprudentie over schaarse rechten nogmaals te bezien.

15.1. In haar uitspraak van 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1157, is de Afdeling ingegaan op het Didam-arrest. Becedo Vastgoed en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het bestemmingsplan niet kan worden uitgevoerd zonder dat de daarvoor benodigde gemeentelijke gronden in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals nader uitgewerkt in het Didam-arrest, aan [bedrijf] zijn verkocht. Immers, over de vraag of de gronden in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn verkocht, wordt nog steeds geprocedeerd. Dat er strijd is, is niet evident en het is aan de civiele rechter om daar een uitspraak over te doen. De raad heeft dus de vaststelling van het plan niet om deze reden achterwege moeten laten.

15.2. Evenals in de uitspraak van 20 april 2022 overweegt de Afdeling dat de eventuele gevolgen van het Didam-arrest voor de koopovereenkomst tussen de gemeente Montferland en [bedrijf] bovendien niet op voorhand betekenen dat het bestemmingsplan als zodanig niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door wie het moet worden uitgevoerd. De enkele mogelijkheid dat de gemeente alsnog met een andere ondernemer een overeenkomst sluit, maakt niet reeds dat die ondernemer de planontwikkeling niet zal willen realiseren.

15.3. De raad heeft verder de vaststelling van een exploitatieplan op de voet van artikel 6.12, tweede lid, van de Wro achterwege kunnen laten omdat de ontwikkeling door een externe partij, [bedrijf], wordt gerealiseerd en de kosten zijn verrekend in de verkoop van de grond. De kosten van de grondexploitatie liggen dus bij die partij. Dat in de toekomst zou kunnen blijken dat een andere partij de ontwikkeling zou kunnen realiseren, is een onzekere gebeurtenis en maakt niet dat de raad om die reden een exploitatieplan had moeten vaststellen.

15.4. In de uitspraak van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:283, heeft de Afdeling overwogen dat bestemmingsplannen geen schaarse rechten toedelen. In vervolg daarop heeft de Afdeling in haar uitspraak van 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2221, overwogen dat planologische besluiten, zoals bestemmingsplannen, in beginsel geen besluiten zijn die schaarse rechten toedelen. De Afdeling ziet in wat Becedo Vastgoed en anderen betogen, geen aanleiding deze lijn in de jurisprudentie aan te passen.

15.5. De beroepsgrond slaagt niet.

De omgevingsvergunning

16. Becedo Vastgoed en anderen voeren aan dat onduidelijk is wat is vergund met de activiteit uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, bedoeld artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Hoewel het weliswaar volgens de aanvraag gaat om terreinverhardingen, maakt de vergunning niet duidelijk welke bepaling is toegepast. Ook ontbreken volgens hen ten onrechte vergunningvoorschriften voor de aanlegactiviteit.

16.1. Uit artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo volgt dat het bij het uitvoeren van een werk of werkzaamheden moet gaan om een geval waarin dat, voor zover van belang, bij een bestemmingsplan is bepaald. Becedo Vastgoed en anderen wijzen er terecht op dat uit de omgevingsvergunning niet kan worden opgemaakt welke bepaling uit het voorliggende bestemmingsplan hier is toegepast. Dit enkele gegeven maakt nog niet dat de vergunning voor vernietiging in aanmerking komt. Uit het verweerschrift volgt dat artikel 8.4.1, aanhef en onder b, van de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Archeologische verwachting 2" voor de nieuwe locatie van de beoogde Aldi-supermarkt met omliggende gronden is toegepast. In de vergunning zijn hieromtrent voorschriften opgenomen.

De beroepsgrond slaagt niet.

17. Wat betreft de gemeentelijke monumentenactiviteit, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, bevat het dossier volgens Becedo Vastgoed en anderen geen advies van de Monumentencommissie. En ook hier zijn geen vergunningvoorschriften opgenomen.

17.1. De vergunning voor deze activiteit ziet op het herstel van de gevels aan de achterzijde van het voormalige gemeentehuis, na het verwijderen van de latere aanbouwen. De aanvraag volgt datgene wat door de Monumentencommissie is geadviseerd. Deze commissie heeft op 4 juni 2020 haar positieve advies gegeven dat in een verslag is neergelegd. Hiervan is in de overwegingen van de omgevingsvergunning melding gemaakt zodat Becedo Vastgoed en anderen er in ieder geval op die manier kennis van hadden kunnen nemen. Er bestaat geen aanleiding om aan een positieve advisering te twijfelen.

Uit het advies van de Monumentencommissie volgt niet dat voor deze activiteit had moeten worden voorzien in vergunningvoorschriften. Becedo Vastgoed en anderen hebben ook niet duidelijk gemaakt welke voorschriften zouden ontbreken.

De beroepsgrond slaagt niet.

18. Ten slotte is volgens Becedo Vastgoed en anderen de activiteit vellen of doen vellen van een houtopstand, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo, ten onrechte vergund. Er zullen twee beeldbepalende Amerikaanse eiken van ongeveer 80 jaar oud voor de planontwikkeling moeten worden gekapt. Dit is niet deugdelijk afgewogen. Bovendien ontbreekt volgens hen bij de vergunning een bindend beplantingsplan.

18.1. Het college heeft uiteengezet dat de nieuwbouw op een zodanige afstand komt en een zodanige hoogte heeft dat dit zou leiden tot beschadiging van de bomen waardoor deze niet lang meer te behouden zouden zijn. Behoud van beide bomen door opschuiving van de bebouwing heeft het college niet haalbaar geacht omdat dit tot een verkleining van de supermarkt dan wel het parkeerterrein zou leiden en negatieve gevolgen zou hebben voor de zontoetreding in de nieuwe woningen. Het college heeft de aanvraag getoetst aan de weigeringscriteria in de Algemene plaatselijke verordening. Deze criteria nopen niet tot behoud van de bomen. Ook staan ze niet op de lijst van te beschermen bomen. De boomwaarde van de bomen is bepaald aan de hand van het Handboek Bomen 2018. Er is door Pius Floris boomverzorging een compensatieplan gemaakt dat voorziet in de aanplant van twintig nieuwe bomen en een groene inkleding. Dat het verlies van beide eiken hiermee niet toereikend wordt gecompenseerd, hebben Becedo Vastgoed en anderen niet aannemelijk gemaakt. Zij hebben daartoe ook geen rapport van een andere boomdeskundige overgelegd. Met wat Becedo Vastgoed en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling niet in dat het college op dit punt een ontoereikende afweging heeft gemaakt.

In de vergunning staat verder dat uitvoering moet worden gegeven aan het Compensatieplan Schoolstraat Didam van Pius Floris boomverzorging van 1 oktober 2020. Op de zitting is uiteengezet dat het compensatieplan ziet op het gehele projectgebied. Hierop staan alle te planten bomen. Bij de vergunning is een beplantingsplan gevoegd. Hierop staat wat [bedrijf] aan beplantingsactiviteiten moet uitvoeren. In de vergunning staat dat de werkzaamheden uiterlijk het eerstvolgende plantseizoen na oplevering van de bouw moeten zijn gerealiseerd. Daarmee is bindend vastgelegd dat [bedrijf] de opgave uit het beplantingsplan uitvoert. Als hier geen uitvoering aan wordt gegeven, kan om handhaving worden verzocht. Er zijn verder geen aanwijzingen dat het gemeentebestuur geen uitvoering zal geven aan zijn deel van het compensatieplan.

De beroepsgrond faalt.

Conclusies

19. Het beroep voor zover gericht tegen het bestemmingsplan is gegrond. Het besluit van 14 oktober 2021 wordt vernietigd, voor zover geen definitie van 'wonen' in de planregels is opgenomen en voor zover het betreft de artikelen 3.1, onder c, en 11.2 van de planregels.

19.1. Omdat in dit geval niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling in wat zij onder 12.1 heeft overwogen, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien, namelijk door een definitiebepaling 'wonen' in artikel 1.70 aan de planregels toe te voegen.

19.2. 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.

20. Het beroep voor zover gericht tegen de omgevingsvergunning is ongegrond.

21. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Becedo Vastgoed IV B.V. en anderen voor zover gericht tegen het besluit van de raad van de gemeente Montferland van 14 oktober 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o." gegrond;

II. vernietigt dat besluit voor zover:

a. geen definitie van het begrip 'wonen' in de planregels is opgenomen;

b. het betreft artikel 3.1, onder c, van de planregels;

c. het betreft artikel 11.2 van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 1.70 aan de planregels wordt toegevoegd, luidend:

"1.70 wonen

Huisvesting in een woning waarbij de bewoner of bewoners één huishouden vormt of vormen.";

IV. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft onderdeel III in de plaats treedt van het besluit van de raad van de gemeente Montferland van 14 oktober 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o.", voor zover dit onder II.a is vernietigd;

V. draagt de raad van de gemeente Montferland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II.b, II.c en III worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van Becedo Vastgoed IV B.V. en anderen voor zover gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland van 2 november 2021 tot verlening van een omgevingsvergunning voor het herstellen van de gevel van het voormalige raadhuis en het bouwen van twee complexen winkels met woningen, inclusief het inrichten van het terrein, op verscheidene locaties in Didam ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Montferland tot vergoeding van bij Becedo Vastgoed IV B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Montferland aan Becedo Vastgoed IV B.V. 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 aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2023