



Uitspraak 201108126/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 9 januari 2013

Tegen: de raad van de gemeente Noordoostpolder

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Flevoland

201108126/1/R2.

Datum uitspraak: 9 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Hoge Dennen Holding B.V., gevestigd te Laren, en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid TOP Vastgoed Planontwikkeling B.V., gevestigd te Zeist, appellanten,

en

de raad van de gemeente Noordoostpolder, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 april 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Emmeloord, Centrum - herziening 2010" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben De Hoge Dennen en TOP Vastgoed Planontwikkeling beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2012, waar De Hoge Dennen en TOP Vastgoed Planontwikkeling, vertegenwoordigd door door mr. H.J. Breeman, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. G. Volmer, drs. R.S. Groote Bromhaar en J.L. Weever MSc, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan betreft een deel van het centrum van Emmeloord. Met het plan is hoofdzakelijk beoogd de bestaande situatie vast te leggen en te voorzien in de herinrichting van het parkeerterrein de Paardenmarkt.
2. Ter zitting is het beroep voor zover ingediend door TOP Vastgoed Planontwikkeling ingetrokken.

M.e.r.

3. De Hoge Dennen betoogt dat in een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden ingegaan op de milieueffecten van het plan in samenhang met de ontwikkeling van De Deel en het Smedingplein. Zij betoogt dat deze ontwikkelingen tezamen een stedelijk ontwikkelingsproject betreffen als bedoeld in onderdeel

D.11.2 van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). Verder betoogt De Hoge Dennen dat de raad niet heeft gemotiveerd dat is uitgesloten dat deze ontwikkelingen tezamen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de vaststelling van het plan niet behoefde te worden beoordeeld of een MER moest worden gemaakt.

3.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden in het Besluit m.e.r. de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid gelezen in verbinding met artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het van het Besluit m.e.r. voor zover hier van belang, geldt voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting te beoordelen of ten aanzien van een besluit een MER moet worden gemaakt:

- a. in zodanige gevallen en
- b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EEG van het Europese Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (hierna: mer-richtlijn) - niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Ingevolge artikel 2, zesde lid, aanhef en onder b, van het Besluit m.e.r. wordt voor de vaststelling of een activiteit valt binnen de in het vijfde lid bedoelde categorieën van gevallen, de totale activiteit beschouwd.

Op 1 april 2011 is het Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage) (hierna: Wijzigingsbesluit) in werking getreden.

Ingevolge artikel IV, aanhef en onder 4 en slot, van het Wijzigingsbesluit blijft indien voor 1 april 2011 met betrekking tot activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer ten aanzien van de kennisgeving van een ontwerp van een besluit bij de voorbereiding waarvan een MER dient te worden gemaakt en dit ontwerp ter inzage is gelegd, het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing.

3.3. Bij de beoordeling of het overgangsrecht op een besluit van toepassing is, zijn naar het oordeel van de Afdeling gezien de tekst van het vierde lid twee elementen van belang. Ten eerste is van belang of het een ontwerp van een besluit betreft waarvoor bij de voorbereiding een MER dient te worden gemaakt op grond van het Besluit m.e.r. zoals dat geldt vanaf 1 april 2011 (hierna tevens: het gewijzigde Besluit m.e.r.). Ten tweede is van belang of er voor 1 april 2011 kennisgeving is gedaan van het desbetreffende ontwerp en het ontwerp ter inzage is gelegd.

3.4. De raad heeft op 14 januari 2011 kennisgeving gedaan van het ontwerpplan en heeft het ontwerpplan met ingang van 17 januari 2011 ter inzage gelegd.

3.5. Het plan staat niet op zichzelf maar maakt deel uit van de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord waartoe de raad op 2 maart 2006 heeft besloten (hierna: het Ontwikkelingsplan). Het Ontwikkelingsplan biedt een planologisch kader voor de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, zodat een eigentijds en modern winkelgebied ontstaat dat kan concurreren met de andere in de omgeving van de gemeente gelegen grotere winkelcentra. Hierbij wordt uitgegaan van het zogenoemde halter-model. Dat model houdt de ontwikkeling in van een lineaire structuur met twee concentratiegebieden, De Deel en het Smedingplein. Rond het plein De Deel wordt beoogd een aanbod van detailhandel, horeca, cultuur en andere centrumfuncties rond een attractief winkelplein mogelijk te maken, met woningen boven de winkels en bovengrondse parkeerdekken. De raad heeft hiertoe op 10 november 2011 het bestemmingsplan "Emmeloord

- De Deel, Stadshart" vastgesteld. Naar de raad ter zitting heeft toegelicht, zal voor de ontwikkeling van het Smedingplein op termijn een afzonderlijk bestemmingsplan worden opgesteld, waarmee onder meer een uitbreiding van de bestaande supermarkt wordt beoogd. De Deel en het Smedingplein worden met elkaar verbonden door het onderhavige plangebied, dat het zogenoemde kernwinkelgebied en het aanloopgebied omvat. Het kernwinkelgebied is een winkelas, waar de bestaande detailhandel en dienstverlening zijn geconcentreerd die beperkte uitbreidingsmogelijkheden krijgen. De overige aan het kernwinkelgebied grenzende straten vormen het aanloopgebied waar de bestaande winkels kunnen worden gebruikt voor dienstverlening. Voor de rest van het gebied tussen de twee uiteinden van de halter wordt beoogd de bestaande situatie vrijwel te handhaven, met uitzondering van de vernieuwing van parkeerterrein de Paardenmarkt. Ten behoeve van de beoogde herontwikkeling van het centrumgebied zijn een distributieplanologisch onderzoek (hierna: dpo) en een actualisatie daarvan uitgevoerd. De kosten zullen worden gedekt uit het herstructureringsfonds Emmeloord-Centrum.

Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor de toepassing van het Besluit m.e.r. de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006, als één samenhangende activiteit te bezien.

3.6. Vaststaat dat het plan niet een activiteit betreft als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer.

3.7. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in categorie 11.2 bepaald dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd in het kader van een plan als het onderhavige dat voorziet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, indien het betreft een oppervlakte van 100 hectare of meer, een aaneengesloten gebied dat 2.000 of meer woningen omvat, dan wel een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

Ter beantwoording van de vraag of de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006, de aanleg van een stedelijk ontwikkelingsproject betreft in vorenbedoelde zin, overweegt de Afdeling het volgende.

Volgens de geschiedenis van totstandkoming van onderdeel D, categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (nota van toelichting, blz. 51, Stb. 2011, 102) kan het bij een stedelijk ontwikkelingsproject gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Wat "stedelijke ontwikkeling" inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen.

Gelet hierop dient de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006 als een stedelijk ontwikkelingsproject in vorenbedoelde zin te worden aangemerkt.

3.8. Niet is gebleken van eerdere plannen, zodat het in geding zijnde plan dient te worden gezien als het eerste plan als bedoeld in kolom 4 van de bijlage, onderdeel D, van het gewijzigd Besluit m.e.r. 1994, dat is vastgesteld in het kader van de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006.

3.9. Blijkens de stukken en naar de raad ter zitting desgevraagd heeft toegelicht, wordt in dit geval niet voldaan aan de drempelwaarden van een oppervlakte van 100 hectare of meer, een bedrijfsvloeroppervlak van 200.000 m² of meer, of een aaneengesloten gebied dat 2.000 of meer woningen omvat.

3.10. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de mer-richtlijn kan worden uitgesloten dat de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Met betrekking tot het betoog van De Hoge Dennen ter zitting dat niet is gezien wat het effect is op het Ketelmeer, Vosmeer en IJsselmeer, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op goede gronden op het standpunt heeft kunnen stellen dat het centrum van Emmeloord op zodanige afstand van deze gebieden is gelegen dat de herontwikkeling van het centrum, voor zover opgenomen in het raadsbesluit van 2 maart 2006, geen relevante gevolgen heeft voor deze gebieden.

3.11. Hieruit volgt dat het plan niet een besluit betreft waarvoor bij de voorbereiding een MER dient te worden gemaakt op grond van het gewijzigde Besluit m.e.r. Nu hiermee niet aan beide onder 3.1 genoemde voorwaarden wordt voldaan, valt het plan niet onder het overgangsrecht van het Wijzigingsbesluit. Daarmee is op het plan het gewijzigde Besluit m.e.r. van toepassing.

3.12. Blijkens de overwegingen 3.4 tot en met 3.9 heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan geen MER of m.e.r.-beoordeling behoefde te worden gemaakt. Hetgeen De Hoge Dennen heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dit onvoldoende heeft beoordeeld of ontoereikend heeft gemotiveerd. Het betoog faalt.

Plangrens

4. De Hoge Dennen stelt onder verwijzing naar hoofdstuk 5 van de plantoelichting, de 'Reactienota zienswijzen' en de reactienota op het voorontwerpbestemmingsplan "Emmeloord Centrum 2, herziening Centrum" dat het plan onlosmakelijk samenhangt met het bestemmingsplan "Emmeloord - De Deel, Stadshart". Zij betoogt dat derhalve één bestemmingsplan had moeten worden vastgesteld.

4.1. Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) komt de raad beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

Het plan betreft het kernwinkelgebied en het aanloopgebied waar wordt beoogd de bestaande situatie grotendeels te handhaven. Het gebied rond De Deel zal juist worden ontwikkeld tot een aanbod van detailhandel, horeca, cultuur en andere centrumfuncties rond een aantrekkelijk winkelplein. Dat in het kader van het plan wordt gerefereerd aan het haltermodel en de onderzoeken die zijn uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van De Deel, geeft gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen dusdanige ruimtelijke samenhang bestaat tussen de gronden van het plangebied en de gronden binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Emmeloord - De Deel, Stadshart" dat die gronden in het plan hadden moeten worden opgenomen. Het betoog faalt.

Diverse milieuaspecten

5. De Hoge Dennen betoogt dat in de plantoelichting onvoldoende wordt ingegaan op de gevolgen van de ontwikkeling van het gebied rond De Deel op de luchtkwaliteit in het plangebied. Voorts betoogt zij dat de aspecten externe veiligheid en geluidhinder ten onrechte niet worden besproken of onderbouwd.

5.1. De effecten van de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt met het bestemmingsplan "Emmeloord - De Deel, Stadshart" op de luchtkwaliteit binnen het onderhavige plangebied kunnen slechts aan de orde komen in een procedure tegen voormeld bestemmingsplan. Zij staan in de onderhavige procedure niet ter beoordeling.

5.2. Volgens hoofdstuk 5 van de plantoelichting zijn in, noch aansluitend aan het plangebied risicovolle bedrijven gevestigd en zijn evenmin transportassen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen aanwezig. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

5.3. Het plan is een hoofdzakelijk conserverend bestemmingsplan voor een bestaand stedelijk gebied en voorziet, met uitzondering van de beoogde herinrichting van het parkeerterrein de Paardenmarkt, niet in nieuwe ontwikkelingen. De Hoge Dennen heeft in haar beroepschrift noch ter zitting aannemelijk gemaakt dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare geluidhinder. In deze omstandigheden geeft hetgeen De Hoge Dennen heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat in het plan onvoldoende aandacht is besteed aan het aspect geluidhinder. Het betoog faalt in zoverre.

Wijzigingsbevoegdheid

6. De Hoge Dennen betoogt dat artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder c, ingevolge waarvan een supermarkt slechts is toegestaan ter plaatse van de nadere aanduiding "supermarkt" en artikel 5, lid 5.1, onder 5.5.1, van de planregels, ingevolge waarvan de aanduiding "supermarkt" van de verbeelding kan worden verwijderd, niet strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij stellen dat hiermee slechts lijkt te zijn beoogd een supermarkt rond De Deel mogelijk te maken.

6.1. Ingevolge artikel 1, lid 22, van de planregels wordt onder detailhandel verstaan het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), het verkopen en/of leveren van goederen, geen motorbrandstoffen zijnde, aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit; onder detailhandel vallen geen afhaalzaken en maaltijdbezorgdiensten.

Ingevolge artikel 1, lid 42, van de planregels wordt onder supermarkt verstaan zelfbedieningszaak in hoofdzaak gericht op de verkoop van levensmiddelen.

6.2. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 32 - 33; Stb. 2008, 45) is met artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening bedoeld buiten twijfel te stellen dat branchering ten aanzien van detailhandel in bestemmingsplannen is toegestaan. De bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking.

6.3. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in ruimtelijk opzicht verschil bestaat tussen supermarkten, zoals omschreven in artikel 1, lid 1.42, van de planregels en andere vormen van detailhandel, zoals omschreven in lid 1.22. Daarbij neemt de Afdeling het verschil in het aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied en verkeersaantrekkende werking, in aanmerking. De raad stelt zich dan ook terecht op het standpunt dat hij in artikel 5, lid 5.1, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening dit onderscheid tussen supermarkten en andere vormen van detailhandel heeft kunnen aanbrengen. Het betoog faalt in zoverre.

6.4. De raad heeft ter zitting toegelicht dat een toename van het aantal supermarkten in het centrum onwenselijk is met name vanwege de parkeerdruk die een supermarkt ter plaatse met zich brengt zonder dat door een nieuwe supermarkt zelf in die parkeerbehoefte zal kunnen worden voorzien. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat een toename van het aantal supermarkten onwenselijk is in verband met de beoogde differentiatie van detailhandelvormen, opdat niet een te eenzijdig, onaantrekkelijk winkelaanbod ontstaat. Gelet hierop kan De Hoge Dennen niet worden gevolgd in haar betoog dat lid 5.1, onder 5.5.1, niet is gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit. Het betoog faalt.

Gebruiksverbod en afwijkingsregeling

7. De Hoge Dennen kan zich er niet mee verenigen dat het plan, anders dan het vorige bestemmingsplan, niet bij recht toestaat om haar bestaande éénlaagse winkelpand aan Lange Nering 83 te Emmeloord (hierna: het perceel) te herontwikkelen tot een tweelaagse winkelruimte. De Hoge Dennen betoogt dat niet is gemotiveerd dat uitbreiding van detailhandel binnen het plangebied om ruimtelijk relevante redenen onwenselijk is en dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met haar concrete herontwikkelingsplannen. Het volstaan met de afwijkingsregeling van artikel 5, lid 5.4.1, van de planregels is volgens De Hoge Dennen in strijd met de rechtszekerheid en nadelig voor het perceel. Zij betoogt dat de voorwaarden van lid 5.4.1, niet duidelijk zijn. Ten aanzien van de voorwaarde onder a betoogt De Hoge Dennen voorts dat deze niet ruimtelijk relevant is. Ten aanzien van de voorwaarde onder c stelt zij dat niet van aanvragers kan worden gevergd aan te tonen dat geen duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau ontstaat.

7.1. De raad stelt dat uit het dpo blijkt dat de voorheen voor het centrum geldende bestemmingsplannen meer ruimte bieden voor detailhandelsdoeleinden dan waaraan behoefte bestaat. Uitbreiding van detailhandel op verdiepingen is niet bij recht mogelijk gemaakt omdat voor het merendeel van de panden in het plangebied

geen gebruik is gemaakt van de sinds 1980 ingevolge de bestemmingsplannen "Emmeloord, Centrum 1" en "Emmeloord Centrum 1, Lange Deel/Kettingstraat e.o." bestaande mogelijkheden om de verdieping te gebruiken voor detailhandel. Naar de raad stelt is de afwijkingsregeling opgenomen om de ontwikkelingsmogelijkheden van de bestaande winkels niet uit te sluiten, nu volgens het dpo binnen het plangebied wel ruimte is voor uitbreiding van detailhandel. De raad stelt voorts dat het bij recht mogelijk maken van winkelruimte op de verdieping zal leiden tot een zogenoemde fictieve detailhandelsvloeroppervlakte, hetgeen bij de berekening van de benodigde winkelvloeroppervlakte kan en zal leiden tot onjuiste interpretaties van de beschikbaarheid daarvan.

7.2. Aan het perceel is de bestemming "Detailhandel" toegekend, met een maximale goot- en bouwhoogte van 8 meter.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels, zijn de voor "Detailhandel" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. detailhandel;
- b. dienstverlening;
- c. supermarkt op de begane grond uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
- d. wonen op de verdiepingen ter plaatse van de aanduiding 'wonen';
- e. horeca op de begane grond ter plaatse van de aanduiding 'horeca';
- f. horeca op de verdieping(en) ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-horeca op de verdieping';
- g. opslag, kantoor en kantineruimte ten behoeve van detailhandel;
- h. tuinen, erven en verhardingen;
- i. groenvoorzieningen.

Ingevolge lid 5.3 zijn binnen de bestemming "Detailhandel" de verkoopvloeroppervlakte voor detailhandel en de publieksgerichte dienstverlenende activiteiten uitsluitend toegestaan op de begane grond, tenzij op de verdieping reeds sprake is van bestaande detailhandel of dienstverlening, in welk geval detailhandel of dienstverlening op de verdieping is toegestaan, waarbij de bestaande oppervlakte op de verdieping die wordt gebruikt voor detailhandel of dienstverlening geldt als de maximaal toegestane oppervlakte. Op de verdiepingen is ook opslag, kantoor en kantineruimte ten behoeve van detailhandel of dienstverlening toegestaan. Het voorgaande geldt niet de voor "Detailhandel" bestemde gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - detailhandel op verdieping", in welk geval detailhandel op verdieping bij recht is toegestaan.

Ingevolge lid 5.4, onder 5.4.1, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 5.3 teneinde detailhandel tevens op de verdieping toe te laten mits is aangetoond dat:

- a. de noodzaak hiertoe vanuit de bedrijfsvoering is aangetoond;
- b. het geen detailhandel in voedings- en genotmiddelen (supermarkten) betreft;
- c. dit niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de detailhandelsbranche.

7.3. Het vorige bestemmingsplan maakte het gebruik van een verdieping voor detailhandel bij recht mogelijk. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan evenwel geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. Wel dient de raad bij de opstelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een voldoende concreet bouwplan.

Zoals in 3.3 is vermeld vormt het Ontwikkelingsplan het planologisch kader voor de herontwikkeling van het centrum van Emmeloord waarvan het plangebied maar ook het plangebied van bestemmingsplan "Emmeloord - De Deel, Stadshart" deel uitmaakt. De raad heeft, in aanmerking nemend dat volgens het dpo ruimte bestaat voor uitbreiding van detailhandel, in overeenstemming met het Ontwikkelingsplan, uitbreiding van detailhandel in het gebied rond De Deel mogelijk gemaakt. In het plangebied daarentegen heeft de raad, eveneens in overeenstemming met het Ontwikkelingsplan, de mogelijkheden van uitbreiding van detailhandel beperkt door onbenutte uitbreidingsmogelijkheden waarin het vorige bestemmingsplan voorzag niet in het plan op te nemen.

Gelet hierop geeft het betoog van De Hoge Dennen geen aanleiding voor het oordeel dat de raad geen ruimtelijk relevante motivering aan het gebruiksverbod van artikel 5, lid 5.3, van de planregels ten grondslag heeft gelegd. Nu is voorzien in een afwijkingsregeling in artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, van de planregels heeft de raad voorts voldoende rekening gehouden met het belang van de bestaande detailhandel in het plangebied door uitbreiding daarvan niet uit te sluiten.

Ten tijde van het bestreden besluit was de door de Hoge Dennen gewenste herontwikkeling van haar winkelpand tot een tweelaagse winkelruimte voor met name mode en kleding nog niet gerealiseerd en had zij hiertoe geen aanvraag ingediend. Het schetsboek dat De Hoge Dennen op 12 januari 2011 per brief aan de gemeente heeft aangeboden kan, anders dan De Hoge Dennen betoogt, vanwege het indicatieve karakter daarvan niet worden aangemerkt als een voldoende concreet bouwplan. De herontwikkeling van het winkelpand tot een tweelaagse winkelruimte was ten tijde van de vaststelling van het plan dan ook een toekomstige, onzekere gebeurtenis waarmee de raad geen rekening behoefde te houden.

7.4. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels. Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een ontheffingsregeling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro berustende ontheffingsregeling dient dus door voldoende objectieve normen te worden begrensd.

Mede in aanmerking genomen de ter zitting door de raad gegeven toelichting moet de voorwaarde in artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, aanhef en onder a, van de planregels zo worden begrepen dat vanuit de bedrijfsvoering een concrete behoefte dient te bestaan aan het gebruik van een verdieping als winkelvloeroppervlak. Hier zal in ieder geval aan zijn voldaan indien zich een huurder voor deze verdieping heeft aangediend, aldus de raad. Gelet hierop is deze voorwaarde, anders dan De Hoge Dennen betoogt, voldoende duidelijk. Nu het plan hoofdzakelijk conserverend van aard is en is beoogd alleen voor concrete plannen daarop een uitzondering te maken, heeft de raad voorts zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorwaarde van lid 5.4.1, onder a, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In zoverre faalt het betoog.

Het betoog ten aanzien van de voorwaarde onder c slaagt. Van een aanvrager van een omgevingsvergunning kan niet worden verlangd aan te tonen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, nu de beoordeling van de vraag of vergunningverlening al dan niet leidt tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau is voorbehouden aan het bevoegd gezag. Artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, aanhef en onder c, van de planregels is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Het beroep is in zoverre gegrond. De zinsnede "is aangetoond dat" in de aanhef van artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, van de planregels dient te worden vernietigd.

7.5. Ten aanzien van de door De Hoge Dennen gemaakte vergelijking met de winkels aan Noordzijde 16 en 18-20, die eveneens binnen het plangebied zijn gelegen en waar wel bij recht een verdieping voor detailhandel kan worden gebruikt, wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat de winkels aan Noordzijde 16 en 18 - 20 zijn gerealiseerd op basis van recentere planologische regelingen dan het uit 1980 daterende bestemmingsplan "Centrum Emmeloord 1" dat van toepassing is op de overige binnen het plangebied gelegen winkels, waaronder die van De Hoge Dennen. Voorts is op deze winkels reeds een verdieping gerealiseerd. In hetgeen De Hoge Dennen heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door De Hoge Dennen genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie. Het betoog faalt.

7.6. Over het betoog van De Hoge Dennen dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen dat De Hoge Dennen niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan bij recht zou voorzien in de door De Hoge Dennen gewenste herontwikkeling van haar pand tot een tweelaagse winkelruimte. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Economische uitvoerbaarheid

8. De Hoge Dennen betoogt dat de nadere motivering van de economische uitvoerbaarheid van de ontwikkeling van het centrum van Emmeloord ten onrechte in de plantoelichting ontbreekt. Zij betwijfelt of deze ontwikkeling gelet op de financiële crisis doorgang kan vinden in de geplande vorm.

8.1. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid en onder f, van het Bro, gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor vergezeld van een toelichting, waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd.

8.2. Volgens hoofdstuk 8 van de plantoelichting zijn vanwege het conserverende karakter van het plan, waarbij geen ingrepen in de openbare ruimte zijn voorzien, voor de gemeente geen kosten aan het plan verbonden. De op basis van het plan mogelijke wijzigingen komen geheel ten laste van particulieren. De totale kosten voor de herinrichting van het parkeerterrein de Paardenmarkt zijn begroot op € 1.500.000,00. De dekking van deze kosten is opgenomen in de grondexploitatie voor de totale herinrichting van het centrum van Emmeloord, aldus de plantoelichting.

8.3. In het kader van een beroep tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar. Dat in de plantoelichting niet is ingegaan op de economische uitvoerbaarheid van de ontwikkeling van het centrum van Emmeloord als geheel kan, wat daar ook van zij, derhalve niet leiden tot de vernietiging van het aan de orde zijnde bestemmingsplan. Nu is gesteld noch gebleken dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet economisch uitvoerbaar is, faalt het betoog.

Conclusie

8.4. In hetgeen De Hoge Dennen heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de zinsnede "is aangetoond dat" in artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, aanhef en onder c, van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Het beroep is in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

In hetgeen De Hoge Dennen verder heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is voor het overige derhalve ongegrond.

9. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Noordoostpolder van 28 april 2011, kenmerk no. 4237-5, voor zover het betreft de zinsnede "is aangetoond dat" in artikel 5, lid 5.4, onder 5.4.1, aanhef, van de planregels;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Noordoostpolder tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Hoge Dennen Holding B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 903,72 (zegge: negenhonderddrie euro en tweeënzeventig cent), waarvan € 874,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Noordoostpolder aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Hoge Dennen Holding B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. T.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Baaren, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Van Baaren
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 januari 2013

579-743.