

## Uitspraken

zaaknummer 201008192/1/T1/R1  
datum van uitspraak woensdag 15 februari 2012  
tegen de raad van de gemeente Horst aan de Maas  
proceduresoort Eerste aanleg - meervoudig  
rechtsgebied Ruimtelijke-ordeningskamer -  
Bestemmingsplannen  
Limburg

 [Print deze uitspraak](#)

201008192/1/T1/R1.

Datum uitspraak: 15 februari 2012

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

[appellant], wonend te Kerken, Duitsland, en [appellante], wonend te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant])  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Horst aan de Maas,  
verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "De Zumpel-Kloosterstraat-Julianastraat Grubbenvorst" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 augustus 2010, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 november 2011, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. R. Pennekamp, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, mr. L.L.W. Peeters en mr. S. Philipsen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als partij gehoord de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Suyderland Ontwikkeling B.V. en Suyderland Venrode B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Suyderland), beide vertegenwoordigd door [directeur].

#### 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Intrekking beroep

2.2. Ter zitting heeft [appellant] zijn beroep, voor zover gericht tegen het besluit om geen

exploitatieplan vast te stellen, ingetrokken.

## Het plan

2.3. Het plan maakt ten behoeve van de verplaatsing van een supermarkt in het centrum van Grubbenvorst de bouw mogelijk van een supermarkt op de hoek van De Zumpel, de Kloosterstraat en de Julianastraat, 17 appartementen boven de supermarkt, een ondergrondse parkeergarage en een parkeerterrein op het voorterrein van het Creatief centrum de Baersdonck (hierna: de Baersdonck), gelegen tegenover de voorziene supermarkt.

## Formele bezwaren

2.4. [appellant] betoogt dat de raad vooringenomen was bij de vaststelling van het plan, omdat de gemeente eigenaar is van de gronden waarop de supermarkt gebouwd zal worden en zij het plan inhoudelijk heeft laten opstellen door Suyderland, de projectontwikkelaar van de voorziene supermarkt. [appellant] voert voorts aan dat ten onrechte verscheidene stukken niet ter inzage hebben gelegen en dat de raad haar zienswijze niet dan wel onvoldoende heeft beantwoord.

2.4.1. Anders dan [appellant] betoogt, betekent de enkele omstandigheid dat de gemeente een financieel belang heeft niet dat de raad vooringenomen was bij de vaststelling van het plan. Ook de omstandigheid dat het ontwerpplan is opgesteld in overleg met Suyderland leidt niet tot dat oordeel, nu het de raad vrij staat, zoals ook volgt uit artikel 14, tweede lid, van de koopovereenkomst tussen de gemeente en Suyderland, een ontwerpplan niet of gewijzigd vast te stellen. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de raad, mede naar aanleiding van de zienswijze van [appellant], besloten heeft tot verscheidene wijzigingen in het plan, waaronder een beperking van de maximale bouwhoogte tot 4 m aan de achterzijde van de voorziene supermarkt ten gunste van [appellant].

2.4.2. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2.4.3. Wat betreft het conceptbouwplan voor de supermarkt en het advies van de dorpsbouwmeester hierover, overweegt de Afdeling dat deze stukken niet zijn opgesteld in het kader van de bestemmingsplanprocedure, maar in het kader van een mogelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen van de voorziene supermarkt. Gelet hierop kunnen deze stukken niet als op het ontwerpplan betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 3:11 van de Awb worden aangemerkt.

Wat betreft het concept "Herinrichtingsplan openbare ruimte centrum Grubbenvorst" van 18 februari 2009 overweegt de Afdeling dat dit stuk niet in het kader van de bestemmingsplanprocedure is opgesteld en een openbaar stuk betreft. Gelet hierop kan ook dit stuk niet als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk worden aangemerkt.

Wat betreft de koopovereenkomst tussen de gemeente en Suyderland overweegt de Afdeling dat deze overeenkomst betrekking heeft op de privaatrechtelijke relatie tussen de gemeente en Suyderland en kan derhalve evenmin als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk worden aangemerkt.

Wat betreft de planschaderisicoanalyse overweegt de Afdeling dat dit stuk als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk dient te worden aangemerkt, omdat de planschaderisicoanalyse betrekking heeft op de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Dit stuk heeft in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb niet met het ontwerpplan ter inzage gelegen. De Afdeling ziet echter aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 Awb te passeren, nu de raad de planschaderisicoanalyse in deze procedure overgelegd heeft, zodat [appellant] de planschaderisicoanalyse heeft kunnen inzien en daarop heeft kunnen reageren. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden daardoor benadeeld zijn, nu het bestaan van de planschaderisicoanalyse kenbaar was omdat in de toelichting bij het ontwerpplan staat dat de kans op planschadevergoeding separaat beoordeeld is. Er mag derhalve worden aangenomen dat andere

belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin erop gewezen werd dat de planschaderisicoanalyse niet ter inzage lag dan wel dat zij, na desgevraagd inzage te hebben gehad in de planschaderisicoanalyse, na kennisneming daarvan een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht.

Wat betreft het wateradvies van het waterschap Peel en Maasvallei overweegt de Afdeling dat dit stuk op 29 juni 2010 en derhalve na de terinzageligging van het ontwerpplan tot en met 5 juni 2010 tot stand is gekomen. Uit de Awb noch enige andere bepaling volgt dat de raad gehouden is de indieners van zienswijzen, door toezending dan wel terinzagelegging, in kennis te stellen van stukken met betrekking tot het ontwerpplan die na de terinzageligging van het ontwerpplan aan hem bekend worden. Onder omstandigheden kan echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding aanleiding bestaan betrokkenen in kennis te stellen van dergelijke nadere stukken en aan hen de gelegenheid te bieden hierop te reageren. In dit geval diende de raad [appellant] in kennis te stellen van het wateradvies, nu het wateradvies opgesteld is op een verzoek van de raad naar aanleiding van de door [appellant] naar voren gebrachte zienswijze en de raad op grond van dit wateradvies in het aspect van de waterhuishouding geen aanleiding heeft gezien op dit punt aan [appellant] tegemoet te komen. Nu de raad dit nagelaten heeft, is het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Centrum", niet genomen met de bij het voorbereiden van een besluit vereiste zorgvuldigheid en derhalve zal het bestreden besluit in zoverre bij de einduitspraak vernietigd worden. De Afdeling ziet geen aanleiding de raad op te dragen dit gebrek te herstellen, nu de raad het wateradvies in de beroepsprocedure heeft overgelegd, zodat [appellant] het wateradvies heeft kunnen inzien en daarop heeft kunnen reageren.

2.4.4. Voor zover [appellant] betoogt dat de raad de door haar ingediende zienswijze niet heeft beantwoord omdat niet de raad maar het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het verslag van de zienswijzen heeft opgesteld, overweegt de Afdeling dat in het raadsbesluit, kort weergegeven, staat dat gezien het voorstel van het college de raad besluit het plan vast te stellen. Gelet hierop en nu in het voorstel het verslag van de zienswijzen is opgenomen moet het ervoor worden gehouden dat de raad de beantwoording door het college van de door [appellant] ingediende zienswijze tot de zijne heeft gemaakt.

Voor zover [appellant] betoogt dat haar zienswijze onjuist is samengevat en dat in de beantwoording van haar zienswijze niet op alle argumenten en bezwaren wordt ingegaan, overweegt de Afdeling dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Niet is gebleken dat de raad de zienswijze van [appellant] wezenlijk onjuist heeft samengevat. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

## Inhoudelijk

2.5. [appellant] betoogt dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan niet verzekerd is. Hiertoe voert [appellant] aan dat een deel van de gronden waarop de supermarkt is voorzien niet in eigendom is van de gemeente, zodat niet zeker is of deze gronden aan Suyderland kunnen worden geleverd. [appellant] voert voorts aan dat de gemeente onrechtmatige staatssteun heeft verleend aan Suyderland. Volgens [appellant] zijn de gronden niet volgens een marktconforme prijs aan Suyderland verkocht en wordt Suyderland voorts bevoordeeld met de aanleg van de openbare parkeerplaatsen. Het is niet zeker dat het plan nog rendabel is of dat Suyderland over voldoende financiële middelen beschikt indien de staatssteun terugbetaald moet worden, aldus [appellant]. Voorts rust volgens [appellant] de bewijslast op de raad en Suyderland om aan te tonen dat zij over voldoende financiële middelen beschikt, ook indien de staatssteun terugbetaald moet worden.

2.5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan verzekerd is. Volgens de raad zijn de gronden marktconform aan Suyderland verkocht. Voorts is volgens de raad ook geen sprake van onrechtmatige staatssteun, indien ervan uitgegaan moet

worden dat staatssteun verleend is, omdat de verleende steun beneden de verruimde de-minimisvrijstelling van € 500.000 valt. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat ook indien geoordeeld moet worden dat sprake is van onrechtmatige staatssteun de financiële uitvoerbaarheid van het plan verzekerd is, omdat Suyderland verklaard heeft de supermarkt en de appartementen en de ondergrondse parkeergarage te realiseren ook als ontvangen steun terugbetaald zou moeten worden.

2.5.2. Ingevolge artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn steunmaatregelen van de lidstaten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Ingevolge artikel 108, derde lid, van het VWEU wordt de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

2.5.3. Een gedeelte van de gronden waarop de supermarkt is voorzien behoorde ten tijde van de vaststelling van het plan de gemeente in eigendom toe. Volgens het kadastrale register heeft de gemeente deze gronden, met een oppervlakte van 1219 m<sup>2</sup>, in 2007 voor in totaal € 845.000 euro gekocht. Het andere gedeelte van deze gronden, met een oppervlakte van 805 m<sup>2</sup>, behoorde ten tijde van de vaststelling van het plan Rabobank Maashorst in eigendom toe. Ten aanzien van de verkoop en koop van al deze gronden heeft de gemeente met Suyderland op 10 juni 2010 een zogenoemde Verkoopovereenkomst gesloten. Volgens deze overeenkomst verkoopt de gemeente de gronden waarop de supermarkt is voorzien, voor een koopsom van in totaal € 700.000 aan Suyderland. Voorts is volgens artikel 13 van deze overeenkomst het uitgangspunt dat aanpassingen aan het aangrenzende openbaar gebied door en voor rekening van de gemeente zullen plaatsvinden.

Op 25 januari 2010 is een vrijwaringsverklaring getekend tussen Rabobank Maashorst en Suyderland. Volgens deze vrijwaringsverklaring is het uitgangspunt van het nieuwe centrumplan dat de supermarkt Jan Linders verhuist naar de locatie van de Rabobank en dat de bestaande Rabobankvestiging in Grubbenvorst wordt verplaatst naar beschikbare ruimte in het winkelcentrum "De Zumpel".

2.5.4. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-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 de planperiode van in beginsel tien jaar.

2.5.5. Aan het in 2.5.4 geformuleerde criterium is niet reeds voldaan, indien aannemelijk wordt gemaakt dat de staatssteun die plaats heeft of heeft gehad kan worden teruggevorderd. Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. [200905023/1/R3](#)) dient ook aannemelijk te worden gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

2.5.6. Wat betreft het betoog van [appellant] dat de uitvoerbaarheid van het plan niet verzekerd is omdat een deel van de gronden waarop de supermarkt is voorzien niet in eigendom toebehoort aan de gemeente, overweegt de Afdeling dat Rabobank Maashorst, gelet op de vrijwaringsverklaring, heeft ingestemd met de verplaatsing van de supermarkt naar de locatie van de Rabobank. Gelet hierop ziet de Afdeling in de omstandigheid dat de gemeente ten tijde van de vaststelling van het plan een deel van de gronden niet in eigendom had geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op

voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd.

2.5.7. Voor zover [appellant] betoogt dat ongeoorloofde staatssteun aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat, overweegt de Afdeling dat de gemeente alle gronden voor de voorziene supermarkt voor een koopsom van € 700.000 aan Suyderland heeft verkocht, terwijl de gemeente een gedeelte van deze gronden enkele jaren geleden voor € 845.000 heeft gekocht. De gemeente diende voorts ten tijde van de vaststelling van het plan nog de gronden van de Rabobank aan te kopen. Die gronden waren immers ook begrepen in de Verkoopovereenkomst tussen de gemeente en Suyderland. Zij maken ongeveer driekwart uit van de oppervlakte van de gronden die de gemeente reeds in eigendom toebehoren. De raad heeft ter zitting verder verklaard dat de te verkopen gronden voor rekening van de gemeente bouwrijp worden gemaakt. Gelet op deze omstandigheden is aannemelijk dat met de grondtransactie in ieder geval een hoger bedrag aan staatssteun gemoeid is dan het bedrag van € 200.000 dat volgens Verordening 1998/2006 (Pb 2006 L379/5) van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 EG op de minimissteun verleend mag worden zonder een voorafgaande melding bij de Europese Commissie. Ter zitting is voorts vast komen te staan dat voorafgaand aan de verkooponderhandelingen geen onafhankelijk taxatierapport is opgesteld waarin de marktwaarde van de te verkopen gronden is vastgesteld, en waarbij de bestemmingen betrokken zijn die daaraan in het plan zijn toegekend. Evenmin is in het kader van de verkoop van de gronden een open en onvoorwaardelijke biedprocedure gevolgd. Voorts zou ook sprake kunnen zijn van staatssteun bij de aanleg van het voorziene parkeerterrein en 19 parkeerplaatsen in de Julianastraat door en voor rekening van de gemeente, hoewel deze parkeerplaatsen openbaar toegankelijk zullen zijn, nu de raad ter zitting verklaard heeft dat deze parkeerplaatsen aangelegd zullen worden ten behoeve van de voorziene supermarkt en gelet op de ligging van de parkeerplaatsen in dezelfde straat als de supermarkt aannemelijk is dat voornamelijk bezoekers van de supermarkt gebruik zullen maken van deze parkeerplaatsen. Voor zover de raad betoogt dat indien ervan uitgegaan moet worden dat staatssteun verleend is, deze onder de verruimde de-minimisvrijstelling van € 500.000 valt, overweegt de Afdeling dat volgens het "Nederlands nationaal kader voor het tijdelijk verlenen van steunbedragen" steun beneden € 500.000 onder bepaalde voorwaarden niet aan de Europese Commissie gemeld hoeft te worden. Het voormelde kader (te raadplegen via [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)) is bij beschikking (nr. N 156/2009) "Framework limited amounts of compatible aid" van 1 april 2009 door de Europese Commissie goedgekeurd voor een periode tot en met 31 december 2010 en is gebaseerd op de Mededeling van de Europese Commissie over de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (Pb 2009 C 83/1). Daargelaten het antwoord op de vraag of mogelijk verleende staatssteun onder het bedrag van € 500.000 is gebleven, is niet gebleken dat voldaan is aan de voorwaarden uit het voormelde kader met betrekking tot de controle op de hoogte van het bedrag aan verleende staatssteun.

Gelet op het voorgaande heeft [appellant] aannemelijk gemaakt dat rekening moet worden gehouden met de reële kans dat een aanzienlijk bedrag als ongeoorloofde staatssteun teruggevorderd kan worden. Aannemelijk is voorts dat geen andere marktpartij dan Suyderland het plan zonder ongeoorloofde staatssteun zal willen uitvoeren, omdat Suyderland ter zitting verklaard heeft dat zij, als sprake zou zijn van onrechtmatige staatssteun en deze terugbetaald zou moeten worden, genoegen zal moeten nemen met een rendementsverlies op het plan en het plan specifiek vastgesteld is teneinde de verplaatsing van een bestaande supermarkt mogelijk te maken en weinig ruimte biedt voor een andere invulling. Gelet hierop heeft de raad zich niet zonder enig inzicht in het bedrag dat als staatssteun teruggevorderd zou kunnen worden en de financiële positie van Suyderland op het standpunt kunnen stellen dat ook indien staatssteun terugbetaald zou moeten worden de uitvoerbaarheid van het plan verzekerd is. De raad heeft ter zitting in dit verband niet kunnen aangeven voor welke koopsom de gronden van de Rabobank zijn gekocht en het verschil tussen de door de gemeente betaalde aankoopprijs van € 845.000 voor een gedeelte van de gronden en de Suyderland in rekening gebrachte verkoopprijs van € 700.000 voor alle gronden niet kunnen verklaren, maar heeft volstaan met de enkele stelling dat geen ongeoorloofde staatssteun verleend is. Voorts heeft de raad geen blijk gegeven van enig inzicht in de financiële positie van Suyderland.

Bij gebrek aan enig inzicht bij de raad is de enkele verklaring van Suyderland ter zitting dat, zo al sprake zou zijn van onrechtmatige staatssteun en deze terugbetaald zou moeten worden, zij desondanks het plan zal uitvoeren, onvoldoende, mede gelet op de reële kans dat een aanzienlijk bedrag aan ongeoorloofde staatssteun teruggevorderd kan worden. Onder deze omstandigheden kan van [appellant] niet gevergd worden dat zij meer aannemelijk maakt dan zij reeds heeft gedaan.

2.6. [appellant] betoogt voorts dat haar uitzicht, privacy en de bezonning op haar perceel aan de [locatie] ernstig aangetast worden vanwege de voorziene supermarkt. In dit verband voert zij aan dat de supermarkt niet binnen de omgeving past, omdat in tegenstelling tot gebouwen in de omgeving niet een goot- en nokhoogte is toegekend, maar slechts een maximale bouwhoogte van 15 onderscheidenlijk 4 m. Hierdoor is het volgens [appellant] planologisch mogelijk een gebouw met een plat dak op te richten en kan de voorziene supermarkt veel hoger worden dan gebouwen in de omgeving. [appellant] vreest voorts voor water- en windoverlast. Zij vreest verder voor overlast als gevolg van winkelwagentjes die door bezoekers van de supermarkt meegenomen zullen worden naar het parkeerterrein bij de Baersdonck en weer teruggebracht zullen moeten worden. Volgens haar zal het plan ook leiden tot verkeersonveilige situaties, nu een groot aantal bezoekers van de supermarkt met winkelwagens de Julianastraat zal moeten oversteken om het parkeerterrein bij de Baersdonck te bereiken en winkelwagens op de openbare weg achtergelaten zullen worden. [appellant] vreest voorts voor overlast als gevolg van het verkeer van bezoekers van de supermarkt van en naar het parkeerterrein bij de Baersdonck.

[appellant] voert voorts aan dat de raad ten onrechte afgeweken is van de richtafstand van 10 m die de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" (hierna: de VNG-brochure) aanbeveelt tussen een supermarkt en een rustige woonwijk. Volgens haar is haar woning niet in een gemengd gebied, maar aan de rand van een rustige woonwijk gelegen.

2.6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het woon- en leefklimaat van [appellant] niet onaanvaardbaar aangetast zal worden. De raad stelt voorop dat er rekening mee dient te worden gehouden dat in het centrum van Grubbenvorst gebouwd kan worden en dat het belang van de revitalisering van het centrum prevaleert boven het belang van [appellant]. De raad wijst er in dat verband op dat aan de achterzijde van het perceel van [appellant] slechts één bouwlaag is toegestaan en dat onder het voorheen geldende plan ook de vestiging van een supermarkt mogelijk was. Voorts zijn volgens de raad ramen binnen 2 m van de erfgrans ingevolge artikel 5:50 van het Burgerlijk Wetboek niet toegestaan, zodat niet voor een aantasting van de privacy gevreesd behoeft te worden. De raad neemt verder het standpunt in dat hoewel een plat dak met een hoogte van 15 m stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is, gekozen is voor een uniforme bouwhoogte van 15 m omdat het technisch niet mogelijk is om de verscheidene bouwhoogten van het bouwplan op de verbeelding in te tekenen en dit tot rechtsonzekerheid zou leiden. Bovendien zal een plat dak volgens de raad in de praktijk niet gerealiseerd worden, omdat de welstandscommissie haar oordeel moet geven over een concreet bouwplan. Verder is volgens de raad voldoende aangegeven hoe het water afgevoerd zal worden, zodat geen sprake zal zijn van wateroverlast. Voorts zal het plan volgens de raad niet leiden tot verkeersonveilige situaties.

De raad stelt zich voorts op het standpunt dat van de richtafstand van 10 m in de VNG-brochure kan worden afgeweken, omdat de woning van [appellant] in een gemengd gebied is gelegen en in een gemengd gebied volgens de VNG-brochure een richtafstand van 0 m geldt tussen een supermarkt en een woning.

2.6.2. Aan het perceel op de hoek van de Kloosterstraat, de Julianastraat en De Zumpel is de bestemming "Centrum" met de aanduidingen "supermarkt" en "parkeergarage" toegekend. Aan de overzijde van de Julianastraat is aan een terrein gelegen ten zuiden van de Baersdonck de bestemming "Verkeer" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Centrum" aangewezen gronden bestemd voor een supermarkt ter plaatse van de aanduiding "supermarkt", wonen, uitsluitend op de verdiepingen en ondergrondse parkeervoorzieningen ter plaatse van de aanduiding "parkeergarage".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1 zijn de voor "Verkeer" aangewezen gronden onder meer bestemd voor parkeervoorzieningen.

Blijkens de verbeelding, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder c, is de maximale bouwhoogte van het perceel voor de voorziene supermarkt voor een gedeelte 15 m en voor een gedeelte met een diepte van ten minste ongeveer 7 m, dat aan de achtertuin van [appellant] grenst, 4 m.

Blijkens de verbeelding, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder b, zijn op het perceel voor de voorziene supermarkt maximaal 17 wooneenheden toegelaten.

Uit de verbeelding blijkt dat de afstand van de perceelsgrens van de voorziene supermarkt tot de woning van [appellant] aan de zijzijde van het perceel van [appellant] ongeveer 1 m en aan de achterzijde ongeveer 10 m is. Het bouwvlak voor de voorziene supermarkt grenst direct aan het perceel van [appellant].

Uit de verbeelding blijkt dat de afstand tussen het voorziene parkeerterrein bij de Baersdonck en de woning van [appellant] ongeveer 18 m is.

2.6.3. Gelet op de omstandigheid dat, hoewel de maximale bouwhoogte voor een gedeelte van het perceel voor de voorziene supermarkt en de appartementen 15 m is, de maximale bouwhoogte voor het gedeelte dat aan de achtertuin van [appellant] grenst 4 m is en dat gedeelte ten minste ongeveer 7 m diep is, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de privacy van [appellant] niet ernstig aangetast zal worden. Daarbij neemt de Afdeling voorts in aanmerking dat het ingevolge artikel 5:50 van het Burgerlijk Wetboek niet geoorloofd is binnen 2 m van de grenslijn van een erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op een erf uitzicht geven.

Wat betreft het uitzicht overweegt de Afdeling dat het uitzicht van [appellant] vanuit zijn achtertuin ook thans beperkt wordt door woningen aan De Zumpel. Voorts bestaat geen recht op een vrij uitzicht en dient in het centrum van een dorp er rekening mee te worden gehouden dat dicht opeen gebouwd kan worden.

De raad heeft ter zitting verklaard dat hij geen studie heeft laten verrichten naar de effecten van de voorziene supermarkt en appartementen op de bezonning op het perceel van [appellant]. Gelet op de maximale bouwhoogte van 15 m voor een gedeelte van de voorziene supermarkt en appartementen alsmede op de omstandigheid dat het perceel van [appellant] aan de noord- en oostzijde van de voorziene supermarkt en appartementen grenst heeft de raad echter zonder een bezonningsstudie niet het standpunt kunnen innemen dat de bezonning op het perceel van [appellant] niet ernstig aangetast zal worden. Voor zover de raad betoogt dat onder het voorheen geldende plan ook een supermarkt mogelijk was, wat daarvan ook zij, wordt overwogen dat de raad zelfstandig dient af te wegen of mogelijkheden uit het voorheen geldende plan ruimtelijk nog aanvaardbaar zijn. Nu de raad zich op het standpunt stelt dat een uniforme bouwhoogte van 15 m, waardoor een plat dak mogelijk is, stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is, wordt ook voorzien in een planologische mogelijkheid die de raad niet aanvaardbaar acht. Anders dan de raad aanvoert, valt niet in te zien waarom verscheidene bouwhoogten niet aangegeven kunnen worden op de verbeelding of dat dit tot rechtsonzekerheid zou leiden. De raad heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat het niet mogelijk is op andere wijze te bepalen, door bijvoorbeeld in de planregels een kap voor te schrijven, dat een plat dak bij een hoogte van 15 m niet toegestaan is. In het betoog van de raad dat een plat dak in de praktijk niet gerealiseerd zal worden omdat de welstandscommissie over een concreet bouwplan moet adviseren, ziet de Afdeling geen aanleiding hier anders over te oordelen. Het plan maakt immers door middel van een uniforme bouwhoogte van 15 m uitdrukkelijk een plat dak mogelijk en volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 19 september 2007 in zaaknr. 200701441/1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) kan een negatief welstandsadvies er niet toe leiden dat verwezenlijking van uitdrukkelijk in het bestemmingsplan opgenomen bouwmogelijkheden geheel onmogelijk gemaakt worden.

2.6.4. Wat betreft het betoog van [appellant] dat de voorziene supermarkt tot water- en windoverlast op haar perceel zal leiden, overweegt de Afdeling dat in de plantoelichting staat dat het hemelwater geïnfiltreerd zal worden via een nieuw aan te leggen gescheiden rioleringsstelsel met infiltratiekratten. Via deze infiltratiekratten zal het hemelwater volgens de plantoelichting geïnfiltreerd worden in het grondwater. Voorts zal het water volgens de plantoelichting bij een te hoge grondwaterstand afgevoerd worden. De raad heeft het plan, dat een ondergrondse parkeergarage mogelijk maakt, verder ter beoordeling voorgelegd aan het waterschap, dat blijkens het wateradvies een positief advies over het plan gegeven heeft. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene supermarkt niet tot ernstige wateroverlast zal leiden. De niet nader onderbouwde stelling van [appellant] dat de ondergrondse parkeergarage zal leiden tot een verhoogde grondwaterstand waardoor wateroverlast zal ontstaan is geen aanleiding voor een ander oordeel. Voorts leidt de enkele, niet nader onderbouwde stelling van [appellant] dat de voorziene supermarkt tot windoverlast zal leiden niet tot het oordeel dat de raad er van had moeten uitgaan dat zulks ook het geval is.

2.6.5. Voor zover [appellant] betoogt dat het gebruik van winkelwagens tot verkeersonveilige situaties zal leiden, overweegt de Afdeling dat de Julianastraat in een 30 kilometerzone ligt en dat in het verslag van zienswijzen staat dat desnoods zal worden opgetreden tegen achtergelaten winkelwagens. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet tot verkeersonveilige situaties zal leiden.

Gelet op de afstand van ongeveer 18 m van het voorziene parkeerterrein tot de woning van [appellant], ziet de Afdeling voorts, anders dan [appellant] betoogt, geen aanleiding voor het oordeel de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het verkeer van en naar het parkeerterrein niet zal leiden tot ernstige geluidsoverlast voor [appellant] of ernstige lichtoverlast als gevolg van de koplampen van auto's die het parkeerterrein verlaten.

2.6.6. In de VNG-brochure staat dat een richtafstand van 10 m geldt tussen een rustige woonwijk en een supermarkt, mede in verband met het aspect geluid. Volgens de VNG-brochure wordt onder "rustige woonwijk" verstaan een woonwijk volgens het principe van functiescheiding. Afgezien van wijkgebonden voorzieningen komen vrijwel geen andere functies (zoals bedrijven of kantoren) voor. Onder het begrip "gemengd gebied" verstaat de VNG-brochure een gebied met een matige tot sterke functievermenging waarbij direct naast woningen andere functies voorkomen zoals winkels, horeca en kleine bedrijven. Dit begrip wordt gebruikt om richtafstanden aan te geven tussen een bedrijventerrein of bedrijfslocatie en een gebied met een variatie aan functies, zoals wonen, horeca en kleine bedrijvigheid. Volgens de VNG-brochure is bij het omgevingstype gemengd gebied een correctie van één afstandsstap lager mogelijk. In het geval van een supermarkt geldt dan niet de richtafstand van 10 m voor een rustige woonwijk, maar een richtafstand van 0 m.

2.6.7. In de Kloosterstraat bevinden zich verscheidene andere functies dan wonen zoals een supermarkt, een bank, een ijssalon, een apotheek, een bakkerij en een drogist. Voorts is tegenover de woning van [appellant] de Baersdonck gelegen.

2.6.8. Hoewel het overige gedeelte van de Julianastraat wellicht als rustige woonwijk moet worden aangemerkt, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het begin van de Julianastraat, waar de woning van [appellant] staat, in een gemengd gebied gelegen is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat aan het begin van de Julianastraat en in de directe omgeving daarvan zich verscheidene andere functies dan wonen bevinden. Aan het begin van de Julianastraat is de Baersdonck gelegen en de Julianastraat mondt uit in de Kloosterstraat, die gekenmerkt wordt door een verscheidenheid van functies. Anders dan [appellant] betoogt kan geen strikt onderscheid worden gemaakt tussen de Julianastraat als rustige woonwijk en de Kloosterstraat als gemengd gebied, nu naast de woning van [appellant] op de hoek van de Julianastraat en de Kloosterstraat zich een verfwinkel bevond en een fysieke barrière tussen de Julianastraat en Kloosterstraat ontbreekt.

Nu de woning van [appellant] in een gemengd gebied gelegen is, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat hij de aanbevelingen uit de VNG-brochure juist heeft toegepast, aangezien



voor een gemengd gebied volgens de VNG-brochure een richtafstand van 0 m geldt voor een supermarkt.

Gelet op de omstandigheid dat de woning van [appellant] in een gemengd gebied gelegen is en nu volgens de VNG-brochure bij het bepalen van de richtafstand voor een supermarkt ook rekening is gehouden met geluidsoverlast, heeft de raad zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidsoverlast door winkelwagens en andere geluidsoverlast als gevolg van de voorziene supermarkt niet zodanig zullen zijn dat hij niet in een supermarkt op ten minste 1 m afstand van de woning van [appellant] heeft kunnen voorzien.

2.7. [appellant] betoogt voorts dat niet aan de parkeerbehoefte als gevolg van het plan kan worden voldaan. Hiertoe voert zij aan dat bij de berekening van de parkeerbehoefte van de supermarkt uitgegaan is van een onjuist brutovloeroppervlak (hierna: bvo). Volgens [appellant] maakt het plan een supermarkt met een bvo van ongeveer 1700 m<sup>2</sup> mogelijk. Verder voert zij aan dat uitgegaan is van een onjuist benodigd aantal parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo en van een onjuist aantal benodigde parkeerplaatsen per appartement. [appellant] voert verder aan dat de parkeerbehoefte van de omgeving niet juist is berekend en te laag is ingeschat. Ook is volgens [appellant] niet verzekerd dat het parkeerterrein bij de Baersdonck groot genoeg is voor 45 parkeerplaatsen en zal dit parkeerterrein ook door anderen worden gebruikt. Verder is niet verzekerd dat in de omgeving voldoende parkeerplaatsen gerealiseerd kunnen worden, nu de financiële middelen ontbreken voor de herinrichting van het centrum van Grubbenvorst. [appellant] voert tevens aan dat niet verzekerd is dat voldoende parkeerplaatsen overblijven voor de Baersdonck.

2.7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uitgaande van de parkeercijfers van het CROW aan de parkeerbehoefte als gevolg van het plan kan worden voldaan. Uitgaande van een bvo van 1600 m<sup>2</sup> en een gemiddelde parkeerbehoefte van 3,75 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo komt de raad uit op een aantal van 60 benodigde parkeerplaatsen voor de supermarkt. Voor de 17 appartementen komt de raad met een gemiddelde parkeerbehoefte van 1,4 parkeerplaatsen per woning uit op een aantal van 23,8 benodigde parkeerplaatsen. Volgens de raad kan aan deze parkeerbehoefte worden voldaan omdat de ondergrondse parkeergarage in 24 parkeerplaatsen voorziet, op het voorziene parkeerterrein voor de Baersdonck ongeveer 40 parkeerplaatsen gerealiseerd kunnen worden en voorts langs de Julianastraat nog 19 parkeerplaatsen gerealiseerd kunnen worden.

2.7.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het plan in een bouwvlak met een bvo van ongeveer maximaal 1600 m<sup>2</sup> voorziet, nu de raad ter zitting onbestreden verklaard heeft dat het concrete bouwplan voor een supermarkt met een bvo van ongeveer 1700 m<sup>2</sup> het bouwvlak overschrijdt. In de niet nader onderbouwde stelling van [appellant] dat het verschil tussen een bvo van 1600 m<sup>2</sup> en 1700 m<sup>2</sup> niet alleen verklaard wordt door deze overschrijding ziet de Afdeling geen aanleiding hierover anders over te oordelen. Voorts heeft de raad ter zitting verklaard dat bij de berekening van het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de voorziene supermarkt uitgegaan is van 3,75 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo, omdat dit het gemiddelde is van het minimaal aantal van 3 parkeerplaatsen en het maximaal aantal van 4,5 parkeerplaatsen dat volgens de CROW per 100 m<sup>2</sup> benodigd is voor een supermarkt in een niet stedelijk gebied. Dit komt de Afdeling niet onredelijk voor. Ter zitting heeft Suyderland verder toegelicht dat de voorziene appartementen middelduur zullen zijn met een koopprijs tussen € 200.000 en € 300.000. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid voor de parkeerbehoefte per appartement uit kunnen gaan van 1,4 parkeerplaatsen, wat het gemiddelde is van het minimaal aantal van 1,3 parkeerplaatsen en het maximaal aantal van 1,5 parkeerplaatsen dat volgens de CROW benodigd is voor een middeldure woning in een niet stedelijk gebied. In de niet nader onderbouwde stelling van [appellant] dat de appartementen duur zullen zijn omdat de koopprijzen van de appartementen zullen oplopen tot € 345.000 ziet de Afdeling geen aanleiding hier anders over te oordelen. Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid kunnen uitgaan van ongeveer 83,8 benodigde parkeerplaatsen voor de voorziene supermarkt en de appartementen.

Ten aanzien van het aantal beschikbare parkeerplaatsen stelt de Afdeling voorop dat bij een plan dat een nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt in beginsel slechts rekening hoeft te worden gehouden met de toename in de parkeerbehoefte als gevolg van die ontwikkeling. De bestaande

parkeersituatie mag als gevolg daarvan niet ernstig verslechteren. Niet in geschil is dat in de voorziene ondergrondse parkeergarage een aantal van 24 parkeerplaatsen mogelijk is. Gelet op de omstandigheid dat het bestemmingsvlak "Verkeer", met een omvang van 64 bij 15 m, een oppervlakte van ongeveer 960 m<sup>2</sup> heeft, acht de Afdeling voorts de aanleg van een aantal van ongeveer 40 parkeerplaatsen op het voorziene parkeerterrein ten zuiden van de Baersdonck mogelijk. Anders dan [appellant] stelt, gaat dit parkeerterrein niet ten koste van de parkeerplaatsen voor de Baersdonck, nu het parkeerterrein voorzien is op een grasveld, terwijl de parkeerplaatsen voor de Baersdonck ten noorden daarvan gelegen zijn. De raad heeft voorts ter zitting verklaard dat een aantal van 19 parkeerplaatsen langs de Julianastraat planologisch mogelijk is. [appellant] heeft haar stelling dat deze parkeerplaatsen niet slechts voorzien zijn voor bezoekers van de supermarkt, maar ook voor bezoekers van andere winkels en omwonenden niet nader onderbouwd. Nu derhalve ongeveer evenveel parkeerplaatsen mogelijk zijn als het aantal parkeerplaatsen waar als gevolg van het plan behoefte aan bestaat en niet in geschil is dat geen bestaande parkeerplaatsen verloren zullen gaan, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de parkeersituatie niet zal verslechteren. Het betoog van [appellant] dat de parkeerbehoefte voor de omgeving onjuist berekend is en dat niet verzekerd is dat in de omgeving voldoende parkeerplaatsen zullen zijn, wat daarvan ook zij, leidt niet tot een ander oordeel, nu dit betoog niet ziet op de vraag of de parkeersituatie als gevolg van het plan ernstig zal verslechteren, maar op de vraag of aan de bestaande parkeerbehoefte voldaan kan worden. Ook de stelling van [appellant] dat anderen gebruik zullen maken van het voorziene parkeerterrein, wat daarvan ook zij, leidt niet tot een ander oordeel, nu ook deze stelling betrekking heeft op de bestaande parkeerbehoefte en niet op de vraag of de parkeersituatie als gevolg van het plan ernstig zal verslechteren. Ook indien het plan niet vastgesteld zou zijn, zouden anderen immers behoefte hebben aan parkeerplaatsen.

2.8. Uit 2.4.3, 2.5.7 en 2.6.3 volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

2.9. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van overweging 2.5.7 te onderzoeken of het bedrag dat gemoeid is met de grondtransactie tussen de gemeente en Suyderland en de aanleg van het parkeerterrein op het voorterrein van de Baersdonck en 19 parkeerplaatsen in de Julianastraat als ongeoorloofde staatssteun teruggevorderd zou kunnen worden. Indien dat het geval is, dient de raad te onderzoeken hoe groot het bedrag is dat teruggevorderd zou kunnen worden. Voorts dient de raad in dat geval te onderzoeken of Suyderland zich in een zodanige financiële positie bevindt dat zij dit bedrag kan terugbetalen zonder dat de realisering en exploitatie van de voorziene supermarkt en appartementen in gevaar komen. De raad dient het besluit op dit punt alsnog toereikend te motiveren door inzicht te geven in de uitkomsten van dit onderzoek en de elementen die daarbij betrokken zijn, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling. Indien de raad in de uitkomsten van het hiervoor vermelde te verrichten onderzoek geen aanleiding ziet het plan zodanig te wijzigen dat het geen supermarkt en appartementen meer mogelijk maakt, dient de raad voorts met inachtneming van overweging 2.6.3 een studie naar de bezonning op het perceel van [appellant] te verrichten en aan de hand daarvan het besluit op dit punt alsnog toereikend te motiveren, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling. Indien de raad in de uitkomsten van de hiervoor vermelde te verrichten onderzoeken geen aanleiding ziet het plan zodanig te wijzigen dat het niet meer een supermarkt en appartementen of een plat dak met een hoogte van 15 m mogelijk maakt, dient de raad verder met inachtneming van overweging 2.6.3 het plan zodanig te wijzigen dat een plat dak met een hoogte van 15 m niet meer mogelijk gemaakt wordt.

2.10. Bij de voorbereiding van het nieuwe besluit behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast. De raad dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

2.11. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Horst aan de Maas op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. het besluit van 20 juli 2010 met inachtneming van hetgeen in 2.5.7 is overwogen te herstellen door te onderzoeken of het bedrag dat gemoeid is met de grondtransactie tussen de gemeente en Suyderland en de aanleg van het parkeerterrein op het voorterrein van de Baersdonck en 19 parkeerplaatsen in de Julianastraat, als ongeoorloofde staatssteun teruggevorderd zou kunnen worden. Indien dat het geval is, dient de raad te onderzoeken hoe groot het bedrag is dat teruggevorderd zou kunnen worden. Voorts dient de raad in dat geval te onderzoeken of Suyderland zich in een zodanige financiële positie bevindt dat zij dit bedrag kan terugbetalen zonder dat de realisering en exploitatie van de voorziene supermarkt en appartementen in gevaar komen. De raad dient het besluit op dit punt alsnog toereikend te motiveren door inzicht te geven in de uitkomsten van dit onderzoek en de elementen die daarbij betrokken zijn, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;
2. indien de raad in de uitkomsten van het hiervoor vermelde te verrichten onderzoek geen aanleiding ziet het plan zodanig te wijzigen dat het geen supermarkt en appartementen meer mogelijk maakt, het besluit van 20 juli 2010 met inachtneming van hetgeen in 2.6.3 is overwogen te herstellen door een studie naar de bezonning op het perceel van [appellant] te verrichten en aan de hand daarvan het besluit alsnog toereikend te motiveren dan wel dat besluit in zoverre te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;
3. indien de raad in de uitkomsten van de hiervoor vermelde te verrichten onderzoeken geen aanleiding ziet het plan zodanig te wijzigen dat het niet meer een supermarkt en appartementen of een plat dak met een hoogte van 15 m mogelijk maakt, verder het besluit van 20 juli 2010 met inachtneming van hetgeen in 2.6.3 is overwogen te herstellen door het plan zodanig te wijzigen dat een plat dak met een hoogte van 15 m niet meer mogelijk gemaakt wordt;
4. het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
5. de uitkomst aan de Afdeling mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.H. Nienhuis, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Nienhuis  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2012

410-703.