

## Uitspraak 202001068/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:3141
Datum uitspraak	30 december 2020
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 28 november 2019 heeft de raad van de gemeente Dronten het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Lidl Dronten West (D3002)" gewijzigd vastgesteld. Het plangebied is gelegen in het noordwesten van de Kern Dronten, ten noorden van wijkwinkelcentrum Dronten West, tussen de Beursstraat, Koopmansbeurs en Gildepenningdreef. Het plan en de omgevingsvergunning voorzien in de nieuwbouw van een Lidl-supermarkt met een bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) van 2.000 m<sup>2</sup> met op de eerste en tweede verdieping 18 appartementen aan de Hoekliedenstraat 1 t/m 35. Rondom het gebouw wordt een parkeervoorziening voor zowel de supermarkt als de appartementen aangelegd. Aldi en Ahold en anderen kunnen zich niet verenigen met deze besluiten, onder meer omdat volgens hen de vestiging van een Lidl-supermarkt in strijd is met de Retailvisie Dronten 2018.</p>

Volledige tekst

202001068/1/R1.

Datum uitspraak: 30 december 2020

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Aldi Vastgoed B.V. en Aldi Ommen B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Aldi), beide gevestigd te Ommen,
2. Ahold Europe Real Estate & Construction B.V., gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad, Albert Heijn B.V., gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad, [appellante A],

gevestigd te Dronten, gemeente Dronten en [appellante B], gevestigd te Swifterbant, gemeente Dronten (hierna tezamen en in enkelvoud: Ahold en anderen), appellanten,

en

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

#### Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Lidl Dronten West (D3002)" gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 12 december 2019 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een supermarkt met 18 appartementen aan de Hoekliedenstraat 1 t/m 35 (oneven) en Beursstraat 14 te Dronten.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Tegen deze besluiten hebben Aldi en Ahold en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 8 oktober 2020 heeft het college het besluit van 12 december 2019 gewijzigd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2020, waar Ahold en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door [gemachtigde B], en de raad en het college, vertegenwoordigd door N.A. Valkenaar, bijgestaan door mr. drs. R.S. Wertheim, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door [gemachtigde C], gehoord.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. Het plangebied is gelegen in het noordwesten van de Kern Dronten, ten noorden van wijkwinkelcentrum Dronten West, tussen de Beursstraat, Koopmansbeurs en Gildepenningdreef. Het plan en de omgevingsvergunning voorzien in de nieuwbouw van een Lidl-supermarkt met een bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) van 2.000 m<sup>2</sup> met op de eerste en tweede verdieping 18 appartementen aan de Hoekliedenstraat 1 t/m 35. Rondom het gebouw wordt een parkeervoorziening voor zowel de supermarkt als de appartementen aangelegd.
2. Aldi en Ahold en anderen kunnen zich niet verenigen met deze besluiten, onder meer omdat volgens hen de vestiging van een Lidl-supermarkt in strijd is met de Retailvisie Dronten 2018.

##### Inhoudsopgave

3. De Afdeling behandelt hierna eerst de ontvankelijkheid van een aantal partijen, vervolgens

gaat de Afdeling in op het relativiteitsvereiste met betrekking tot het beroep van Aldi. Daarna behandelt de Afdeling de beroepsgronden over het bestemmingsplan en tot slot behandelt de Afdeling de beroepsgrond van Ahold en anderen over de omgevingsvergunning. Ontvankelijkheid

4. De raad en het college betwisten dat appellanten ontvankelijk zijn, omdat zij volgens hen geen belanghebbenden zijn bij de bestreden besluiten. In dit verband stellen zij dat de supermarkten [appellante A] en [appellante B] zich op grote afstand bevinden van de locatie waar de ontwikkeling is voorzien, zodat geen sprake is van hetzelfde verzorgingsgebied. Ook betwisten de raad en het college de ontvankelijkheid van Aldi Vastgoed B.V. omdat zij volgens hen slechts een afgeleid belang heeft bij het beroep.

4.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

4.2. Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende.

4.3. [appellante A] exploiteert een Albert Heijn-supermarkt op het adres Dreef 1 te Biddinghuizen. Deze supermarkt bevindt zich op ongeveer 11 km van het plangebied. De Afdeling overweegt dat zich op kortere afstand van het plangebied verschillende supermarkten bevinden, waaronder een Lidl-vestiging in Biddinghuizen. Gelet op deze omstandigheden acht de Afdeling het niet aannemelijk dat [appellante A] als exploitant van die supermarkt en de voorziene Lidl-supermarkt in dezelfde verzorgingsgebieden werkzaam zullen zijn. [appellante A] wordt daarom niet rechtstreeks door de bestreden besluiten in haar belangen geraakt. Om die reden kan [appellante A] niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en is het beroep van Ahold en anderen, voor zover ingesteld door [appellante A], niet-ontvankelijk.

4.4. [appellante B] exploiteert een Albert Heijn-supermarkt op het adres De Poort 10 te Swifterbant. Deze supermarkt bevindt zich op ongeveer 8 km van het plangebied. De Afdeling overweegt dat zich op kortere afstand van het plangebied verschillende supermarkten bevinden, waaronder een Deen en een Albert Heijn. Gelet op deze omstandigheden acht de Afdeling het niet aannemelijk dat [appellante B] en de voorziene Lidl-supermarkt in dezelfde verzorgingsgebieden werkzaam zullen zijn. [appellante B] wordt daarom niet rechtstreeks door de bestreden besluiten in haar belangen geraakt. Om die reden kan [appellante B] niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en is het beroep van Ahold en anderen, voor zover ingesteld door [appellante B], niet-ontvankelijk.

4.5. Aldi Vastgoed B.V. is gevestigd aan de Pascalweg 21 te Culemborg. Uit de stukken is niet naar voren gekomen op welke wijze Aldi Vastgoed B.V. rechtstreeks door de bestreden besluiten in haar belangen wordt geraakt. Aangezien Aldi niet ter zitting is verschenen, is dit belang ook niet nader toegelicht. Gelet hierop is niet gebleken dat Aldi Vastgoed B.V. een eigen en direct belang bij het plan heeft, zodat ervan moet worden uitgegaan dat dit een van Aldi Ommen B.V. afgeleid belang betreft. Aldi Vastgoed B.V. kan daarom niet als

belanghebbende worden aangemerkt als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Het beroep van Aldi, voor zover ingesteld door Aldi Vastgoed B.V., is niet-ontvankelijk.

4.6. De overige appellanten zijn wel ontvankelijk in hun beroep. Voor zover hierna wordt gesproken over Aldi, wordt bedoeld: Aldi Ommen B.V.

Relativiteit ten aanzien van beroepsgronden Aldi

5. Aldi stelt dat in het bestemmingsplan op onjuiste wijze toepassing is gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals neergelegd in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Aldi voert in dat verband aan dat de kwalitatieve behoefte van de komst van een discountsupermarkt in Dronten-West niet is onderbouwd.

Aldi betoogt verder dat de raad ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan heeft opgenomen ten aanzien van de verkeersafwikkeling. In dit verband stelt Aldi dat een discountsupermarkt wordt gerealiseerd zonder dat de noodzakelijke verkeerskundige maatregelen worden getroffen. Ook stelt Aldi dat het plan in onvoldoende parkeergelegenheid voorziet voor de voorziene Lidl-supermarkt.

5.1. De raad en het college stellen dat het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een beoordeling van deze beroepsgronden en verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#).

5.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

5.3. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan 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.

5.4. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#) (r.o. 10.27 tot en met 10.29), heeft overwogen geldt, voor zover de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die bij het besluit belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, het volgende.

5.5. Als zodanige concurrent stelt dat het besluit strijdig is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, dienen daarbij feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het bestreden besluit zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten.

5.6. Relevante leegstand als hiervoor bedoeld wordt niet reeds aangenomen als de voorziene ontwikkeling, die mogelijk wordt gemaakt door een bestemmingsplan of een

omgevingsvergunning, leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand. Niet aannemelijk hoeft te worden gemaakt dat het project zal kunnen leiden tot relevante leegstand van identieke zaken, bijvoorbeeld supermarkten. Voldoende is dat aannemelijk wordt gemaakt dat het project kan leiden tot leegstand van omliggende panden en dat die leegstand relevant kan zijn voor het ondernemingsklimaat in de directe omgeving van de winkel van de concurrent.

5.7. Weliswaar is niet op voorhand uitgesloten dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling kan leiden tot een verminderde vraag en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de supermarkt van Aldi, maar dat is op zichzelf onvoldoende voor het oordeel dat het plan tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Dat is niet anders in het geval de omzetzaling zou leiden tot beëindiging van de supermarkt van Aldi en daardoor tot leegstand van de bij haar in gebruik zijnde bedrijfsgebouwen. Gesteld noch gebleken is dat het bedrijfsgebouw van Aldi dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft dat andersoortig gebruik, al dan niet door transformatie, niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Voorts doet zich niet de situatie voor dat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van de supermarkt van Aldi leegstand zal ontstaan.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Gelet hierop strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro naar het oordeel van de Afdeling in dit geval kennelijk niet tot de bescherming van de belangen van Aldi en dient deze beroepsgrond dan ook buiten beschouwing te blijven.

5.8. De supermarkt van Aldi aan de Schans 51 te Dronten ligt op een afstand van ongeveer 2 km van het plangebied. Niet aannemelijk is daarom dat een eventuele gebrekkige verkeersafwikkeling en een eventueel tekort aan parkeerplaatsen ten gevolge van het plan en het besluit van 12 december 2019 bij het perceel van Aldi tot overlast zullen leiden. Gelet hierop strekt de norm waarop zij zich beroept kennelijk niet tot bescherming van haar belangen. Dit betekent dat de beroepsgronden van Aldi ten aanzien van de verkeersafwikkeling en parkeerplaatsen op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kunnen leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten. De Afdeling zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

De beroepen tegen het bestemmingsplan

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De

raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Retailvisie Dronten 2018

7. Aldi en Ahold en anderen betogen dat de komst van de Lidl-supermarkt in strijd is met de Retailvisie Dronten 2018 (hierna: de Retailvisie). Volgens hen draagt de ontwikkeling van een discountsupermarkt niet kwalitatief bij aan de boodschappenstructuur en behelst de uitbreiding van een nieuwe supermarkt met 1.200 m<sup>2</sup> verkoopvloeroppervlakte (hierna: vvo) meer dan een beperkte kwantitatieve uitbreiding. Ahold en anderen stellen in dit verband, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:624](#), onder 5.7, dat de specifieke eisen die een initiatiefnemer heeft geen reden zijn om af te wijken van gemeentelijk beleid.

7.1. De Afdeling zal zich ten aanzien van deze beroepsgrond niet uitspreken over de vraag of artikel 8:69a Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat. Dit vanwege het volgende.

7.2. In de Retailvisie staat: "Aangezien de uitbreidingsruimte beperkt is moet primair worden ingezet op het optimaliseren van de huidige structuur en consumentenverzorging. In de visie wordt een beperkte kwantitatieve uitbreiding niet uitgesloten, mits de effecten van deze uitbreiding positief bijdragen aan een duurzame boodschappenstructuur en consumentenverzorging."

7.3. De raad heeft toegelicht dat de Retailvisie de theoretisch ideale boodschappenstructuur weergeeft, waarin inderdaad geen discountsupermarkt staat weergegeven. De raad heeft ook aangegeven dat bij figuur 2.1 van de Retailvisie het volgende staat opgemerkt: "Dit plaatje moet worden beschouwd als de meest ideale structuur, zonder dat rekening is gehouden met de feitelijke situatie en autonome ontwikkelingen. Belangrijke ontwikkeling is wat dat betreft de komst van een discountsupermarkt in Dronten-West, waarvoor vergaande plannen zijn uitgewerkt en waarvoor een bestemmingsplanprocedure wordt voorbereid en nog besluitvorming door de gemeenteraad gaat plaatsvinden. Deze ontwikkeling is buiten deze ideale supermarktstructuur gelaten, maar mag niet onvermeld blijven." In het bijschrift bij figuur 2.1 valt daarnaast te lezen: "De ontwikkeling van de komst van een discountsupermarkt naar Dronten-West is buiten het figuur gelaten." Verder valt op pagina 8 van de Retailvisie te lezen: "Een discountsupermarkt is voornemens zich te vestigen in Dronten-West. Het college van burgemeester en wethouders staat positief tegenover het initiatief, maar heeft wel voorwaarden gesteld, zoals een maximale omvang (maximaal 1.200 m<sup>2</sup> vvo) en dat appartementen gerealiseerd moeten worden."

De ontwikkeling van een Lidl supermarkt met een vvo van 1.200 m<sup>2</sup>, in combinatie met appartementen in het winkelcentrum Dronten-West is volgens de raad op basis van de Retailvisie dan ook passend en betreft een kwalitatieve aanvulling op het bestaande winkelaanbod voor de dagelijkse voorzieningen.

7.4. Gelet op hetgeen bij figuur 2.1 van de Retailvisie staat omschreven, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de voorziene Lidl-vestiging binnen de Retailvisie past.

Voor zover Ahold en anderen verder op de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:624](#), onder 5.7, hebben gewezen ter onderbouwing van de stelling dat de specifieke eisen van een initiatiefnemer geen reden vormen voor afwijking van het gemeentelijke beleid, wat daar overigens van zij, overweegt de Afdeling dat er in dit geval geen sprake is van strijd met gemeentelijk beleid, waardoor aan dit betoog niet kan worden toegekomen.

Het betoog slaagt niet.

Gemeentelijk detailhandelsbeleid en provinciaal beleid

8. Voor zover Aldi stelt dat de voorziene Lidl-supermarkt in strijd is met het detailhandelsbeleid van de gemeente Dronten, alsmede met het provinciaal beleid van de provincie Flevoland, heeft zij die stelling niet nader gemotiveerd. Alleen al om die reden ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de bestreden besluiten om die redenen vernietigd zouden moeten worden.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

9. Ahold en anderen stellen dat de verkeershinder, die volgens hen gepaard zal gaan met de voorziene Lidl-supermarkt, is onderschat. Een belangrijke oorzaak van de onderschatting is volgens hen de reductiefactor van 25% in het rapport van Mobycon "Verkeerskundige toets Beursstraat" van 20 september 2019, dat is opgesteld in opdracht van de gemeente Dronten. In dit verband voeren zij aan dat het geen reële aanname is dat één op de vier bezoekers van Lidl ook naar Albert Heijn gaat. Ahold en anderen stellen verder dat de meest recente CROW-publicatie niet voorziet in een reductiefactor, zodat de raad hier volgens hen ook geen rekening mee had mogen houden.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een reductiefactor van 25% reëel is, omdat een deel van het verkeer van en naar de voorziene Lidl-supermarkt tevens een bezoek zal brengen aan de al aanwezige winkelvoorzieningen. Een reductiefactor van 25% is daarbij als worst case-scenario gehanteerd. In de CROW-publicatie 272 "Verkeersgeneratie voorzieningen - kengetallen gemotoriseerd verkeer" wordt voor zaterdagen een reductiefactor van 30% voor gecombineerde bezoeken tussen twee supermarkten gehanteerd en voor werkdagen 50%. 25% is om die reden minder streng dan de voorgestelde reductiefactoren in de CROW-publicatie, aldus de raad.

9.2. De Afdeling stelt vast dat de Albert Heijn-supermarkt onmiddellijk aan het plangebied grenst. De in de verkeersstudie van Mobycon toegepaste correctie van 25% op de kencijfers voor een grote supermarkt op deze locatie is toegepast in verband met die nabijheid van de Albert Heijn-supermarkt. Deze correctie is gebaseerd op de CROW-publicatie 272. Volgens deze publicatie is de totale verkeersgeneratie niet gelijk aan de som van de verkeersgeneraties van de afzonderlijke supermarkten, wanneer twee (of meer) supermarkten in elkaars directe omgeving liggen. Als de supermarkten qua grootte niet te veel van elkaar verschillen (maximaal een factor 4), dan zal van het totale aantal klanten circa 30% op werkdagen en circa 50% op zaterdagen ook de nabij gelegen supermarkt bezoeken. Het enkele feit dat de meest recente CROW-publicatie niet voorziet in een reductiefactor, maakt niet dat deze reductiefactor niet toegepast kan worden door de raad. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college niet van de gecorrigeerde cijfers hadden mogen uitgaan.

Het betoog slaagt niet.

#### Verkeersveiligheid fietsers

10. Ahold en anderen stellen dat de toename van het personenautoverkeer en het bevoorradingsverkeer als gevolg van de voorziene Lidl-supermarkt tot een onveilige situatie zullen leiden voor fietsers. In dit verband stellen zij dat de verkeersveiligheid vergroot zou worden indien voorzien zou worden in een gescheiden fietspad.

10.1. De Afdeling zal zich ten aanzien van deze beroepsgrond niet uitspreken over de vraag of artikel 8:69a Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat. Dit vanwege het volgende.

10.2. De Afdeling stelt vast dat het plan voorziet in gronden met de bestemming "Verkeer-Verblijf". Deze bestemming laat voldoende ruimte om ter plaatse te voorzien in twee fietsstroken. Voor zover Ahold en anderen menen dat het plan had moeten voorzien in een nadere uitwerking van die bestemming, overweegt de Afdeling dat dit een uitvoeringsaspect betreft dat, waar nodig, met een verkeersbesluit geregeld wordt. Uitvoeringsaspecten kunnen niet in deze bestemmingsplanprocedure aan bod komen.

Het betoog slaagt niet.

#### Laden- en lossen

11. Ahold en anderen betogen – dat de vrachtwagens die de Albert Heijn en de Lidl zullen bevoorraden, elkaar zullen hinderen bij het inrijden en terugsteken in de laad- en losplaats.

11.1. In de plantoelichting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat, hoewel een toename van verkeersbewegingen niet is uitgesloten, niet te verwachten is dat dit zal leiden tot verkeershinder. De raad licht toe dat het vrachtverkeer straks alleen nog via de nieuwe ontsluiting van de Gildepenningdreef/Koopmansbeurs zal rijden. Aan de Koopmansbeurs zijn de laad- en loslocaties van zowel de Albert Heijn als de Lidl gesitueerd. De Koopmansbeurs in oostelijke richting wordt éénrichtingsweg, die uitsluitend toegankelijk zal zijn voor vrachtwagens, zodat daar geen personenauto's kunnen rijden. Bovendien is er volgens de raad op de Koopmansbeurs tussen de Albert Heijn en de voorziene Lidl meer dan voldoende ruimte voor bevoorradend vrachtverkeer. Er kunnen volgens de raad twee vrachtwagens tegelijk lossen bij Albert Heijn en Lidl en ook tegelijk wegrijden. Er kan volgens de raad hooguit een kort wachtmoment zijn, bijvoorbeeld wanneer een vrachtwagen van de Lidl arriveert en op datzelfde moment een vrachtwagen van Albert Heijn de Koopmansbeurs is ingereeden en terugsteekt, het laad- en losdok van Albert Heijn in. De raad heeft verder toegelicht dat er zich in het centrum van Dronten een Deen en een Jumbo in elkaars directe nabijheid bevinden. Ook daar moeten vrachtwagens terugsteken, maar ondanks het feit dat de ruimte daar veel beperkter is, zijn daar tot op heden nooit problemen met laden en lossen geweest, aldus de raad.

Gelet op de gegeven toelichting van de raad ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de verkeerssituatie voor de Albert Heijn-vestiging aan de Beursstraat bij de afwikkeling van het vrachtverkeer onevenredig zal verslechteren door de komst van de Lidl-vestiging.

Het betoog slaagt niet.

#### M.e.r.-beoordeling

12. Ahold en anderen betogen dat een integrale onderbouwing van de milieugevolgen ten



onrechte ontbreekt. In dit verband stellen Ahold en anderen grote hinder te zullen ondervinden van de milieugevolgen vanwege de ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet, met name op het gebied van parkeeroverlast, overlast voor laden en lossen en een aanzienlijke intensivering van het autoverkeer in de directe nabijheid van de supermarkt.

12.1. De raad stelt dat uit de "Aanmeldnotitie vormvrije m.e.r.-beoordeling nieuwbouw Lidl Dronten" (hierna: de meldnotitie) blijkt dat geen m.e.r. benodigd is. Er is volgens de raad in de meldnotitie niet volstaan met een opsomming van de sectorale milieugevolgen, maar ook ingegaan op de cumulatie van de effecten. In de notitie is voorts ingegaan op de criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn zoals de kenmerken van het project/de activiteit, de plaats van het project/de activiteit en de kenmerken van het potentiële effect.

12.2. In paragraaf 4.8.2 van de plandoelichting staat: "Voor de ontwikkeling is een meldnotitie vormvrije m.e.r.-beoordeling opgesteld. De conclusie van deze vormvrije m.e.r.-beoordeling is dat de milieueffecten als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling beperkt zijn en dat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid die het opstellen van een plan-m.e.r. noodzakelijk maakt."

In de meldnotitie staat: "Voor de beoordeling van eventuele belangrijke nadelige milieugevolgen van de voorgenomen activiteit moet, daar waar opportuun, rekenschap worden gegeven aan de volgende zaken:

Het bereik van het effect (geografische zone en de grootte van de getroffen bevolking); Het grensoverschrijdende karakter van het effect; De waarschijnlijkheid van het effect; De duur, frequentie en de onomkeerbaarheid van het effect. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat de ontwikkeling op de relevante milieuaspecten verkeer, geluid, luchtkwaliteit, water, bodem, ecologie, programmatische aanpak stikstof (PAS) geen belangrijke structurele nadelige en onomkeerbare milieugevolgen met zich meebrengt. De ontwikkeling gaat wel gepaard met tijdelijke hinder als gevolg van bouwwerkzaamheden, maar deze zullen na afronding volledig vervallen. [...]. De vormvrije m.e.r.-beoordeling maakt duidelijk dat de milieueffecten als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling beperkt zijn en dat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid die het opstellen van een plan-m.e.r. noodzakelijk maakt."

12.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#)) betekent het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit.

12.4. Uit de stukken blijkt dat de raad in het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 28 juni 2018 op basis van de meldnotitie heeft bepaald dat geen milieueffectrapport (MER) behoeft te worden opgesteld, omdat de omvang van het project kleiner is dan de drempelwaarden en dat een m.e.r.-beoordeling volstaat. Uit de meldnotitie en uit paragraaf 4.8.2 van de plandoelichting blijkt dat er als gevolg van de ontwikkeling binnen het plangebied, gelet op de kenmerken van het plan, het plangebied en de kenmerken van de potentiële effecten, geen belangrijke negatieve milieugevolgen zullen optreden. Ahold en anderen hebben niet onderbouwd welke gevolgen voor het milieu van de voorziene Lidl-supermarkt in de m.e.r.-beoordeling van het voorliggende plan en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken niet zouden zijn onderkend.

12.5. De Afdeling ziet in wat door Ahold en anderen is aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bovenstaande bevindingen voor onjuist moeten worden gehouden. Er

bestaat dan ook geen grond om het vermelde in de m.e.r.-beoordeling in zoverre niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van Ahold en anderen tegen de omgevingsvergunning

Parkeerplaatsen

13. Ahold en anderen betogen dat er in de omgevingsvergunning van 12 december 2019 in te weinig parkeerplaatsen ten behoeve van de voorziene Lidl-supermarkt wordt voorzien. In dit verband stellen zij dat ten onrechte bij de berekening van het aantal benodigde parkeerplaatsen niet is uitgegaan van een discountsupermarkt, maar van een supermarkt die tussen discount en full-service in zit. Dit is volgens Ahold en anderen in strijd met artikel 10.1 van de planregels. Ook met het gewijzigde besluit van 8 oktober 2020 wordt nog steeds in te weinig parkeerplaatsen voorzien volgens Ahold en anderen. In dit verband hebben zij ter zitting betoogd dat de aan huis gebonden beroepen ten onrechte niet zijn meegenomen.

13.1. Aan het besluit van 12 december 2019 is onder meer een parkeerbalans ten grondslag gelegd. Daarin is berekend dat voor de Lidl 117 parkeerplaatsen nodig zijn. Daarbij is uitgegaan van een omvang van 2.000 m<sup>2</sup> bvo en een parkeernorm van 5,85 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo. Het college heeft de norm van 5,85 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo bepaald door het gemiddelde te nemen van de minimale parkeernorm van 5,2 en de maximale parkeernorm van 6,5 die in de Nota parkeernormen Dronten 2016 worden gehanteerd voor een full-service supermarkt (laag en middellaag prijsniveau). Met de vergunde 120 parkeerplaatsen wordt volgens het college daarom in voldoende parkeerplaatsen voorzien.

13.2. Met de wijziging van het besluit op 8 oktober 2020 zijn, op verzoek van [vergunninghoudster], twee van de omgevingsvergunning deel uitmakende tekeningen vervangen door een nieuwe tekening. Daarop zijn 135 parkeerplaatsen ingetekend ten behoeve van de voorziene Lidl-supermarkt. Hierbij is alsnog uitgegaan van een discountsupermarkt. Het college heeft toegelicht dat als wordt uitgegaan van een discountsupermarkt voor de voorziene Lidl 130 parkeerplaatsen nodig zijn. Daarbij is uitgegaan van een omvang van 2.000 m<sup>2</sup> bvo en een parkeernorm van 6,5 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo, die in de Nota parkeernormen Dronten 2016 wordt gehanteerd voor een discountsupermarkt.

13.3. Het besluit van 8 oktober 2020 is een besluit dat het besluit van 12 december 2019 gedeeltelijk wijzigt en is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onderdeel van dit geding.

Artikel 6:19, eerste lid, van Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

13.4. Het beroep van Ahold en anderen wordt geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 8 oktober 2020. Nu dat besluit niet geheel aan het beroep van Ahold en anderen tegemoet komt, hebben zij belang bij dit besluit en heeft het beroep daarop mede betrekking. Met betrekking tot Aldi stelt de Afdeling vast dat in het besluit van 8 oktober 2020 volledig tegemoet is gekomen aan haar beroep. Tegen dat besluit is op grond van artikel 6:19 van de Awb dan ook voor haar geen beroep van rechtswege ontstaan.

13.5. Artikel 10.1 van de planregels luidt:

"a. Een bouwwerk, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, kan niet

worden gebouwd of gebruikt wanneer op het bouwperceel of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden;

b. Bij een omgevingsvergunning wordt aan de hand van de Nota Parkeernormen Dronten 2016, of het meeste actuele gemeentelijke parkeerbeleid zoals deze geldt ten tijde van de aanvraag, bepaald of sprake is van voldoende parkeergelegenheid;

c. Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in sub a en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie ter plaatse."

13.6. Ten aanzien van het besluit van 8 oktober 2020 overweegt de Afdeling als volgt. Omdat uit de Nota parkeernormen Dronten 2016 volgt dat moet worden uitgegaan van een parkeernorm van 6,5 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bvo, heeft het college, uitgaande van een discountsupermarkt, terecht gesteld dat bij een omvang van 2.000 m<sup>2</sup> bvo, 130 parkeerplaatsen nodig zijn. Nu uit de tekeningen blijkt dat op het terrein 135 parkeerplaatsen zijn ingetekend en niet in geschil is dat deze gerealiseerd kunnen worden, is de Afdeling van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat ten behoeve van de voorziene Lidl-supermarkt kan worden voorzien in voldoende parkeerplaatsen. Van strijd met artikel 10.1 van de planregels is dan ook niet gebleken.

13.7. Voor zover Ahold en anderen nog belang hebben bij een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 12 december 2019 overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling merkt op dat, ook indien was uitgegaan van het gemiddelde van een discountsupermarkt en een full-servicesupermarkt, er met de vergunde 120 parkeerplaatsen in voldoende parkeerplekken was voorzien. [vergunninghoudster] heeft toegelicht dat in de voorziene Lidl-supermarkt een eigen bakkerij-afdeling, waar brood wordt afgebakken, aanwezig zal zijn. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet onjuist gehandeld door voor de Lidl-supermarkt in het besluit van 12 december 2019 uit te gaan van het gemiddelde van een discountsupermarkt en een full-servicesupermarkt. Het betoog van Ahold en anderen, dat het college bij het besluit van 12 december 2019 van een te klein aantal parkeerplaatsen is uitgegaan, slaagt niet.

13.8. Voor zover Ahold en anderen voor het eerst ter zitting hebben betoogd dat voor de parkeerbehoefte van de voorziene appartementen ten onrechte niet de aan huis gebonden beroepen zijn meegenomen in de berekende aantallen parkeerplaatsen, overweegt de Afdeling als volgt.

Ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere stellingen of argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Van zodanige strijd is sprake, indien de nadere stellingen of nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Niet gebleken is dat Ahold en anderen zich niet in een eerder stadium op dit nadere standpunt hebben kunnen stellen. De Afdeling zal een inhoudelijke bespreking van dit betoog, wegens strijd met een goede procesorde, dan ook achterwege laten.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

14. Zoals vermeld in overweging 4.5 is het beroep van Aldi, voor zover ingesteld door Aldi Vastgoed B.V., niet-ontvankelijk.

Het beroep van Aldi tegen het besluit van 12 december 2019 en het besluit van 28 november 2019, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

15. Zoals vermeld in overwegingen 4.3 en 4.4 is het beroep van Ahold en anderen, voor zover ingesteld door [appellante A] en [appellante B], niet-ontvankelijk. Het van rechtswege ontstane beroep van Ahold en anderen, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van 8 oktober 2020, is ongegrond. Het beroep van Ahold en anderen, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van 12 december 2019 is ongegrond. Het beroep van Ahold en anderen, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van 28 november 2019, is ongegrond.

Proceskosten

16. Voor een proceskostenvergoeding bestaat, mede gelet op hetgeen in overweging 13.7 is overwogen, geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Aldi niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door Aldi Vastgoed B.V.;

II. verklaart het beroep van Ahold en anderen niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [appellante A] en [appellante B];

III. verklaart de beroepen van Ahold en anderen en Aldi, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten van 12 december 2019 ongegrond;

IV. verklaart het van rechtswege ontstane beroep van Ahold en anderen, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten van 8 oktober 2020 tot wijziging van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten van 12 december 2019, ongegrond;

V. verklaart de beroepen van Ahold en anderen en Aldi, voor zover ontvankelijk, tegen het besluit van de raad van de gemeente Dronten van 28 november 2019, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. Schueler, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 december 2020

91-928.