

BESLUIT WEIGERING OMGEVINGSVERGUNNING

Op 22 december 2023 hebben wij een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ontvangen van:

Naam aanvrager:	
Adres aanvrager:	
Ontvangen op:	22 december 2023
Locatie activiteit(en):	Past. Debijestraat ong., Hegelsom
Kadastrale locatie:	HOR01, sectie M, nummer 4113 gedeeltelijk
Betreft:	realiseren van een supermarkt
Zaaknummer:	Z2023-00003745
Datum ontwerpbesluit:	10 december 2024
Datum verzending ontwerpbesluit:	3 januari 2025
Datum besluit:	22 april 2025

Bevoegd gezag

Gelet op de projectbeschrijving en op het bepaalde in hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de daarbij horende bijlage, zijn wij het bevoegd gezag om een besluit te nemen op de aanvraag voor de omgevingsvergunning.

Wij besluiten de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

In de onderdelen van dit besluit hebben wij een en ander uitgewerkt.

Horst, 22 april 2025

Burgemeester en Wethouders van Horst aan de Maas,

De burgemeester,

drs. R.F.T. Palmen

De secretaris,

drs. H. Mensink

Onderdelen van dit besluit:

1. Niet vergunde activiteiten
2. Procedure
3. Zienswijzen
4. Overwegingen
5. Rechtsmiddelen
6. Bijlagen bij het besluit

1. Niet vergunde activiteiten

Wij hebben besloten om de omgevingsvergunning te weigeren voor alle onderdelen van de aanvraag, zijnde de volgende in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) omschreven activiteiten:

- Het bouwen van een bouwwerk (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, lid 1, sub a);
- Het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, lid 1, sub c).

Vergunningplicht

De aanvraag is getoetst aan bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In deze bijlage zijn (bouw)activiteiten opgenomen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is. Gebleken is dat uw aanvraag omgevingsvergunningplichtig is.

2. Procedure

De weigering van de omgevingsvergunning is met de uitgebreide procedure voorbereid. Deze procedure is beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De termijn waarbinnen wij op deze aanvraag moeten hebben beslist bedraagt 6 maanden.

Regionale afstemming

Het bouwplan is niet afgestemd binnen de regio omdat initiatieven, die niet passend zijn en waaraan geen (principe-)medewerking wordt verleend, niet worden voorgelegd aan de regio.

Verklaring van geen bedenkingen

Op grond van het raadsbesluit van 20 oktober 2015 is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 2.27 Wabo en artikel 6.5 Besluit omgevingsrecht (Bor) alleen noodzakelijk uitsluitend voor de in dat besluit aangewezen categorieën van gevallen. Een verklaring van geen bedenkingen is niet noodzakelijk omdat het bouwplan een ontwikkeling betreft die wel concreet in een visie is afgekaderd, in die zin dat supermarkten van deze omvang niet passend zijn in een kleinere kern.

Voorgenomen weigering

Het voornemen om de omgevingsvergunning te weigeren is meerdere malen met de aanvrager besproken waaronder ook tijdens een locatiebezoek op 14 november 2024. In de met de aanvrager gevoerde gesprekken zijn geen belangen, feiten of omstandigheden naar voren gebracht, die aanleiding geven tot een ander oordeel.

3. Zienswijzen

Vanaf 4 januari 2025 tot en met 14 februari 2025 heeft het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning ter inzage gelegen. Iedereen heeft de gelegenheid gehad om een zienswijze naar voren te brengen.

Wij hebben twee zienswijzen ontvangen. De zienswijzen en onze reactie daarop zijn opgenomen in het bij dit besluit behorende 'Zienswijzenrapport'.

De ingebrachte zienswijzen hebben geen gevolgen voor het besluit. Besloten is om de ingediende zienswijzen ongegrond te verklaren.

4. Overwegingen

Hoe we tot ons besluit zijn gekomen, motiveren wij hieronder (artikel 3:46 en artikel 3:47 Algemene wet bestuursrecht)

OVERWEGINGEN ACTIVITEIT HET BOUWEN VAN EEN BOUWWERK

Wettelijke grondslag

In artikel 2.10, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is aangegeven wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit wordt geweigerd. De omgevingsvergunning mag slechts worden geweigerd als het project in strijd is met de relevante bepalingen van het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand, de relevante bepalingen van het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening van de gemeente. Bij het nemen van het besluit op deze aanvraag hebben wij het volgende overwogen.

Bestemmingsplan

Op de onderhavige locatie gelden de bestemmingsplannen 'Buitengebied Horst aan de Maas', 'Buitengebied Horst aan de Maas, herziening 2020', 'Veegplan 2021', 'parapluplan Internationale werknemers Horst aan de Maas 2021' en 'Herbepengrenzing glastuinbouwconcentratiegebied Horst aan de Maas 2023'. Op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' is de locatie bestemd als 'Agrarisch met waarden – Agrarisch onderzoekscentrum' met een bouwvlak, de maatvoering 'maximum aantal wooneenheden :0'. Verder geldt de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' en zijn de gebiedsaanduidingen 'overige zone – kampen', 'overige zone - ontwikkelingsgebied glastuinbouw' en 'milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied Venloschol' van toepassing. Door de vaststelling van het bestemmingsplan 'Herbepengrenzing glastuinbouwconcentratiegebied Horst aan de Maas 2023' is bepaald dat de aanduiding 'ontwikkelingsgebied glastuinbouw', zoals deze was opgenomen in het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' is vervallen. De verbeeldingen en de planregels behorend bij de overige voor de locatie geldende bestemmingsplannen hebben geen gevolgen voor de toetsing van het plan.

Het bouwplan is in strijd met de bestemming 'Agrarisch met waarden – Agrarisch onderzoekscentrum' omdat er op grond van artikel 4.1 van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' op de betreffende locatie geen supermarkt is toegestaan.

De overwegingen ten aanzien van de strijdigheid zijn opgenomen in onderdeel 'het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan' van dit besluit.

Redelijke eisen van welstand

Wij hebben het bouwplan niet voor een welstandsadvies voorgelegd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit omdat er sprake is van een bouwwerk dat strijdig is met het bestemmingsplan waarbij wij besloten hebben om voor de supermarkt niet af te wijken van het bestemmingsplan. Die strijdigheid met het bestemmingsplan is op grond van artikel 2.10, sub c Wabo voldoende om de omgevingsvergunning te kunnen weigeren.

Bouwbesluit 2012

Wij hebben niet getoetst of het voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012 omdat er sprake is van een bouwwerk dat strijdig is met het bestemmingsplan waarbij wij niet voornemens zijn om voor de supermarkt af te wijken van het bestemmingsplan. Die strijdigheid met het bestemmingsplan is op grond van artikel 2.10, sub c Wabo voldoende om de omgevingsvergunning te kunnen weigeren.

Bouwverordening

De Bouwverordening Horst aan de Maas is niet aanvullend van toepassing op dit bouwplan. Het bouwplan is dan ook niet getoetst aan de bepalingen uit deze bouwverordening.

OVERWEGINGEN ACTIVITEIT HET GEBRUIKEN VAN GRONDEN OF BOUWWERKEN IN STRIJD MET EEN BESTEMMINGSPLAN

Beoordeling ruimtelijk kader

Op de onderhavige locatie gelden de bestemmingsplannen 'Buitengebied Horst aan de Maas', 'Buitengebied Horst aan de Maas, herziening 2020', 'Veegplan 2021', 'Parapluplan Internationale werknemers Horst aan de Maas 2021' en 'Herbepenging glastuinbouwconcentratiegebied Horst aan de Maas 2023'. Op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' is de locatie bestemd als 'Agrarisch met waarden – Agrarisch onderzoekscentrum' met een bouwvlak, de maatvoering 'maximum aantal wooneenheden :0'. Verder geldt de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' en zijn de gebiedsaanduidingen 'overige zone – kampen', 'overige zone - ontwikkelingsgebied glastuinbouw' en 'milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied Venloschol' van toepassing. Door de vaststelling van het bestemmingsplan 'Herbepenging glastuinbouwconcentratiegebied Horst aan de Maas 2023' is bepaald dat de aanduiding 'ontwikkelingsgebied glastuinbouw', zoals deze was opgenomen in het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' is vervallen. De verbeeldingen behorend bij de overige voor de locatie geldende bestemmingsplannen hebben geen gevolgen voor de toetsing van het plan.

Strijdigheid

Het plan voor het realiseren van een supermarkt is in strijd met artikel 4.1 en 4.2 van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas'. Op grond van het bepaalde in artikel 4.1 zijn de voor 'Agrarisch met waarden – Agrarisch onderzoekscentrum' aangewezen gronden alleen bestemd voor agrarische onderzoekscentra, educatie, horeca I, ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 1', wonen in een bedrijfswoning, wonen in een bedrijfswoning met bijbehorende tuin door een derde ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen-plattelandswoning'. En vervolgens is in artikel 4.2.1, onder a van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' bepaald dat op de gronden als bedoeld in artikel 4.1 uitsluitend gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten behoeve van de bestemming mogen worden gebouwd. Het bestemmingsplan biedt geen mogelijkheid voor de bouw van een supermarkt.

Mogelijkheden om de strijdigheid op te heffen

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is bepaald dat het alleen mogelijk is aan een afwijking van het bestemmingsplan mee te werken als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, en:

1. het bestemmingsplan dit zelf mogelijk maakt (binnenplanse afwijking);
2. het Besluit omgevingsrecht (Bor) vergunningverlening mogelijk maakt (kleine buitenplanse afwijking);
3. het besluit op het bouwplan een goede ruimtelijke onderbouwing inhoudt (buitenplanse afwijking met uitgebreide procedure).

Strijdig gebruik (uitgebreide buitenplanse afwijking)

Uitgebreide buitenplanse afwijking

Het bestemmingsplan voorziet niet in een binnenplanse afwijkmogelijkheid om bovengenoemde strijdigheid op te heffen. Ook het Besluit omgevingsrecht biedt geen mogelijkheid om medewerking te verlenen aan de aanvraag. Daarom resteert de mogelijkheid om met toepassing van de uitgebreide afwijkingsprocedure de strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen. Hierbij is vereist dat het bouwplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en is voorzien van een ruimtelijke onderbouwing (artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo).

Beoordeling afwijkmogelijkheid

Gelet op het bepaalde in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3° Wabo kan een omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo, indien de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Hierbij is het volgende overwogen.

a. De supermarkt voldoet niet aan de uitgangspunten van het collegeprogramma 2022 – 2026

Horst aan de Maas in balans. Dat is de slogan van het collegeprogramma voor de huidige coalitieperiode. Dit programma is een verdieping op het hoofdlijnenakkoord 2022-2026 van de gemeente Horst aan de Maas. In hoofdstuk 5 "een toekomstbestendige en innovatieve economie" van het collegeprogramma is opgenomen dat we streven naar een levendig centra, waarbij detailhandel een van de pijlers is om dit te realiseren. Het realiseren van een supermarkt van deze maat en schaal aan de rand van de kern Hegelsom draagt hier niet aan bij. Met het realiseren van supermarkten buiten de hoofdwinkelstructuur komt het voorzieningenniveau in de dagelijkse voorzieningencentra van Horst en Sevenum onder druk te staan. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de vitaliteit en het toekomstperspectief van deze twee centra.

b. De supermarkt is niet in overeenstemming met de grondhouding vanuit de Structuurvisie Horst aan de Maas

Het projectgebied is in de op 9 april 2013 door de gemeenteraad vastgestelde Structuurvisie Horst aan de Maas' aangewezen als deelgebied 7b 'Locatie perifere detailhandel'. Voor dit deelgebied geldt in beginsel een positieve grondhouding voor 'uitbreiding solitaire bedrijven'. Echter, geldt dit niet voor het realiseren van een supermarkt omdat op bladzijde 39 van de Structuurvisie Horst aan de Maas nader ingegaan wordt op wat perifere detailhandel inhoudt.

Daarbij is perifere detailhandel gedefinieerd als bouwmarkt, tuincentrum, woonwinkel, sanitair, keukens en detailhandel in ABC-goederen. Dit zijn verkooppunten die vanwege de omvang en de aard van de artikelen een groot oppervlak nodig hebben (en daarom niet in de aangewezen winkelconcentratiegebieden gevestigd kunnen worden). Een supermarkt valt volgens deze definitie en jurisprudentie niet onder perifere detailhandel. In de Structuurvisie is in het kader van detailhandel en supermarkten opgenomen dat er in dorpen ruimte moet zijn voor kleinschalige initiatieven. Beleidsmatig ligt de nadruk op detailhandel en supermarkten die passen binnen het verzorgingsfunctie van de eigen kern. Het realiseren van een (regionale) supermarkt van 1.400m² winkelvloeroppervlakte kan niet meer aangemerkt worden als kleinschalig en past daardoor niet in de kleine kern Hegelsom. De supermarkt heeft met deze omvang een groter verzorgingsgebied (nodig) dan de kern Hegelsom. De beoogde locatie is niet noodzakelijk voor de leefbaarheid van Hegelsom en drukt op de huidige kernwinkelgebieden. Dit kan resulteren in leegstand. Inwoners kunnen binnen aanvaardbare reistijd (5 minuten autoreistijd) de boodschappen doen in Horst centrum.

c. De supermarkt is niet in overeenstemming met de regionale detailhandelsvisie Noord-Limburg

De regio zet in op het behoud en versterking van de bestaande detailhandelsstructuur. Nieuwe grootschalige ontwikkelingen dienen minimaal bij te dragen aan het behoud van de bestaande regionale detailhandelsstructuur en indien mogelijk de structuur te versterken. Het bouwplan voor de supermarkt past niet bij dit uitgangspunt, omdat sprake is van een solitaire ontwikkeling buiten de bestaande detailhandelsstructuur. De regio zet in op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Deze kwaliteit wordt vooral bepaald door de meerwaarde die een ontwikkeling heeft voor de bestaande detailhandelsstructuur. Ook hier voorziet het bouwplan voor de supermarkt niet in, aangezien de locatie geen onderdeel uitmaakt van de bestaande detailhandelsstructuur.

De regio faciliteert innovatie en dynamiek in de vorm van nieuwe innovatieve winkelconcepten. Uit de planomschrijving blijkt niet dat sprake is van een nieuw innovatief winkelconcept dat duidelijk onderscheidend is. Het initiatief is gericht op een reguliere fullservice supermarkt, die qua aard en omvang een regionale verzorgingsfunctie heeft. Dit is onvoldoende onderscheidend ten opzichte van het bestaande supermarktaanbod.

De regio faciliteert schaalvergroting op de juiste plekken, met als voorwaarde concentratie van de grootschalige winkels in de regionale detailhandelsstructuur. Zoals eerder aangegeven past de aard en daarmee regionale aantrekkingskracht van het planinitiatief niet bij de aard van de kern Hegelsom (lokaal). Bovendien is er geen sprake van concentratie, maar van een solitaire ontwikkeling buiten de detailhandelsstructuur.

d. De supermarkt is niet in overeenstemming met de Detailhandelsstructuurvisie

Uit de aangeleverde documenten blijkt dat er geen onderzoek is gedaan naar de haalbaarheid vanuit de gemeentelijke Detailhandelsstructuurvisie uit 2008.

Het gemeentelijk detailhandelsbeleid onderstreept het belang van de supermarkten in het centrum van Horst: "De supermarkten aan de buitenkanten zorgen voor een voldoende toestroom van passanten, waar ook de overige winkels van profiteren." (p.25). Het detailhandelsbeleid van de gemeente legt daarmee een duidelijke focus op concentratie van winkels in het centrum van de kern Horst.

Hoewel de gemeente het behoud van detailhandel in kleine kernen als wenselijk ziet in het kader van de leefbaarheid, is ook aangegeven dat dit in verhouding moet staan met de verzorgingsfunctie van de kern, het draagvlak en daarmee de relatie met andere locaties in de detailhandelsstructuur, met name het centrum. In deze context is het planinitiatief niet passend. Het betreft immers een supermarkt die, gezien de omvang en ligging, een aanzienlijk deel van de omzet van buiten de kern Hegelsom zal aantrekken. De gegeven onderbouwing dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn op de hoofdwinkelstructuur volgen wij niet.

Wij verwachten juist, onderbouwd door een extern ingewonnen advies, dat er wel negatieve gevolgen op de hoofdwinkelstructuur zijn door het toevoegen van een solitaire supermarkt die beleidsmatig niet past, waarvoor er onvoldoende kwantitatieve marktruimte is en die niet voorziet in een aanvullende kwalitatieve behoefte (het aanbod wordt niet op een onderscheidende manier vergroot/verbreed).

e. *De ladder duurzame ontwikkeling is niet goed onderbouwd: er zijn wel effecten te verwachten op de hoofdwinkelstructuur*

Aangezien de locatie voor de supermarkt buiten de stedelijke contour is gelegen, dient de ladder duurzame verstedelijking te worden doorlopen. De onderbouwing die is opgesteld door de initiatiefnemer, is niet correct en compleet, waardoor wij de conclusie niet delen dat er geen nadelige effecten te verwachten zijn op de hoofdwinkelstructuur. Per saldo bestaat een reëel risico op een substantiële toename van leegstand in het centrum van Horst én verlies van trekkracht en combinatiebezoek door verdwijnen van één of twee supermarkten. Dit is in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking onaanvaardbaar. Er is in onze ogen geen sprake van een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie

Het bouwplan voor de supermarkt past, gelet op de in dit besluit genoemde overwegingen, niet binnen de uitgangspunten van ons bestemmingsplan, onze Structuurvisie en onze Detailhandelsstructuurvisie. Om bovenstaande reden zijn de sectorale aspecten met betrekking tot milieu, stedenbouw en landschappelijke inpasbaarheid niet verder beoordeeld en onderzocht. Na afweging van de aanvraag omgevingsvergunning en onze belangen in relatie tot het bestemmingsplan, Structuurvisie en Detailhandelsstructuurvisie en de ingediende zienswijzen, hebben wij besloten om de omgevingsvergunning te weigeren omdat naar ons oordeel is gebleken dat de aanvraag niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

5. Rechtsmiddelen

Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank beroep instellen tegen dit besluit. Dit kan ook digitaal met DigiD via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Een beroep kan ook schriftelijk ingesteld worden. In het beroepschrift schrijft u tegen welk besluit u beroep aantekent en waarom. Denkt u eraan dat u het beroepschrift ondertekent en dat u uw naam en adres vermeldt. Als het kan ook een kopie van het besluit meesturen. Het beroepschrift stuurt u naar Rechtbank Limburg, Postbus 950, 6040 AZ Roermond. De uiterste datum waarop u een beroepschrift kunt indienen, is 6 weken na de datum waarop wij het besluit ter inzage hebben gelegd.

In beroep gaan en eventueel een voorlopige voorziening vragen, zijn niet gratis. Alle informatie hierover kunt u krijgen via de griffie van de Rechtbank Limburg, Postbus 950, 6040 AZ Roermond, www.rechtbank limburg.nl.

6. Bijlagen bij het besluit

De volgende bijbehorende documenten maken onderdeel uit van dit besluit..

<i>Naam document</i>	<i>Ons kenmerk</i>	<i>Datum ontvangst</i>
Aanvraagdocument publiceerbaar	D2023-00029014	22 december 2023
BENG berekening	D2023-00029013	22 december 2023
Geluidsonderzoek	D2023-00029007	22 december 2023
Plattegrond begane grond	D2023-00028990	22 december 2023
Plattegrond dak 2	D2023-00029015	22 december 2023
Behoefteraming en laddertoets	D2023-00029012	22 december 2023
Faunaconsult	D2023-00029011	22 december 2023
Gevels	D2023-00029010	22 december 2023
Archeologisch onderzoek	D2023-00029009	22 december 2023
Rapportage NTA8800	D2023-00029008	22 december 2023
Quicksan mei 2020	D2023-00029006	22 december 2023
Ruimtelijke onderbouwing Definitief ontwerp t.b.v. omgevingsvergunning situatie	D2023-00029005	22 december 2023
Uitgangspuntendocument	D2023-00029004	22 december 2023
Plattegrond dak 1	D2023-00029003	22 december 2023
MPG	D2023-00029002	22 december 2023
Faunaconsult vleermuizenonderzoek	D2023-00029001	22 december 2023
Archeologische proefsleuvenonderzoek	D2023-00029000	22 december 2023
Doorsneden	D2023-00028999	22 december 2023
Verkennd bodemonderzoek (asbest)	D2023-00028998	22 december 2023
Omgevingsdialoog 3	D2023-00028997	22 december 2023
Detailboek	D2023-00028996	22 december 2023
Bouwbesluitgegevens	D2023-00028995	22 december 2023
Situatietekening	D2023-00028994	22 december 2023
Omgevingsdialoog 2	D2023-00028992	22 december 2023
Omgevingadialoog 1	D2023-00028991	22 december 2023
Bijlage 5 Rapport behoefteraming supermarkt Hegelsom (kenmerk 014641.20230419.R1.04)	D2024-00003667	24 januari 2024
Bijlage 4 blz 39 Structuurvisie Gemeentelijk beleid	D2024-00003666	24 januari 2024
Bijlage 3 Regionale detailhandelsvisie Noord Limburg	D2024-00003665	24 januari 2024
Bijlage 2 blz 35 Structuurvisie Provinciaal beleid	D2024-00003664	24 januari 2024
Bijlage 1 blz 77 Structuurvisie Gebieden en modules	D2024-00003662	24 januari 2024
Hegelsom_Horst_ad_Maas_dd_26_jan_24_pdf	D2024-00007312	11 maart 2024
Zienswijzenrapport	D2025-00011240/00011241	22 april 2025