

ABRvS, 07-12-2005, nr. 200502686/1: Boreelkazerneterrein Deventer

ABRvS 07-12-2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7563, m.nt. P.C.M. Heinen (Boreelkazerneterrein Deventer)

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	7 december 2005
Magistraten	Mrs. R. Cleton en H.Ph.J.A.M. Hennekens en dr. K.J.M. Mortelmans
Zaaknummer	200502686/1
Noot	P.C.M. Heinen
LJN	AU7563
Roepnaam	Boreelkazerneterrein Deventer
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening Bouwrecht (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2005:AU7563, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-12-2005;

Uitspraak

2. Overwegingen

(...)

Planbeschrijving

2.3

Het plan voorziet in de herontwikkeling van het Boreelkazerneterrein in de grachtengordel van de historische binnenstad van Deventer. Het monumentale hoofdgebouw blijft in het plan gehandhaafd en krijgt een nieuwe functie. In het plan is plaats voor de ontwikkeling van een lifestyle formule, waarin gespecialiseerde winkels, grootschalig winkelen, ontspannen (bioscoop en horeca) en leisure worden gecombineerd. Daarnaast maakt het plan de bouw van een megasupermarkt mogelijk en een ondergrondse parkeergarage. Boven de diverse voorzieningen voorziet het plan in de bouw van appartementen.

Bestreden besluit

2.4

Verweerder heeft goedkeuring onthouden aan de functie 'grootschalige detailhandel' als bedoeld in art.

7.1.1. uitsluitend voor zover het betreft grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen (in de vorm van supermarkten) met een grotere totale oppervlakte dan 3.500 m² bedrijfsvloeroppervlakte (ook wel genoemd: brutovloeroppervlakte; hierna: b.v.o.). Voor het overige heeft hij het plan goedgekeurd.

Het standpunt van appellanten

2.5

Plus Retail voert in beroep aan dat verweerder het plan in strijd met art. 28 van de WRO in samenhang met art. 10:29, tweede lid, van de Awb heeft goedgekeurd voor zover het betreft grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen (in de vorm van supermarkten) tot een oppervlakte van 3.500 m². Zij betoogt dat verweerder niet bevoegd is wijzigingen aan te brengen in het besluit van de gemeenteraad of voorwaarden te verbinden aan de goedkeuring. Vestiging van een nieuwe, megasupermarkt zal naar haar stelling leiden tot ontwrichting van de detailhandelsstructuur in het centrum, in de wijken en in de regio.

De Ontwikkelingscombinatie voert in beroep aan dat verweerder ten onrechte gedeeltelijk goedkeuring heeft onthouden aan het plan. Zij stelt dat verweerder daarmee markt- en concurrentieverhoudingen reguleert. De ruimte van 15.000 m² b.v.o. die het plan biedt, zal in de praktijk niet volledig worden benut voor de vestiging van supermarkten. Verweerder heeft bovendien bij de onthouding van goedkeuring een onjuist criterium gehanteerd, aldus deze appellante, door een koppeling te leggen met de aanwezige distributieve ruimte en door niet op basis van nader onderzoek vast te stellen bij welke bedrijfsvloeroppervlakte het gevaar van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zich voordoet. De enkele constatering dat bij een oppervlakte van 3.500 m² voor een supermarkt geen sprake zou zijn van duurzame ontwrichting, acht appellante een onvoldoende motivering voor gedeeltelijke onthouding van goedkeuring. Zij acht de onthouding van goedkeuring voorts in strijd met het recht, nu bij het overleg als bedoeld in art. 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (hierna: Bro) niet op dit punt is gewezen.

Het standpunt verweerder

2.6

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de in het plan toegestane ruimte voor grootschalige detailhandel in de dagelijkse goederenbranche (supermarkten) onevenredig veel groter is dan de distributieve ruimte die in het distributieplanologisch onderzoek (hierna: d.p.o.) van 2002 en in het geactualiseerde d.p.o. van 2004 is berekend.

Verweerder acht dit niet wenselijk, omdat het kan leiden tot een duurzame ontwrichting van de supermarktstructuur in Deventer. Voor grootschalige detailhandel dient naar zijn stelling een branche- en oppervlaktebeperking te gelden.

Nu het geactualiseerde d.p.o. uitwijst dat de vestiging van een megasupermarkt van 2.800 m² verkoopvloeroppervlak (= 3.500 m² bedrijfsvloeroppervlak) op het Boreelkazerneterrein niet leidt tot ontwrichting van de detailhandelsstructuur, acht verweerder een vestigingsmogelijkheid voor supermarkten tot 3.500 m² bedrijfsvloeroppervlak toelaatbaar.

Het aanbrengen van een branche- en oppervlaktebeperking acht verweerder geen aanvulling van het plan, maar het weglaten van bepaalde plandelen uit de goedkeuring. De gedeeltelijke inwerkingtreding van het plan strookt naar de stelling van verweerder ook met de aard en inhoud van het (vaststellings)besluit als vereist in art. 10:29 van de Awb, nu naar zijn stelling een besluit resteert dat

overeenstemt met de bedoelingen van de gemeenteraad.

Vaststelling van de feiten

(...)

2.7.1

De gronden waarop het geding betrekking heeft, zijn op de plankaart aangeduid met de bestemming 'Gemengde Doeleinden II'. Daarmee zijn die gronden ingevolge art. 7.1.1. van de voorschriften bij het plan onder meer bestemd voor 'grootschalige detailhandel' als nader gedetailleerd onder 7.2.1. van de voorschriften.

Ingevolge art. 7.2.1. zijn binnen die bestemming grootschalige detailhandelsvestigingen toegestaan. Per grootschalige detailhandelsvestiging dient het minimale bedrijfsvloeroppervlak (b.v.o.) 1.000 m² te bedragen; een en ander met uitzondering van een drietal grootschalige detailhandels-vestigingen, die per vestiging minimaal 700 m² b.v.o. mogen bedragen. Het totale bedrijfsvloeroppervlak van de grootschalige detailhandel mag niet meer bedragen dan 15.500 m².

Ingevolge art. 7.2.2. (uitsluiting branches) zijn binnen deze bestemming, behoudens vrijstelling als bedoeld in art. 7.4.1., niet toegestaan grootschalige detailhandelsvestigingen ten behoeve van:

- uitsluitend kleding en mode (...)
- uitsluitend schoenen (...)
- uitsluitend lederwaren (...)
- warenhuis (...).

2.7.2

Aan de vaststelling van het plan ligt het d.p.o. 2002 ten grondslag. In dat d.p.o. wordt gesteld dat in Deventer nog ruimte is voor 2.960 m² verkoopvloeroppervlak (ook wel genoemd: nettovloeroppervlak; hierna: v.v.o.) in grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen.

Bij de voorbereiding van het besluit omtrent goedkeuring heeft verweerder de gemeenteraad om een actualisering van het d.p.o. gevraagd. Dat heeft geleid tot de opstelling van een geactualiseerd d.p.o. 2004. Dat d.p.o. geeft voor dagelijkse artikelen nog een ruimte aan van 4.163 m² v.v.o. Na realisatie van een supermarkt aan de Beestenmarkt van 2.200 m² v.v.o. (die Plus Retail voornemens is te exploiteren) en een supermarkt op het Boreelkazerneterrein van 2.800 m² v.v.o., ontstaat er volgens het d.p.o. een licht overschot van 837 m² v.v.o. dat in zijn omvang (ongeveer 4% van het totaal) acceptabel is en niet leidt tot een duurzame ontwrichting van het aanbod.

Het oordeel van de Afdeling

2.8

Voor zover de Ontwikkelingscombinatie heeft aangevoerd dat de onthouding van goedkeuring in strijd is met art. 10 Bro, omdat bij het overleg als bedoeld in dat artikel vanwege de provincie niet is gewezen op de te grote oppervlakte voor supermarkten in het plan, overweegt de Afdeling dat uit het feit dat de provinciale planologische commissie dan wel andere provinciale diensten in het kader van de totstandkoming van het bestemmingsplan geen uitlatingen hieromtrent hebben gedaan, niet kan worden afgeleid dat verweerder met die oppervlakte zou kunnen instemmen. Ter zake van het beslissen over de goedkeuring van een bestemmingsplan is het desbetreffende college van gedeputeerde staten

bevoegd. De adviezen van de provinciale planologische commissie of het standpunt van andere provinciale diensten binden verweerder niet. Dit betoog faalt.

2.8.1

Verweerder heeft zijn standpunt dat de in het plan toegestane ruimte van 15.000 m² v.v.o. voor de vestiging van grootschalige detailhandel in de dagelijkse goederenbranche (supermarkten) tot een duurzame ontvruchting van de supermarktstructuur in Deventer kan leiden gebaseerd op de hiervoor onder 2.7.2. vermelde onderzoeksrapporten. Niet gebleken is dat die rapporten — wat betreft evengenoemd standpunt van verweerder — een onjuiste conclusie bevatten of naar wijze van totstandkoming — wat die conclusie betreft — ondeugdelijk zijn.

Verweerder heeft die rapporten dan ook aan zijn standpunt ten grondslag kunnen leggen. Gelet op de uit deze rapporten blijkende distributieve ruimte in relatie tot de in het plan toegestane ruimte heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat de functie 'grootschalige detailhandel' in art. 7.1.1. van de voorschriften als nader gedetailleerd onder 7.2.1. van die voorschriften — voor zover dit grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen (supermarkten) toestaat — kan leiden tot een duurzame ontvruchting van de supermarktstructuur in Deventer en mitsdien in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog van de Ontwikkelingscombinatie dat het voorschrift in de praktijk niet zal leiden tot de vestiging van een supermarkt van 15.000 m² v.v.o., omdat fysieke omstandigheden (als parkeerruimte en bebouwing in meerdere bouwlagen) en concurrentieverhoudingen dit zullen reguleren, kan niet leiden tot het oordeel dat verweerder dat voorschrift daarom niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening behoefde te achten. Het voorschrift staat immers de vestiging van een supermarkt van genoemde oppervlakte toe en is daarmee maatgevend voor de beoordeling van aanvragen om bouwvergunning.

2.8.2

Verweerder heeft echter zijn goedkeuringsbevoegdheid op grond van art. 28, eerste lid, van de WRO aangewend ter bepaling van de voor de vestiging van een supermarkt bestemde ruimte en daartoe in het voorschrift een branche- en een oppervlaktebepaling aangebracht. Daargelaten dat verweerder ter zitting desgevraagd heeft verklaard dat de nader aangegeven oppervlakte in die zin arbitrair is dat niet iedere oppervlakte boven de 3.500 m² tot een duurzame ontvruchting van de supermarktstructuur in Deventer zal leiden, heeft verweerder zich in zijn besluit niet beperkt tot het verlenen of onthouden van goedkeuring aan een (gedeelte van een) al bestaand besluit, maar zelf een wijziging aangebracht in de planvoorschriften. Onder goedkeuring dient ingevolge art. 10:25 van de Awb te worden verstaan: de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander orgaan. Het kenmerk van goedkeuring is blijkens de wetsgeschiedenis van dit artikel (MvT, *Kamerstukken II* 1994/05, 23 700, nr. 3) 'dat het wordt genomen ten aanzien van een al bestaand, maar nog niet werkend besluit'. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder gehandeld in strijd met art. 28, eerste lid, van de WRO gelezen in samenhang met art. 10:25 van de Awb.

De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover daarbij is beslist omtrent de goedkeuring van de functie 'grootschalige detailhandel' in art. 7.1.1. als nader gedetailleerd in art. 7.2.1. van de planvoorschriften.

Nu uit het vorenstaande volgt dat rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, ziet de Afdeling aanleiding om goedkeuring te onthouden aan de functie 'grootschalige detailhandel' in art. 7.1.1. alsmede aan art. 7.2.1. van de planvoorschriften.

Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen

Noot

1

Het bestemmingsplan 'Boreelkazerneterrein', dat aan de orde is in bovenstaande uitspraak, sloot niet uit dat het gehele plandeel met de bestemming 'Gemengde doeleinden II' zou worden benut voor de vestiging van een supermarkt met een bruto bedrijfsvloeroppervlak (b.v.o.) van 15.000 m² (hetgeen volgens een vuistregel correspondeert met een netto verkoopvloeroppervlak (v.v.o.) van 12.400 m²). Ingevolge de in art. 7.1.1 van de planvoorschriften opgenomen doeleindenomschrijving is namelijk op gronden met deze bestemming onder meer 'grootschalige detailhandel' toegestaan.

Naar wij van de zijde van de gemeente hebben begrepen, is de ontwikkeling van het project waar dit bestemmingsplan voor is gemaakt, (ook) vastgelegd in een tussen gemeente en ontwikkelaars gesloten overeenkomst, waarin onder andere een zogenaamd functioneel programma is opgenomen. Daarin is een globale onderverdeling van de oppervlakte van de in het project te realiseren ruimtes opgenomen (onder andere bioscoopcomplex, horeca, grootschalige detailhandel non-food). De gemeenteraad heeft gekozen voor een globale bestemming, teneinde aldus een flexibele indeling mogelijk te maken. Bij de opstelling van de bestemmingsplanregeling is bezien of het functioneel programma inpasbaar is in die regeling.

Dat het onderhavige plandeel volgens deze doeleindenomschrijving ook voor andere functies mag worden benut en dat — zoals door de projectontwikkelaars wordt aangevoerd — de door het plan geboden ruimte van 15.000 m² in de praktijk niet volledig voor de vestiging van supermarkten zal worden benut (omdat fysieke omstandigheden, zoals parkeerruimte en bebouwing in meerdere bouwlagen, en concurrentieverhoudingen dit zullen reguleren), neemt volgens de Afdeling echter niet weg dat het genoemde planvoorschrift wél toestaat dat die gehele oppervlakte daarvoor wordt gebruikt. En het bestemmingsplan (c.q. de daardoor geboden bouwmogelijkheden) zijn nu eenmaal bepalend voor de beoordeling van aanvragen om bouwvergunning, aldus de Afdeling.

In een tweetal d.p.o.'s is berekend wat voor Deventer het optimale verkoopvloeroppervlak (v.v.o.) in de branche dagelijkse artikelen (supermarkten e.d.) is. Volgens het laatste onderzoek (het geactualiseerde d.p.o. uit 2004) is er, uitgaande van het optimale v.v.o., nog ruimte voor 2.960 m² v.v.o. voor grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen. Plus Retail BV, die ageert tegen het bestemmingsplan 'Boreelkazerneterrein', is voornemens aan de Beestenmarkt een supermarkt van 2.200 m² v.v.o. te exploiteren. Zouden de gronden met de bestemming 'Gemengde doeleinden' in het bestemmingsplan 'Boreelkazerneterrein' geheel in gebruik worden genomen voor (grootschalige) detailhandel in dagelijkse artikelen, dan zou het in het d.p.o. berekende optimale v.v.o. in die branche in zeer ruime mate worden overschreden (als we goed rekenen, gaat het dan om een overschrijding van het optimale v.v.o. met

zo'n 60%). Omdat bij een dergelijke overschrijding ernstig gevaar bestaat voor duurzame ontwrichting van het plaatselijke voorzieningenniveau in die branche, zijn GS niet bereid medewerking te verlenen aan dit onderdeel van het bestemmingsplan.

GS willen echter 'meedenken' en niet zó ver gaan dat ze geheel goedkeuring onthouden aan de functie 'grootschalige detailhandel' in de doeleindenomschrijving bij de bestemming 'Gemengde doeleinden II'. Daarom onthouden GS, na het overleg ex art. 10:30 Awb met het gemeentebestuur, aan die functie uitsluitend goedkeuring voor zover het betreft grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen met een groter b.v.o. dan 3.500 m² (= 2.800 m² v.v.o.). Weliswaar leidt dit, opgeteld bij de 2.200 m² v.v.o. van de supermarkt die Plus Retail wil exploiteren aan de Beestenmarkt, tot een licht overschot in die branche van 837 m² (dat wil zeggen circa 4%, uitgaande van het optimale niveau), doch een gevaar voor 'duurzame ontwrichting' is bij een dergelijke geringe overschrijding niet te vrezen.

2

In art. 10:30 Awb is voorgeschreven dat GS, voorafgaande aan een voorgenomen (gehele of gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring, in overleg moeten treden met het gemeentebestuur. Zo'n overleg kan overigens ook op ambtelijk in plaats van bestuurlijk niveau plaatsvinden (zie ABRvS 20 november 2000, JB 2001, 6). Volgens die wettelijke bepaling kan alleen het onder toezicht gestelde orgaan en niet enig andere ter zake belanghebbende aanspraak maken op een dergelijk overleg (zie ABRvS 10 juli 2002, nr. 200201532/1 (Veere)). Hoe dit ook zij, de praktische oplossing die GS in samenspraak met het Deventer gemeentebestuur hadden bedacht, vindt geen genade bij de Afdeling. De mogelijke gedachte die tegen de achtergrond van het overleg meespeelde — dat wie planologisch gezien het meerdere kan en mag (goedkeuren) ook wel het mindere zou mogen — gaat hier niet op. De Afdeling heeft al eerder geoordeeld dat een voorwaardelijke goedkeuring zich niet verdraagt met art. 28 WRO (ABRvS 27 juli 2000, AB 2001, 74, m.nt. J. Struiksmā), maar dat is hier niet aan de orde. In diezelfde uitspraak leidt zij uit art. 28 WRO af dat GS een bestemmingsplan uitsluitend al dan niet gedeeltelijk kunnen goedkeuren of niet goedkeuren. Dat een besluit slechts gedeeltelijk mag worden goedgekeurd (en er dus gedeeltelijk goedkeuring aan mag worden onthouden) indien aard en inhoud van dat besluit zich daartegen niet verzetten en dat goedkeuring niet onder voorwaarden (of voor bepaalde tijd) mag worden verleend, is sinds 1 januari 1998 gecodificeerd in art. 10:29 Awb. Deze regels waren reeds neergelegd in het befaamde Rapport Algemene bepalingen van administratief recht (5de druk, Alphen aan den Rijn 1984, p. 269–272). Indien of voor zover de onderdelen van een besluit moeten worden beschouwd als een structurele eenheid, dient het goedkeurend gezag dit te behandelen als een onsplitsbaar geheel en er niet een essentieel onderdeel uit weg te snijden (door gedeeltelijke onthouding van goedkeuring), maar dient het gezag dat dit besluit heeft genomen, in de gelegenheid te worden gesteld zélf de nodige aanpassing(en) in dat besluit aan te brengen. Zo wordt voorkomen dat het 'lager' orgaan met een hem ongevallig besluit wordt opgescheept. Goedkeuring is een voorwaarde voor het in werking treden van het aan goedkeuring onderworpen besluit en moet worden gezien als een 'recht van placet' (de slagboomwerking van goedkeuring). Het is niet een bevoegdheid tot méébeslissen over de inhoud van het aan goedkeuring onderworpen besluit. Acht het goedkeurend gezag een essentieel onderdeel van het besluit (dat wil zeggen een onderdeel dat niet los kan worden gezien van en in onverbrekelijk verband staat met andere onderdelen van dat besluit) niet aanvaardbaar, dan zal het derhalve in zijn geheel goedkeuring moeten onthouden aan dat besluit c.q. aan de onderdelen van het besluit die tezamen een structurele eenheid vormen. Zie onder andere KB 25 januari 1950, AB 495; KB 13 augustus 1966, ARB 1967, 53, en KB 23 augustus 1975, AB 1976, 16, in welke KB's in verband met uitbreidingsplannen de termen 'essentieel onderdeel' en 'structurele

eenheid' worden gebruikt. Zie in dit verband ook het KB van 31 mei 1974, nr. 27, BR 1974, p. 675 (Zijpe), waarbij de Kroon al uitmaakte dat voorschriften niet zonder de weg van de planherzieningsprocedure (met instemming van GS) kunnen worden gewijzigd. Een recent voorbeeld van een geval waarin GS naar het oordeel van de Afdeling hadden gehandeld in strijd met art. 10:29 Awb, biedt haar uitspraak van 3 mei 2006, No. 200506360/1 (Marum). GS van Groningen hadden — vanwege de overschrijding van de volgens het streekplan maximaal toelaatbare bebouwing van 6.720 m² — alleen goedkeuring onthouden aan een bebouwingsvoorschrift waarin was bepaald dat de gezamenlijke oppervlakte van de binnen een bepaald agrarisch bouwvlak op te richten bedrijfsbebouwing ten behoeve van intensieve veehouwing maximaal 7.000 m² mocht bedragen, maar de bestemmingsplanregeling voor het overige (dus inclusief het bouwblok) goedgekeurd. Dit bouwblok omvatte circa 13.000 m². De Afdeling overwoog dat, nu slechts goedkeuring was onthouden aan dit planvoorschrift, maar niet tevens aan het bouwvlak, het bestemmingsplan zich — daargelaten de tijdelijke beperking vanwege de aanhoudingsplicht — niet zou verzetten tegen de mogelijkheid het circa 13.000 m² grote bouwvlak geheel met bedrijfsbebouwing te bebouwen. De (slechts) gedeeltelijke onthouding van goedkeuring zou dus een averechts gevolg hebben! Nu gedeeltelijke goedkeuring (en daarmee gedeeltelijke inwerkingtreding) van het plan op dit punt dan ook niet strookte met de aard en inhoud van het bestemmingsplan, was naar het oordeel van de Afdeling gehandeld in strijd met art. 10:29 lid 1 Awb. Hierbij moet ook worden bedacht dat, wanneer alleen goedkeuring is onthouden aan bij een bestemming behorende voorschriften maar die bestemming (mèt het bouwvlak) wél is goedgekeurd, bouw-, aanleg- en gebruiksactiviteiten slechts mogen worden getoetst aan de bestemming en aan de planvoorschriften voor zover deze wél zijn goedgekeurd. 'Het is niet geoorloofd om op grond van de beweegredenen die tot de onthouding van goedkeuring hebben geleid, in de planvoorschriften bepalingen 'in te lezen' die niet op de door de wet voorziene wijze rechtskracht hebben verkregen', aldus de Afdelingsuitspraak van 21 mei 2003, nr. 200203756/1 (Eemnes). Zie voorts onder andere ARRS 28 juli 1993, BR 1993, p. 883 (Rucphen); ABRvS 24 augustus 1999, Gst. 2000, 7118, 6 (Noordwijk); ABRvS 8 maart 2001, Gst. 2001, 7151, 4 (Margraten), en ABRvS 27 november 2002, Gst 2003, 106 (Doorn).

3

De in het Deventer bestemmingsplan 'Boreelkazerneterrein' opgenomen regeling op grond waarvan het 15.000 m² grote plandeel met de bestemming 'Gemengde doeleinden II' in zijn geheel kan worden benut voor de functie 'Grootschalige detailhandel', moet kennelijk volgens de Afdeling worden beschouwd als een voor het goedkeurend gezag onsplitsbaar geheel. Door aan de functie 'grootschalige detailhandel' in de doeleindenomschrijving in art. 7.1.1 van de planvoorschriften alleen goedkeuring te onthouden voor zover het betreft grootschalige detailhandel in dagelijkse artikelen met in totaal een groter b.v.o. dan 3.500 m², hebben GS — aldus de Afdeling — hun goedkeuringsbevoegdheid aangewend ter bepaling van de voor de vestiging van een supermarkt bestemde ruimte en daartoe zelf een branche- en een oppervlaktebeperking aangebracht in de planvoorschriften. In die zin hadden GS onder de gegeven omstandigheden niets anders mogen doen dan aan de functie 'grootschalige detailhandel' in de doeleindenomschrijving in het bewuste planvoorschrift geheel goedkeuring te onthouden. Door de facto in de redactie van het planvoorschrift te treden, hebben GS de grens van de goedkeuringsbevoegdheid overschreden. Als het aanbrengen van een branche- en/of oppervlaktebeperking uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig moet worden geacht, dient die beperking te worden aangebracht door de planwetgever zelf.

Het had volgens ons voor de hand gelegen dat de Afdeling tevens zou hebben verwezen naar art. 10:29

lid 1 Awb, dat bepaalt dat een besluit slechts gedeeltelijk kan worden goedgekeurd, als gedeeltelijke inwerkingtreding strookt met de aard en de inhoud van dat besluit (terwijl in lid 2 goedkeuring voor een bepaalde tijd of onder voorwaarden wordt verboden). De daarin neergelegde benadering brengt mee dat in beginsel telkens een oordeel zal moeten worden uitgesproken over het aan de goedkeuring onderworpen besluit in zijn geheel c.q. over de vraag of dat besluit zich leent voor splitsing door het goedkeurend gezag.

Hoewel de Afdeling doorgaans met een zekere terughoudendheid goedkeuringsbesluiten toetst, heeft zij hier niet de door GS (na overleg met het gemeentebestuur) gekozen 'praktische oplossing' willen volgen, maar lijkt zij vooral oog te hebben gehad voor de beperkte en terughoudende goedkeuringsrol die GS in het kader van toezicht dienen te spelen. Misschien heeft de Afdeling ook laten meewegen dat niet alleen concurrent Plus Retail, maar ook de ontwikkelaars blijkens hun bedenkingen en beroep het met de bestuurlijk gekozen oplossing niet eens waren.

P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen