

Aan de gemeenteraad van Westerkwartier
per mail via griffie@westerkwartier.nl
Postbus 100
9350 AC Leek

Betreft:

Verzoek tot wijziging van het omgevingsplan Westerkwartier (voormalig bestemmingsplan Bedrijventerreinen Leek en Oldebert)

Drachten, 10 juli 2026

Geachte raad,

Ik richt mij tot u als gemachtigde namens Hofman Holding B.V., De Ring 25, 9313 TE Leutingewolde, met een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan Westerkwartier, voor zover dit de regeling betreft die is overgenomen uit het bestemmingsplan “Bedrijventerreinen Leek en Oldebert” (vastgesteld 16 maart 2016) en die sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 van rechtswege onderdeel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Het verzoek betreft

- (i) de begrenzing van de functieaanduiding ‘supermarkt’ en
- (ii) de koppeling van die aanduiding aan het gebied met de aanduiding ‘detailhandel grootschalig’. Voor de leesbaarheid wordt de regeling hierna kortheidshalve aangeduid als “het omgevingsplan”, met vermelding van het onderliggende artikelnummer uit het voormalige bestemmingsplan.

1. Voorgeschiedenis in drie stappen

- a) Bestemmingsplan 2016 (thans onderdeel van het omgevingsplan). Voor de vestiging van supermarkten op bedrijventerrein Leek en Oldebert gelden van oudsher twee beperkingen: (i) een maximum van twee supermarkten (artikel 5.1, onder q), en (ii) een geografische begrenzing van het gebied waarbinnen de aanduiding ‘supermarkt’ geldt — in de praktijk het gebied van Brivec/Groot Winkelplein. In de uitspraak van 28 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1677) heeft de Afdeling geoordeeld dat deze combinatie van twee beperkingen niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn 2006/123/EG.
- b) Op 14 september 2022 heeft u het bestemmingsplan “Partiële herziening bestemmingsplan Bedrijventerreinen Leek en Oldebert” vastgesteld — destijds nog als zelfstandig bestemmingsplan, sindsdien eveneens opgegaan in het omgevingsplan.

Daarbij is een derde beperking toegevoegd: een totaalmaximum aan bedrijfsvloeroppervlakte van 4.900 m² en winkelvloeroppervlakte van 3.820 m² voor de twee toegestane supermarkten (artikel 5.5, sub g, onder 8). Tegelijk is de begrenzing van de aanduiding 'supermarkt' op de plankaart in beperkte mate verruimd.

- c) In de uitspraak van 20 maart 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1168) heeft de Afdeling het vaststellingsbesluit van 14 september 2022 vernietigd "voor zover het betreft de grens van de aanduiding 'supermarkt'" op de gronden tegenover Rodenburg 1 en Industriepark 11, 45, 47 en 49. De planregel van artikel 5.5, sub g, onder 8 (het totaalmaximum aan supermarktmeters) is uitdrukkelijk in stand gelaten. In rechtsoverweging 7.3 overweegt de Afdeling dat u niet heeft onderbouwd waarom de geografische begrenzing, in combinatie met het maximum van twee supermarkten én het nieuwe totaalmaximum aan metrage, niet verder gaat dan noodzakelijk is om het door u nagestreefde doel (bescherming van het kernwinkelgebied) te bereiken.

2. De kern van dit verzoek

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft uw college in de vergunningprocedure van Hofman (zaaknummer 2024006192) het standpunt ingenomen dat met het vervallen van de begrenzing uit de herziening van 2022, wordt teruggevallen op de begrenzing zoals die gold onder het oorspronkelijke bestemmingsplan van 2016 (thans onderdeel van het omgevingsplan).

Dat teruggrijpen op de oude begrenzing verandert echter niets aan de door de Afdeling geconstateerde disproportionaliteit. De overweging in rechtsoverweging 7.3 is niet gebonden aan de specifieke contouren van de in 2022 vastgestelde (en deels vernietigde) grens; zij ziet op het gegeven dát er, naast het maximum van twee supermarkten en het totaalmaximum aan metrage, nog een afzonderlijke geografische begrenzing wordt gehanteerd. Het totaalmaximum aan metrage, het element dat volgens de Afdeling samen met het maximum van twee supermarkten al voldoende waarborg biedt, is nooit vernietigd en geldt onverkort, ook vandaag. Daarmee is de conclusie van de Afdeling dat een aanvullende geografische begrenzing verder gaat dan noodzakelijk, evenzeer van toepassing op de begrenzing zoals die in 2016 is vastgesteld en thans in het omgevingsplan besloten ligt. Het enkele feit dat die begrenzing in een oudere, destijds zelf niet op dit punt aangevochten regeling staat, doet aan de disproportionaliteit niets af: de evenredigheidstoets van de Dienstenrichtlijn (artikel 15, derde lid, onder c) ziet op de inhoud en het effect van de beperking, niet op het vaststellingsjaar van de regeling waarin zij is opgenomen.

Met andere woorden: nu het totaalmaximum aan supermarktmeters blijvend van kracht is, is elke aanvullende geografische begrenzing, ongeacht of dit de grens uit 2016 of de (deels vernietigde) grens uit 2022 betreft, een overbodige en daarmee met de Dienstenrichtlijn strijdige beperking van de vrijheid van vestiging.

3. Een tweede, zelfstandig gebrek: de koppeling aan 'detailhandel grootschalig'

Artikel 5.1, onder q, van het omgevingsplan (voormalig bestemmingsplan) staat een supermarkt uitsluitend toe: "ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt' in het gebied ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel grootschalig', waarbij het aantal supermarkten maximaal 2 bedraagt".

Naast de vraag welke begrenzing van de aanduiding 'supermarkt' geldt (zie hiervoor), kleeft aan deze planregel een zelfstandig gebrek: zij koppelt de mogelijkheid van een supermarkt aan gronden met de aanduiding 'detailhandel grootschalig' (artikel 1.33). De percelen van cliënt, waaronder bijvoorbeeld Industriepark 45, 47 en 49, heeft echter niet die aanduiding, maar de aanduiding 'detailhandel volumineus'; een afzonderlijk gedefinieerde categorie (artikel 1.53). Zelfs wanneer de begrenzing van de aanduiding 'supermarkt' wordt geschrapt of buiten toepassing blijft, biedt artikel 5.1, onder q, dus nog geen basis voor een supermarkt op het perceel van cliënt zolang de koppeling aan 'detailhandel grootschalig' in stand blijft.

Deze koppeling deelt het lot van de begrenzing zelf: zij is een zelfstandige, geografisch beperkende voorwaarde bovenop het maximum van twee supermarkten en het totaalmaximum aan metrage, en is nimmer als zodanig in die relatie gemotiveerd of aan de Dienstenrichtlijn getoetst.

Nu, zoals hiervoor uiteengezet, het maximum van twee supermarkten en het totaalmaximum aan metrage samen al voldoende waarborg bieden, gaat ook deze koppeling verder dan noodzakelijk om het door u nagestreefde doel te bereiken. Een deugdelijke oplossing vergt dan ook niet alleen het schrappen van de begrenzing, maar tevens het loskoppelen van de aanduiding 'supermarkt' van het gebied met de aanduiding 'detailhandel grootschalig', en het uitbreiden daarvan naar de gebieden met de aanduiding 'detailhandel volumineus', waaronder het perceel van cliënt.

4. Waarom dit verzoek aan de raad wordt gericht

Dit verzoek wordt bewust aan de raad gericht, en niet (uitsluitend) ingebracht in een nieuwe vergunningprocedure bij het college, om twee redenen:

- De bevoegdheid om de begrenzing en de aanduidingen van het omgevingsplan te schrappen of te wijzigen, ligt bij de raad als vaststeller van het omgevingsplan (artikel 2.4 Omgevingswet).
- De Afdeling heeft in haar uitspraak van 26 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:616) de bewijslastverdeling bij een beroep op de Dienstenrichtlijn uiteengezet: een planregel wordt in een vergunningprocedure slechts exceptief en marginaal getoetst, en kan alleen onverbindend worden verklaard indien deze evident (dus zonder nader onderzoek vast te stellen) in strijd is met de Dienstenrichtlijn (het evidentiecriterium). De Afdeling overweegt daarbij uitdrukkelijk dat het degene die zich op de Dienstenrichtlijn beroept, vrijstaat om in plaats daarvan een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan (thans: het omgevingsplan) bij de gemeenteraad in te dienen; in die procedure geldt het evidentiecriterium niet en wordt volledig, zonder terughoudendheid, getoetst of aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn is voldaan, waarbij op de raad een zwaardere motiveringslast rust dan op het college. Voor een evenredigheidsargument als het onderhavige is dat de aangewezen route, en daarom wordt dit verzoek aan u gericht.

5. Verzoek

Op grond van het vorenstaande verzoek ik u:

- artikel 5.1, onder q, van het omgevingsplan (voormalig bestemmingsplan “Bedrijventerreinen Leek en Oldebert”) zodanig te wijzigen dat geen andere beperking resteert dan het maximum van twee supermarkten en het totaalmaximum aan bedrijfs- en winkelvloeroppervlakte, bijvoorbeeld in de volgende redactie: “q. een supermarkt, ter plaatse van de aanduiding ‘supermarkt’, waarbij het aantal supermarkten maximaal 2 bedraagt en de gezamenlijke bedrijfsvloeroppervlakte niet meer dan 4.900 m² en de gezamenlijke winkelvloeroppervlakte niet meer dan 3.820 m² bedraagt;”
- de aanduiding ‘supermarkt’ op de verbeelding van het omgevingsplan niet langer te beperken tot het gebied met de aanduiding ‘detailhandel grootschalig’, maar deze tevens te laten gelden voor de gebieden met de aanduiding ‘detailhandel volumineus’, waaronder de percelen van cliënt aan Rodenburg 1 en Industriepark 11, 45, 47 en 49;
- Dit verzoek wordt gedaan mede met een beroep op de EU Dienstenrichtlijn 2006/123/EG.

Met vriendelijke groet

5.1.2e



RetailPlan B.V.

5.1.2e



Gemachtigde namens Hofman Holding B.V.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	4