

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:4406
Datum uitspraak	29 november 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 februari 2020 heeft de raad van de gemeente Cranendonck het bestemmingsplan "Jumbo Dr. Ant. Mathijssenstraat" vastgesteld. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voorzien in de realisatie van een supermarkt en zeven daarboven gelegen appartementen. De initiatiefnemer [vergunninghoudster] wil een Jumbo supermarkt, die momenteel gevestigd is aan het Capucijnerplein in Budel, verplaatsen naar de Dr. Ant. Mathijssenstraat in Budel. De nieuwe supermarkt zal 1.800 m2 bruto vloeroppervlak hebben en wordt daarmee groter dan de huidige supermarkt die ongeveer 956 m2 bvo omvat. Het bouwplan, zoals blijkt uit de bouwtekeningen, voorziet voorts in de realisatie van 93 parkeerplaatsen ten westen van de nieuwe supermarkt. De parkeerplaats wordt ontsloten via de Dr. Ant. Mathijssenstraat. Laden en lossen vindt plaats via de Willem II Straat. Op de verdieping zijn zeven appartementen voorzien aan de zijde van de parkeerplaats. Ahold exploiteert een supermarkt op de Dr. Ant. Mathijssenstraat, tegenover de locatie waar de Jumbo supermarkt komt. Ahold vreest met name verkeersproblemen als gevolg van de realisering van de Jumbo supermarkt.

Volledige tekst

202003056/1/R1.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. Ahold Europe Real Estate en Construction B.V. en Albert Heijn B.V., beide gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad, (hierna tezamen in enkelvoud: Ahold), appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 4 februari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Jumbo Dr. Ant. Mathijssenstraat" vastgesteld.

Bij besluit van 1 april 2020 heeft het college aan [vergunninghoudster] omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een gebouw ten behoeve van een Jumbo supermarkt en zeven daarboven gelegen appartementen, gelegen op het perceel Dr. Ant. Mathijssenstraat ongenummerd te Budel, kadastraal bekend als gemeente Budel, Sectie F, nummers 3428, 4133, 5096 en 5223.

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft het college maatwerkvoorschriften geluid ten behoeve van de appartementen boven de supermarkt vastgesteld.

De besluiten van 7 januari 2020, 4 februari 2020 en 1 april 2020 zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Tegen deze besluiten heeft Ahold beroep ingesteld. [appellante sub 1] heeft beroep ingesteld tegen de besluiten van 4 februari 2020 en 1 april 2020.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Op 20 april 2021 heeft het college beslist dat voor het bestemmingsplan geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld en nadere voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden.

Ahold heeft gronden ingediend tegen de beslissing van 20 april 2021.

Het college, de raad, [vergunninghoudster] en [appellante sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 mei 2023, waar de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en S. Lemmen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door mr. Lam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voorzien in de realisatie van een supermarkt en zeven daarboven gelegen appartementen. De initiatiefnemer [vergunninghoudster] wil een Jumbo supermarkt, die momenteel gevestigd is aan het

Capucijnerplein in Budel, verplaatsen naar de Dr. Ant. Mathijssenstraat in Budel. De nieuwe supermarkt zal 1.800 m² bruto vloeroppervlak (bvo) hebben en wordt daarmee groter dan de huidige supermarkt die ongeveer 956 m² bvo omvat. Het bouwplan, zoals blijkt uit de bouwtekeningen, voorziet voorts in de realisatie van 93 parkeerplaatsen ten westen van de nieuwe supermarkt. De parkeerplaats wordt ontsloten via de Dr. Ant. Mathijssenstraat. Laden en lossen vindt plaats via de Willem II Straat (noordoostelijke deel van het plangebied). Op de verdieping zijn zeven appartementen voorzien aan de zijde van de parkeerplaats.

2. [appellante sub 1] is eigenaar van het perceel Nieuwstraat 95, in het zuiden van de kern Budel. Op dit perceel is momenteel een kringloopwinkel gevestigd. [appellante sub 1] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een supermarkt op dit perceel. De eerder daarvoor bij besluit van 2 april 2019 verleende omgevingsvergunning is bij uitspraak van de Afdeling van 6 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2189](#), vernietigd. Vervolgens is de aanvraag bij besluit van 30 november 2021 geweigerd. Hiertegen is door [appellante sub 1] beroep ingesteld bij de Afdeling. Op dit beroep is nog niet beslist.

3. Ahold exploiteert een supermarkt op de Dr. Ant. Mathijssenstraat 20 te Budel. De bestreden besluiten voorzien in de realisatie van een Jumbo supermarkt op het perceel aan de Dr. Ant. Mathijssenstraat, tegenover de supermarkt van Ahold. Ahold vreest met name verkeersproblemen als gevolg van de realisering van de Jumbo supermarkt.

4. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling van paragraaf 3.6.1 van de Wro.

5. Voor de mogelijkheid van beroep worden de bestreden besluiten op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wro als één besluit aangemerkt.

6. Op grond van artikel 8:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in samenhang gelezen met artikel 2 van bijlage 2 bij deze wet is de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd kennis te nemen van een beroep tegen besluiten waarop artikel 3.30, eerste lid, van de Wro van toepassing is verklaard.

Nader besluit?

7. In het door de raad en het college overgelegde document van 20 april 2021 is vermeld dat het college heeft besloten dat voor het bestemmingsplan geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld en heeft besloten aanvullende voorschriften met betrekking tot parkeren en laden en lossen aan de omgevingsvergunning te verbinden. Volgens de raad en het college betreft dit document een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

8. Ahold betoogt dat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Ahold stelt dat het document waarnaar het college verwijst slechts een advies is en een voorstel om besluiten te nemen. Het enige dat erop lijkt te duiden dat het college heeft beoogd iets te besluiten is een passage onder dit advies dat luidt "Besluit: d.d. 20-04-2021 Conform". Volgens Ahold blijkt echter uit niets dat het advies door of namens het college is genomen. Het besluit is ook niet ondertekend en er is geen geadresseerde. Dit "besluit" van het college lijkt volgens Ahold eerder een interne beslissing of een voornemen om een besluit te nemen. Dit "besluit" is dus geen besluit met extern publiekrechtelijk rechtsgevolg dat de vergunninghouder daadwerkelijk bindt aan de voorschriften.

8.1. Het betoog slaagt niet. Anders dan Ahold betoogt, heeft het college op 20 april 2021 een nader besluit genomen. De omstandigheid dat op het desbetreffende stuk staat dat het een collegeadvies betreft maakt niet dat geen sprake is van een besluit. Daarbij wordt in

aanmerking genomen dat op het stuk tevens staat vermeld "Besluit: d.d. 20-04-2021 Conform". Daaruit blijkt de besluitdatum van 20 april 2021 en dat door het college is besloten conform het advies. De omstandigheid dat een ondertekening ontbreekt maakt evenmin dat geen sprake is van een besluit. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4037](#). Ook het ontbreken van een adressering betekent niet dat het besluitkarakter aan het stuk van 20 april 2021 moet worden ontzegd. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, is ook het besluit van 20 april 2021 van rechtswege onderwerp van dit geding.

Bestemmingsplan

Toetsingskader

9. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroep [appellante sub 1]

10. [appellante sub 1] betoogt dat het bestemmingsplan met betrekking tot de gevolgen die het zal hebben voor de verkeersbewegingen niet is gebaseerd op een deugdelijk onderzoek en niet deugdelijk is gemotiveerd. [appellante sub 1] voert aan dat naar aanleiding van haar zienswijze door Goudappel Coffeng een nieuw onderzoek is gedaan naar de verkeersgeneratie van de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt. In de nieuwe berekening is volgens haar echter nog steeds ten onrechte geen rekening gehouden met de verkeersbewegingen die ontstaan na herinvulling van de oude locatie aan het Capucijnerplein. Het vorenstaande geldt volgens [appellante sub 1] temeer nu de vastgestelde planregels niet volledig uitsluiten dat op de oude locatie aan het Capucijnerplein toch weer een supermarkt wordt gevestigd. [appellante sub 1] wijst er op dat in de voorwaardelijke verplichting van artikel 3.3.3 van de planregels een uitzondering is opgenomen die het mogelijk maakt om na de inwerkingtreding van het bestreden plan, en na de verplaatsing van de Jumbo supermarkt, een nieuwe bestemming vast te stellen voor de oude locatie, welke nieuwe bestemming ruimte biedt voor de hervestiging van een supermarkt.

10.1. Artikel 3.3.3 van de planregels luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt' geldt het volgende:

- a. het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van een supermarkt is niet toegestaan, tenzij ter plaatse van de locatie Capucijnerplein 17 te Budel de bestaande supermarkt is beëindigd en deze beëindigd blijft, een en ander met uitzondering van hervatting van het bedoelde gebruik op basis van een eventuele planologische wijziging ter plaatse van de locatie Capucijnerplein 17 na inwerkingtreding van het plan;
- b. in afwijking van het bepaalde onder a mogen gronden en bouwwerken ten behoeve van een supermarkt gebruikt worden, indien binnen 2 weken na ingebruikname de bestaande supermarkt ter plaatse van de locatie Capucijnerplein 17 de supermarkt is beëindigd en deze

beëindigd blijft, een en ander met uitzondering van hervatting van het bedoelde gebruik op basis van een eventuele planologische wijziging ter plaatse van de locatie Capucijnerplein 17 na inwerkingtreding van het plan."

10.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat, voor zover [appellante sub 1] met dit betoog opkomt voor een goede verkeersafwikkeling in de nabijheid van het plangebied, het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste aan de vernietiging van het bestemmingsplan op deze grond in de weg staat. De raad wijst er op dat locatie Nieuwstraat 95, waar [appellante sub 1] een supermarkt wil oprichten, hemelsbreed is gelegen op een afstand van meer dan 800 meter en het verkeer van de Dr. Ant. Mathijssenstraat niet langs zijn perceel zal rijden.

Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter 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. Naar het oordeel van de Afdeling is de toename van het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het plan zodanig dat niet valt uit te sluiten dat [appellante sub 1] daar, als eigenaar van een perceel aan de Nieuwstraat - een toegangsweg vanuit het zuiden naar het centrum van Budel - gevolgen van zal kunnen ondervinden en kan, anders dan de raad heeft aangevoerd, niet gezegd worden dat dit belang kennelijk niet bij de besluiten van 4 februari 2020 en 1 april 2020 is betrokken.

10.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de verkeersgeneratie als gevolg van het bestemmingsplan binnen de bestaande infrastructuur kan worden afgewikkeld en het bestemmingsplan geen verkeersproblemen tot gevolg heeft.

De raad heeft aan het besluit van 4 februari 2020 met betrekking tot het aspect verkeer het rapport "Verkeersgeneratie verplaatsing/uitbreiding Jumbo supermarkt" van adviesbureau Goudappel Coffeng van 7 januari 2020 ten grondslag gelegd. In de plantoelichting is opgemerkt dat het onderzoek van Goudappel Coffeng naar de verkeersgeneratie is gedaan naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen en de memo "Verkeerskundige aspecten" van adviesbureau Arthic Verkeer van 28 mei 2019.

Goudappel Coffeng concludeert in het rapport van 7 januari 2020 dat de verkeersgeneratie van de nieuw te realiseren Jumbo supermarkt met appartementen ongeveer 928 mvt/etmaal bedraagt. Op de nieuwe locatie komen bestaande functies te vervallen die een verkeersgeneratie kennen van ongeveer 379 mvt/etmaal, waarbij is opgemerkt dat dit het zogenoemde worstcase-scenario betreft en de bestaande verkeersgeneratie waarschijnlijk groter is. De netto verkeersgeneratie als gevolg van de geplande ontwikkeling bedraagt, gelet hierop, ongeveer 549 mvt/etmaal op een gemiddelde weekdag (928-379 mvt/etmaal). In het rapport is vervolgens geconcludeerd dat het wegvak met de grootste verkeerstoename ten gevolge van de ontwikkeling de Dr. Ant. Mathijssenstraat betreft en dat ongeveer $\frac{3}{4}$ van de verkeersgeneratie gebruik maakt van dit wegvak, wat neerkomt op circa 412 mvt/etmaal (75% van 549) op een gemiddelde weekdag. Opgemerkt is dat in deze waarde nog geen rekening is gehouden met verkeer dat in de huidige situatie ook gebruik maakt van de Dr. Ant. Mathijssenstraat om naar de bestaande Jumbo supermarkt toe te rijden. Omdat verkeer van en naar de bestaande Jumbo supermarkt ook voor een deel gebruik maakt van de Dr. Ant. Mathijssenstraat, zal de daadwerkelijke toename op de Dr. Ant. Mathijssenstraat minder zijn dan 412 mvt/etmaal voor een gemiddelde weekdag. Het gaat daarbij om een reductie van ongeveer 175 mvt/etmaal. De daadwerkelijke toename op de Dr. Ant. Mathijssenstraat bedraagt daarmee volgens Goudappel Coffeng 237 mvt/etmaal (412-175 mvt/etmaal) op een gemiddelde weekdag. In het rapport is opgemerkt dat geen rekening is gehouden met een

eventuele nieuwe invulling van het pand aan het Capucijnerplein waaruit de Jumbo supermarkt zal vertrekken.

In de plantoelichting is, wat de effecten op de omgeving van de verkeersgeneratie betreft, in paragraaf 2.2.2 geconcludeerd dat er als gevolg van de beoogde ontwikkeling geen problemen worden verwacht in de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid. In de plantoelichting is vermeld dat, afgezien van de Willem II straat waar een maximumsnelheid van 30 km/u geldt, de directe wegen rond de supermarkt een erftoegangsfunctie (type II) hebben waarbij de maximum snelheid (nu nog) 50 km/u bedraagt. Deze straten zijn weliswaar nog niet aangeduid als 30 km/u zone, maar hebben grotendeels wel de inrichting en uitstraling van een 30 km/u-zone in de vorm van smalle wegprofielen, kruispuntplateaus en woningen dicht op de rijbaan. De belangrijkste aanvoerroute om de nieuwe supermarkt te bereiken zal volgens de plantoelichting via de rotonde Nieuwendijk-Burgemeester Van Houtstraat zijn. Op deze belangrijke invalsweg rijden ongeveer 3.000 mvt/etmaal. Dergelijke invalswegen hebben normaliter een gewenst streefmaximum van 6.000 mvt/etmaal. De zeer beperkte toename is volgens de plantoelichting op te vangen op deze route. In de plantoelichting wordt er op gewezen dat de nieuwe functies gemiddeld (afgerond naar boven) 600 aankomende ritten en 600 vertrekkende ritten per etmaal genereren. Dit komt grofweg neer op 60 aankomende en 60 vertrekkende ritten in het drukste uur. Omgerekend is dat gemiddeld 2 auto's per minuut. Het van en naar het parkeerterrein rijden kan volgens de plantoelichting goed verwerkt worden. Er wordt in de plantoelichting gesteld dat sprake is van voldoende hiaten om vanaf het parkeerterrein de rijbaan op te rijden. De toename op de Dr. Ant. Mathijssenstraat is volgens de plantoelichting ook goed op te vangen en past binnen de dynamiek van een dorpscentrum. De verkeersveiligheid is hiermee volgens de plantoelichting niet in het geding. Verwezen wordt naar een door de gemeente gehouden verkeerstelling waaruit blijkt dat de V85, zijnde de snelheid die niet overschreden wordt door 85% van het verkeer, circa 31 km/u is. Met deze lage snelheid is de kans op een aanrijding klein. Mocht onverhoopt er toch een aanrijding plaatsvinden, dan is vanwege de lage snelheid de kans op letsel minimaal.

10.4. De raad heeft in beroep een aanvullend rapport van Goudappel Coffeng van 16 april 2021 overgelegd naar aanleiding van het betoog van [appellante sub 1] dat Goudappel Coffeng de bestaande mogelijkheden van de achterblijvende gronden aan het Capucijnerplein als gevolg van de verplaatsing van de Jumbo supermarkt ten onrechte niet in de berekening heeft betrokken. In dit aanvullende rapport is volgens de raad voor de verkeersgeneratie van de achterblijvende locatie uitgegaan van de worst-case invulling. In het aanvullende rapport heeft Goudappel Coffeng aan de hand van CROW-publicatie 381 berekend dat een bruin- en witgoedzaak tot de hoogste verkeersgeneratie leidt. De worst-case verkeersgeneratie bedraagt daarmee 470 mvt/etmaal (49 mvt/etmaal per 100 m² bvo * 956 m² bvo). De daadwerkelijke verkeersgeneratie zal volgens Goudappel Coffeng lager uitvallen, omdat een deel van het verkeer dat al gebruikmaakt van de weg de nieuwe functie zal gaan bezoeken. Goudappel Coffeng concludeert dat een worst-case invulling van de achterblijvende locatie, zelfs als deze verkeersgeneratie uit volledig nieuw verkeer bestaat, vanwege de geringe omvang niet leidt tot verkeersproblemen.

10.5. [appellante sub 1] heeft de conclusies van Goudappel Coffeng in de rapporten van 7 januari 2020 en 16 april 2021 met betrekking tot het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het bestemmingsplan niet inhoudelijk bestreden. Dat geldt ook voor de conclusie in de toelichting dat de toename van het aantal verkeersbewegingen niet voor verkeersproblemen qua doorstroom of verkeersonveiligheid zal zorgen. Anders dan [appellante sub 1] betoogt, maakt de enkele omstandigheid dat het om bureauonderzoek gaat de onderzoeken niet

gebrekkig. De Afdeling volgt [appellante sub 1] niet in zijn betoog dat aan het Capucijnerplein mogelijk een nieuwe supermarkt komt en dat daarmee in het verkeersonderzoek rekening moest worden gehouden. Artikel 3.3.3 van de planregels verhindert immers het gelijktijdig gebruik van twee supermarkten zowel op de bestaande als op de nieuwe locatie. Als in de toekomst toch een nieuwe supermarkt op het Capucijnerplein gewenst zou zijn, moet daarvoor een afzonderlijke planologische procedure worden gevolgd waarin de ruimtelijke gevolgen van een nieuwe supermarkt op die locatie, waaronder die voor het verkeer, aan de orde kunnen komen.

Het door [appellante sub 1] aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de rapporten van Goudappel Coffeng, in samenhang bezien, zodanig gebrekkig zijn of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden bevatten dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren.

De invulling van de bestaande Jumbo-locatie is echter ten onrechte niet reeds meegenomen in het verkeersonderzoek van 7 januari 2020 dat aan het besluit van 4 februari 2020 ten grondslag ligt, nu deze locatie onderdeel is van het plangebied. Het besluit van 4 februari 2020 is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb en moet op die grond worden vernietigd. Met het nadere onderzoek van Goudappel Coffeng van 16 april 2021 is evenwel, zij het pas in beroep, voldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot onaantvaardbare verkeersproblemen en daarom vanuit oogpunt van verkeer niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet in de inhoud van het rapport van 16 april 2021 aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven als de beoordeling van de overige beroepsgronden daaraan niet in de weg staat.

Het betoog slaagt.

11. [appellante sub 1] betoogt dat onvoldoende is gemotiveerd dat het besluit van 4 februari 2020 niet in strijd is met de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb), gelet op de onjuiste aanname betreffende (de toename van) het aantal verkeersbewegingen. Meer verkeersbewegingen zorgen immers voor meer depositie van stikstof op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden, dan waar de raad van is uitgegaan.

11.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is 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 degene die in (hoger) beroep komt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)) strekken de bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen, projecten of andere handelingen, die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen, projecten of andere handelingen, die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken kennelijk niet tot bescherming van bedrijfseconomische belangen, waaronder het concurrentiebelang.

11.2. Het gaat [appellante sub 1] in deze procedure om het belang dat zij gevrijwaard blijft van nadelige gevolgen van het bestemmingsplan voor haar als eigenaar van het pand Nieuwstraat 95. De Afdeling oordeelt dat er in dit geval geen verband bestaat tussen dit belang en wat

[appellante sub 1] heeft aangevoerd over de strijd met de Wnb. Gelet op artikel 8:69a van de Awb kan [appellante sub 1] zich daarom niet beroepen op de rechtsregels van de Wnb. Het relativiteitsvereiste staat dus in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Het betoog slaagt niet.

12. [appellante sub 1] betoogt dat de raad de behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), aan de verplaatsing en uitbreiding van de Jumbo supermarkt onvoldoende heeft gemotiveerd. Uit het ten behoeve daarvan opgestelde rapport van Bro dat aan het plan ten grondslag ligt blijkt volgens haar dat er onvoldoende distributieve ruimte is als ook rekening wordt gehouden met de vestiging van de door haar gewenste supermarkt waarover nog een procedure loopt. Zij vreest dat bij het in stand blijven van de bestreden besluiten de voor haar supermarkt benodigde distributieve ruimte komt te vervallen en haar kans om in aanmerking te komen voor een omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van een supermarkt tot (nagenoeg) nihil afneemt.

12.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

12.2. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bedoeld uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De ladder voor duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar zorgt ervoor dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken met het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het bevoegd gezag, dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging over die ontwikkeling, moet beoordelen of het bereikte resultaat optimaal is.

12.3. In de genoemde uitspraak van 11 november 2020 heeft de Afdeling onder 10.27 en verder overwogen dat als een concurrent stelt dat het besluit in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, daarbij feiten en omstandigheden naar voren moeten 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.

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, wat 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.

12.4. Bijlage 2 van de toelichting bij het plan bevat het rapport "Budel, ruimtelijk-functionele onderbouwing verplaatsing Jumbo supermarkt" van BRO, gedateerd 24 mei 2019. Dit rapport bevat een ruimtelijke analyse en laddertoets in het kader van de beoogde verplaatsing van de Jumbo supermarkt naar een nieuwe locatie in het centrum van Budel. De conclusie is dat de ontwikkeling voorziet in de behoefte en dat de effecten op consumentenverzorging en de leegstand in Budel aanvaardbaar zijn.

12.5. [appellante sub 1] heeft onvoldoende feiten en omstandigheden naar voren gebracht die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand in de omgeving van Nieuwstraat 95 zal kunnen leiden. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat Nieuwstraat 95 een solitaire locatie voor detailhandel betreft, voornamelijk omringd door woningen. [appellante sub 1] heeft ook niet gesteld dat zijn pand aan de Nieuwstraat 95 zodanig bijzondere eigenschappen bezit dat dit alleen als supermarkt zou kunnen worden gebruikt.

Dat in het rapport van BRO staat dat distributieve ruimte voor de verplaatsing van de Jumbo ruimschoots aanwezig is en dat die er niet helemaal is als er ook een derde supermarkt van 1.550 m² bijkomt, waardoor de vloerproductiviteit daalt, maar nog altijd boven het landelijk gemiddelde uitkomt, is ook onvoldoende om aan te nemen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand in de omgeving van het pand van [appellante sub 1] zal kunnen leiden. Voor zover [appellante sub 1] stelt dat haar kansen op een eigen supermarkt verminderen bij het in stand blijven van de omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van de Jumbo supermarkt, is dit geen belang dat door artikel 3.1.6., tweede lid, van het Bro wordt beschermd.

Het betoog slaagt niet.

Beroep Ahold

13. Ahold betoogt dat het bestemmingsplan leidt tot een onaanvaardbare verkeerssituatie en gelet daarop in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is volgens Ahold gebaseerd op gebrekkig verkeersonderzoek. Volgens Ahold leidt de realisatie van de

Jumbo supermarkt, de woningen, het park en het parkeerterrein tot een dusdanige overbelasting van de gemeentelijke infrastructuur, in het bijzonder ter plaatse van de Dr. Ant. Mathijssenstraat waar 50 km per uur mag worden gereden, dat een veilige verkeerssituatie niet kan worden gegarandeerd. Uit het voornemen om de straat als 30 km zone aan te wijzen blijkt dat de verkeersonveilige situatie wordt erkend, maar dit voornemen is onvoldoende concreet om de verkeersveiligheid te waarborgen. De toename van de verkeersgeneratie is voorts in strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat het bestemmingsplan qua verkeer gevolgen zal hebben voor andere gebieden in de gemeente dan het plangebied en het plangebied, gelet daarop, te klein is.

13.1. Het betoog slaagt. Zoals hiervoor is overwogen onder 10.5 heeft de raad in het besluit van 4 februari 2020 de verkeersgeneratie op de bestaande locatie van Jumbo supermarkt ten onrechte niet meegenomen en komt het besluit van 4 februari 2020, gelet daarop, voor vernietiging in aanmerking.

Het door Ahold aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op de rapporten van Goudappel Coffeng van 7 januari 2020 en 16 april 2021 heeft mogen baseren. Ook Ahold heeft de conclusies van Goudappel Coffeng in de rapporten van 7 januari 2020 en 16 april 2021 met betrekking tot het aantal verkeersbewegingen als gevolg van de voorziene supermarkt en appartementen waarop de raad zich baseert niet inhoudelijk betwist.

Voor zover Ahold, in aanvulling op het door [appellante sub 1] aangevoerde, met betrekking tot de verkeersveiligheid heeft gewezen op de omstandigheid dat de Dr. Ant. Mathijssenstraat een drukke straat is waar 50 km per uur mag worden gereden en dat alleen maar het voornemen bestaat om de straat als 30 km zone aan te wijzen, wordt overwogen dat de raad heeft gemotiveerd dat 85% van het verkeer niet harder dan 31 km per uur rijdt. De raad heeft voorts gemotiveerd dat de toename van verkeersbewegingen op de Dr. Ant. Mathijssenstraat goed is op te vangen en past binnen de dynamiek van een dorpscentrum. De raad heeft er ook op gewezen dat de betrokken straten reeds grotendeels de inrichting en uitstraling van een 30 km/u-zone hebben in de vorm van smalle wegprofielen, kruispuntplateaus en woningen dicht op de rijbaan. Dat ten tijde van het nemen van het besluit van 4 februari 2020 nog geen besluit was genomen om de maximumsnelheid ter plaatse ook daadwerkelijk te verlagen, maakt niet dat het bestemmingsplan met betrekking tot de verkeersveiligheid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat deze veiligheid onvoldoende zou zijn gewaarborgd. Overigens is ter zitting komen vast te staan dat inmiddels een verkeersbesluit is genomen waarbij de Dr. Ant. Mathijssenstraat is aangewezen als 30 km-zone.

Er is verder evenmin grond voor het oordeel dat, zoals Ahold betoogt, het plangebied te klein is, omdat het bestemmingsplan qua verkeer gevolgen zal hebben voor andere gebieden in de gemeente dan het plangebied. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:951](#), onder 4.2. Uit deze uitspraak volgt dat de Afdeling bij de vraag of de planbegrenzing aanvaardbaar is in aanmerking neemt of aannemelijk is dat tussen een perceel dat buiten de planbegrenzing is gehouden en de aangrenzende gronden binnen het plangebied een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat dat het perceel om die reden in het plan opgenomen had moeten worden. Dat in dit geval sprake is van een dergelijke ruimtelijke samenhang is door Ahold niet aannemelijk gemaakt.

13.2. Nu met het rapport van Goudappel Coffeng van 16 april 2021, in aanvulling op het rapport van Goudappel Coffeng van 7 januari 2020, in beroep alsnog voldoende is

gemotiveerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot onaanvaardbare verkeersproblemen en niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, is daarmee het gebrek hersteld en ziet de Afdeling aanleiding de rechtsgevolgen in stand te laten als de beoordeling van de overige beroepsgronden van Ahold daaraan niet in de weg staat.

14. Ahold betoogt dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling tot wateroverlast zal leiden en in zoverre in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Uit de watertoets van Econsultancy blijkt dat bijzondere compenserende maatregelen moeten worden getroffen voor de afvoer van hemelwater. De raad heeft die compenserende maatregelen als voorwaardelijke verplichting in artikel 3.3.4 van de planregels opgenomen. Volgens Ahold is de wijze waarop de raad een adequate waterberging wil realiseren door middel van deze voorwaardelijke verplichting niet voldoende.

14.1. Artikel 1.4, eerste lid, van de Keur Waterschap De Dommel luidt:

"Het bestuur kan voor het verrichten van handelingen als bedoeld in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3, algemene regels stellen, die mede een vrijstelling kunnen inhouden:

- van een gebodsbepaling, of
- van een vergunningplicht, of
- voor bepaalde handelingen."

Artikel 3.6 luidt:

"Verbod afvoer door verhard oppervlak

Het is verboden zonder vergunning neerslag door toename van verhard oppervlak of door afkoppelen van bestaand oppervlak, tot afvoer naar een oppervlaktewaterlichaam te laten komen."

Artikel 15, eerste lid, van de Algemene regels Waterschap De Dommel, zoals die golden tot en met 31 maart 2020, luidt:

"Vrijstelling wordt verleend van het verbod, bedoeld in artikel 3.6 van de Keur, voor het afvoeren van hemelwater via toename verhard oppervlak of door afkoppelen van verhard oppervlak, naar een oppervlaktewaterlichaam voor zover:

a. de waterparagraaf van het bestemmingsplan na 1 januari 2019 de schriftelijke instemming heeft verkregen van het waterschap en de in de waterparagraaf genoemde maatregelen zijn uitgevoerd, of;

Als niet wordt voldaan aan het gestelde onder lid a dan geldt de in de aanhef genoemde vrijstelling voor zover:

- b. Het afkoppelen van verhard oppervlak maximaal 10.000 m² is, of;
- c. De toename van verhard oppervlak maximaal 2.000 m² is, of;
- d. De toename van verhard oppervlak bestaat uit een groen dak.
- e. De toename van verhard oppervlak groter dan 2.000 m² tot en met 10.000 m² is en compenserende maatregelen zijn getroffen om versnelde afvoer van hemelwater tegen te gaan, in de vorm van een voorziening met een minimale compensatie conform de rekenregel: benodigde compensatie (in m³) = toename verhard oppervlak (in m²) x gevoeligheidsfactor x 0,06 (in m)

[..]"

Artikel 3.3.4 van de planregels luidt:

"Voorwaardelijke verplichting waterberging

Het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van een supermarkt is niet toegestaan, tenzij een minimale waterberging van 67,5 m³ is gerealiseerd en in stand wordt gehouden."

14.2. Uit paragraaf 4.7.2 van de plantoelichting en de daarin genoemde watertoets van Econsultancy van 27 januari 2019 volgt dat bij de voorgenomen verharding als gevolg van het plan conform het gemeentelijk beleid een waterberging van 67,5 m³ (4.500 m² x 0,015) gerealiseerd dient te worden. Deze compensatie is opgenomen als voorwaardelijke verplichting in artikel 3.3.4 van de planregels.

De regeling in artikel 3.6 van de Keur Waterschap De Dommel in samenhang met artikel 15 van de Algemene regels zorgt ervoor dat bij uitvoering van het plan de realisering en instandhouding van de in de algemene regels bij de keur voorgeschreven watercompensatie door het waterschap kan worden afgedwongen. Omdat de realisering en instandhouding van de watercompensatie, voor zover vereist, al langs deze weg is gewaarborgd, bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad had moeten voorzien in een verdergaande voorwaardelijke verplichting. Vergelijk de uitspraak van 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:282](#).

Het betoog slaagt niet.

15. Ahold betoogt dat het bestemmingsplan in strijd is met het gemeentelijke beleid zoals neergelegd in de Centrumvisie Budel en stelt dat de raad, gelet op artikel 4:84 van de Awb, gehouden is overeenkomstig zijn beleid te handelen. Ahold voert daartoe aan dat volgens de Centrumvisie supermarkten zo evenwichtig mogelijk over het centrum moeten worden verspreid om verkeer- en parkeerdruk te spreiden en om ervoor te zorgen dat alle delen in het centrum aantrekkelijk blijven en wijst ter zake op paragraaf 4.2.2 van de Centrumvisie. Uit de Centrumvisie volgt volgens Ahold dat supermarkten vanwege het grote ruimtebeslag zorgvuldig ruimtelijk en stedenbouwkundig moeten worden ingepast. Het vaststellen van een bestemmingsplan dat voorziet in een Jumbo supermarkt pal tegenover de Albert Heijn supermarkt draagt niet bij aan een evenwichtige verdeling van supermarkten in het centrum van Budel. Alle consumenten en al het verkeer zal zich concentreren op de Jumbo/Albert Heijn-locatie.

15.1. In paragraaf 4.2.2 "De supermarkten" van de Centrumvisie is het volgende opgenomen:

"De supermarkten worden voor het functioneren van het centrum als een van de belangrijke dragers gezien. Zij dienen zo evenwichtig mogelijk over het centrum te worden verspreid. Dat heeft twee redenen:

- a. de verkeer- en parkeerdruk wordt gespreid
- b. alle delen van het centrum blijven aantrekkelijk vanwege de nabijheid van een trekker

Supermarkten hebben een erg groot ruimtebeslag en dat vereist een zorgvuldige ruimtelijke en stedenbouwkundige inpassing. T.o.v. de bestaande situatie moet rekening worden gehouden met één extra supermarkt in het discountsegment.

Al in het Ontwikkelingsplan werd gepleit voor een verplaatsing van een supermarkt naar het zoekgebied Willem de Zwijgerstraat-Nieuwstraat-Keizer Ottostraat.

Gelet op de huidige situering van de bestaande supermarkten en de gewenste uitbreidingsbehoefte is het voor een goede ruimtelijk economische structuur van het centrum noodzakelijk nader in te zoomen op de meest gewenste situering van de supermarkten."

15.2. In de plantoelichting is in paragraaf 3.4.3 ingegaan op het gemeentelijk beleid zoals neergelegd in de Centrumvisie. Toegelicht is dat de Centrumvisie in 2016 is vertaald in het Centrumplan Budel dat de volgende onderdelen omvat:

- Een grootschalige herinrichting van het Capucijnerplein, de Deken van Baarsstraat en de Dr. Ant. Mathijssenstraat;
- De realisatie van een nieuwe Jumbo Supermarkt aan de Dr. Ant. Mathijssenstraat;
- De inrichting van het gebied naast het hervormde kerkje als openbaar park;
- De herontwikkeling van de voormalige Rabobank aan het Capucijnerplein;
- Herinrichting van de openbare ruimte;
- Ook het maatschappelijk hart van Budel, het gemeenschapshuis de Borgh, wordt volledig vernieuwd.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan en de daarin voorziene verplaatsing van de Jumbo supermarkt van de huidige locatie aan het Capucijnerplein naar een nieuwe locatie aan de Dr. Ant. Mathijssenstraat, tegenover de Albert Heijn supermarkt, past binnen het beleid zoals geformuleerd in de Centrumvisie en het Centrumplan Budel. De verplaatsing van de Jumbo supermarkt is zelfs een belangrijk onderdeel van het centrumplan. Het gebied tussen de parkeerplaats en het hervormde kerkje wordt ingericht als openbaar park conform het centrumplan. Hier wordt een nieuwe, toekomstbestendige supermarkt gerealiseerd, met daarboven appartementen. De twee supermarkten in Budel blijven daardoor gevestigd aan de rand van het Budelse centrum, waarmee ze behouden blijven als publiekstrekker en daarmee als drager van het centrumgebied.

15.3. Het door Ahold aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd is met de Centrumvisie. De door Ahold genoemde passage is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Centrumvisie waarin de huidige trends en ontwikkelingen worden beschreven. De door Ahold genoemde paragraaf bevat geen duidelijke toetsingscriteria en eindigt met de conclusie dat het voor een goede ruimtelijk economische structuur van het centrum noodzakelijk is nader onderzoek te doen naar de meest gewenste situering van de supermarkten. Wat in paragraaf 4.2.2 van de Centrumvisie is opgenomen kan, mede gelet daarop en anders dan Ahold betoogt, niet tot de conclusie leiden dat de voorziene supermarkt daarmee in strijd is. De Centrumvisie is bovendien nadien uitgewerkt in onder meer het Centrumplan dat voorziet in de hier aan de orde zijnde verplaatsing van de Jumbo supermarkt van het Capucijnerplein naar de Dr. Ant. Mathijssenstraat, wat door Ahold niet is bestreden.

Het betoog slaagt niet.

16. Ahold betoogt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan gebrekkig is ten aanzien van de m.e.r.-beoordeling.

Ahold wijst er op dat het college, het bevoegde gezag ter zake, heeft besloten dat ten behoeve van het bestemmingsplan geen milieueffectrapportage nodig is. Dit besluit van het college had ter inzage moeten worden gelegd bij het ontwerpbestemmingsplan, wat niet is

gebeurd. Het besluit van het college is ook niet als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen. Daarmee is volgens Ahold artikel 3:11 van de Awb geschonden. Ahold voert verder aan dat dat het besluit van het college vermoedelijk is gebaseerd op de Aanmeldnotitie en vormvrije m.e.r.-beoordeling, bestemmingsplan locatie Jumbo Budel van Bro, van 5 juni 2019. Deze Aanmeldnotitie is echter gebrekkig. Zo blijkt uit die notitie dat geen rekening is gehouden met de toegenomen verkeersintensiteiten. Bovendien is de Aanmeldnotitie gebaseerd op een gebrekkig verkeersonderzoek van Arthic. Ahold wijst er op dat naar aanleiding van de zienswijzen een nieuw verkeersonderzoek is verricht door Goudappel Coffeng en dat uit dat onderzoek nieuwe verkeerscijfers naar voren zijn gekomen. Dat rechtvaardigt volgens Ahold een nieuw besluit van het college over de m.e.r.-plichtigheid van het bestemmingsplan.

16.1. De Afdeling overweegt dat het besluit van het college van 11 juni 2019 dat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld een op de zaak betrekking hebbend stuk is. Dit stuk heeft in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb niet met het ontwerpplan ter inzage gelegen, zoals de raad ook op de zitting heeft bevestigd. De raad heeft het besluit van 11 juni 2019 alsnog bij het verweerschrift gevoegd. Gelet hierop en omdat aannemelijk is dat Ahold door het gebrek niet is benadeeld, ziet de Afdeling aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

16.2. Ahold betoogt verder terecht dat het college een nieuw besluit had moeten nemen, omdat het besluit van 11 juni 2019 is gebaseerd op het rapport van Arthic van 28 mei 2019 dat door de raad voor wat betreft de verkeersgeneratie niet aan het besluit van 4 februari 2020 ten grondslag is gelegd. Uit de rapporten van Goudappel Coffeng van 7 januari 2020 en

16 april 2021 blijkt van zodanige nieuwe inzichten met betrekking tot het aantal verkeersbewegingen als gevolg van de Jumbo supermarkt en appartementen dat voor de raad duidelijk had moeten zijn dat de milieu-effecten ten tijde van het besluit van 11 juni 2019 niet goed in beeld waren. Het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 11 juni 2019 was gebaseerd op de veronderstelling dat de ontwikkeling zou leiden tot een toename in verkeersbewegingen van personenauto's van slechts 13 mvt/etmaal. Op basis van de nadere bevindingen van Goudappel Coffeng heeft de raad erkend dat de verkeerstoename substantieel hoger ligt. Nu het besluit van 11 juni 2019 aan het besluit van 4 februari 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag lag, is het besluit van 4 februari 2020 onvoldoende gemotiveerd voor zover het de vraag betreft of een milieueffectrapport moet worden opgesteld en is het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

16.3. De raad heeft in beroep het besluit van het college van 20 april 2021 overgelegd waarbij het college opnieuw, op basis van het rapport van Goudappel Coffeng van 7 januari 2020 en 16 april 2021, heeft besloten dat voor het bestemmingsplan Jumbo Dr. Ant. Mathijzenstraat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. Ahold heeft aangevoerd dat de rapporten van Goudappel Coffeng gebrekkig zijn, maar voor dat oordeel bestaat geen grond, zoals hiervoor is overwogen onder 10.5 en 13.1.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, zij het eerst in beroep, voldoende gemotiveerd dat voor het bestemmingsplan geen milieueffectrapportage hoefde te worden opgesteld. De Afdeling ziet in het besluit van 20 april 2021 aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven als de beoordeling van de overige beroepsgronden daaraan niet in de weg staat.

17. Ahold betoogt dat het bestemmingsplan niet economisch uitvoerbaar is. Zij wijst er op dat zij gebaat is bij een voor consumenten aantrekkelijke omgeving en niet bij een langdurig braakliggend terrein of een half afgerond project tegenover haar supermarkt. Ahold voert aan dat uit de plantoelichting blijkt dat de raad heeft afgezien van het vaststellen van een exploitatieplan omdat de raad een anterieure exploitatieovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de Wro in samenhang gelezen met artikel 6.34, is aangegaan. De ontwikkeling komt volledig voor rekening en risico van de initiatiefnemer. Uit de exploitatieovereenkomst blijkt volgens Ahold inderdaad dat de initiatiefnemer alle kosten draagt. De raad en de initiatiefnemer hebben echter niet inzichtelijk gemaakt welke kosten en risico's worden verwacht en of de solvabiliteit en de liquiditeit van de initiatiefnemer voldoende is om alle de kosten te dragen. Het is volgens Ahold echter zeer aannemelijk dat de initiatiefnemer niet alle kosten van de uitvoering van het bestemmingsplan kan dragen. Aan het bestemmingsplan kleven namelijk zo veel gebreken dat de realisatie van de Jumbo supermarkt extra kosten met zich brengt waardoor het plan niet uitvoerbaar is. Het gaat om extra kosten vanwege: mitigerende maatregelen ter voorkoming van geluidsoverlast, bodemonderzoek en mogelijke saneringswerkzaamheden, mitigerende maatregelen ter voorkoming van wateroverlast, archeologisch onderzoek en een milieueffectrapportage.

17.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

De raad heeft toegelicht dat de gemeente met de projectontwikkelaar [vergunninghoudster] Bouwgroep een anterieure overeenkomst heeft gesloten en dat [vergunninghoudster] Bouwgroep alle kosten draagt van de beoogde ontwikkeling. Niet is gebleken dat [vergunninghoudster] over onvoldoende middelen zou beschikken om de kosten van de ontwikkeling te kunnen dragen. De enkele stelling van Ahold dat zij het zeer aannemelijk acht dat de initiatiefnemer niet alle kosten van de uitvoering van het bestemmingsplan kan dragen omdat aan het bestemmingsplan zo veel gebreken kleven dat de realisatie van de Jumbo supermarkt extra kosten met zich brengt waardoor het plan niet uitvoerbaar is, is daarvoor onvoldoende. Verder wordt in aanmerking genomen dat inmiddels met de bouw is gestart. [vergunninghoudster] Bouwgroep heeft desgevraagd ter zitting bevestigd dat zij de kosten van de ontwikkeling kan dragen en heeft toegelicht dat zij anders niet aan dit project begonnen was.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen redenen zijn waarom het plan niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

18. Ahold betoogt verder dat het bestemmingsplan ten aanzien van het aspect archeologie gebrekkig is. Volgens haar is onvoldoende archeologisch onderzoek gedaan en is niet duidelijk of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening voor zover het de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie" betreft.

18.1. Het gaat Ahold in deze procedure om het belang dat zij gevrijwaard blijft van nadelige gevolgen van het bestemmingsplan voor haar bedrijfsvoering. De Afdeling oordeelt dat er in dit geval geen verband bestaat tussen dit belang en wat Ahold heeft aangevoerd over de archeologische waarden. Dit betekent dat Ahold zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet

kan beroepen op de in dat kader aangevoerde rechtsregels en het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

19. Ahold beroept zich voorts op normen die zijn neergelegd in bepalingen van de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh), de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb), de Wnb en de luchtkwaliteitsbepalingen in de Wet milieubeheer (hierna: de Wm).

Deze bepalingen van de Wgh, de Wbb, de Wnb en de luchtkwaliteitsbepalingen in de Wm strekken kennelijk niet tot bescherming van de belangen van Ahold. Zij strekken onderscheidenlijk tot bescherming van de belangen van de toekomstige bewoners van de op te richten woningen, de kwaliteit van de bodem, plant- en diersoorten en het behoud van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en de volksgezondheid. Zoals hiervoor is overwogen gaat het Ahold echter om het belang dat zij gevrijwaard blijft van nadelige gevolgen van het plan voor haar bedrijfsvoering. Dit betekent dat er in dit geval geen verband bestaat tussen dit belang en wat Ahold heeft aangevoerd over geluid, bodemverontreiniging, soortenbescherming, Natura 2000-gebieden en luchtkwaliteit. Dit betekent dat Ahold zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kan beroepen op de in dat kader aangevoerde rechtsregels en het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgronden.

Gelet op het voorgaande zal de Afdeling ook de beroepsgronden over geluid, bodemverontreiniging, soortenbescherming en Natura 2000-gebieden en luchtkwaliteit niet inhoudelijk bespreken.

De omgevingsvergunning

Beroep [appellante sub 1]

20. [appellante sub 1] heeft geen andere beroepsgronden aangevoerd dan die zijn aangevoerd tegen het bestemmingsplan, zoals vastgesteld op 4 februari 2020.

Beroep Ahold

21. Ahold betoogt dat nu het bestemmingsplan in strijd is met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3.1 van de Wro en de omgevingsvergunning aan dit bestemmingsplan is getoetst, ook de omgevingsvergunning dient te worden vernietigd.

21.1. Dit betoog slaagt. De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning gecoördineerd zijn voorbereid met toepassing van artikel 3.30 en 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Omdat het bestemmingsplan, zoals vastgesteld op 4 februari 2020, het toetsingskader heeft gevormd voor de omgevingsvergunning en dat bestemmingsplan naar aanleiding van het beroep van [appellante sub 1] en Ahold moet worden vernietigd, vloeit uit het systeem van de Wro, in samenhang gezien met artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voort dat ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning van 1 april 2020 moet worden vernietigd.

De Afdeling ziet echter aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit van 1 april 2020, zoals gewijzigd in het besluit van 20 april 2021, in stand te laten als de beoordeling van de overige beroepsgronden van Ahold daaraan niet in de weg staat. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat [appellante sub 1] aan het beroep tegen de omgevingsvergunning geen andere gronden ten grondslag heeft gelegd dan die tegen het bestemmingsplan van 4

februari 2020. Verder volgt uit hetgeen hiervoor, onder 10 tot en met 19 is overwogen dat de rechtsgevolgen van het besluit van 4 februari 2020 geheel in stand kunnen worden gelaten.

22. Ahold betoogt dat de omgevingsvergunning op ingrijpende punten afwijkt van het ontwerpbesluit. Ahold wijst er op dat de omgevingsvergunning, anders dan het ontwerpbesluit, ook betrekking heeft op het uitvoeren van werken of werkzaamheden, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Voor zover Ahold bekend, is een omgevingsvergunning voor de activiteiten werken/werkzaamheden echter niet aangevraagd en heeft deze aanvraag niet ter inzage gelegen. Daarvoor kan volgens Ahold geen omgevingsvergunning worden verleend. Vanwege het ontbreken van de omgevingsvergunning voor de activiteit uitvoeren van werken of werkzaamheden kan op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet verleend worden, aldus Ahold.

22.1. Het college heeft op de zitting toegelicht dat naar aanleiding van de zienswijze is geconstateerd dat ook voor de activiteit uitvoeren van een werk of werkzaamheden, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, een omgevingsvergunning nodig was en dat het ter inzage gelegde ontwerpbesluit geen betrekking had op deze activiteit.

Anders dan Ahold betoogt is voor de activiteit uitvoeren van een werk of werkzaamheden bij het besluit van 1 april 2020 omgevingsvergunning verleend. Dat de oorspronkelijke aanvraag geen melding van deze activiteit maakt, maakt dat niet anders, het te realiseren project is immers ongewijzigd gebleven. Naar het oordeel van de Afdeling zag het ter inzage gelegde ontwerpbesluit echter ten onrechte niet ook op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Nu niet aannemelijk is dat Ahold door het gebrek is benadeeld, ziet de Afdeling aanleiding dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

Het betoog slaagt niet.

23. Ahold betoogt dat de omgevingsvergunning in strijd is met de parkeerregels uit het bestemmingsplan. Het bouwplan voorziet niet in de aanleg van parkeerplaatsen. Dat is volgens Ahold in strijd met de regels van het bestemmingsplan. Zij wijst op artikel 14.1 van het bestemmingsplan. Uit die bepaling volgt dat het college bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen toetst of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid en in voldoende ruimte voor laden en lossen.

23.1. Het college heeft met betrekking tot het aantal parkeerplaatsen verwezen naar het rapport van Arthiic Verkeer van 28 mei 2019. Hierin is berekend dat de parkeerbehoefte als gevolg van het bestemmingsplan 84 parkeerplaatsen bedraagt. Op die parkeerbehoefte is de bestaande parkeerbehoefte van 62 parkeerplaatsen nog niet in mindering gebracht. Ook is daarbij nog geen rekening gehouden met 12 parkeerplaatsen (8 aan de Dr. Ant. Mathijssenstraat en 4 aan de Willem II-straat) die komen te vervallen. Per saldo bedraagt de toename in de parkeerbehoefte als gevolg van het bestemmingsplan $(84+12-62=)$ 34 parkeerplaatsen.

23.2. Op de bij de omgevingsvergunning gevoegde tekening van het bouwplan is de ruimte voor laden en lossen en realisatie van 93 parkeerplaatsen ingetekend. Deze tekening maakt onderdeel uit van de omgevingsvergunning. Daarmee is voldoende gewaarborgd dat in de aanleg van parkeerplaatsen zal worden voorzien. Ahold heeft verder niet bestreden dat met het aantal van 93 parkeerplaatsen in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien.

Het betoog slaagt niet.

24. Ahold betoogt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ten onrechte niet voorziet in een waterberging. Dat is volgens haar in strijd met het bestemmingsplan.

24.1. Er is geen grond voor het oordeel dat aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen een voorschrift had moeten worden verbonden dat minimaal 67,5 m3 waterberging moet worden gerealiseerd en in stand gehouden. Zoals hiervoor is overwogen onder 14.2 is de benodigde watercompensatie voldoende gewaarborgd. Het afdwingen van de in de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting tot het realiseren van de waterberging voorafgaand aan de ingebruikname van de supermarkt is een kwestie van handhaving. Het college heeft overigens onweersproken gesteld dat is voldaan aan de voorwaardelijke verplichting.

Het betoog slaagt niet.

25. Ahold heeft ook in het kader van de omgevingsvergunning gewezen op de archeologische waarden van de locatie en betoogt dat het onderzoek ter zake gebrekkig is. Zoals hiervoor is overwogen onder 18.1 is er in dit geval geen verband tussen het belang waar het Ahold in dit beroep om te doen is en wat Ahold heeft aangevoerd over de archeologische waarden. Dit betekent dat Ahold zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kan beroepen op de in dat kader aangevoerde rechtsregels en het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Besluit maatwerkvoorschriften

Beroep Ahold

26. Ahold betoogt dat, nu het bestemmingsplan in strijd is met de Awb en de Wro en dient te worden vernietigd, het besluit tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften onrechtmatig is. Het besluit tot vaststellen van maatwerkvoorschriften is voorts onrechtmatig omdat de maatwerkvoorschriften gebrekkig zijn.

26.1. De maatwerkvoorschriften gaan over de nieuwe woningen boven de supermarkt en een bestaande woning aan de overzijde van de Dr. Ant. Mathijssenstraat en strekken tot bescherming van de bewoners van die woningen en niet tot bescherming van het belang van Ahold.

De Afdeling oordeelt dat er in dit geval geen verband bestaat tussen wat Ahold heeft aangevoerd over het besluit tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften en een belang waarin zij daardoor dreigt te worden geschaad. Dit betekent dat Ahold zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kan beroepen op de in dat kader aangevoerde rechtsregels en het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

27. De beroepen van [appellante sub 1] en Ahold, voor zover gericht tegen het besluit van 4 februari 2020, zijn gegrond. Dit besluit dient, gelet op wat onder 10.5, 13.1 en 16.2 is overwogen, te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. Omdat de raad de motivering van het besluit van 4 februari 2020 in beroep heeft aangevuld, de

geconstateerde gebreken daarmee zijn hersteld en het besluit daarmee alsnog voldoende is gemotiveerd, zal de Afdeling bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit van 4 februari 2020 in stand blijven. Dit betekent dat het bij dit besluit vastgestelde bestemmingsplan in stand blijft.

De beroepen van [appellante sub 1] en Ahold, voor zover gericht tegen het besluit van 1 april 2020, zijn ook gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd, nu het daaraan ten grondslag liggende bestemmingsplan wordt vernietigd. De rechtsgevolgen van dit besluit kunnen echter ook in stand blijven, wat betekent dat de omgevingsvergunning in stand blijft en gebruik gemaakt kan worden van de omgevingsvergunning.

De beroepen van [appellante sub 1] en Ahold, voor zover gericht tegen de besluiten van 7 januari 2020 en 20 april 2021, zijn ongegrond.

Proceskosten en griffierecht

28. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen, voor zover deze gericht zijn tegen het besluit van de raad van de gemeente Cranendonck van 4 februari 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Jumbo Dr. Ant. Mathijssenstraat" gegrond;

II. vernietigt het besluit van 4 februari 2020;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 4 februari 2020 geheel in stand blijven;

IV. verklaart de beroepen, voor zover deze gericht zijn tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck van 1 april 2020, gegrond;

V. vernietigt het besluit van 1 april 2020;

VI. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 1 april 2020 geheel in stand blijven

VII. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en Ahold, voor zover deze gericht zijn tegen de besluiten van 7 januari 2020 en 20 april 2021, ongegrond;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Cranendonck en het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck tot vergoeding van bij [appellante sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. veroordeelt de raad van de gemeente Cranendonck en het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck tot vergoeding van bij Ahold Europe Real Estate en Construction B.V. en Albert Heijn B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

X. bepaalt dat de raad van de gemeente Cranendonck en het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck aan [appellante sub 1] het door haar betaalde griffierecht vergoedt;

XI. bepaalt dat de raad van de gemeente Cranendonck en het college van burgemeester en wethouders van Cranendonck aan Ahold Europe Real Estate en Construction B.V. en Albert Heijn B.V. het door hen betaalde griffierecht vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. H.J.M. Besselink, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Kos
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

580