

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4286

Datum uitspraak

23 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 14 december 2021 heeft de raad van de gemeente Tynaarlo het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" vastgesteld. Bij besluit van 28 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo een omgevingsvergunning verleend aan BUN Projectontwikkeling B.V. voor onder andere de activiteit bouwen van een bouwwerk voor de ontwikkeling van een supermarkt op de hoek van de Ter Borchlaan en Borchsingel (Borchsingel 25) in Eelderwolde. Het plan en de omgevingsvergunning voorzien in de realisatie van een supermarkt met een maximaal winkelvloeroppervlak van 2.000 m<sup>2</sup> en maximaal bruto vloeroppervlak van 3.000 m<sup>2</sup> op het perceel Borchsingel 25 in Eelderwolde. VOF Entreegebied ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling wensen deze supermarkt te ontwikkelen. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in de omgeving van het plangebied. Zij zijn tegen de komst van de supermarkt, omdat zij vrezen dat dit leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Volledige tekst

202201234/1/R3.

Datum uitspraak: 23 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Eelderwolde, gemeente Tynaarlo,
2. [appellant sub 2], wonend te Eelderwolde, gemeente Tynaarlo,

3. [appellant sub 3], wonend te Groningen,

4. Vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk, gevestigd te Tynaarlo, en anderen, gevestigd respectievelijk wonend te Paterswolde, Eelde, Eelderwolde en Groningen (hierna: Vereniging EP Zakelijk en anderen),

appellanten,

en

1. het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo,

2. de raad van de gemeente Tynaarlo,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" vastgesteld.

Bij besluit van 28 december 2021 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan BUN Projectontwikkeling B.V. voor onder andere de activiteit bouwen van een bouwwerk voor de ontwikkeling van een supermarkt op de hoek van de Ter Borchlaan en Borchsingel (hierna: Borchsingel 25) in Eelderwolde.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en Vereniging EP Zakelijk en anderen beroep ingesteld.

VOF Entreegebied ter Borch en anderen, Bun Projectontwikkeling en M.C. van Zanten hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De raad en het college, [appellant sub 2], Vereniging EP Zakelijk en anderen, van wie [persoon A], en VOF Entreegebied ter Borch en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 29 juli 2024, waar zijn verschenen [appellant sub 2], Vereniging EP Zakelijk en anderen, van wie [appellant sub 2], en het college en de raad, beide vertegenwoordigd door mr. M.J.F. Nuijens, advocaat te Groningen, en J. de Kleine. Voorts zijn op de zitting VOF Entreegebied ter Borch en anderen, vertegenwoordigd door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, en Bun Projectontwikkeling, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door drs. F.M. Wokke, als partij gehoord.

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en de raad, het college, VOF Entreegebied ter Borch en anderen, Bun Projectontwikkeling en Van Zanten in de gelegenheid gesteld te reageren op het nadere stuk van [appellant sub 2].

De raad en het college en VOF Entreegebied ter Borch en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De raad, het college, VOF Entreegebied ter Borch en anderen, Bun Projectontwikkeling en Van Zanten hebben niet binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een tweede zitting te worden gehoord.

De Afdeling heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

## Overwegingen

### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Het ontwerpplan is op 22 juni 2018 ter inzage gelegd en de aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend op 11 april 2018. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Wabo, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

### Inleiding

2. Het plan en de omgevingsvergunning voorzien in de realisatie van een supermarkt met een maximaal winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) van 2.000 m<sup>2</sup> en maximaal bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) van 3.000 m<sup>2</sup> op het perceel Borchsingel 25 in Eelderwolde. VOF Entreegebied ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling wensen deze supermarkt te ontwikkelen.

2.1. Eerder heeft de raad, in afwijking van het voorstel van het college, op 21 mei 2019 besloten het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" niet vast te stellen. Het college heeft vervolgens bij besluit, verzonden op 27 juni 2019, geweigerd een omgevingsvergunning voor de beoogde supermarkt te verlenen. De Afdeling heeft bij uitspraak van 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1424](#), de daartegen door VOF Entreegebied Ter Borch en anderen, Bun Projectontwikkeling en Van Zanten en anderen ingestelde beroepen gegrond verklaard en de besluiten van 21 mei 2019 en 27 juni 2019 vernietigd. Daarbij heeft de Afdeling de raad en het college opgedragen om met inachtneming van die uitspraak nieuwe besluiten te nemen. Daaraan hebben de raad en het college met deze besluiten gevolg gegeven.

3. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in de omgeving van het plangebied. Zij zijn tegen de komst van de supermarkt, omdat zij vrezen dat dit leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Vereniging EP Zakelijk, een ondernemingsvereniging in Eelde en Paterswolde, Oosterhof Supermarkt B.V. gevestigd in Paterswolde, Supermarkt Pepping Eelde B.V., gevestigd in Eelde, en 65 natuurlijke personen die wonen in de omgeving van het plangebied, hebben gezamenlijk beroep ingesteld. Ook zij zijn tegen de komst van de supermarkt met een omvang van 2.000 m<sup>2</sup> wvo op deze locatie.

4. De Afdeling stelt vast dat de beroepsgronden uitsluitend betrekking hebben op het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Appellanten hebben geen specifieke gronden over de omgevingsvergunning aangevoerd.

## Toetsingskader bestemmingsplan

5. 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.

5.1. De relevante wet- en regelgeving, voor zover niet geciteerd in de overwegingen, is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

## Beroepsgronden

### Onjuiste uitvoering opdracht Afdeling

6. Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat niet is voldaan aan de opdracht van de Afdeling in de uitspraak van 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1424](#). Deze opdracht houdt volgens hen namelijk in dat nieuwe besluiten moeten worden genomen op de gewijzigde aanvraag, terwijl is besloten op de oorspronkelijke aanvraag van 11 april 2018. In dat verband wijzen zij erop dat in overweging 31.2 van die uitspraak is overwogen dat de raad bij het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen, ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de wijziging van de aanvraag die op 7 mei 2019 was ingediend. Bovendien was de oorspronkelijke aanvraag van 11 april 2018 volgens hen ingetrokken. Gelet daarop is volgens hen ook ten onrechte afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet toegepast.

6.1. Op 11 april 2018 is een aanvraag ingediend voor onder meer de bouw van een supermarkt aan de Borchsingel. In de brief van 7 mei 2019 hebben VOF Entreegebied Ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling de raad verzocht de in die brief voorgestelde aanpassingen te betrekken in de besluitvorming. Het ging daarbij onder meer om aanpassing van de omvang van de supermarkt van 3.000 m<sup>2</sup> naar 2.500 m<sup>2</sup>, van een aantal parkeer- en verkeersaspecten en van de groenvoorziening. In de brief van 16 mei 2019 hebben VOF Entreegebied Ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling het college verzocht om de brief als formele aanvraag voor de wijziging van het oorspronkelijke plan te beschouwen. Zij hebben daarbij nieuwe plattegronden en visualisaties gevoegd.

6.2. De Afdeling stelt vast dat VOF Entreegebied Ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling in de brief van 21 november 2021 het college hebben medegedeeld de gewijzigde aanvraag van 7 en 16 mei 2019 in te trekken onder handhaving van de oorspronkelijke aanvraag van 11 april 2018. Gelet hierop volgt de Afdeling Vereniging EP Zakelijk en anderen niet in hun betoog dat de aanvraag van 11 april 2018 is ingetrokken.

De Afdeling volgt Vereniging EP Zakelijk en anderen ook niet in hun betoog dat de raad niet aan de opdracht in de uitspraak van 30 juni 2021 heeft voldaan. Uit de uitspraak volgt niet dat nieuwe besluiten moeten worden genomen op de gewijzigde aanvraag. Dat in overweging 31.2 van die uitspraak over de op 7 mei 2019 ingediende wijziging staat dat de wijziging is aan te merken als een voldoende concrete wijziging die tijdig naar voren is gebracht en waarmee de raad in zijn besluitvorming rekening had moeten houden, leidt niet tot dat oordeel. Dat verzoek tot wijziging van de aanvraag is blijkens de brief van 21 november 2021, en daarmee na de uitspraak van de Afdeling, immers ingetrokken.

6.3. Over het betoog dat ten onrechte afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw is doorlopen, overweegt de Afdeling dat de ontwerpen van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning vanaf 22 juni 2018 voor zes weken ter inzage hebben gelegen. De raad en het college hebben na de uitspraak van de Afdeling op deze ontwerpen voortgeborduurd en nieuwe besluiten genomen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1665](#) staat het het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter, terug te vallen op de reeds gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waaronder het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien ten opzichte van het ontwerpbesluit sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt.

In dit geval doen dergelijke omstandigheden zich niet voor. Het ontwerpplan is gebaseerd op de oorspronkelijke bouwaanvraag van 11 april 2018. De raad heeft het plan vastgesteld met een aantal wijzigingen, die zijn weergegeven in de hoofdstukken 3 en 4 van de zienswijzennota. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn niet zo groot dat sprake is van een wezenlijk ander plan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de locatie en de omvang van de voorziene supermarkt gelijk zijn gebleven. Verder is niet gebleken dat de oorspronkelijke aanvraag om een omgevingsvergunning na intrekking van de gewijzigde aanvraag nog is gewijzigd. Dit betekent dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet opnieuw hoefde te worden gevolgd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de besluiten in zoverre onzorgvuldig zijn voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Onjuiste/onvolledige uitgangspunten besluitvorming

7. Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat het college de raad onvolledig of onjuist heeft voorgelicht, en daarmee samenhangend dat de raad bij de vaststelling van het plan is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten. Allereerst wijzen zij erop dat in de motivering van het besluit staat dat de ondertekende contracten en vijf eerder genomen besluiten om medewerking te verlenen aan het project moeten worden gerespecteerd. Dit terwijl uit de uitspraak van 30 juni 2021 volgens hen nou juist volgt dat géén sprake is van in rechte te honoreren vertrouwen. Gelet hierop is de raad er bij de vaststelling van het plan ook ten onrechte van uitgegaan dat een schadevergoedingsplicht ontstaat als het plan niet wordt vastgesteld. Daarnaast wijzen Vereniging EP Zakelijk en anderen op de koopovereenkomst tussen de ontwikkelaars en de gemeente, met daarin een inspanningsverplichting om de realisatie van een supermarkt mogelijk te maken. Volgens hen heeft het college er alles aan gedaan om deze koopovereenkomst na te komen, waarmee het de raad heeft beperkt om zelf tot een ruimtelijke keuze te komen. Bovendien is deze koopovereenkomst pas naar buiten gebracht nadat deze tot stand was gekomen. Daarmee is niet voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#) (Didam), zo betogen zij.

7.1. De raad stelt dat hij op inhoudelijke gronden heeft besloten het plan vast te stellen. In

dat verband wijst de raad op de plantoelichting, de zienswijzennota en op p. 3 van het raadsvoorstel, waarin staat: "In het kader van ontvangen zienswijzen zijn aanvullende onderzoeken verricht (specifiek gericht op verkeer en verkeersveiligheid, milieu en marktruimte) waarop wij hieronder puntsgewijs ingaan. Onze conclusie is dat het bestemmingsplan berust op een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek en voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening."

Volgens de raad heeft hij evenwel ook de ondertekende contracten en de vijf eerder genomen besluiten om medewerking te verlenen mogen betrekken bij zijn besluit, en moest hij dat ook doen gelet op de uitspraak van 30 juni 2021. Hierin is onder 30.2 namelijk overwogen dat de financiële belangen van VOF Entreegebied Ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling bij realisatie van de supermarkt in het licht van de voorgeschiedenis ten onrechte niet kenbaar in de afweging waren betrokken. Voor zover Vereniging EP Zakelijk en anderen zich beroepen op het Didam-arrest, stelt de raad dat aan hen het relativiteitsvereiste moet worden tegengeworpen.

7.2. De Afdeling volgt Vereniging EP Zakelijk en anderen niet in hun betoog dat het college de raad onjuist of onvolledig heeft voorgelicht. Weliswaar wordt in het raadsvoorstel gewezen op de gedane toezeggingen en de mogelijkheid dat de daardoor eventueel ontstane schade moet worden vergoed, maar bij dit raadsvoorstel is ook de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 gevoegd. Bovendien was de raad als partij betrokken bij die zaak, zodat hij redelijkerwijs op de hoogte heeft kunnen zijn van wat daarin is overwogen over het beroep van VOF Entreegebied Ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling op het vertrouwensbeginsel. Daarnaast is ook de zienswijzennota bij het raadsvoorstel gevoegd, met daarin zienswijzen van zowel voorstanders als tegenstanders van de ontwikkeling, zodat de raad gelet daarop ook voldoende kans heeft gehad om een volledig beeld te krijgen van de ruimtelijke voor- en nadelen van de voorziene ontwikkeling. Het is de Afdeling verder niet aannemelijk geworden dat in dit geval geen ruimtelijke belangen maar uitsluitend andere belangen, waaronder financiële belangen, doorslaggevend zijn geweest in de afweging van de raad om het plan vast te stellen. Het betoog slaagt in zoverre niet.

7.3. Over de verwijzing naar het arrest van 26 november 2021 (Didam) overweegt de Afdeling het volgende. In dat arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat: "een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen."

7.4. Daargelaten of zonder meer kan worden geconcludeerd dat niet aan vereisten uit dit arrest is voldaan, betekenen de eventuele gevolgen van dit arrest voor de koopovereenkomst tussen de gemeente Tynaarlo en de ontwikkelaars voor de betreffende gronden niet op voorhand dat het plan als zodanig niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door welke gegadigde het moet worden uitgevoerd. Vereniging EP Zakelijk en anderen

hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het bestemmingsplan niet kan worden uitgevoerd zonder dat de daarvoor benodigde gemeentelijke gronden in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals nader is uitgewerkt in dit arrest, aan de projectontwikkelaar zijn verkocht (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1157](#)).

Het betoog slaagt in zoverre niet.

8. Omdat gelet op het voorgaande de beroepsgrond over het Didam-arrest niet slaagt, hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb aan de vernietiging van het besluit op deze grond in de weg staat.

Draagvlak

9. [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat er onvoldoende draagvlak is voor een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo, terwijl er volgens hen wel veel steun is voor een kleinere supermarkt, specifiek gericht op de wijk. Gelet daarop is volgens hen ten onrechte niet gemotiveerd waarom er niet is gekozen voor een breder gedragen plan.

[appellant sub 1] voert in dat verband aan dat er nauwelijks sprake is geweest van participatie of consultatie, en de ideeën van bewoners niet zijn opgenomen in de plannen. Dit is volgens hem, zeker met het oog op de Omgevingswet, onvoorstelbaar. De reden daarvoor is volgens hem dat de ontwikkeling van de supermarkt niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een groter masterplan, waarvan de ontwikkeling is toegekend aan VOF Entreegebied Ter Borch. In dat verband wijst hij op een brief van Hollestelle Vastgoed aan het college, waarin staat dat zij de percelen aan de zuidzijde van de Borchsingel niet zal ontwikkelen als er geen supermarkt komt, en op een ontwikkelovereenkomst tussen Hollestelle Vastgoed en de gemeente.

Vereniging EP Zakelijk en anderen voeren aan dat draagvlak een omstandigheid is die in de besluitvorming een rol mag spelen. Ook wijzen wij erop dat de woonbestemming zoals gold in het vorige plan, eventueel gecombineerd met een kleine supermarkt, de voorkeur heeft boven een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo. Te meer nu er in het Woningmarktonderzoek 2020 - 2030 van de Regio Groningen-Assen wordt geconstateerd dat de grootste behoefte aan woningen aan de zuidwest kant van de stad ligt, en dus de wijk Ter Borch, en er in de wijk geen alternatieve locaties zijn om te voorzien in de geschrapte woningbouwlocatie. Bovendien levert woningbouw de gemeente meer geld op. De raad heeft volgens hen dan ook onvoldoende gemotiveerd waar het belang van woningbouw wijkt voor het supermarktbelang.

9.1. De raad betwist dat er geen draagvlak is voor een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo. Volgens de raad zijn er juist veel inwoners voor het plan.

Daarbij stelt de raad onder verwijzing naar de zienswijzennota dat hij wel heeft gemotiveerd waarom er niet is gekozen voor een kleinere supermarkt. Volgens de raad is de reden daarvoor dat er behoefte is aan een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo, en levert een dergelijke supermarkt bovendien geen strijd op met een goede ruimtelijke ordening.

9.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), onder 47.1, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Dat er onvoldoende draagvlak is voor een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo, los van de vraag of dat zo is, kan daarom op zichzelf niet leiden tot het oordeel dat de raad hieraan niet heeft kunnen meewerken.

Over het betoog van [appellant sub 1] dat omwonenden onvoldoende bij de besluitvorming zijn betrokken, overweegt de Afdeling als volgt. De ontwerpbesluiten hebben vanaf 22 juni 2018 voor zes weken ter inzage gelegen. [appellant sub 1] is in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze naar voren te brengen over deze ontwerpbesluiten, en heeft van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt. In die zienswijzennota is hierop gereageerd. In zoverre is voldaan aan de wettelijke vereisten die golden op het moment van vaststelling van het plan. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat er andere, niet-ruimtelijke motieven aan het besluit ten grondslag liggen, waaronder de ontwikkelovereenkomst, overweegt de Afdeling dat, zoals ook hiervoor overwogen onder 7.2, niet aannemelijk is geworden dat de raad uitsluitend aan niet-ruimtelijke belangen een doorslaggevend gewicht heeft toegekend.

Over het betoog van Vereniging EP Zakelijk en anderen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het belang van woningbouw wijkt voor het supermarktbelang, overweegt de Afdeling dat de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft. Dat een andere bestemming mogelijk ook passend is op deze locatie, betekent niet dat de raad alleen al daarom niet voor de mogelijkheid voor een supermarkt heeft kunnen kiezen. De mogelijk gemaakte ontwikkeling mag echter niet leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor omwonenden. Of daaraan is voldaan, beoordeelt de Afdeling hierna onder het kopje "Woon- en leefklimaat".

De betogen slagen niet.

Verouderde rapporten

10. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en EP Zakelijk en anderen betogen in algemene zin dat aan het besluit verouderde rapporten en inzichten ten grondslag liggen.

10.1. Artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt: "Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar."

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, staat artikel 3.1.1a van het Bro er niet aan in de weg dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 8 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3001](#). De algemene stelling dat de rapporten die aan het plan ten grondslag liggen dateren van voor 2018, biedt in zoverre geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad deze rapporten niet aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen. Voor zover appellanten de rapporten inhoudelijk bestrijden, bespreekt de Afdeling dit in de concrete beroepsgronden daarover.

De betogen slagen niet.

Provinciale Omgevingsverordening

11. [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe die in werking is getreden op 8 oktober 2021 (hierna: Wijziging POV Drenthe 2018).

Vereniging EP Zakelijk en anderen wijzen er in dat verband op dat in artikel 2:18a van de Wijziging POV Drenthe 2018 voorwaarden zijn opgenomen voor nieuwe plancapaciteit voor detailhandel, waaraan volgens hen niet wordt voldaan. De overgangsbepaling in artikel 2.39 van de Provinciale Omgevingsverordening 2018 (hierna: POV 2018) van 3 oktober 2018 maakt dit niet anders, aangezien volgens hen, zoals zij ook hebben betoogd, de hele procedure opnieuw had gemoeten worden gevolgd en dus opnieuw een ontwerpplan ter

inzage had moeten worden gelegd. Ook het positieve advies van Gedeputeerde Staten doet hier niet aan af, omdat daaruit volgens hen niet volgt dat het plan voldoet aan de verordening. Daarnaast wijzen Vereniging EP Zakelijk en anderen op artikel 3.25, zesde lid, van de verordening die gold op het moment dat het ontwerpplan ter inzage werd gelegd, waaruit volgt dat een ruimtelijk plan niet voorziet in nieuwe locaties voor detailhandel voor zover deze ten koste van het bestaande kernwinkelgebied. Volgens hen blijkt uit de onderzoeken dat de supermarkt nou juist wel ten koste gaat van het kernwinkelgebied.

11.1. Op het moment dat het plan werd vastgesteld, gold de Wijziging POV Drenthe 2018, waarmee de POV 2018 is gedeeltelijk is gewijzigd. Daarmee is onder meer artikel 2.18a aan de POV 2018 toegevoegd.

11.2. Artikel 2.18a van de Wijziging POV Drenthe 2018 luidt:

"1. Een ruimtelijk plan kan binnen bestaand stedelijk gebied uitsluitend in nieuwe Plancapaciteit voorzien binnen of direct in aansluiting op het centrumgebied.

2. Een ruimtelijk plan voorziet binnen bestaand stedelijk gebied uitsluitend in nieuwe Plancapaciteit buiten het centrumgebied, indien één (of meer) van de volgende aspecten van toepassing is:

a. het een supermarkt betreft in een kleine kern (< 5.000 inwoners), die ruimtelijk niet (goed) inpasbaar is in het Centrumgebied, waarbij in dat gebied nauwelijks sprake is van een concentratie van winkels;

b. het detailhandel betreft in branches die niet essentieel zijn voor het functioneren van centrumgebieden en die door de grootte van de winkel of de aard en omvang van het assortiment niet of minder goed passen binnen centrumgebieden; detailhandel in de branchegroep dagelijkse goederen en de branchegroep mode & luxe zijn essentieel en daarom uitgesloten;

c. het kleinschalige ondergeschikte detailhandel aan huis betreft, of;

d. het detailhandel betreft met een kleiner winkelvloeroppervlak dan 500 m<sup>2</sup> op trafficlocaties of bij toeristische voorzieningen waarbij de detailhandel aansluit bij de aard van die voorzieningen."

Artikel 2.39 van de POV 2018, dat ongewijzigd is gebleven, luidt:

"De bepalingen van dit hoofdstuk in deze verordening zijn niet van toepassing op bouw- en gebruiksmogelijkheden die bij recht, vrijstellings- dan wel ontheffingsbevoegdheid zijn opgenomen in een ruimtelijk plan dat vóór het moment van inwerkingtreding van deze verordening als ontwerp ter inzage heeft gelegen voor zover daarop door de provincie positief is geadviseerd."

11.3. Onder verwijzing naar wat hiervoor is overwogen onder 6.3, stelt de Afdeling voorop dat de raad en het college geen nieuwe ontwerpbesluiten ter inzage hoefden te leggen. Dat betekent dat de raad heeft kunnen uitgaan van de terinzagelegging van het ontwerpplan op 22 juni 2018 voor zes weken. Daarmee staat vast dat het ontwerp van het plan ter inzage heeft gelegen voor het moment van inwerkingtreding van de POV 2018 op 1 november 2018, de dag na publicatie van het besluit in het Provinciaal Blad van Drenthe, waarmee aan die voorwaarde in artikel 2.39 van de POV 2018 is voldaan. Daarnaast volgt uit de brief van het college van gedeputeerde staten van Drenthe van 20 juli 2018, die is opgenomen op p. 4 van de zienswijzennota, dat daarop positief is geadviseerd. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat aan de voorwaarden van de overgangsbepaling in artikel 2.39

van de POV 2018 is voldaan, zodat de bepalingen uit hoofdstuk 2, waaronder artikel 2.18a, niet van toepassing zijn.

In wat Vereniging EP Zakelijk en anderen hebben aangevoerd over de omgevingsverordening die gold op het moment dat het ontwerpplan ter inzage lag, ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre gebrekkig is. Los van de vraag of het plan in overeenstemming is met die verordening, gold die verordening namelijk niet meer op het moment dat het plan werd vastgesteld. Dat betekent dat de raad het plan hieraan niet hoefde te toetsen.

De betogen slagen niet.

Behoeft en nut en noodzaak

12. [appellant sub 1], [appellant sub 3] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat onvoldoende is onderbouwd dat er behoefte bestaat aan een supermarkt. Volgens hen heeft de raad zich ten onrechte gebaseerd op de rapporten van Bureau Stedelijke Planning BV (hierna: BSP), aangezien hierin wordt uitgegaan van onjuiste uitgangspunten en de onderzoeken bovendien zijn uitgevoerd in opdracht van de ontwikkelaars. [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen voeren in dat verband aan dat als gevolg van online winkelen sprake is van een aanmerkelijke wijziging van het consumentenkoopgedrag. Volgens [appellant sub 1] is deze invloed in het rapport onderschat. [appellant sub 3] voert aan dat het verzorgingsgebied willekeurig is bepaald en hierbinnen bovendien is uitgegaan van een hoger inwonersaantal dan de CBS getallen laten zien. Verder is volgens [appellant sub 3] ten onrechte uitgegaan van de kenwinkelgetallen die gelden voor de sector dagelijkse voorzieningen in plaats van die voor supermarkten. Tot slot is de koopkrachtbinding gesteld op 70%, terwijl die voor de beide Hoornse buurten veel lager ligt. Vereniging EP Zakelijk en anderen wijzen erop dat er tussen de deskundigen geen overeenstemming is over de beschikbare marktruimte. Ter onderbouwing van hun standpunten verwijzen zij naar op het door hen overgelegde rapport "Second opinion supermarkt Ter Borch" van Droogh Trommelen en Partners (DTNP) van 13 september 2016, de brief van DTNP van 23 juni 2017 en het rapport "Actualisatie effectenonderzoek supermarkt Ter Borch" van DTNP van 20 januari 2022. Verder wijzen zij erop dat in 2004 in het kader van het bestemmingsplan "Ter Borch" onderzoek is gedaan naar de behoefte aan een supermarkt, en toen is geconcludeerd dat er voldoende voorzieningen op relatief korte afstand beschikbaar zijn. Een supermarkt met deze omvang, heeft volgens Vereniging EP Zakelijk en anderen niet alleen gevolgen voor concurrerende supermarkten, maar ook voor speciaalzaken die profiteren van de aanwezigheid van een supermarkt.

[appellant sub 3] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen daarnaast dat marktruimte niet betekent dat sprake is van nut en noodzaak. In dat verband wijzen zij erop dat in de onderzoeken naar de marktruimte de gebieden Hoornse Meer en Hoornse Park tot het verzorgingsgebied van de beoogde supermarkt zijn gerekend, terwijl er in die gebieden geen behoefte is aan de supermarkt. De bestaande "full service" winkelcentra aan het Overwinningsplein en de Van Lenneplein liggen namelijk op kortere afstand van deze gebieden dan de beoogde supermarkt, waarmee die gebieden zijn voorzien.

12.1. De raad, VOF Entreegebied ter Borch en anderen en Bun Projectontwikkeling stellen dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van de besluiten op deze grond, voor zover aangevoerd door de concurrenten van de beoogde supermarkt. VOF Entreegebied ter Borch en anderen stellen daarnaast dat ook aan omwonenden het relativiteitsvereiste moet worden tegengeworpen.

Als het relativiteitsvereiste niet wordt tegengeworpen, stelt de raad zich op het standpunt dat er behoefte is aan een supermarkt, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro. In dat verband wijst de raad op de rapporten "Distributieve toets en effecten supermarkt Tynaarlo-Ter Borch" van BSP van 25 maart 2017 (hierna: het rapport van BSP uit 2017), waarin een eerder onderzoek uit 2015 is geactualiseerd, en "Supermarkt Tynaarlo - Ter Borch Reactie op zienswijzen" van BSP van 22 oktober 2018 (hierna: het rapport van BSP uit 2018), waarin wordt gereageerd op de zienswijzen die naar voren zijn gebracht en op de second opinion van DTNP van 2016. Deze rapporten zijn aan het plan ten grondslag gelegd. Ook wijst hij hiervoor op de zienswijzennota en het rapport "Reactie beroepschrift supermarkt Tynaarlo - Ter Borch" van BSP van 12 mei 2022, dat is opgenomen in bijlage 2 bij het verweerschrift.

12.2. De Afdeling stelt vast dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Dat is tussen partijen ook niet in geschil. Dat betekent dat de toelichting bij het plan een beschrijving van de behoefte aan deze ontwikkeling moet bevatten.

12.3. In het rapport van BSP van 2017, dat is opgenomen in bijlage 10 bij de plantoelichting, staat dat de beoogde supermarkt een functie gaat vervullen voor de inwoners van Ter Borch en voor de inwoners van het zuidelijk deel van Groningen Zuidwest (Hoornse Park, Hoornse Meer en Piccardthof). Op p. 15 van het rapport staat een afbeelding met daarop het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied betreft globaal de gebieden die in een straal van 1,5 km van het plangebied liggen. Na afronding van de wijk Ter Borch bedraagt het totaal aantal inwoners in het verzorgingsgebied volgens het rapport 10.060 inwoners. In het verzorgingsgebied is sprake van een supermarktdkking van 77 m<sup>2</sup> wvo supermarkt per 1.000 inwoners, wat volgens het rapport laag is in vergelijking met het Nederlands gemiddelde van 250 m<sup>2</sup> wvo per 1.000 inwoners. Volgens het rapport is het aannemelijk dat de Albert Heijn aan de Von Suttnerstraat en de Albert Heijn in Paterswolde de meeste effecten zullen ondervinden van de beoogde ontwikkeling. Omdat deze supermarkten volgens het rapport bovengemiddeld functioneren, wordt in het rapport geconcludeerd dat de beoogde ontwikkeling niet zal leiden tot sluiting van deze supermarkten.

In de brief van DTNP van 23 juni 2017, waarin wordt gereageerd op het rapport van BSP van 2017, staat dat de effecten van een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo substantieel zijn. In het verzorgingsgebied is voldoende draagvlak voor een supermarkt van 1.200 m<sup>2</sup> wvo, zo staat in de brief. In het rapport "Actualisatie effectenonderzoek supermarkt Ter Borch" van DTNP van 20 januari 2022 wordt geconcludeerd dat een supermarkt van maximaal 1.500 m<sup>2</sup> wvo haalbaar is. Een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo zal bovenwijks moeten gaan functioneren om voldoende omzet te genereren en zwaarder drukken op omliggende supermarkten. In de actuele marktsituatie ontstaat hiermee volgens dit rapport een verdringingseffect van 11%. Het is niet uit te sluiten dat één of enkele winkels zullen moeten sluiten als gevolg van de komst van een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo in Ter Borch, zo staat in dat rapport.

12.4. In de beschrijving van de behoefte aan een detailhandelsvoorziening moet inzichtelijk worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden. De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet hoeft te worden gevreesd.

De omstandigheden dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, tot marktverschuiving in een

bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand, betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

De Afdeling heeft dit eerder overwogen in de overwegingen 9.8, 9.9 en 9.10 van haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

12.5. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de rapporten van BSP die aan het plan ten grondslag liggen zodanig gebrekkig zijn of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertonen dat de raad zich hierop niet mocht baseren. De Afdeling stelt daarbij voorop dat de omstandigheid dat de onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de initiatiefnemers van de ontwikkeling, geen reden is om op voorhand te twifelen aan de juistheid en de objectiviteit van de inhoud van die onderzoeken. Voor zover de rapporten van BSP inhoudelijk worden bestreden, overweegt de Afdeling als volgt.

Weliswaar worden in de onderzoeken van BSP en DTNP verschillende uitgangspunten gehanteerd, waaronder voor de koopkrachtbinding, het inwonersaantal en de toets voor de supermarktsector tegenover de dagelijkse sector, maar de Afdeling stelt vast dat deze verschillende uitgangspunten niet hebben geleid tot wezenlijk andere conclusies in de rapporten. Zo wordt in het rapport van DTNP van 2022 geconcludeerd dat een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo bovenwijks moet functioneren om voldoende omzet te creëren, wat in de rapporten van BSP ook niet wordt betwist. Hieruit, maar ook anderszins uit het rapport van DTNP, volgt echter niet dat er geen behoefte bestaat aan een supermarkt. Daarbij komt dat een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo volgens het rapport van DTNP van 2022 weliswaar een groter verdringingseffect heeft dan waarvan wordt uitgegaan in de rapporten van BSP, maar ook als wordt uitgegaan van de conclusies over het verdringingseffect in het rapport van DTNP is niet aannemelijk gemaakt dat structurele leegstand ontstaat. Dat niet kan worden uitgesloten dat één of enkele winkels in Eelde-Paterswolde en winkels aan het Overwinningsplein moeten sluiten als gevolg van de beoogde supermarkt, zoals staat in dat rapport, betekent nog niet dat deze panden structureel leeg komen te staan. Het bestemmingsplan is niet bedoeld voor marktregulering.

Over het betoog van [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen over de invloed van online winkelen, overweegt de Afdeling dat in het rapport van BSP van 2017 in paragraaf 1.5 "Relevante trends en ontwikkelingen supermarktsector" staat dat de rol van e-commerce met 1,5 à 2% nog relatief bescheiden is, maar in het rapport wordt ook onderkend dat deze rol in de toekomst groter zal worden. In zoverre ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rol van online winkelen is onderschat. Bovendien staat in het rapport van DTNP van 2022 dat het aandeel mensen dat online winkelt fors groter is geworden, maar ook in dat rapport wordt daaraan niet de conclusie verbonden dat om die reden geen behoefte is aan de voorgenomen supermarkt.

Tot slot volgt de Afdeling [appellant sub 3] niet in zijn betoog dat het verzorgingsgebied willekeurig is vastgesteld. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van BSP op het gekozen verzorgingsgebied, zoals is opgenomen in bijlage 2 bij het verweerschrift. Hierin staat dat de betrokken gebieden tot het verzorgingsgebied zijn gerekend omdat hier geen naar moderne maatstaven volwaardige supermarkt is. Hoewel een deel van de inwoners zich volgens het rapport zal richten op het aanbod op het Overwinningsplein en op de Van Lenneplaan, zal een deel zich ook richten op het te realiseren aanbod in Ter Borch. Daarbij komt dat de gekozen gebieden ook in de onderzoeken van DTNP tot het verzorgingsgebied worden gerekend. BSP maakt geen formeel onderscheid tussen het primaire en secundaire verzorgingsgebied, zoals DTNP wel doet, maar redeneert wel langs dezelfde lijnen, zo staat in de reactie van BSP. BSP

schrijft hierover dat zij in de onderzoeken onderkent dat in Eelderwolde sprake zal zijn van een grotere oriëntatie op de nieuwe supermarkt dan in de gebieden Hoornse Park en Hoornse Meer. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat desondanks niet van dit verzorgingsgebied kon worden uitgegaan. De betogen slagen in zoverre niet.

13. Omdat de beroepsgronden over de behoefte gelet op het voorgaande niet slagen, hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb aan een vernietiging van het besluit op deze grond in de weg staat.

14. Voor zover Vereniging EP Zakelijk en anderen en [appellant sub 3] betogen dat nut en noodzaak voor een supermarkt van 2.000 m<sup>2</sup> wvo ontbreken omdat dit leidt tot nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse terwijl in het verzorgingsgebied sprake is van voldoende supermarktaanbod, overweegt de Afdeling als volgt. Dat behoefte bestaat aan een ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, laat onverlet dat de ontwikkeling niet mag leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van appellanten. Of daaraan in dit geval is voldaan, beoordeelt de Afdeling hierna aan de hand van de concrete beroepsgronden die zij daarover naar voren hebben gebracht.

Woon- en leefklimaat

- Verkeersveiligheid

15. [appellant sub 1], [appellant sub 2], en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat de komst van een supermarkt ten koste gaat van de verkeersveiligheid.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren in dat verband aan dat de raad met de besluiten van 27 september 2016 en 20 december 2016, die zijn opgenomen in bijlagen 1 en 2 van de plantoelichting, heeft vastgesteld dat gedurende twee aaneengesloten weken het verkeer op de Borchsingel nabij de scholen vanwege de verkeersveiligheid niet boven de 6.000 motorvoertuigbewegingen per dag mag komen. Volgens hen wordt deze norm met de komst van de supermarkt echter ruimschoots overschreden. Zij wijzen in dat verband op meetgegevens die de gemeente wekelijks publiceert. Volgens hen heeft de raad dit niet onderkend, omdat niet is uitgegaan van de actuele gegevens.

Verder leidt het bestemmingsplan volgens [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Vereniging EP Zakelijk en anderen tot onveilige situaties, omdat er kruisende verkeersstromen ontstaan. Voetgangers, fietsers, auto's en vrachtwagens maken namelijk allemaal gebruik van de ontsluitingsroute tussen de supermarkt en de parkeerplaats. Daar komt bij dat de vrachtwagens achteruit langs het schoolplein de supermarkt moeten inrijden om te kunnen bevoorraden. Volgens [appellant sub 2] heeft de raad dan ook ten onrechte niet gemotiveerd waarom er niet is gekozen voor bevoorrading achter het gebouw, overeenkomstig het zogenoemde "Plan B", dat is opgesteld in opdracht van Vereniging EP Zakelijk. Vereniging EP Zakelijk en anderen wijzen in dit verband verder op het rapport van Royal HaskoningDHV van 20 november 2018, waarin staat dat het scheiden van parkeren en laden en lossen bij het ontwerpen van een nieuwe supermarkt uit het oogpunt van verkeersveiligheid de voorkeur heeft. Daarnaast wijzen zij erop dat een verkeersconsulent bij Veilig Verkeer Nederlands desgevraagd heeft aangegeven dat er geen advies is gegeven over deze kruisende verkeersstromen.

Tot slot voeren [appellant sub 2] en Vereniging EP Zakelijk en anderen aan dat de keuze voor de kiss-and-ride stroken aan de zuidzijde van de Borchsingel leidt tot een onveilige situatie, aangezien de scholen aan de noordzijde van de Borchsingel liggen en leerlingen dus moeten

oversteken. [appellant sub 2] wijst in dat verband op een alternatief plan met een kiss-and-ride strook aan de noordzijde van de Borchsingel.

15.1. De raad stelt voorop dat bij de vaststelling van een plan onderbouwd moet worden of de verkeersgeneratie van dat plan niet leidt tot onaanvaardbare verkeershinder. Hieraan is volgens de raad voldaan. Daarvoor verwijst de raad naar het rapport "Verkeersafwikkeling Borchsingel-Ter Borch Actualisatie effecten ontwikkeling supermarkt" van Sweco van 30 augustus 2016 (hierna: het rapport van Sweco) en de notitie "Toetsing verkeersaspecten supermarkt Ter Borch" van Royal HaskoningDHV van 20 november 2018, zoals opgenomen in bijlagen 13 en 15 van de plantoelichting. Hierin zijn de effecten beschreven van een ontwikkeling van een supermarkt op de planlocatie. Weliswaar leidt de vestiging van een supermarkt tot extra verkeersgeneratie, maar deze kan volgens de raad door het omliggende wegennetwerk worden verwerkt en ontstaan er geen problemen met de verkeersafwikkeling. Daarvoor is volgens de raad relevant dat de maatgevende piekmomenten van de supermarkt niet samenvallen met het halen en brengen van de kinderen van de scholen. Er zijn volgens de raad geen relevante ontwikkelingen geweest die maken dat de raad deze onderzoeken niet aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen. De raad wijst ter onderbouwing daarvan op de notitie "Toetsing verkeersaspecten supermarkt Ter Borch, controle conclusies 2018" van Royal HaskoningDHV van 20 mei 2022.

Over het alternatieve plan voor onder meer de kiss-and-ride strook waarnaar [appellant sub 2] verwijst, stelt de raad dat dit wel in de besluitvorming is betrokken. De raad verwijst daarvoor naar p. 11 en p. 25 van de zienswijzennota. Het inrichtingsplan waarvoor uiteindelijk is gekozen, is volgens de raad juist in overeenstemming met het advies van Veilig Verkeer Nederland.

15.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de verkeersveiligheid. Daarover overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling volgt [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet in hun stelling dat de besluiten uit 2016 over het verkeer op de Borchsingel aan het plan in de weg staan. Los van de vraag of uit de besluiten van 2016 volgt dat het aantal motorvoertuigen op de Borchsingel niet boven de 6.000 per etmaal mag komen, overweegt de Afdeling dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat uit de verkeerstellingen die de gemeente wekelijks publiceert niet kan worden afgeleid dat het aantal motorvoertuigenbewegingen in het rapport van Sweco is onderschat. De reden daarvoor is dat het nadien getelde extra verkeer op de Borchsingel het gevolg is van de werkzaamheden aan de zuidelijke ringweg Groningen en de afsluiting van het Julianaplein, zodat deze tellingen geen representatief beeld geven. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om aan de juistheid hiervan te twijfelen.

Over de betogen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Vereniging EP Zakelijk en anderen over de verkeersveiligheid op het parkeerterrein voor de supermarkt, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat het plan er niet aan in de weg staat dat dit terrein ook kan worden gebruikt door fietsers, waaronder schoolkinderen, zodat niet kan worden uitgesloten dat kruisende verkeersstromen ontstaan. De Afdeling ziet hierin echter geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan niet op deze wijze heeft kunnen vaststellen. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van de raad op de zitting dat de raad het terrein toegankelijk heeft willen houden voor supermarktbezoekers die op de fiets komen. Dat komt de Afdeling redelijk voor. Daarbij komt dat, zoals ook door de raad naar voren is gebracht, fietsers en voetgangers van en naar de scholen ook kunnen kiezen voor de voet- en fietspaden aan de noord- en/of zuidzijde van het plangebied, zodat de route over het parkeerterrein niet hoeft te

worden gevolgd. Verder is in artikel 3.3, onder d, van de planregels vastgelegd dat het laden en lossen in pandig moet plaatsvinden én niet mag plaatsvinden binnen nader genoemde tijdvakken, die zijn afgestemd op de schooltijden. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat schoolgaande kinderen en vrachtwagens elkaar kruisen. Voor zover [appellant sub 2] vreest dat het laden en lossen toch plaatsvindt binnen de tijdvakken die zijn genoemd in artikel 3.3, overweegt de Afdeling dat dat een kwestie van handhaving is die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Tot slot betreft de Afdeling hierbij dat in artikel 3.3 van de planregels is bepaald dat de gronden ter plaatse van de aanduiding "ontsluiting" aan de oostzijde van het plangebied niet als in- of uitrit voor personenauto's mogen worden gebruikt, wat eveneens bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling een verkeersveilige inrichting van het plangebied mogelijk. Voor zover [appellant sub 2] in dit verband naar voren heeft gebracht dat de gemeente vanwege de lopende procedure tegen het plan niet wil meewerken aan een advies van VVN, overweegt de Afdeling dat dit een omstandigheid is van na de vaststelling van het plan, en daarom geen rol speelt bij de vraag of de raad het plan op deze wijze heeft kunnen vaststellen. Over de kiss-and-ride stroken stelt de Afdeling vast dat het plan er niet aan in de weg staat dat deze er komen, maar dat niet is vastgelegd dat, en op welke locatie de stroken moeten komen. Los van de vraag of het aanleggen van deze stroken aan de zuidzijde van de Borchsingel leidt tot een verkeersonveilige situatie, volgt dan ook niet uit het plan dat de stroken daar komen. De Afdeling ziet ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad hierover in het plan al een definitieve keuze had moeten maken. Gelet hierop betreft dit een kwestie van uitvoering, die hier niet ter beoordeling staat.

De betogen slagen niet.

- Aantasting groene karakter Entreegebied

16. [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat de supermarkt leidt tot aantasting van het groene karakter van het Entreegebied. Zij wijzen er in dat verband op dat in het Beeldkwaliteitsplan Entreegebied Ter Borch van 5 maart 2008 de locatie van de supermarkt wordt gekenmerkt door een groene omgeving met een parkachtige uitstraling. Volgens Vereniging EP Zakelijk en anderen leidt het besluit van de raad van 14 juni 2016 er niet toe dat rekening wordt gehouden met de groenstructuur van het Groene Lint en de aanhechting van deze structuur aan het groene karakter van het Entreegebied. Uit het Beeldkwaliteitsplan Supermarkt Borchsingel Eelderwolde, dat op basis van dat besluit tot stand is gekomen, blijkt volgens hen namelijk duidelijk verstening.

16.1. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen zo dat zij menen dat het plan niet op deze wijze mocht worden vastgesteld, omdat dit niet overeenkomt met de inzichten uit het oorspronkelijke beeldkwaliteitsplan uit 2008. De Afdeling volgt [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen daarin niet. Aan een beeldkwaliteitsplan kunnen in het algemeen geen blijvende rechten worden ontleend. Het ligt immers in de aard van een dergelijk beleidsdocument dat dat kan worden gewijzigd, wat in dit geval ook is gebeurd.

De Afdeling ziet ook anderszins geen aanleiding voor het oordeel dat de raad meer rekening had moeten houden met het groene karakter van het Entreegebied dan hij heeft gedaan. Daarover overweegt de Afdeling dat, zoals ook overwogen in de uitspraak van 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1424](#), onder 19.2, het vorige plan de bouw van drie appartementengebouwen op deze locatie mogelijk maakte, en daarmee ook een aantasting van het groen.

De betogen slagen niet.

- Hittestress

17. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar hittestress vanwege de muur van de supermarkt op korte afstand van het schoolplein.

17.1. De raad, het college en VOF Entreegebied ter Borch en anderen stellen zich op het standpunt dat dit een nieuwe beroepsgrond is. Volgens hen staat artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) er daarom aan in de weg dat [appellant sub 2] deze grond buiten de beroepstermijn naar voren brengt.

Voor zover artikel 1.6a van de Chw hieraan niet in de weg staat, stellen zij zich op het standpunt dat aan [appellant sub 2] het relativiteitsvereiste moet worden tegengeworpen.

Inhoudelijk stellen de raad en het college zich op het standpunt dat niet valt in te zien dat een muur van een supermarkt voor wat betreft het aspect hitte zodanige effecten heeft dat dit ter plaatse leidt tot een onaanvaardbaar woon-, leef- of werkklimaat.

17.2. In artikel 1.6a van de Chw is bepaald dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kan artikel 1.6a van de Chw niet worden tegengeworpen, wanneer het besluit en de kennisgeving van het besluit niet in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw (vergelijk de uitspraak van de Afdeling 22 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1129](#)). De Afdeling overweegt dat het na afloop van de termijn voor het instellen van beroep naar voren brengen van nieuwe beroepsgronden in dit geval niet kan worden tegengeworpen aan [appellant sub 2], aangezien de toepasselijkheid van de Chw in de besluiten van 14 en 28 december 2021 en de kennisgeving daarvan niet conform artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw is vermeld. Daarom bestaat geen aanleiding de beroepsgrond over hittestress in het nadere stuk van [appellant sub 2] buiten beschouwing te laten. De Afdeling beoordeelt deze grond hierna inhoudelijk.

17.3. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. In de enkele omstandigheid dat de muur van de supermarkt direct naast het schoolplein staat, zoals door [appellant sub 2] naar voren is gebracht, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding hoeven zien om dit nader te onderzoeken.

Het betoog slaagt niet.

18. Omdat de beroepsgrond over hittestress gelet op het voorgaande niet slaagt, hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb aan een vernietiging van het besluit op deze grond in de weg staat.

- Stikstof

19. [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen betogen dat de stikstofberekeningen die aan het plan ten grondslag liggen tot stand zijn gekomen met een verouderde versie van het programma AERIUS. Er heeft volgens hen ten onrechte geen actualisatie van de berekening plaatsgevonden. Ook wordt volgens [appellant sub 1] ten onrechte verwezen naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), en is eraan voorbij gegaan dat er nog een Natura 2000-gebied op korte afstand van de beoogde supermarkt ligt. [persoon A] voert in dit verband aan dat vanwege de relatie tussen de longziekte COPD en

stikstofdepositie het relativiteitsvereiste niet aan hem kan worden tegengeworpen.

19.1. De bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) over de beoordeling van projecten die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

19.2. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- of leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij de beantwoording van de vraag of zo'n verwevenheid kan worden aangenomen, moet onder meer rekening worden gehouden met de afstand tussen de woning van betrokkene en het natuurgebied. Als het Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de woon- en leefomgeving van betrokkene, dan is in beginsel sprake van verwevenheid als hiervoor bedoeld.

De Afdeling stelt voorop dat bij beroepsgronden over stikstofdepositie uitsluitend stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden relevant zijn. De afstand van de woningen van de omwonenden tot aan het meest dichtbijgelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebied Drentsche Aa-gebied bedraagt ongeveer 7 km en meer. Met deze afstand is er geen sprake van een duidelijke verwevenheid tussen de belangen van deze omwonenden bij behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefklimaat en de belangen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in die gebieden.

19.3. Voor zover het beroep is ingesteld namens de rechtspersonen, overweegt de Afdeling dat uit de overzichtsuitspraak, onder 10.55, ook volgt dat rechtspersonen op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, voor het algemene belang van bescherming van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in rechte kunnen opkomen, indien aan de vereisten die dit artikellid stelt is voldaan. In dit geval is echter niet gebleken dat voor die belangen wordt opgekomen, zodat ook aan de rechtspersonen het relativiteitsvereiste wordt tegengeworpen.

19.4. Gelet op wat hiervoor is overwogen kunnen de beroepsgronden van [appellant sub 1] en Vereniging EP Zakelijk en anderen over de gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied vanwege het relativiteitsvereiste niet leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan. Om die reden gaat de Afdeling niet over tot een inhoudelijke bespreking hiervan.

20. Voor zover het betoog van [persoon A] zo moet worden opgevat dat het plan volgens hem leidt tot een aantasting van de luchtkwaliteit ter plaatse van zijn woning, overweegt de Afdeling dat in paragraaf 4.6 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect luchtkwaliteit. Hierin staat dat uit het onderzoek "Nieuwbouw supermarkt entreegebied Ter Borch te Eelderwolde" van Peutz van 9 februari 2017, dat is opgenomen in bijlage 17 bij de plantoelichting, volgt dat wordt voldaan aan de grenswaarden van de in de Wet milieubeheer opgenomen stoffen. De waarden van de opgenomen stoffen (NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) zijn volgens de plantoelichting lager dan de bijdrage van 3% stijging en dragen hierdoor 'niet in betekende mate' bij aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. In het onderzoek zijn volgens de toelichting de verwarming van het pand en de verkeerstromen meegenomen. Omdat de bijdrage van de supermarkt lager is dan 3% van de grenswaarden, is verdere toetsing voor de verslechtering van de luchtkwaliteit niet aan de orde, aldus de plantoelichting.

Dit onderzoek naar de luchtkwaliteit is niet bestreden. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad ervan heeft kunnen uitgaan dat de komst van de supermarkt niet tot onaanvaardbare

schadelijke gevolgen voor de gezondheid zal leiden.  
Het betoog slaagt niet.

Conclusie

21. De beroepen zijn ongegrond.

22. De raad en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Besselink  
voorzitter

w.g. Buskermolen  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2024

896

## **BIJLAGE**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2, derde lid

[...]

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 8:69a

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

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

Artikel 11

1. Indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet op een besluit van toepassing is, wordt dit bij

het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld.

2. Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat:

- a. de beroepsgronden in het beroepsschrift worden opgenomen;
- b. het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en
- c. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6, tweede lid

[...]

2. 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.

Bestemmingsplan "Supermarkt ter Borch Eelderwolde"

Artikel 3.3

a. Er is maximaal één supermarkt toegestaan met een maximaal winkelvloeroppervlak van 2.000 m<sup>2</sup> en een maximum brutovloeroppervlakte van 3.000 m<sup>2</sup>. De winkelvloeroppervlakte is aangegeven op de in de bijlage bij de regels opgenomen plattegrond van de supermarkt;

[...]

d. Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen:

[...]

2. het gebruik van de gronden en/of opstallen voor:

- het laden en lossen ten behoeve van de detailhandelsactiviteiten buiten de in pandige voorzieningen; het laden en lossen dient in pandig en achter gesloten deuren plaats te vinden;
- het laden en lossen ten behoeve van detailhandelsactiviteiten, op de volgende dagen van de week:

Op maandagen tussen 08.00 en 09.00 uur, tussen 11.30 en 13.30 uur en tussen 14.30 en 15.30 uur;

Op dinsdagen tussen 08.00 en 9.00 uur, tussen 11.30 en 13.30 uur en tussen 14.30 en 15.30 uur;

Op woensdagen tussen 08.00 en 09.00 uur en tussen 11.30 en 13.00 uur;

Op donderdagen tussen 08.00 en 09.00 uur, tussen 11.30 en 13.30 uur en tussen 14.30 en 15.30 uur;

Op vrijdagen tussen 08.00 en 09.00 uur, tussen 11.30 en 13.30 uur en tussen 14.30 en 15.30

uur.

met dien verstande dat het bepaalde hiervoor niet van toepassing is tijdens schoolvakanties van OBS Ter Borch en/of CBS De Rietzanger;

3. het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting', als inrit of uitrit voor personenauto's tot het parkeerterrein van de supermarkt.