

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2015/113

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 december 2014, No. 201307608/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:4648 (Bestemmingsplan Rhijnbeek Almelo)

(Mr. W.D.M. van Diepenbeek, mr. J. Hoekstra en mr. R. Uylenburg)

Awb: art. 8:69a; Bro: art. 3.1.6 lid 2; Wm: art. 1.1 lid 2 onder a, 7.2; Besluit milieueffectrapportage: art. 2 lid 5 onder b en D-11.2 van bijlage

Bestemmingsplan voor realisatie volumineuze detailhandel; onvoldoende gemotiveerd dat is gehandeld in overeenstemming met de ladder van duurzame verstedelijking. Informele m.e.r.-beoordelingsplicht vereist integrale beoordeling aan de hand van de omstandigheden in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Toetsing aan het relativiteitsvereiste

Met noot A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, Red.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan 'Rhijnbeek' vastgesteld. (...)

Overwegingen

(...)

Het plan

3. Met het plan wordt beoogd de vestiging van een Hornbach te faciliteren op de locatie 'Rhijnbeek'. De gewenste ontwikkeling bestaat uit een bouwmarkt met doe-het-zelfartikelen, een tuincentrum en een bouwmaterialen drive-in (hierna ook te noemen: Hornbach-vestiging).

Het plan voorziet tevens in een nieuwe ontsluitingsweg ten behoeve van de Hornbach-vestiging. Deze weg is geprojecteerd ten noorden van de Hornbach-vestiging en vormt een directe verbinding tussen de Henriëtte Roland Holstlaan en de Frederik van Eedenstraat.

Ontvankelijkheid

(...)

6. Hornbach betoogt dat het beroepschrift van Praxis gericht is tegen besluitonderdelen die niet reeds in haar zienswijze zijn bestreden. De zienswijze van Praxis was volgens Hornbach beperkt tot de besluitonderdelen 'geluid', 'flora-en fauna' en 'parkeren'. Het beroep van Praxis, voor zover gericht tegen niet eerder bestreden besluiton-

derdelen, dient niet-ontvankelijk verklaard te worden, aldus Hornbach.

6.1. De Afdeling overweegt dat bij een bestemmingsplan in het kader van artikel 6:13 van de Awb onderscheid wordt gemaakt tussen planonderdelen. De zienswijze van Praxis was onder meer gericht tegen het plandeel met de bestemming 'Detailhandel' voor de locatie Rhijnbeek. Zo heeft Praxis in haar zienswijze aangevoerd dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege de bepalingen van de Flora- en faunawet. In beroep heeft Praxis gronden aangevoerd die nieuw zijn ten opzichte van de zienswijze. Het betreft onder meer de beroepsgrond dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Deze nieuwe beroepsgronden betreffen planonderdelen die reeds in de zienswijze zijn bestreden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van Praxis gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard dient te worden. Het betoog faalt.

Goede procesorde

7. De raad en Hornbach betogen dat Praxis niet eerder dan in haar zienswijze op het deskundigenbericht heeft aangevoerd dat het plan voorziet in een meer omvangrijke ontwikkeling dan de Hornbach-vestiging. Praxis heeft deze beroepsgrond in een onredelijk laat stadium aangevoerd. Deze beroepsgrond dient buiten bespreking te worden gelaten, aldus de raad en Hornbach.

7.1. Praxis heeft in haar beroepschrift onder meer aangevoerd dat de Hornbach-vestiging zal leiden tot onaanvaardbare leegstand, omdat in de regio Twente geen distributieve ruimte bestaat voor een grootschalige bouwmarkt. Daarbij heeft Praxis een rapport overgelegd over de beschikbare regionale uitbreidingsruimte voor bouwmarkten en tuincentra. Het is juist dat Praxis niet eerder dan in haar zienswijze op het deskundigenbericht concreet heeft aangevoerd dat het plan voorziet in volumineuze detailhandel met een brutovloeroppervlakte (hierna: bvo) van 36.400 m², terwijl de raad bij het voorbereiden van het plan als uitgangspunt heeft genomen de Hornbach-vestiging met een bvo van 18.200 m². De Afdeling is van oordeel dat dit betoog van Praxis dient te worden aangemerkt als een nadere onderbouwing van haar beroepsgrond dat geen behoefte bestaat aan de voorziene Hornbach-vestiging. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6

van de Awb kunnen, gelet op artikel 8:58, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

Niet is gebleken dat partijen door de handelwijze van Praxis zijn benadeeld. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat dit onderdeel van de zienswijze van Praxis op het deskundigenbericht buiten bespreking gelaten dient te worden. Het betoog faalt.

Relativiteitsvereiste

8. De raad stelt dat de beroepsgrond van Praxis, appellant sub 3, en appellanten sub 4 dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit vanwege het relativiteitsvereiste. Deze bepaling strekt niet tot de bescherming van het bedrijfsbelang van Praxis en appellant sub 3. De bepaling strekt evenmin tot bescherming van de belangen van appellanten sub 4, nu de eventuele leegstand ten gevolge van de Hornbach-vestiging zich juist niet zal voordoen op de locatie Rhijnbeek, aldus de raad.

8.1. 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.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan 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 niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

8.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb. 2012, 388, blz. 34 en 49-50) blijkt dat deze bepaling is opgenomen teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Met betrekking tot onderdeel a van dit artikel vermeldt de Nota van toelichting dat het provinciale en gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en de wijze waarop in deze behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze moet over- en ondercapaciteit in stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk worden voorkomen.

Voorts is in de Nota van toelichting opgenomen dat bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.

8.3. Niet in geschil is dat een Hornbach-vestiging op de locatie Rhijnbeek kan leiden tot leegstand op de Woonboulevard. Praxis en appellant sub 3 zijn aan de Woonboulevard gevestigd. Nu artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro beoogt leegstand te voorkomen, bestaat geen grond voor het oordeel dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kennelijk niet strekt ter bescherming van het belang waarvoor Praxis en appellant sub 3 in deze procedure bescherming zoeken, te weten het voorkomen van leegstand van winkels op de Woonboulevard.

Appellanten sub 4 hebben belang bij het behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Gelet hierop hebben zij belang bij het voorkomen van leegstand op de locatie Rhijnbeek. De Afdeling is van oordeel dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de leegstand zich op de locatie Rhijnbeek kan voordoen, indien de vereiste actuele regionale behoefte ontbreekt. Gelet hierop kan niet worden gesteld dat artikel 8:69a kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van appellanten sub 4. Het betoog faalt.

9. De raad stelt dat de beroepsgrond van Praxis en appellant sub 3 dat het gebruik van de locatie Rhijnbeek ten onrechte niet is beperkt tot een bouwmarkt en tuincentrum niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit vanwege het relativiteitsvereiste. Een eventuele invulling van het plangebied met andere vormen van volumineuze detailhandel dan een bouwmarkt en tuincentrum raakt niet aan het bedrijfsbelang van Praxis en appellant sub 3, aldus de raad.

9.1. Het plan voorziet in een gebruik van de locatie Rhijnbeek voor volumineuze detailhandel. De Afdeling is van oordeel dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat een gedeeltelijke of gehele invulling van het plangebied met volumineuze detailhandel anders dan een bouwmarkt en tuincentrum nadelige gevolgen kan hebben voor Praxis en appellant sub 3. Zo maakt het plan onder meer mogelijk dat het plangebied wordt ingevuld met detailhandel in de branche 'woninginrichting'. Praxis en appellant sub 3 zijn gevestigd op de Woonboulevard. Een toename van de leegstand onder de daar gevestigde meubelwinkels raakt aan het belang van Praxis en appellant sub 3. Reeds gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat Praxis en appellant sub 3 belang hebben bij het voorkomen van volumineuze detailhandel op de locatie Rhijnbeek. Het betoog faalt.

10. Praxis, en appellanten sub 4 betogen dat het plan in strijd is met artikel 111b, tweede lid, van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh), vanwege de gevolgen van de voorziene ontsluitingsweg voor de geluidbelasting ter plaatse van de woningen aan de Frederik van Eedenstraat. De raad heeft volgens hen niet inzichtelijk gemaakt of voor deze woningen voldaan kan worden aan de geldende binnenwaarde voor de geluidbelasting.

10.1. In artikel 111b, tweede lid, van de Wgh is bepaald dat indien met betrekking tot gevels van woningen een hogere geluidbelasting dan 48 dB vanwege een weg, als de ten hoogste toelaatbare is vastgesteld, het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de geluidwering van die gevels maatregelen treft om te bevorderen dat de geluidbelasting binnen de woning bij gesloten ramen ten hoogste 33 dB bedraagt.

10.2. De Afdeling overweegt dat artikel 111b, tweede lid, van de Wgh strekt tot bescherming van de bewoners van woningen waarvoor een binnenwaarde van 33 dB bevorderd dient te worden. Deze bepaling strekt kennelijk niet tot bescherming van het bedrijfsbelang van Praxis. Deze bepaling strekt evenmin kennelijk tot de bescherming van de belangen van appellanten sub 4, nu zij bewoner noch eigenaar zijn van een woning waarvoor een hogere waarde is vastgesteld. Deze beroepsgrond van Praxis, en appellanten sub 4 kan niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking daarvan.

11. Appellanten sub 4 betogen dat de raad ten onrechte het plan heeft vastgesteld vóór het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van hogere grenswaarden voor de woningen aan de Frederik van Eedenstraat.

11.1. De Afdeling is van oordeel dat het het plan pas vastgesteld had kunnen worden na het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van hogere grenswaarden voor de woningen aan de Frederik van Eedenstraat in het kader van de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet los kan worden gezien van het beschermingsbereik van de ingeroepen normen van de Wgh, waaronder de norm van artikel 83 van de Wgh. De Afdeling heeft bij uitspraak van 7 september 2014 in zaak nr. 201306966/1/R1 geoordeeld dat het beroep van appellant sub 4 tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 13 juni 2013 tot vaststelling van hogere grenswaarden zoals bedoeld in de Wgh voor woningen aan de Frederik van Eedenstraat niet kan leiden tot een vernietiging van dat besluit vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Nu appellanten sub 4 vanwege het relativiteitsvereiste het besluit van 13 juni 2013 niet in rechte aan kunnen tasten, kunnen zij evenmin met vrucht een beroep doen op een ver-

meend gebrek met betrekking tot de voorbereiding van het bestemmingsplan in relatie tot het besluit van 13 juni 2013. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond van appellanten sub 4.

12. Appellant sub 3 betoogt dat de raad een te lage parkeernorm heeft gehanteerd voor de Hornbach-vestiging. In de publicatie nr. 317 van het CROW 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' (hierna: CROW-publicatie 317) wordt voor 'grootschalige detailhandel' een norm aanbevolen van minimaal 6 parkeerplaatsen per 100 m² bvo. De raad gaat ten onrechte uit van een parkeernorm van 2,5, aldus appellant sub 3.

Praxis betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat niet voldaan kan worden aan de in de planregels vastgelegde parkeernorm van 2,5 parkeerplaatsen per 100 m² bvo.

12.1. De in de CROW-publicatie 317 aanbevolen parkeernormen hebben tot doel om, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, te waarborgen dat voor een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling voldoende parkeercapaciteit aanwezig is om parkeeroverlast in de directe omgeving van de gronden waarop de ontwikkeling is voorzien te voorkomen. Appellant sub 3 en Praxis komen in deze procedure op tegen de mogelijke aantasting van hun bedrijfsbelang vanwege de vestiging van een concurrerende onderneming in hun verzorgingsgebied. De locatie Rhijnbeek maakt geen deel uit van de directe omgeving van de Woonboulevard, alwaar appellant sub 3 en Praxis zijn gevestigd. Een eventueel tekort aan parkeerplaatsen op de locatie Rhijnbeek kan gelet op de tussenliggende afstand van ruim 1 km geen gevolgen hebben voor de parkeersituatie op de Woonboulevard. De in de CROW-publicatie 317 aanbevolen parkeernormen strekken kennelijk niet tot bescherming van het bedrijfsbelang waarvoor appellant sub 3 en Praxis in deze procedure bescherming zoeken.

Gelet op het voorgaande kan het betoog van appellant sub 3 dat de raad een te lage parkeernorm heeft gehanteerd voor de Hornbach-vestiging, wat hier verder ook van zij, ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van het betoog van appellant sub 3.

Een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste brengt met zich dat belanghebbenden die zich in het kader van het betoog dat het plan is vastgesteld in strijd met een goede ruimtelijke ordening niet kunnen beroepen op de gehanteerde parkeernormen, omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2014

in zaak nr. 201306580/1/R6). Gelet hierop kan het betoog van Praxis dat het plan niet uitvoerbaar is omdat niet voldaan kan worden aan de in de planregels vastgelegde parkeernorm evenmin leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

13. De raad betoogt dat de beroepsgrond van Praxis, en appellanten sub 4 dat ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling is verricht niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit wegens het relativiteitsvereiste.

13.1. Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem, lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 en 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het vijfde lid geldt, voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer:

- a. in zodanige gevallen en
- b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

13.2. In de veertiende overweging van de preambule van de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van

bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28 januari 2012, blz. 4; hierna: richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling) is onder meer overwogen dat de milieueffecten van een project moeten worden beoordeeld teneinde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen en via een beter milieu bij te dragen aan de kwaliteit van het bestaan.

Ingevolge artikel 3 worden bij de milieueffectbeoordeling de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 12 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- a) mens, dier en plant;
- b) bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- c) materiële goederen en het culturele erfgoed;
- d) de samenhang tussen de onder a), b) en c) genoemde factoren.

13.3. In gevallen waarin een activiteit genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., maar de omvang van deze activiteit onder de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarden blijft, dient het bevoegd gezag een vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Bezien dient te worden of die activiteit, ondanks dat de drempelwaarden niet worden overschreden, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Indien de te verrichten beoordeling leidt tot de conclusie dat niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, dient een m.e.r.-beoordeling te worden verricht, volgens de procedure van paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, waarin de wettelijke regeling van de milieueffectenrapportage is vastgelegd, strekt tot bescherming van het milieu. Blijkens artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer maakt het belang van de bescherming van mensen deel uit van het milieubelang. Dit volgt eveneens uit de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling. De verplichting om aan de hand van een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling de gevolgen van een project voor het milieu inzichtelijk te maken strekt derhalve tevens tot bescherming van het belang van appellanten sub 4 tot behoud van een goed- woon en leefklimaat. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb in zoverre niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit.

13.4. De Afdeling laat, gezien hetgeen hierna onder 20 tot en met 20.5 en 22 is overwogen, de bespreking van de vraag of de beroepsgrond van Praxis dat ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling is verricht kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit achterwege.

Het beroep inhoudelijk

14. Appellant sub 3, Praxis, en appellanten sub 4 betogen dat de raad bij het vaststellen van het plan ten onrechte geen onderzoek

heeft verricht naar de ruimtelijke gevolgen van de ontwikkeling waarin het plan voorziet, zijnde volumineuze detailhandel met een bvo van 36.400 m². De onderzoeken die ten grondslag liggen aan de ruimtelijke onderbouwing, in het bijzonder het verrichte onderzoek naar de actuele regionale behoefte, hebben immers als uitgangspunt het concrete bouwplan voor de Hornbach-vestiging.

14.1. De raad stelt dat hij bij het voorbereiden van het plan uit is gegaan van het concrete bouwplan voor een Hornbach-vestiging bestaande uit een bouwmarkt met een bvo van 10.000 m², een tuincentrum met een bvo van 5.000 m², en een drive-in ten behoeve van de bouwmarkt met een bvo van 2.000 m². Vanwege de oppervlakte van het bouwvlak en de maximaal toegelaten bouwhoogte van 12 m is bij een maximale invulling van de planologische mogelijkheden ter plaatse een bouwmarkt en tuincentrum mogelijk met een bvo van 36.400 m². Dit is niet beoogd, aldus de raad.

14.2. Aan de gronden van de locatie Rhijnbeek is de bestemming 'Detailhandel' toegekend. Aan een deel van de gronden is tevens de aanduiding 'bouwvlak' toegekend, met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m) = 12'. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor 'Detailhandel' aangewezen gronden bestemd voor:

- a. een volumineuze detailhandelsvestiging; [...];
 - c. verkeersvoorzieningen ten behoeve van het bestemmingsverkeer;
 - d. geluidwerende voorzieningen;
 - e. parkeren; [...];
- met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde en verhardingen.

Ingevolge lid 3.2 mogen binnen deze bestemming hoofdgebouwen ten dienste van deze bestemming worden gebouwd met inachtneming van de volgende bepalingen:

- a. hoofdgebouwen worden binnen het bouwvlak gebouwd;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte' bedraagt de bouwhoogte van een hoofdgebouw niet meer dan op de verbeelding is aangegeven;
- c. de afstand van de gebouwen tot de perceelsgrens bedraagt minimaal 3 m, tenzij door de bouwgrens anders is bepaald;
- d. het bebouwingspercentage binnen het bouwvlak bedraagt maximaal 70.

Ingevolge artikel 1, lid 1.23, wordt onder 'volumineuze detailhandel' verstaan: winkelformules die vanwege de omvang en aard van het assortiment een groot oppervlak nodig hebben (zoals bouwmarkten, tuincentra, woninginrichting) met de gebruikelijke assortimenten en nevenassortimenten.

14.3. Nu de raad zich, wat betreft de toegelaten bvo, op een ander standpunt

stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft het plandeel met de bestemming 'Detailhandel' niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

14.4. Wat betreft het toegelaten gebruik van de gronden voor volumineuze detailhandel overweegt de Afdeling als volgt. Het staat vast dat de verrichte onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan het bestreden besluit betrekking hebben op het bouwplan voor de Hornbach-vestiging. Dit betreft een bouwmarkt en tuincentrum. De raad heeft het met het plan toegelaten gebruik van de gronden niet beperkt tot deze functies. Het plan laat toe dat op de locatie Rhijnbeek bijvoorbeeld meubel-, sanitair- of keukenwinkels worden gevestigd. De ruimtelijke gevolgen van een invulling van het plangebied anders dan met een bouwmarkt en tuincentrum zijn niet onderzocht. Reeds om deze reden is de Afdeling van oordeel dat het plan, ook wat betreft het toegelaten gebruik van de gronden, is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

Bespreking overige beroepsgronden

15. Met het oog op de hierna aan de raad te geven opdracht de gebreken in het bestreden besluit te herstellen, ziet de Afdeling aanleiding de navolgende beroepsgronden te bespreken. Daarbij gaat de Afdeling uit van het concrete bouwplan voor de Hornbach-vestiging, zoals door de raad beoogd en hiervoor in 14.1 weergegeven.

Actuele regionale behoefte en leegstand

16. Appellant sub 3, Praxis, en appellanten sub 4 betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Volgens hen heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. De Hornbach-vestiging onderscheidt zich volgens hen niet van het reeds bestaande aanbod in de regio en voegt daar in kwalitatief opzicht niets aan toe. Uit het namens de raad verrichte onderzoek naar de ruimtelijk-economische gevolgen van de Hornbach-vestiging volgt dat het plan leidt tot een overaanbod en een toename van de leegstand. De gevolgen hiervan voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat zijn niet onderzocht. Het gaat vooral om de gevolgen voor het centrumgebied en de Woonboulevard. Appellant sub 3 en Praxis wijzen in dit verband op de omstandigheid dat deze locaties reeds te kampen hebben met een uitzonderlijk hoge leegstand.

Appellant sub 3, Praxis en appellanten sub 4 betogen verder dat niet is gebleken dat de voorgenomen ontwikkeling op de locatie Rhijnbeek in regionaal verband is afgestemd. Praxis wijst in dit

verband op de omstandigheid dat ook omliggende gemeenten het voornemen hebben vergelijkbare ontwikkelingen te faciliteren. De raad heeft deze voornemens en plannen ten onrechte niet betrokken bij de vaststelling van het plan, aldus Praxis.

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de locatie Rhijnbeek aangemerkt dient te worden als 'bestaand stedelijk gebied', zodat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mist in dit geval toepassing, aldus de raad.

De raad stelt subsidiair dat bij het voorbereiden van het plan toereikend onderzoek is verricht naar de regionale marktruimte voor bouwmarkten en tuincentra. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport 'Ruimtelijk-economische quickscan Hornbach Almelo' van 10 april 2013, opgesteld door het bureau RBOI, thans Rho (hierna: Quicksan). Uit dit onderzoek volgt dat de Hornbach-vestiging leidt tot een gering overaanbod in de branche 'doe-het-zelf', hetgeen tot gevolg kan hebben dat één bestaande bouwmarkt zal moeten sluiten. De ruimtelijke gevolgen hiervan zijn niet ernstig, aldus de raad.

De raad stelt verder dat de vestiging van de Hornbach op de locatie Rhijnbeek in regionaal verband is besproken en afgestemd.

16.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende re-

gio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

16.3. Niet in geschil is dat in het voorheen geldende bestemmingsplan de gronden bestemd waren voor maatschappelijke doeleinden. Op de locatie Rhijnbeek was voorheen een school gesitueerd. Na de vaststelling van het plan is de bebouwing met het oog op de realisatie van de Hornbach-vestiging gesloopt. Het plan voorziet aldus in een functieverandering en nieuwbouw ten behoeve van de Hornbach-vestiging. Anders dan de raad heeft gesteld, betekent dit dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt op de locatie Rhijnbeek. Derhalve dient beoordeeld te worden of de raad inzichtelijk heeft gemaakt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.

16.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2014 in zaak nr. 201303469/1/R3 dient bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Hieruit volgt dat de enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche niet betekent dat de ontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.

16.5. Wat betreft de regionale afstemming van de voorgenomen ontwikkeling overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting staat dat afstemming heeft plaatsgevonden in een gesprek tussen de wethouders Economie van de Netwerkstad Twente en dat dit gesprek is voorbereid door de deelnemende gemeenten. Dit gesprek heeft geresulteerd in de afspraak dat kennis over ontwikkelingen op dit vlak wordt gedeeld via de ambtelijke en bestuurlijke lijn, aldus de plantoelichting.

Uit de plantoelichting blijkt niet wat het resultaat is geweest van deze gesprekken. Ook overigens acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat, zoals de raad ter zitting heeft gesteld, in regionaal verband op ambtelijk en bestuurlijk niveau coördinerende gesprekken zijn gevoerd mede over de bestaande initiatieven, zoals de door Praxis vermelde vestiging van een Bauhaus bouwmarkt en tuincentrum in de gemeente Hengelo, van welke gesprekken verslag is gelegd. De Afdeling heeft immers moeten constateren dat deze verslagen niet zijn overgelegd.

16.6. De Quicksan betreft voornamelijk een economische analyse van de bestaande regionale markt in de branches 'doe-het-zelf' en 'plant en dier'. In de Quicksan is de bestaande distributieve ruimte voor deze branches berekend. Geconcludeerd wordt dat de Hornbach-vestiging tot een beperkt overaanbod leidt in de branche 'doe-het-zelf'. Volgens de Quicksan kan dit tot gevolg hebben dat één bestaande bouwmarkt binnen het verzorgingsgebied 'omvalt'. Dit kan een bouwmarkt op de Woonboulevard zijn, maar de sluiting kan ook elders plaatsvinden. Verder volgt uit de Quicksan dat de leegstand in Almelo aanmerkelijk hoger is dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt in het bijzonder voor het centrumgebied en de Woonboulevard als perifere detailhandelslocatie. Blijkens de Quicksan bedraagt de leegstand in het centrumgebied van Almelo, gerekend naar winkeloppervlak, ongeveer 25 procent. Op de Woonboulevard is de leegstand nog groter, daar staat 29 procent van het beschikbare winkeloppervlak leeg. Genoemde leegstandpercentages liggen aanmerkelijk boven het landelijk gemiddelde van 8 procent voor perifere detailhandelslocaties en 12 procent voor centrumgebieden.

De ruimtelijke gevolgen van de toegenomen leegstand als gevolg van de sluiting van bestaande detailhandel worden in de Quicksan niet beschreven en verantwoord. De mogelijke sluiting van detailhandel als gevolg van de Hornbach-vestiging wordt in de Quicksan enkel gerelateerd aan de gevolgen voor het voorzieningenniveau. Het antwoord op de vraag of de sluiting van een bestaande bouwmarkt een duurzame ontwrichting impliceert, is naar het oordeel van de Afdeling van een andere aard dan het antwoord op de vraag of het plan zal leiden tot structurele leegstand. Overigens wijst de Afdeling erop dat de producten die bouwmarkten en tuincentra aanbieden niet zijn aan te merken als eerste levensbehoeften, zodat geen sprake kan zijn van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau vanwege een Hornbach-vestiging.

De Afdeling is van oordeel dat in de Quicksan niet inzichtelijk wordt gemaakt wat de gevolgen zijn van de mogelijke sluiting van een bestaande bouwmarkt op de Woonboulevard voor de exploitatie van deze perifere detailhandelslocatie. Hierbij is van belang dat de mogelijke sluiting van een bestaande bouwmarkt tot gevolg heeft dat de leegstand op de Woonboulevard toeneemt met ongeveer 3.000 m². De totale leegstand op de Woonboulevard loopt in dat geval op tot meer dan een derde van het beschikbare winkeloppervlak.

In de Quicksan wordt evenmin ingegaan op de ruimtelijke gevolgen van de sluiting van speciaalzaken in het centrumgebied vanwege de vestiging van de Hornbach. De Quicksan beperkt zich in dit verband tot de vaststelling dat in de 'doe-het-zelf branche' sprake is van schaalvergroting en dat het aantal speciaalzaken afneemt ten gunste van

de grote(re) winkelformules. Tevens wordt geconstateerd dat de Hornbach-vestiging het proces van schaalvergroting zal versnellen. Hieruit valt niet af te leiden welke gevolgen het plan heeft voor de structurele leegstand in het centrumgebied.

16.7. Naar aanleiding van het deskundigenbericht heeft het adviesbureau Rho in opdracht van de raad een aanvullende analyse van de economische en ruimtelijke gevolgen van de beoogde Hornbach-vestiging verricht. De uitkomsten van deze analyse zijn vastgelegd in de 'memo reactie op bevindingen StAB inzake Hornbach Almelo' van 31 maart 2014 (hierna: memo van 31 maart 2014). Hierin is onder meer een alternatieve berekening uitgevoerd van de aanwezige distributieve ruimte in de branches 'doe-het-zelf' en 'plant en dier'. Bij deze berekening is volgens de raad rekening gehouden met aanmerkingen uit het deskundigenbericht op de Quicksan. Geconcludeerd wordt dat de vestiging van de Hornbach leidt tot een initieel overaanbod in de branche 'doe-het-zelf'. Dit kan tot gevolg hebben dat een bestaande bouwmarkt binnen het verzorgingsgebied moet sluiten. Wat betreft de gevolgen van de toegenomen leegstand staat in de notitie dat de vrijgekomen ruimte ingevuld kan worden met een andere winkel binnen de toegestane branchering. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee, gelet ook op het leegstandspercentage in het centrumgebied en op de Woonboulevard, niet inzichtelijk gemaakt dat als gevolg van het plan niet is te vrezen voor structurele leegstand.

In de memo van 31 maart 2014 wordt geconcludeerd dat de vestiging van de Hornbach geen gevolgen zal hebben voor speciaalzaken in het centrumgebied. De sluiting van speciaalzaken wordt aangemerkt als een autonome ontwikkeling die niet gerelateerd is aan de vestiging van de Hornbach. In de notitie staat echter ook - net als in de Quicksan - dat deze autonome ontwikkeling mogelijk versneld wordt als gevolg van de Hornbach-vestiging. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk gemaakt hoe deze twee - ogenschijnlijk tegenstrijdige - constatering zich tot elkaar verhouden en evenmin wat hun betekenis is met het oog op het voorkomen van structurele leegstand.

16.8. Hetgeen hiervoor is overwogen leidt tot het oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat een actuele regionale behoefte bestaat aan de beoogde Hornbach-vestiging. Het betoog slaagt.

Gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat

(...)

Uitvoerbaarheid

(...)

19. Appellanten sub 4 betogen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Zij voeren hiertoe aan

dat in de te slopen gebouwen op de locatie Rhijnbeek mogelijk vleermuizen verblijven. Ook wordt het plangebied door vleermuizen gebruikt als foerageergebied. Appellanten sub 4 voeren verder aan dat in de Weezebeek de kleine modderkruiper is aangetroffen.

19.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan binnen de planperiode in de weg staat.

19.2. In opdracht van de raad heeft het bureau Ecogroen Advies onderzoek verricht naar de gevolgen van het plan voor beschermde plant- en diersoorten. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport 'Quickscan natuurtoets Rhijnbeek, Almelo' van 6 november 2012 (hierna: Quickscan natuurtoets). Hierin staat dat in de te slopen schoolgebouw en flat, voor vleermuizen bereikbare ruimten aanwezig zijn. Deze ruimten zijn geschikt voor een gebruik als vaste verblijfplaats. In de Quickscan natuurtoets staat dat aanvullend onderzoek naar de aanwezigheid van vleermuizen noodzakelijk is.

In de Quickscan natuurtoets staat verder dat het plangebied geen onmisbaar foerageergebied is voor het voortbestaan van een aantal vleermuissoorten, omdat ter plaatse een gering aantal dieren foerageert en omdat in de omgeving andere meer geschikte foeragegebieden beschikbaar zijn.

19.3. Wat betreft de gevolgen van het plan voor het foerageergebied van vleermuissoorten en voor de kleine modderkruiper ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet in zoverre niet op voorhand in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. Appellanten sub 4 hebben de conclusie in de Quickscan natuurtoets over de gevolgen van het plan voor het foerageergebied van vleermuissoorten niet bestreden. Voor de kleine modderkruiper geldt voor activiteiten ten behoeve van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, een vrijstelling van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet indien wordt gewerkt volgens een door de minister van Economische Zaken goedgekeurde gedragscode. De raad heeft te kennen gegeven dat bij de uitvoering toepassing gegeven zal worden aan de gedragscode 'Ruimtelijke ontwikkeling en inrichting' van de Vereniging Stadswerk.

De raad heeft het plan vastgesteld, zonder nader onderzoek te (doen) verrichten naar de aanwezigheid van vleermuizen in de te slopen bebouwing

op de locatie Rhijnbeek, terwijl een dergelijk onderzoek volgens de Quickscan natuurtoets noodzakelijk was. De raad heeft niet toegelicht waarom hij heeft afgezien van het verrichten van nader onderzoek vóór vaststelling van het plan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan binnen de planperiode in de weg staat. Het betoog slaagt.

19.4. Na de vaststelling van het plan heeft de raad, nader onderzoek verricht naar de aanwezigheid van vleermuizen in de gebouwen op de locatie Rhijnbeek. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport 'Ecologisch onderzoek Rhijnbeek, Almelo' van 10 september 2013. In dit rapport staat dat in de gebouwen geen vaste verblijfplaatsen van vleermuizen zijn aangetroffen. Appellanten sub 4 hebben deze conclusie niet bestreden.

M.e.r.-beoordeling

20. Appellanten sub 4 en Praxis betogen dat de raad bij het vaststellen van het plan ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft verricht. Zij voeren hiertoe aan dat de voorziene ontwikkeling aangemerkt dient te worden als een 'stedelijk ontwikkelingsproject, daarbij inbegrepen de bouw van een winkelcentrum of parkeerterrein' als bedoeld in categorie D11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Het is niet uitgesloten dat het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, aldus appellanten sub 4.

20.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat het plan niet voorziet in een 'stedelijk ontwikkelingsproject' als bedoeld in categorie D11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Gelet hierop is een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling niet noodzakelijk. Subsidiair stelt de raad zich op het standpunt dat, indien de voorgenomen ontwikkeling wel kan worden aangemerkt als een 'stedelijk ontwikkelingsproject', een vormvrije m.e.r.-beoordeling volstaat gelet op de omstandigheid dat de drempelwaarden als vastgelegd in categorie D11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden. Bij de voorbereiding van het plan is weliswaar geen afzonderlijke m.e.r.-beoordeling verricht, maar in de plantoelichting en de diverse onderzoeksrapporten wordt ingegaan op alle relevante materiële aspecten. Daaruit volgt dat het plan geen belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben, aldus de raad.

20.2. In categorie D11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw

van winkelcentra of parkeerterreinen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsvloerooppervlakte van 200.000 m² of meer.

20.3. Het plan voorziet in de herontwikkeling van de locatie Rhijnbeek. In het gebied was voorheen een school gesitueerd. De vestiging van volumineuze detailhandel met een bvo van 17.000 m² moet naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D, categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. De omvang van het project ligt weliswaar beneden de geldende grenswaarden, maar de enkele omstandigheid dat de activiteit opgenomen is in de bijlage betekent dat de raad dient te beoordelen of op grond van de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en dat toepassing van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer daarom achterwege kon blijven.

20.4. In het dossier ontbreekt een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu in relatie tot de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling. In de plantoelichting wordt enkel - ten onrechte - geconcludeerd dat de voorgenomen activiteit een beperkte autonome planontwikkeling betreft en geen activiteit is die is opgenomen op de D-lijst bij het Besluit milieueffectrapportage en dat het daarom niet noodzakelijk is te beoordelen of er ondanks de ligging onder de drempelwaarde sprake is van belangrijke milieugevolgen. Nu niet gebleken is dat de raad bij het vaststellen van het plan anderszins met toepassing van voornoemde selectiecriteria een beoordeling heeft verricht van de mogelijke nadelige gevolgen van de voorgenomen ontwikkeling voor het milieu, is het bestreden besluit in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage. De stelling dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan kon worden geconcludeerd dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en dat het daarom niet noodzakelijk is om een m.e.r.-beoordeling te verrichten, doet niet af aan dit oordeel. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage blijkt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer zich ervan moeten vergewissen of een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De raad dient zijn standpunt hieromtrent deugdelijk te motiveren. Een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale

onderzoeken, zeker nadat het bestreden besluit is genomen, is hiertoe niet voldoende.

Het betoog slaagt.

20.5. De raad heeft na het bestreden besluit alsnog een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht. In het document 'Vormvrije m.e.r.-beoordeling Hornbach' van 1 april 2014 wordt geconcludeerd dat de beoogde ontwikkeling niet zal leiden tot belangrijke negatieve effecten en dat daarom geen aanleiding bestaat voor het verrichten van een m.e.r.-beoordeling. Appellanten sub 4 hebben in reactie op dit rapport betoogd dat de gevolgen van het plan voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt en dat significante negatieve effecten niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. Zij hebben dit betoog niet nader onderbouwd. Gelet hierop en de omstandigheid dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling staat dat de afstand tussen het plangebied en het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied (Wierdense Veld) ongeveer 11 km bedraagt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet zal leiden tot significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad op grond van de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet had mogen concluderen dat geen milieueffectrapport hoefde te worden gemaakt.

Het betoog faalt.

Bestuurlijke lus

21. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van overwegingen 16.5, 16.6 en 16.7 alsnog de actuele regionale behoefte aan de voorziene volumineuze detailhandel inzichtelijk te maken, waarbij in het bijzonder ingegaan dient te worden op de gevolgen van het plan voor de leegstand. De raad dient toe-rekend te motiveren waarom een eventuele sluiting van detailhandel als gevolg van het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare ruimtelijke gevolgen vanwege een toename van de leegstand. Indien de raad de beoogde ontwikkeling reeds deugdelijk heeft afgestemd in regionaal verband, dan dient hij dit inzichtelijk te maken. Indien de ontwikkeling niet is afgestemd, dan dient de raad dit alsnog te doen en de uitkomst hiervan te betrekken bij de beoordeling van de gevolgen voor de leegstand.

Bij het herstellen van het gebrek dient de raad, wat betreft de aard en omvang van de toegelaten functies, uit te gaan van het planologisch toegelaten gebruik van de gronden. Indien de raad beoogd heeft ter plaatse uitsluitend de Hornbach-vestiging, althans een bouwmarkt en tuincentrum, mogelijk te

maken dan dient hij een andere planregeling vast te stellen.

Indien de raad een nieuw besluit neemt, behoeft hij afdeling 3.4 van de Awb niet toe te passen.

22. Hoewel de beroepsgronden van appellanten sub 4 en Praxis inzake de Flora- en faunawet en de m.e.r.-beoordeling slagen, is de Afdeling, gelet op hetgeen hiervoor in 19.4 en 20.5 is overwogen, van oordeel dat de raad na het nemen van het bestreden besluit en vóór de zitting van 18 juni 2014 de desbetreffende gebreken op eigen initiatief heeft hersteld, zodat ten aanzien daarvan geen opdracht gegeven behoeft te worden. (...)

Proceskostenveroordeling

25. Ten aanzien van appellanten sub 1 bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Ten aanzien van Praxis, appellanten sub 3, en appellanten sub 4 zal in de einduitspraak beslist worden over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht. (*Enz., enz., Red.*)

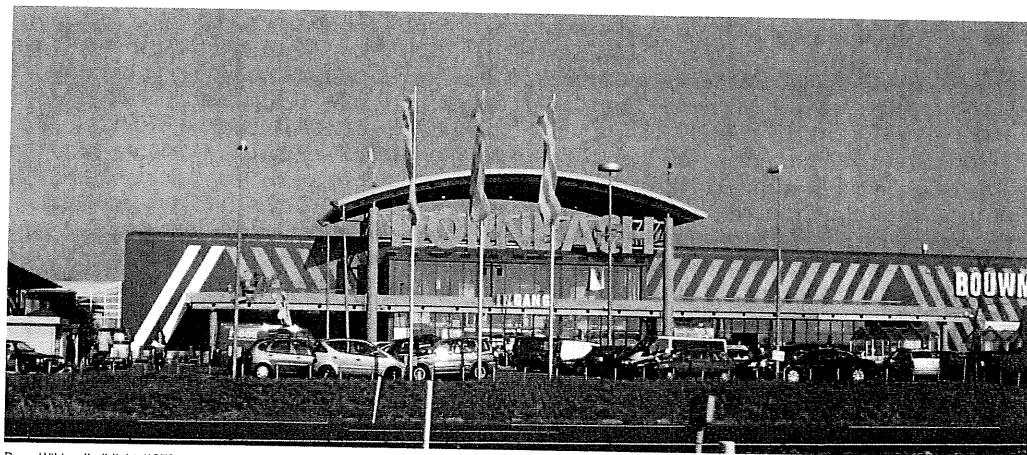
NOOT

1. Deze uitspraak betreft de vestiging van een Hornbach-filiaal in Almelo. Het gaat om volumineuze detailhandel. De vaststelling van het bestemmingsplan is niet vooraf gegaan door een vormvrije m.e.r.-beoordeling. In beroep wordt door zowel natuurlijke personen als door een concurrerende onderneming (Praxis) aangevoerd dat dit wel had gemoeten. De gemeenteraad van Almelo stelt dat deze beroepsgrond niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit vanwege het relativiteitsvereiste ex art. 8:69a lid 1 Awb. Wat betreft de natuurlijke personen overweegt de Afdeling dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling erop is gericht om vast te stellen of er vanwege mogelijke optredende belangrijke nadelige milieugevolgen een formele m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen. Die formele procedure is gereguleerd in hoofdstuk 7 Wm. De Afdeling oordeelt dat dit hoofdstuk strekt tot bescherming van het milieu. Het in de Wet milieubeheer gehanteerde milieubegrip is gedefinieerd in art. 1.1 lid 2 sub a Wm. Daaruit volgt dat het milieubegrip mede ziet op het belang van de bescherming van mensen. De Afdeling voegt aan die constatering toe dat dit evenzeer volgt uit de considerans van de m.e.r.-richtlijn. De Afdeling komt vervolgens tot de ons inziens terechte conclusie dat de verplichting om een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling te maken mede strekt tot bescherming van het belang van de desbetreffende natuurlijke personen die opkomen voor het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Een daarop betrekking hebbende beroepsgrond zal derhalve niet afstuiten op het relativiteitsvereiste. Indien een op de m.e.r.-regelgeving gerichte beroepsgrond van een natuurlijke persoon niet (mede) is ingegeven door het behoud van een goed woon- en leefklimaat, verzet het relativiteitsvereiste zich wel tegen de vernietiging van het bestreden besluit op basis van die beroepsgrond. Verwezen zij naar de recente uitspraak ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1713 (*Bestemmings-*

plan 'Stadsrand Dalem-Reefhofswede 2013' Tilburg; deze uitspraak is eveneens in deze aflevering opgenomen). Een natuurlijke persoon had beroep ingesteld tegen een bestemmingsplan onder meer nu naar zijn mening was verzuimd een plan-MER op te stellen. De Afdeling overweegt dat deze appellant weliswaar gronden in het plangebied heeft liggen, maar dat hij daar niet woont en dat het belang van hem uitsluitend is gelegen in het verkrijgen van een bestemming die de ontwikkeling van een woon-werkgebied op zijn gronden mogelijk maakt. De (plan-)m.e.r.-regeling strekt volgens de Afdeling niet tot bescherming van dat belang. Reden voor de Afdeling om een inhoudelijke toetsing aan de (plan-)m.e.r.-regelgeving achterwege te laten. Weliswaar ziet de uitspraak van 3 juni 2015 op de plan-m.e.r.-regelgeving, maar de toepassing van het relativiteitsvereiste in het kader van de besluit-m.e.r.- en de plan-m.e.r.-regeling lijkt ons gelijk uit te pakken. Dat wordt bevestigd door ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3554 (*Bestemmingsplan 'Landelijk Gebied Zuid' Bergen*) waarin de Afdeling ook voor de plan-m.e.r.-regelgeving oordeelt dat een goed woon- en leefklimaat van een natuurlijk persoon een relevant belang is.

2. Uit de zojuist genoemde uitspraak ABRvS 1 oktober 2014 volgt dat ook anderen dan natuurlijke personen zich onder omstandigheden in rechte met succes op schending van de m.e.r.-regelgeving kunnen beroepen. In die uitspraak komt onder meer de beroepsgrond van de Stichting Behoud Historisch Landschap Bergen-Egmond-Schoorl (Stichting BHL) aan de orde inhoudende dat is verzuimd een plan-MER te maken. Onder verwijzing naar art. 1 smb-richtlijn overweegt de Afdeling dat het doel van een plan-m.e.r. is om te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen aan de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat het belang van Stichting BHL ingevolge haar statuten is gelegen in het behoud van de cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied van de gemeente Bergen (NH) en aangrenzende gebieden in de buurgemeenten. Aangezien in een plan-MER onder meer de mogelijke effecten voor cultuurhistorische waarden moeten worden beschreven, staat het relativiteitsvereiste niet in de weg aan vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op basis van de desbetreffende beroepsgrond van de Stichting. Het oordeel zal naar onze overtuiging niet anders luiden indien in een soortgelijke casus een beroep wordt gedaan op de besluit-m.e.r.-regelgeving. In een besluit-MER moeten de cultuurhistorische waarden evenzeer aan de orde worden gesteld.

3. De Afdeling laat in de onderhavige zaak in het midden of appellanten die zoals Praxis uit concurrentieoverwegingen beroep instellen, ondanks het relativiteitsvereiste een succesvol beroep kunnen doen op de m.e.r.-regelgeving. Wij denken dat dit laatste niet mogelijk is. In HvJ EU 14 maart 2013, zaaknr. C-240/11, AB 2013/139 (*Jutta Leth/ Republiek Oostenrijk*) heeft het Hof geoordeeld dat vermogensschade vanwege concurrentie niet valt onder de beschermingsdoelstelling van de m.e.r.-richtlijn. Dat is bij de smb-richtlijn niet anders. Verder bestaat geen inhoudelijk



Bron: Wikipedia/Michiel1972

JURISPRUDENTIE

onderscheid tussen de reikwijdte van art. 1.1 lid 2 onder a Wm en het beschermingsbereik van deze twee Europese richtlijnen. Het genoemde artikellidonderdeel is in de Wm opgenomen teneinde het milieubegrip uit de beide richtlijnen correct te implementeren (zie art. 1, onder A, van de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer (verdere aanpassing aan Europese richtlijnen inzake milieu-effectrapportage), *Stb.* 2005, 477, uitgebreider hierover de paragrafen 4.2.1, 5.4.6.1 en 5.5.6 in M.A.A. Sophe, *Milieu-effectrapportage en ruimtelijke ordening*, Deventer 2005). Wij verwachten dan ook dat de Afdeling in lijn met het HvJ EU-arrest zal oordelen dat vermogensschade geen deel uitmaakt van het milieubelang uit de Wm en dat een beroep op m.e.r.-regelgeving dat enkel is ingegeven door concurrentiemotieven, daarom zal afstuiten op het relativiteitsvereiste. Anders dan bij een beroep op het criterium 'goede ruimtelijke ordening' als bedoeld in art. 3.1 lid 1 Wro - dat volgens ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5093 (*Noordoostpolder*) in de context van het voorkomen van leegstand ook een 'goed ondernemersklimaat' beoogt te beschermen (zie r.o. 17.8 van genoemde uitspraak) - kunnen wij ten aanzien van de m.e.r.-regelgeving geen redenering bedenken op basis waarvan een concurrent, ondanks het relativiteitsvereiste, een geslaagd beroep op die regelgeving kan doen om een besluit in rechte te doen vernietigen. Volledigheidshalve wijzen wij wat betreft de relatie concurrent, relativiteit en Wro op de recente uitspraak ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (*Bestemmingsplan 'Thermen Berendonck'*). In die uitspraak is de benadering die door de Afdeling werd gekozen in de zaak '*Noordoostpolder*' aangescherpt in die zin, dat het enkele risico van leegstand van bedrijfspanden van een concurrent op zichzelf nog geen beroep op een 'goede ruimtelijke ordening' door de desbetreffende concurrent rechtvaardigt. In de uitspraak *Wijchen* wordt namelijk kort gezegd gewezen op de mogelijkheid om leegstaande bedrijfspanden (bouwkundig) geschikt te maken voor andere markten. Ten slotte brengen wij in herinnering dat een beroep op formele aspecten van de besluitvorming (zorgvuldigheid, motivering) noch een beroep op de uitvoerbaarheid van een planologisch besluit soelaas biedt om het relativiteitsvereiste te omzeilen (o.a. ABRvS

15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75 (*Bestemmingsplan 'Noorderhaven'*)).

4. Het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' in categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (hierna wordt gesproken over D-11.2 Besluit m.e.r.) is een dermate onbegrensd begrip dat daarover nogal eens discussie ontstaat. Tot voor deze uitspraak was het geen uitgemaakte zaak dat de solitaire vestiging van volumineuze detailhandel met een bvo van 17.000 m² als een stedelijk ontwikkelingsproject moet worden aangemerkt. Anderzijds volgde uit een aantal andere uitspraken wel dat de Afdeling het begrip 'stedelijke ontwikkelingsproject' ruim pleegt uit te leggen. Zo lijken de bouw van een appartementencomplex met zeventien appartementen, de realisatie van veertien woningen en de realisatie van een muziekcentrum door de Afdeling te worden gezien als stedelijke ontwikkelingsprojecten in de zin van D-11.2 Besluit m.e.r. Zie ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1678 (*Bestemmingsplan 'Putstraat 1' Waalwijk*), ABRvS 19 december 2013, ECLI:NL:RVS:2012:BY6782 (*Bestemmingsplan 'Balk-Boslust Zuid-west' Gaasterlân-Sleat*) respectievelijk ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4377 (*Bestemmingsplan 'De Nobel' Leiden*). Deze jurisprudentie is niet alleen van belang voor de toepassing van de m.e.r.-regeling sec, waarover dadelijk meer, maar ook voor de toepassing van de onderdelen 9 en 11 van de kruimgelgevallenlijst in art. 4 van bijlage II bij het Bor. Uit art. 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor volgt immers dat de onderdelen 9 en 11 niet van toepassing zijn op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De onderdelen 9 en 11 zien - kort gezegd - op het aan bestaande gebouwen toekennen van andere gebruiksfuncties respectievelijk op het tijdelijk afwijkend gebruik van gronden en/of bouwwerken. Bij de transformatie van gebouwen (van bijvoorbeeld kantoren naar huisvesting) valt gezien de vorenbedoelde jurisprudentie niet uit te sluiten dat het daarbij gaat om een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in D-11.2 Besluit m.e.r. Dat heeft dan tot gevolg dat voor het afwijken van het bestemmingsplan moet worden teruggevallen op art. 2.12 lid 1 onder a, sub 3 Wabo en dat alsdan de uitgebreide voorbereidingsprocedure van

toepassing is. Wij wijzen er daarbij op dat art. 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor uitsluitend spreekt over activiteiten en niet ook over gevallen. Dit impliceert dat zodra een activiteit kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject de kruimelgevallenregeling niet meer kan worden toegepast (dat geldt dus ook wanneer de (vrij forse) drempel in kolom 2 van D-11.2 niet wordt overschreden). Zie voor discussie daarover K.L. Markerink en R.G.M. Louwes, De kruimelgevallenregeling in Bijlage II van het Bor en substantiële milieugevolgen en het daarbij gegeven naschrift van E.A. Minderhoud en D.B. Stadig, *TBR* 2015/25. De juistheid van de stelling van Minderhoud en Stadig dat art. 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor zo moet worden uitgelegd dat deze enkel van toepassing is wanneer de drempelwaarde in kolom 2 van D-11.2 wordt overschreden dan wel wanneer de activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben, wordt door ons bestreden. De door Minderhoud en Stadig gegeven motivering lijkt vooral ingegeven door de door hen beoogde ruime werkingssfeer van de kruimelgevallenlijst en wordt niet zozeer gedragen door een juridische argumentatie. Een dergelijke argumentatie is nodig nu de Afdeling in ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4511 (*Wm-vergunning windturbinepark Ecofactorij Apeldoorn*) expliciet (in r.o. 2.5) heeft geoordeeld dat wanneer in een wettelijke bepaling enkel wordt verwezen naar de activiteiten in de bijlage bij het Besluit m.e.r., er niet tevens is bedoeld op de 'bij die activiteit in kolom 2 genoemde gevallen'. Daarbij komt dat in de nota van toelichting (*Stb.* 2014, 333, p. 58) over art. 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor wordt opgemerkt dat bij het formuleren ervan 'is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is in geval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.' Het is dus de uitdrukkelijke bedoeling van de regering dat art. 5 lid 6 uitsluitend betrekking heeft op kolom 1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Voor de door Minderhoud en Stadig beoogde ruime werkingssfeer van de kruimelgevallenlijst, die wij op zichzelf begrijpen lijkt een wijziging van art. 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor nodig. Met inachtneming van de eisen uit de m.e.r.-richtlijn zou dit artikellid als volgt kunnen worden geredigeerd: 'Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage voor zover daarbij sprake is van een geval als bedoeld in kolom 2 van onderdeel C, alsmede op een activiteit als bedoeld in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage in gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling niet kan worden uitge-

sloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.'

5. In casu is dus sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject. De drempelwaarde in kolom 2 van D-11.2 Besluit m.e.r. wordt niet overschreden. Vanwege art. 2 lid 5 sub b Besluit m.e.r. had er evenwel een vormvrije m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. Dat was voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan nagelaten. Althans, een expliciete beoordeling had niet plaatsgevonden. Volgens de gemeenteraad was dat ook niet nodig. In de plantoelichting en de diverse onderzoeksrapporten zou reeds zijn ingegaan op alle relevante milieuaspecten. Daaruit zou volgen dat het bestemmingsplan geen belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben. De Afdeling gaat hier niet in mee. In het dossier ontbreekt een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige milieugevolgen in relatie tot de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Een dergelijke beoordeling is in het kader van de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling noodzakelijk mede gezien de uit de m.e.r.-richtlijn voortvloeiende eisen. Zie ook ABRvS 15 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:50, *JM* 2015/40 (*Luchthavenbesluit Oostwold*). Toch toetst de Afdeling niet altijd op deze indringende wijze. De uitspraak Vz. ABRvS 19 maart 2015, No. 201410175/2/R4 (*Bestemmingsplan 'Dwingelo, partiële herziening brede school' Westerveld*) vormt daarvan een illustratie. De voorzieningenrechter van de Afdeling overweegt daarin dat er wellicht sprake is van een vormvrije-m.e.r.-beoordelingsplicht, maar dat verzoeker niet heeft onderbouwd dat in weerwil van de uitkomsten van de onderzoeken naar de verschillende milieuaspecten die zijn neergelegd in de bestemmingsplantoelichting, er desondanks sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor het oordeel dat niet kan worden uitgesloten dat het bestemmingsplan belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. De voorzieningenrechter had ook aansluiting kunnen (of wellicht moeten) zoeken bij onder meer de onderhavige uitspraak en kunnen concluderen dat er geen beoordeling van de mogelijke milieugevolgen in relatie tot de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn had plaatsgevonden. Dat enkele gegeven had dan moeten leiden tot het (voorlopig) oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met de m.e.r.-regelgeving is vastgesteld.

6. Uiteindelijk wordt het vormvrije m.e.r.-beoordelingsgebrek het bestemmingsplan niet fataal. Lopende het beroep is alsnog een m.e.r.-beoordeling verricht waarin is geconcludeerd dat belangrijke nadelige milieugevolgen achterwege zullen blijven. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de m.e.r.-beoordeling de toets aan het recht niet kan doorstaan. Dat het vormvrije m.e.r.-beoordelingsgebrek lopende de beroepsprocedure kan worden geheeld, is bestendige jurisprudentie.

A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe