

23

Bestemmingsplan
Rhijnbeek – Almelo

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 december 2014, nr. 201307608/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2014:4648

(mr. Van Diepenbeek, mr. Hoekstra, mr.
Uylenburg)

Noot A. Wagenmakers

**Stedelijke ontwikkeling. Drempelwaarde.
M.e.r.-beoordeling. Relativiteitsvereiste. Natura
2000-gebied. Bestemmingsplan. MER.**

[Wm art. 7.2 lid 1, aanhef en onder b, en lid 2;
Besluit m.e.r. bijlage, categorie D11.2; M.e.r. -
richtlijn bijlage III]

Op 20 juni 2013 heeft de raad van de gemeente Almelo het bestemmingsplan 'Rhijnbeek' vastgesteld. Met het plan wordt beoogd een bouwmarkt voor doe-het-zelfartikelen, een tuincentrum en een bouwmaterialen drive-in (hierna: Hornbach-vestiging) inclusief ontsluitingsweg te faciliteren op de locatie 'Rhijnbeek'. Door omwonenden en door Praxis is aangevoerd dat ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden. Volgens de raad staat het relativiteitsvereiste in de weg aan vernietiging van het besluit op die grond. Praxis voert ter onderbouwing van de beroepsgrond aan, dat de ontwikkeling gezien moet worden als een 'stedelijk ontwikkelingsproject, daarbij inbegrepen de bouw van een winkelcentrum of parkeerterrein' als bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Naar het oordeel van de Afdeling is de verplichting bedoeld om een m.e.r.-beoordeling te maken om de gevolgen van een project voor het milieu inzichtelijk te maken en derhalve tevens ter bescherming van het belang tot behoud van een goed woon- en leefklimaat van omwonenden. De Afdeling merkt de vestiging van volumineuze detailhandel met een bvo van 17.000 m² aan als een stedelijk ontwik-

kelingsproject. Nu de omvang van het project beneden de drempelwaarde ligt moet de raad op grond van de selectiecriteria van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn beoordelen of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en om die reden geen milieueffectrapport (MER) hoeft te worden opgesteld. In het dossier ontbreekt een dergelijke integrale beoordeling. Een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken, zeker nadat het bestreden besluit is genomen, is niet voldoende om te motiveren dat het plan geen aanzienlijke milieugevolgen heeft.

Na het bestreden besluit heeft de raad alsnog een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht. Uit de m.e.r.-beoordeling volgt dat de beoogde ontwikkeling niet leidt tot belangrijke negatieve effecten. Het standpunt van appellanten dat de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Wierdense Veld onvoldoende inzichtelijk is gemaakt, is niet nader onderbouwd. De Afdeling oordeelt dat het gebrek dat geen vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden, voldoende hersteld is.

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], gevestigd te [plaatsen],
 2. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Doe-Het-Zelf Center B.V., gevestigd te Diemen, en Praxis Vastgoed B.V., gevestigd te Amsterdam, (hierna tezamen in enkelvoud: Praxis),
 3. [appellant sub 3], gevestigd te [plaats],
 4. [appellanten sub 4], beiden wonend te [woonplaats],
- en
de raad van de gemeente Almelo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Rhijnbeek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1], Praxis, [appellant sub 3], en [appellanten sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Praxis, [appellant sub 3], [appellanten sub 4], de raad, en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hornbach Bouwmarkt (Nederland)

B.V. en andere (hierna in enkelvoud: Hornbach) hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Praxis, [appellant sub 3], [appellanten sub 4], en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juni 2014, waar (...; red.).

Overwegingen

Toetsingskader

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

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

[...]

Artikel 6:13 van de Awb

[...]

Goede procesorde

[...]

Relativiteitsvereiste

[...]

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: Quickscan). 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 regio 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 lo-

catie 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. [...]

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

17. [...]

Verkeer

17.3. [...]

Parkeren

17.5. [...]

Geluid

17.6. De raad heeft bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de gevolgen van de geluidbelasting vanwege de Hornbach-vestiging toepassing gegeven aan het toetsingskader als vastgelegd in paragraaf B5.3 van bijlage 5 van de VNG-brochure. Dit toetsingskader kan worden toegepast bij een in een bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling waarbij beoordeeld dient te worden of ter plaatse van een geluidgevoelig object sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De toetsingsystematiek bestaat uit vier stappen, waarbij per stap een hogere geluidbelasting aanvaardbaar wordt geacht, maar per stap tevens hogere eisen worden gesteld aan het benodigde onderzoek en de motivering van het besluit om planologische medewerking. Indien wordt voldaan aan de toepasselijke richtafstand uit de VNG-brochure, is ingevolge de toetsingsystematiek in beginsel sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (stap 1). In geval niet wordt voldaan aan de geadviseerde richtafstand dient met akoestisch onderzoek te worden aangetoond dat de geluidbelasting op de gevels van geluidgevoelige objecten voldoet aan de geluidwaarden als opgenomen in paragraaf B5.3 van bijlage 5 van de VNG-brochure (stappen 2, 3 en 4).

17.7. Op grond van de VNG-brochure geldt voor "bouwmarkten, tuincentra en hypermarkten" een richtafstand van 30 m tot gevoelige bestemmingen. Het hinderaspect "geluid" is hiervoor bepalend. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de omgeving van het plangebied aangemerkt kan worden als "gemengd gebied", waardoor in

dit geval volstaan kan worden met een afstand van 10 m tot gevoelige bestemmingen. Ook volgens het deskundigenbericht kan de omgeving worden aangemerkt als "gemengd gebied". [appellanten sub 4] hebben dit standpunt niet bestreden. Vanwege de omvang van het initiatief heeft de raad ter aanvulling besloten tevens onderzoek te verrichten naar de akoestische gevolgen van de Hornbach-vestiging voor de omgeving. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Akoestisch onderzoek Hornbach- Bouw en Tuinmarkt te Almelo" van 4 maart 2013 (hierna: Akoestisch rapport). Hieruit volgt dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ter plaatse van de woningen aan de [locaties d] onderscheidenlijk 44 dB(A) en 43 dB(A) bedraagt. Het maximale geluidniveau bedraagt onderscheidenlijk 69 dB(A) en 67 dB(A). Deze geluidwaarden liggen onder de waarden van "stap 2" van paragraaf B5.3, van bijlage 5 van de VNG-brochure. Voor het omgevingstype "gemengd gebied" geldt maximaal 50 dB(A) voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en 70 dB(A) voor het maximaal piekniveau.

17.8. In het deskundigenbericht staat dat de onderzochte invulling van de geluidbronnen van de Hornbach-vestiging representatief is. Anders dan [appellanten sub 4] hebben gesteld is rekening gehouden met het gebruik van heftrucks, een zaaginstallatie en een omroep- en muziekinstallatie. Volgens het deskundigenbericht betreft dit voornamelijk in pandige geluidbronnen die geen wezenlijke gevolgen hebben voor de geluidwaarden ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 4].

In het deskundigenbericht staat verder dat de geluidemissie vanwege het optrekken en remmen van vrachtwagens en het gebruik van winkelwagentjes is betrokken bij het onderzoek. Wat betreft het optrekken en remmen van vrachtwagens zijn representatieve piekvermogens gehanteerd. Het gehanteerde piekvermogen als gevolg van het uitnemen van de winkelwagentjes is aan de lage kant, maar dit heeft volgens het deskundigenbericht geen gevolgen voor de berekende piekniveaus ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 4], omdat in dit verband de aanwezigheid van de vrachtwagens doorslaggevend is.

Volgens het deskundigenbericht is bij het akoestisch onderzoek rekening gehouden met de geluidbelasting vanwege het laden en lossen van vrachtwagens. In de onderzochte situatie vindt

het laden en lossen geheel in de buitenlucht plaats. In de praktijk gebeurt dit gedeeltelijk in pandig. De zogeheten "loading docks" zijn bij het onderzoek, overeenkomstig het bouwplan, gemodelleerd in het noordoostelijke deel van het plangebied, op een afstand van ongeveer 80 m tot de woningen van [appellanten sub 4]. Het deskundigenbericht onderschrijft de conclusie van het Akoestisch rapport dat het laden en lossen op deze locatie niet zal leiden tot overschrijding van de geluidnormen. Volgens het deskundigenbericht is het reëel om ervan uit te gaan dat via de gemodelleerde loading docks in het noorden van het plangebied geladen en gelost zal worden. De loading docks zullen niet in het oosten van het plangebied, tegenover de woningen van [appellanten sub 4], gesitueerd kunnen worden omdat de strook verharding daar te smal is om met een vrachtwagen te manoeuvreren en achteruit te steken. Het verbreden van deze strook zou ten koste gaan van de bedrijfsvloeroppervlakte of het aantal parkeerplaatsen.

In het deskundigenbericht staat verder dat het mogelijk is dat vrachtwagens, in afwachting van het beschikbaar komen van een loading dock, tijdelijk parkeren in het oostelijke deel van het plangebied. Het onderzoek houdt geen rekening met een dergelijke geluidbron. Op dezelfde locatie is echter rekening gehouden met het rijden van vrachtwagens. Voor de geluidbelasting ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 4] is dit de maatgevende activiteit. Dit geldt zowel voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau als voor het piekniveau, aldus het deskundigenbericht.

17.9. Wat betreft het betoog van [appellanten sub 4] dat het Akoestisch rapport niet in overeenstemming is met de richtlijnen en aanwijzingen voor het meten en berekenen van het geluid afkomstig van inrichtingen als vastgelegd in de Handleiding overweegt de Afdeling als volgt.

Op grond van de Handleiding dient bij tonaal geluid een straffactor van 5 dB(A) te worden toegepast op het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vanwege de betreffende bedrijfsstoestand, indien dit geluid als zodanig hoorbaar is bij de ontvanger. In het deskundigenbericht staat dat het geluid vanwege de achteruitrijsignalering van vrachtwagens, de bediening van de laadklep van vrachtwagens, het gebruik van elektrische heftrucks en het gebruik van de perscontainers, vanwege de afstand tot de woningen van [appellanten sub 4] ter plaatse niet duidelijk waarneembaar zal zijn. De Afdeling ziet reeds hierom geen aanlei-

ding voor het oordeel dat bij het akoestisch onderzoek een straffactor van 5 dB(A) toegepast had dienen te worden op het berekende langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vanwege de Hornbach-vestiging.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 januari 2004 in zaak nr. 200300269/1, is het niet toegestaan om een bedrijfsduurcorrectie ten aanzien van piekgeluiden toe te passen, aangezien piekniveaus juist de maximale geluidbelasting weergeven die op een immisiepunt kan worden ontvangen. Blijkens het deskundigenbericht is in dit geval een bedrijfsduurcorrectie ten aanzien van piekgeluiden weliswaar ingevoerd in het programma dat is gebruikt voor de modellering, maar dit programma - GeoMilieu - negeert deze invoer bij het berekenen van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

Wat betreft het betoog van [appellanten sub 4] dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gecumuleerde geluidbelasting bij hun woningen overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 7 september 2011 in zaak nrs. 201011757/1/R1 en 201012728/1/R1 dat de Wgh alleen verplicht tot het verrichten van onderzoek naar de effecten van samenloop van de verschillende geluidbronnen ter plaatse van woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld én die tevens zijn gelegen in twee of meer aanwezige of toekomstige geluidzones als bedoeld in een aantal artikelen van die wet. Voor de woningen van [appellanten sub 4] is geen hogere geluidwaarde vastgesteld, zodat in zoverre een onderzoek naar de gecumuleerde geluidbelasting niet noodzakelijk was. De Afdeling is van oordeel dat [appellanten sub 4] niet aannemelijk hebben gemaakt dat in dit geval een dergelijk onderzoek uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niettemin was aangewezen. Bij dit oordeel is van belang dat in het deskundigenbericht staat dat de woningen van [appellanten sub 4] niet zijn gesitueerd in de nabijheid van spoorwegen of beperkingengebieden in de zin van de Wet Luchtvaart. Het plangebied maakt weliswaar deel uit van een laagvlieg-route van defensie, maar het gebruik van deze route is volgens het deskundigenbericht beperkt. Verder volgt uit het deskundigenbericht dat de ligging van de woningen van [appellanten sub 4] binnen de invloedssfeer van de N349 en de Bornerbroeksestraat niet zal leiden tot een overschrijding van de norm van 50 dB(A) voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

17.10. Hetgeen [appellanten sub 4] voor het overige hebben aangevoerd tegen het Akoestisch rapport geeft geen aanleiding voor het oordeel dat dit rapport zodanige gebreken of leemten in kennis bevat, dat de raad bij het vaststellen van het plan niet van deze resultaten had mogen uitgaan.

17.11. Hetgeen hiervoor in 17.6 tot en met 17.10 is overwogen leidt tot het oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij de akoestische beoordeling is uitgegaan van een representatieve invulling van het plan en dat deze niet zal leiden tot een ernstige aantasting van het akoestisch klimaat ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 4]. Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

17.12. De resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit zijn vastgelegd in het rapport "Onderzoek luchtkwaliteit Hornbach Bouw- en Tuinmarkt te Almelo LK" van 28 februari 2013. De conclusie van het onderzoek is dat het plan niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtverontreiniging zodat niet verder getoetst behoeft te worden aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit.

In het deskundigenbericht staat dat bij het verrichte onderzoek naar de luchtkwaliteit ten onrechte geen rekening is gehouden met de uitstoot van vrachtwagens, die af- en aanrijden om de afvalcontainers te wisselen. De door [appellanten sub 4] gestelde bijdrage vanwege vrachtwagens bij het wisselen van de containers is echter gering en kan niet leiden tot een overschrijding van de grenswaarden, aldus het deskundigenbericht. [appellanten sub 4] hebben dit niet bestreden. Aldus faalt het betoog.

Uitzicht en bezonning

[...]

Uitvoerbaarheid

18. [...]

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 foeragegebied. [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 foerageergebieden 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 Ecogroen Advies, in opdracht van 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 bedrijfsvloeroppervlakte 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 volumieuze 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 milieueffectrapportage 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 toereikend 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, heeft 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 hoeft te worden.

23. Het betoog van Praxis, [appellant sub 3], en [appellanten sub 4] dat het plan in strijd is met het gemeentelijk detailhandelsbeleid komt in de einduitspraak aan de orde. Dit geldt ook voor het betoog van Praxis en [appellant sub 3] dat het plan in strijd is met de Omgevingsvisie Overijssel.
Voorlopige voorziening

24. De Afdeling ziet aanleiding de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen.

Proceskostenveroordeling

25. Ten aanzien van [appellanten sub 1] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Ten aanzien van Praxis, [appellant sub 3], en [appellanten sub 4] zal in de einduitspraak beslist worden over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de [appellanten sub 1] niet-ontvankelijk;

II. draagt in de beroepen van de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Doe-Het-Zelf Center B.V. en Praxis Vastgoed B.V., [appellant sub 3] en [appellanten sub 4], de raad van de gemeente Almelo op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van overweging 21 de daar omschreven gebreken in het besluit van 20 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Rhijnbeek" te herstellen, en
- de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

III. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Almelo van 20 juni 2013, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Rhijnbeek".

NOOT

Dit is een duidelijke uitspraak over relativiteit en stedelijk ontwikkelingsproject, waar de praktijk goed mee geholpen is. Het relativiteitsvereiste staat niet in de weg aan het beroep van omwonenden, aangezien uit artikel 1.1, tweede lid, onder a, Wet milieubeheer volgt dat het milieubelang mede strekt ter bescherming van mensen en daarmee het belang tot behoud van een goed woon- en leefklimaat.

Het begrip stedelijk ontwikkelingsproject uit de M.e.r.-richtlijn is niet voor iedereen even helder. Zo leiden sommigen eruit af dat het moet gaan om een grote binnenstedelijke ontwikkeling. Het begrip is echter veel breder bedoeld. Het kan ook gaan om een dergelijke ontwikkeling in een dorp. Zie de hierna opgenomen passage uit de nota van toelichting en de *guidance* van de

Europese commissie. Vaak wordt dan ook verge- ten om deze m.e.r.-categorie te betrekken bij de vraag of een m.e.r. moet worden gedaan.

Met deze uitspraak maakt de Afdeling heel helder dat ook volumineuze detailhandel zoals een bouwmarkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D11.2 in de bijlage bij het Besluit m.e.r. aangemerkt kan worden. In een eerdere uitspraak werd duidelijk dat winkelcentra en parkeergarages eveneens onder het begrip stedelijk ontwikkelingsproject (voorheen: stadsproject) vallen, zie Wijnhavenkwartier ABRvS 20 juli 2005, nr. 200407071/1, ECLI:NL:RVS:2005:AT9727, «JM» 2005/81, m. nt. Pieters.

Van de toelichting op het Besluit m.e.r. (*Staatsblad* 2011/102) wordt men over het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' niet direct veel wijzer. '[...] Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook «dorpen» hieronder vallen. Wat «stedelijke ontwikkeling» inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen. [...]'

Om te bepalen of een activiteit onder de omschrijving in de eerste kolom van categorie D11.2 valt, zou dus volgens de toelichting eerst gekeken moeten worden of per saldo sprake is van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu. Alhoewel het bij de m.e.r.-regelgeving natuurlijk uiteindelijk gaat om de vraag of sprake is van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu, is deze redenering niet in overeenstemming met de opbouw van de D-lijst. De systematiek daarin is namelijk dat voor het bepalen van een m.e.r.-beoordelingsplicht gekeken wordt of een activiteit onder de werking van kolom 1 valt, daarna kijkt men of de drempelwaarde van kolom 2 overschreden wordt, vervolgens aan welk besluit in kolom 4 de activiteit gekoppeld is (of aan welk plan in kolom 3 dat kaderstellend is voor een activiteit uit kolom 1 boven de drempel van ko-

lom 2). Als een activiteit niet onder de omschrijving van kolom 1 valt, hoeft niet verder te worden gekeken. De daarop volgende beoordeling of sprake is van aanzienlijke negatieve gevolgen vindt plaats in de m.e.r.-beoordeling, niet in het bekijken of de activiteit onder de omschrijving valt.

Ook onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. biedt geen aanknopingspunten voor het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject', nu een definitie daarvan ontbreekt.

In deze uitspraak komt tevens de vraag aan de orde of het plan als 'stedelijke ontwikkeling' in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgevat moet worden. In dat Besluit zijn wel definities opgenomen, zie artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, Bro (voor de uitleg van wat onder een stedelijk gebied verstaan wordt) en artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, Bro (waarin het begrip 'stedelijke ontwikkeling' gedefinieerd wordt). Kan zonder problemen worden aangesloten bij die definities bij de toetsing of een plan een stedelijk ontwikkelingsproject is in de zin van categorie D11.1 van het Besluit m.e.r.? Het begrip in het Bro is weliswaar een ander kader, namelijk duurzame verstedelijking, maar het zou ook vreemd zijn als hetzelfde plan wel als een 'stedelijke ontwikkeling' in de zin van het Bro wordt aangemerkt, maar niet als een 'stedelijk ontwikkelingsproject' in de zin van het Besluit m.e.r.

De vraag wat verstaan moet worden onder het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' zal wellicht vaker gaan spelen, nu het vereiste van een maximaal aantal m² met het permanent worden van de Crisis- en herstel is komen te vervallen in artikel 4, negende lid, Bijlage II van het Bor. Een functiewijziging van een bestaand gebouw binnen de bebouwde kom zou middels een reguliere Wabo-procedure vergund kunnen worden, tenzij er sprake is van een activiteit als bedoeld in de C of D lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (zie artikel 5, zesde lid, Bijlage II van het Bor).

Na de eerste kolom komt de tweede kolom van de D lijst bij het Besluit m.e.r. in beeld. Bij het bepalen of de drempel wordt overschreden tellen alleen de uitbreidingen mee. Dat is in eerdere uitspraken uitgemaakt, zie bijvoorbeeld Ter Nieuburch, ABRvS 24 december 2008, nr. 200708283/1, ECLI:NL:RVS:2008:BG8267, waar de bezoekers van de bestaande schouwburg niet

meetelden. Zo ook Laag Koningshoef, ABRvS 1 oktober 2003, nr. 200202033/1, ECLI:NL:RVS:2003:AL3284. Het bestemmingsplan 'Laag Koningshoef' maakte deel uit van de vernieuwing van de Bijlmermeer in Amsterdam Zuid-Oost, waarbij 6500 woningen gesloopt werden en 7450 woningen opnieuw werden gebouwd. De vervangende nieuwbouw bleef daar voor het bepalen of de drempelwaarde werd overschreden buiten beschouwing. Anders wordt het als er sprake is van sloop/nieuwbouw en het nieuwe bestemmingsplan meer functies toestaat dan voorheen. Zie in dit verband ook de hierboven vermelde uitspraak over Wijnhavenkwartier, waarbij nieuwe functies werden toegevoegd waardoor de bestaande bebouwing wel meetelde voor het bepalen of de drempelwaarde werd overschreden. Zo ook in de tevens in dit blad opgenomen uitspraak van 19 november 2014, 201306885/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:4151, «JM» 2015/22, over het bestemmingsplan in Hoofddorp is het bepalen van de drempel beoordeeld aan de hand van de bestaande bebouwing plus de mogelijke uitbreidingen ten opzichte van de bestaande bebouwing. In totaal blijft het aantal m² onder de drempelwaarde van 200.000m², zodat een vormvrije m.e.r.-beoordeling volstaat. Voor de vormvrije m.e.r.-beoordeling moet overigens wel de totale activiteit worden beoordeeld. Anders dan bij de C-lijst, dient bij de D-lijst de bestaande situatie te worden betrokken. Ook op dat punt is de toelichting op het Besluit m.e.r. niet correct. De hierboven geciteerde passage dat sloop/nieuwbouw in de regel weinig milieugevolgen heeft, is niet in lijn met Europese vereisten. Volgens de uitspraak van HvJEU van 3 maart 2011, EC versus Ierland, nr. C50/09, vallen sloopwerkzaamheden onder de werking van de M.e.r.-richtlijn en dienen deze betrokken te worden bij de vraag of een project m.e.r.(beoordelings)plichtig is. Het Hof noemt ter illustratie het stadsontwikkelingsproject, waar juist veelal sprake zal zijn van sloop/nieuwbouw. Deze hofuitspraak is vervolgens ook gecodificeerd in de wijziging van de M.e.r.-richtlijn van 16 april 2014, nr. 2014/52/EU.

In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zal het onderscheid tussen de formele en vormvrije m.e.r.-beoordeling niet meer spelen, omdat alleen de vormvrije m.e.r.-beoordeling wordt gehandhaafd.

In de bovenvermelde uitspraak, had de raad van de gemeente Almelo vóór het te nemen besluit geen (vormvrije) m.e.r.-beoordeling gedaan. Uit de achteraf uitgevoerde beoordeling concludeerde de raad dat aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu uitgesloten zijn en er daarom geen MER hoeft te worden opgesteld. De Afdeling ziet hierin geen grond om het besluit te vernietigen, alhoewel artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht vereist dat deugdelijk gemotiveerd dient te zijn en het voor omwonenden van belang is er kennis van te kunnen nemen hoe de milieubelangen meegewogen hebben in de besluitvorming.

De raad van de gemeente Hoofddorp had in de eerder aangehaalde uitspraak wel een vormvrije m.e.r.-beoordeling gedaan en deze in de toelichting van het bestemmingsplan opgenomen. Ook hier zien we weer dat het van belang is dat appellanten onderbouwen waaróm de m.e.r.-beoordeling niet juist zou zijn. De Afdeling toetst niet ambtshalve aan de criteria van Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn.

A. Wagenmakers