

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BV1183
Datum uitspraak	18 januari 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 juni 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Steenakker, Stadionstraat e.o." vastgesteld.

Volledige tekst

201008612/1/R3.

Datum uitspraak: 18 januari 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Retail Platform Breda (hierna: RPB), gevestigd te Breda,
appellante,

en

de raad van de gemeente Breda,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 juni 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Steenakker, Stadionstraat e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft RPB bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 1 september 2010, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

RPB, de raad en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heja Projectontwikkeling B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 oktober 2011, waar RPB, vertegenwoordigd door M.J. Timmermans en G. van Erkel, bijgestaan door mr. E. Oomen, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door drs. J.A.F. Koning en ing. S.A. Nieuwesteeg-Immink, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord Heja Projectontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door mr. J.M. Neeffe, advocaat te Rotterdam.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft Heja Projectontwikkeling B.V. naar voren gebracht dat RPB geen belanghebbende is en het beroep dan ook niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, nu RPB een winkeliersvereniging is die blijkens haar statutaire doelstellingen niet de

economische belangen van (enkele van) haar leden behartigt.

2.1.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.1.2. De Afdeling overweegt dat RPB blijkens artikel 2 van haar statuten, zoals die golden ten tijde hier van belang, ten doel heeft de bevordering van het behoud en de versterking van Breda als plaatselijk en regionaal koopcentrum, alsmede de bevordering van de totstandkoming, reconstructie en instandhouding van winkelvoorzieningen in Breda. Niet in geschil is dat RPB voorts feitelijke werkzaamheden verricht en dat deze werkzaamheden passen binnen haar statutaire doelstellingen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat RPB belanghebbende is bij de vaststelling van het voorliggende plan. Het beroep is dan ook ontvankelijk.

2.2. Ter zitting heeft RPB haar beroepsgrond met betrekking tot artikel 4, lid 4.3, onder b en 4, en artikel 4, lid 4.4, van de planregels ingetrokken.

2.3. Het plan voorziet onder meer in de verplaatsing en uitbreiding van het winkelcentrum De Lunet en de Jumbo supermarkt aan de Haagweg naar het gebied rondom het Rat Verlegstadijon en in een uitbreiding van het Rat Verlegstadijon.

2.4. RPB stelt zich op het standpunt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom voor de in het plan opgenomen recreatieve voorzieningen geen milieueffectrapport (hierna: MER) gemaakt behoeft te worden.

2.4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er in dit geval geen (beoordelings)plicht tot het maken van een MER bestaat. Hiertoe voert hij aan dat de desbetreffende in het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen niet leiden tot een overschrijding van de drempelwaarden en dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen.

2.4.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid en onder b, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), zoals dat luidde ten tijde van het bestreden besluit, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, 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 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994), worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wm de activiteiten aangewezen die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vijfde lid geldt, voor zover in de bijlage bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het maken van een MER of de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wm slechts in

zodanige gevallen.

In categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage, behorende bij het Besluit m.e.r. 1994, wordt als activiteit ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de genoemde artikelen van de Wm van toepassing is, aangewezen: de aanleg, wijziging of uitbreiding van één of meer recreatieve of toeristische voorzieningen in geval deze betrekking heeft op 250.000 bezoekers of meer per jaar, een oppervlakte van 25 ha of meer, of een oppervlakte van 10 ha of meer in een gevoelig gebied.

2.4.3. Het plan voorziet in een uitbreiding van het stadion met ongeveer 6.500 zitplaatsen. De raad gaat uit van maximaal 27 voetbalwedstrijden per jaar, hetgeen resulteert in maximaal ongeveer 176.000 bezoekers per jaar. Voorts is de Afdeling van oordeel dat de in het plan voorziene detailhandelsvoorziening niet kan worden aangemerkt als een recreatieve voorziening als bedoeld in categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de in het Besluit m.e.r. 1994 opgenomen drempelwaarde in dit geval niet wordt overschreden. RPB heeft niet aannemelijk gemaakt dat er andere factoren aanwezig zijn in verband waarmee ook bij het niet overschrijden van deze drempelwaarde na beoordeling toch een MER had moeten worden gemaakt. Het betoog faalt.

2.5. RPB betoogt dat de keuze voor de voorgestane Stadionlocatie ten behoeve van de vestiging van een megasupermarkt niet berust op ruimtelijk relevante overwegingen, nu de locatiekeuze slechts is ingegeven door de aanwezigheid van het stadion ter plaatse en de uitbreiding hiervan slechts financieel haalbaar is als de locatie ook buiten de wedstrijden intensiever gebruikt gaat worden. RPB acht de locatiekeuze tevens in strijd met het gemeentelijke detailhandelsbeleid. In dit verband voert zij aan dat niet duidelijk is wat onder slecht gesitueerde detailhandel wordt verstaan, dat de vestiging van megasupermarkten buiten bestaande winkelgebieden volgens het beleid niet is toegestaan en dat dit negatieve gevolgen heeft voor de buurtwinkelcentra.

2.5.1. De raad stelt dat de opvatting dat de voorgestane ontwikkeling uitsluitend is bedoeld om de voetbalvereniging NAC Breda financieel te ondersteunen, onjuist is. In dit verband voert de raad aan dat de gemeente als eigenaar van het stadion de uitbreiding van het stadion weliswaar realiseert, maar dat de kosten hiervan in de huurprijs worden doorberekend. Het gaat volgens de raad om verplaatsing van slecht gesitueerde, dat wil zeggen buiten de wijk- en buurtcentra gelegen detailhandel, naar een locatie die zich goed leent voor retail en multifunctioneel gebruik. De raad betoogt dat bijstelling van het beleid uit de Detailhandelsnota 2002 heeft plaatsgevonden en dat de voorgestane ontwikkeling die het plan mogelijk maakt hiermee in overeenstemming is.

2.5.2. De Afdeling overweegt dat het feit dat de locatie geschikt is geacht vanwege de aanwezigheid van het stadion, niet wegneemt dat de locatiekeuze ook planologisch aanvaardbaar kan zijn. Door RPB is niet aannemelijk gemaakt dat er slechts financiële motieven ten grondslag liggen aan de gekozen locatie.

2.5.3. Aan het plan liggen het in opdracht van de gemeente door BRO Adviseurs uitgevoerde distributieplanologisch onderzoek (hierna: DPO) van 7 november 2007 en de daaropvolgende raadsbesluiten van 20 december 2007 en 16 juli 2009 ten grondslag. De raad heeft in deze besluiten het DPO als basis genomen voor het toekomstig detailhandelsbeleid. Inmiddels is dit beleid vastgelegd in de Detailhandelsnota 2010-2020.

Volgens het DPO is de vestiging van een megasupermarkt op het plandeel met de bestemming "Detailhandel - 1" alleen mogelijk als het gaat om een verplaatsing van een

bestaande supermarkt in Breda-West, die tevens buiten de bestaande structuur is gevestigd. Verder dient deze ontwikkeling de mogelijkheden te verbeteren voor het versterken van de verzorgingsstructuur van het winkelcentrum aan het Dr. Struyckenplein. Voor de inpassing van het niet-dagelijkse aanbod geldt ook als uitgangspunt dat een vestiging op de Stadionlocatie moet bijdragen aan de versterking van de Bredase detailhandelsstructuur. Dat kan door ook bij deze sector in te zetten op de verplaatsing van slecht gesitueerde detailhandel in Breda-West.

De huidige supermarkt aan de Haagweg is gesitueerd buiten de bestaande verzorgingsstructuur van het Dr. Struyckenplein. De in het plan voorziene locatie sluit aan op het winkelcentrum Steenakker. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het standpunt van de raad dat de met het plan beoogde verplaatsing van bedoelde detailhandelsvoorzieningen naar de Stadionlocatie in overeenstemming is met het gemeentelijk detailhandelsbeleid en de hierin gestelde voorwaarden, niet onjuist is.

2.6. RPB voert voorts aan dat het plan behalve verplaatsing van detailhandelsvoorzieningen ook een substantiële uitbreiding van detailhandel mogelijk maakt, met als gevolg dat het plan in zoverre tot duurzame ontwrichting zal leiden. RPB wijst er in dit verband op dat in het plan is voorzien in uitbreiding van de bestaande oppervlakte van het winkelcentrum De Lunet van 6.218 m² naar 8.500 m² en ten behoeve van de supermarkt in uitbreiding van 4.684 m² naar 6.000 m². Voorts stelt RPB dat met het vaststellen van het plan hieraan nog geen uitvoering is gegeven in die zin dat de winkels op de oude locatie van het winkelcentrum en de supermarkt zijn gesloten, zodat die niet mogen worden afgetrokken van de voorziene uitbreiding. In dit kader wijst zij erop dat de noodzakelijke privaatrechtelijke borging niet heeft plaatsgevonden.

2.6.1. Volgens de raad neemt de bestaande oppervlakte aan detailhandel niet substantieel toe en is het bij herstructurering van bestaande vestigingen gebruikelijk een zekere mate van uitbreiding toe te staan. De raad wijst erop dat het plan op de huidige locaties van De Lunet en van de supermarkt de bestaande bedrijvigheid niet langer bij recht mogelijk maakt. Voorts zijn overeenkomsten gesloten die betrekking hebben op de verplaatsing van De Lunet en van de supermarkt en die het onmogelijk maken dat op de huidige locaties opnieuw detailhandel wordt gevestigd. Daarom bestaat volgens de raad geen bedreiging voor de detailhandelstructuur en is het verplaatsen van de detailhandel afdoende geborgd.

2.6.2. Het plan maakt het bestaande gebruik van de gronden van het winkelcentrum De Lunet onderscheidenlijk van de supermarkt aan de Haagweg niet langer bij recht mogelijk. In verband met de binnen de planperiode voorziene verplaatsing van het winkelcentrum en de supermarkt naar de Stadionlocatie, is de bestaande bedrijvigheid vanwege het winkelcentrum en de supermarkt onder het overgangsrecht gebracht en bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de beëindiging van het winkelcentrum De Lunet en de supermarkt binnen de planperiode onvoldoende is gewaarborgd. Overigens is de verplaatsing tevens privaatrechtelijk overeengekomen, waarbij onder andere de verplichting is opgenomen dat niet wederom op de oude locatie detailhandel onderscheidenlijk detailhandel in dagelijkse artikelen wordt gevestigd.

2.6.3. Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in haar uitspraken van 10 juni 2009, in zaak nr. 200808122/1/R3 en van 2 december 2009 in zaak nr. 200901438/1/R3, komt voor de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of sprake is van overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar is het doorslaggevende criterium of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende

voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.

Thans gaat het niet alleen om de vestiging van een megasupermarkt, maar ook om de vestiging van detailhandel in niet-dagelijkse artikelen. Beoordeeld dient te worden of de inwoners van het verzorgingsgebied, nadat deze delen van het bestemmingsplan zijn gerealiseerd, op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.

De Stadionlocatie heeft blijkens het DPO de kwaliteiten om als runshoppingcenter te functioneren. Uit het DPO volgt dat bij een verplaatsing van de supermarkt en vergroting tot megasupermarkt alsmede bij een verplaatsing en modernisering van het ongunstig in de structuur gelegen winkelaanbod naar de Stadionlocatie niet of nauwelijks negatieve effecten op de detailhandelstructuur zijn te verwachten.

De Afdeling stelt vast dat in het DPO met name is ingegaan op de gevolgen die de realisatie van de in het bestemmingsplan voorziene detailhandelsontwikkeling bij de Stadionlocatie kan hebben voor de bestaande winkels in het verzorgingsgebied. Gelet op de omvang van het huidige winkelaanbod in Breda en omgeving, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de in het plan voorziene ontwikkeling van de detailhandel en de in het plan aan de detailhandel geboden uitbreidingsmogelijkheden zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het bestaande winkelaanbod in de directe omgeving dat voor een relevant gedeelte van de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse en geregelde inkopen. Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor een duurzame ontvrichting van het voorzieningenniveau niet behoeft te worden gevreesd. De Afdeling heeft hierbij in aanmerking genomen dat de raad ervan heeft mogen uitgaan dat de winkels in het winkelcentrum De Lunet en de vestiging van de supermarkt aan de Haagweg zullen worden gesloten.

2.7. RPB voert voorts aan dat wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor bij de berekening het groepsrisico is onderschat, nu volgens de raad een hoge mate van detaillering voor de bepaling van het groepsrisico niet vereist is. Verder is volgens RPB ten onrechte uitgegaan van afname van transport van gevaarlijke stoffen op spoortrajecten.

2.7.1. De raad betoogt dat bij de aanvankelijk door TNO uitgevoerde berekeningen van het groepsrisico ten onrechte uitgegaan is van het totaal aantal bezoekers per dag in het risicogebied, ongeacht hoelang bezoekers daadwerkelijk in het risicogebied aanwezig zijn. Bij de actualisatie is TNO echter uitgegaan van de Richtlijnen voor kwantitatieve risicoanalyse van het voormalige ministerie van VROM. In het Rijksontwerp Basisnet Spoor is vastgelegd voor welke risicoruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op de Brabantroute is gekozen, waarin sprake is van een aanzienlijke daling van de transportaantallen. Thuiswedstrijden van NAC zullen, gelet op de relatief korte aanwezigheidstijd van ongeveer drie uur op momenten waarop geen mensen aanwezig zijn in winkels en kantoren in het plangebied, niet van grote invloed zijn op het berekende groepsrisico, aldus de raad.

2.7.2. In de nabijheid van het plangebied bevinden zich spoortrajecten waarover railtransport van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De uitkomst van het in april 2010 door TNO geactualiseerde onderzoek naar de externe veiligheidsrisico's op basis van de standaard bevolkingsdichtheid met betrekking tot, voor zover hier van belang, het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor laat zien dat er geen sprake is van overschrijding van de oriëntatiewaarde. De toekomstige situatie laat een afname van het groepsrisico zien,

ondanks de toename in het aantal aanwezigen nabij het spoor.

De Afdeling ziet in hetgeen RPB heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de door TNO gehanteerde personendichtheid, waarop de berekening van het groepsrisico is gebaseerd, een onderschatting vormt van het feitelijk aanwezige aantal personen in het invloedsgebied van de spoorlijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het aantal en de duur van de voetbalwedstrijden in het stadion zo beperkt zijn dat de daar aanwezige personen buiten beschouwing konden worden gelaten bij de vaststelling van de personendichtheid. Daar komt bij dat tijdens deze wedstrijden geen mensen in winkels en kantoren aanwezig zullen zijn. TNO heeft zich voorts, onder verwijzing naar het Rijksontwerp Basisnet Spoor, op het standpunt kunnen stellen dat er sprake is van een aanzienlijke daling van de transportaantallen. De Afdeling ziet in hetgeen RPB heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid bij het nemen van het bestreden besluit heeft kunnen baseren op het in april 2010 door TNO verrichte onderzoek.

2.8. RPB stelt dat tijdens wedstrijden in het voetbalstadion onvoldoende parkeergelegenheid beschikbaar is. Verder is niet aangegeven hoeveel en waar de parkeervoorzieningen zullen worden gerealiseerd, aldus RPB.

2.8.1. De raad verwijst ten aanzien van de parkeermogelijkheden naar de plantoelichting. Tevens is privaatrechtelijk overeengekomen dat bij thuiswedstrijden alle winkels gesloten zullen zijn waardoor geen gelijktijdig gebruik van de parkeerplaatsen zal plaatsvinden.

2.8.2. Ten behoeve van dit plan is door het adviesbureau voor ruimtelijk beleid, ontwikkeling en inrichting de "Verkeersstudie en akoestisch onderzoek Steenakker, Stadionstraat e.o." (hierna: Verkeersstudie) van 10 februari 2010 opgesteld. In de Verkeersstudie, die is opgenomen als bijlage bij de toelichting op het plan, is weergegeven welke parkeerterreinen in het plan zijn voorzien en wat de parkeercapaciteit is. Voor de parkeerbalans is op basis van aanwezigheidspercentages per ontwikkeling bepaald in welke maatgevende periode de parkeervraag het grootst is. Het plan maakt een parkeercapaciteit van 2.200 parkeerplaatsen mogelijk. De maximale vraag van alle functies binnen het plangebied, die zich voordoet op een normale donderdagmiddag, is berekend op 1.991 parkeerplaatsen. De conclusie uit de Verkeersstudie is dan ook dat het plan voorziet in voldoende parkeermogelijkheden ten behoeve van de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat voldoende inzichtelijk is hoeveel en waar het plan de aanleg van parkeervoorzieningen mogelijk maakt. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in voldoende parkeervoorzieningen.

2.9. RPB voert tot slot aan dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet is verantwoord en ten minste in een afzonderlijke paragraaf in de plantoelichting had moeten worden opgenomen.

2.9.1. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening, gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor vergezeld van een toelichting, waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd.

2.9.2. Volgens de plantoelichting is ten behoeve van de uitbreiding van het stadion en de ontwikkeling van de omliggende gronden een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin onder meer afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot een sluitende exploitatie, zodat de financiële haalbaarheid van de totale ontwikkeling is verzekerd. De raad heeft bovendien onweersproken gesteld dat een zakelijke beschrijving van de samenwerkingsovereenkomst ter inzage heeft gelegen.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat ten aanzien van de verantwoording van de financiële uitvoerbaarheid van het plan aan de wettelijke vereisten is voldaan.

2.10. In hetgeen RPB heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, voor zover bestreden, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Kooijman
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2012

177-709.