

LJN: AF8308, Raad van State , 200203500/1

Datum uitspraak: 07-05-2003
Datum publicatie: 07-05-2003
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Uitspraak

200203500/1.
Datum uitspraak: 7 mei 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], allen wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2001 heeft de gemeenteraad van Almere, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, vastgesteld het bestemmingsplan "Zuidoever Weerwater".

Verweerder heeft bij zijn besluit van 16 april 2002, kenmerk ROV/02.093348/L, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 27 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 28 juni 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 8 oktober 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 20 december 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 maart 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. R. van der Hooft, advocaat te Opmeer, en verweerder, vertegenwoordigd door drs. H.P.M. Laheij, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Tevens is de gemeenteraad, vertegenwoordigd door A.G.J. Polman, ambtenaar van de gemeente, daar verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het bestemmingsplan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de voormalige zandwinplaats 'het Weerwater' en het ter zuiden daarvan gelegen recreatiegebied. Het plan heeft als doel de toeristische recreatieve ontwikkeling, genoemd in het gemeentelijk 'Ontwikkelingsplan Zuidoever Weerwater?', met daarbij de realisatie van nieuwe vestigingen, mogelijk te maken. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan goedgekeurd.

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.3. Appellanten hebben aangevoerd dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd. Zij stellen zich onder meer op het standpunt dat de gemeenteraad met betrekking tot de in het plan voorziene discotheek de plicht had een milieueffectrapport (hierna: MER) te maken, althans had moeten beoordelen of een MER moest worden gemaakt. Daarbij wijzen zij op het grote aantal bezoekers dat de discotheek volgens hen zal aantrekken, waardoor er tevens een grote verkeersaantrekkende werking zal zijn met alle gevolgen van dien voor de gevoelige omgeving, zoals ongewenste activiteiten door de bezoekers van de discotheek en parkeerproblematiek.

Voorts zijn zij van mening dat ook voor de in het plan voorziene busbaan een m.e.r.-plicht bestond. Zij achten de busbaan en het voorziene transferium in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Ten slotte hebben appellanten afzonderlijk enkele beroepsgronden aangevoerd.

2.4. De gemeenteraad is van mening dat het aantal discotheekbezoekers beneden de grenzen zal blijven zoals die gelden voor de m.e.r.-plicht of de m.e.r.-beoordelingsplicht. Hij acht het plan voor het overige niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

2.5. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft dit goedgekeurd. Met betrekking tot het verwachte aantal bezoekers van de discotheek sluit verweerder zich aan bij het door de gemeenteraad genoemde aantal van 206.000 per jaar.

2.6. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999, Stb. 1999, 224, (hierna: het Besluit m.e.r. 1994) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wm aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage, behorende bij het Besluit m.e.r. 1994, voor zover hier van belang, is in categorie 10.1 bepaald dat bij de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de mogelijke aanleg van een recreatieve voorziening, een MER moet worden gemaakt in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een voorziening die 500.000 bezoekers per jaar of meer aantrekt.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wm worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien van elk waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.8b en 7.8d moet bepalen of voor de desbetreffende activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. 1994, voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wm aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage, behorende bij het Besluit m.e.r. 1994, voor zover hier van belang, wordt als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit, bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wm aangewezen de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de mogelijke aanleg, uitbreiding of wijziging van een recreatieve voorziening, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op 250.000 bezoekers of meer per jaar.

2.6.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985) verrichten burgemeester en wethouders ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied der gemeente onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente.

2.7. Niet in geding is dat de discotheek op zich is aan te merken als een recreatieve voorziening als bedoeld in het Besluit m.e.r. 1994. Evenmin is in geding dat dit plan als eerste in de aanleg van de discotheek voorziet. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting blijkt voorts het volgende. De gronden van het bouwvlak van de discotheek hebben de bestemming ?Horecadoeleinden? met de subbestemming ? discotheek (H(2)d)?. Het betreft een grootschalige discotheek met een regionale functie. Het bouwvlak van de discotheek heeft een oppervlakte van 1800 m² en mag geheel worden bebouwd. De maximale bouwhoogte is 20 meter.

Met betrekking tot het verwachte aantal bezoekers van de discotheek, 206.000 per jaar, heeft de gemeenteraad zich gebaseerd op het aantal dat de voormalige potentiële exploitant van de discotheek in zijn ondernemingsplan had aangegeven. Door de gemeenteraad, noch ook door verweerder, is naar dit aantal nader onderzoek gedaan.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 30 maart 2001, no. 199902627/1, JM 2001/78, moet bij de beoordeling van een m.e.r.-plicht die is gekoppeld aan een ruimtelijk plan, worden uitgegaan van hetgeen in het kader van dat plan redelijkerwijs mag worden verwacht. Gelet op de maximale bouwhoogte van de discotheek zijn ten minste twee en maximaal drie bouwlagen mogelijk. Gezien de oppervlakte van het bouwvlak komt dat neer op een bruto vloeroppervlak tussen de 3600 m² en 5400 m². Rekening houdend met deze capaciteit kan naar het oordeel van de Afdeling geenszins worden uitgesloten dat het aantal bezoekers het aantal bezoekers waarbij een m.e.r.-beoordelingsplicht of wellicht zelfs het aantal waarbij een m.e.r.-plicht geldt, overschrijdt. Door enkel uit te gaan van het door de exploitant opgegeven aantal, acht de Afdeling het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 9 van het Bro 1985, voornoemd.

De stelling van verweerder ter zitting, dat er in dit geval volgens hem geen bijzondere omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wm, zodat hij zich daarom heeft kunnen aansluiten bij het door de gemeenteraad genoemde aantal bezoekers, leidt niet tot een ander oordeel, reeds vanwege de overweging van de Afdeling in de vorige alinea dat niet alleen een m.e.r.-beoordelingsplicht, maar ook een m.e.r.-plicht in dit geval niet zonder meer is uit te sluiten. Ook overigens kan dit argument geen reden vormen om geen onderzoek te doen naar het aantal bezoekers, gelet op de wettelijke plicht om het onderzoek naar bijzondere omstandigheden juist in de beoordeling ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wm uit te voeren.

2.7.1. Daarbij komt het volgende. Uit de stukken blijkt voorts dat op grond van de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom (1996) van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (hierna: het C.R.O.W.), gelet op het hiervoor genoemde bruto-vloeroppervlak van de discotheek, het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de discotheek zou liggen tussen de 216 en 324 plaatsen. Reductie van dat aantal is op grond van de normen van het C.R.O.W. mogelijk als sprake is van goed of zeer goed openbaar vervoer ter plaatse. Op grond van de normen van het C.R.O.W. wordt van goed openbaar vervoer gesproken als een gebied op loopafstand van onder meer een knooppunt van regionaal openbaar vervoer is gelegen. De aanbevolen maximale loopafstand tot een interlokale bus is volgens het C.R.O.W. hemelsbreed 450 meter. In dit geval wordt het openbaar vervoer ter plaatse gevormd door slechts een busverbinding. De afstand van de discotheek tot busstation t Oor bedraagt hemelsbreed 600 meter. Busstation t Oor zal in de toekomst worden opgewaardeerd tot transferium. Dit transferium zal na realisering van de in het plan voorziene vrije busbaan als knooppunt dienst doen. Gelet op het bovenstaande kan op grond van de normen van het C.R.O.W. niet worden gesproken van goed openbaar vervoer, zodat een reductie van het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de discotheek niet aan de orde is.

Op gronden in de nabijheid van de discotheek kunnen ongeveer 163 parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Deze parkeerplaatsen bevinden zich grotendeels op de gronden met de bestemming Horeca en voor een gedeelte op de gronden met de bestemming Recreatieve en maatschappelijke doeleinden. Bij deze laatste bestemming is, zo blijkt uit de plantoelichting, gedacht aan bijvoorbeeld een sport- en fitnesscentrum, een bowlingcentrum, lasergame, dansschool en muziekschool. Voor de invulling van laatstgenoemde gronden heeft de gemeenteraad gedacht aan een vestiging op palen, zodat de ruimte onder het gebouw beschikbaar blijft als parkeerterrein voor de discotheek. Het bestemmingsplan maakt het evenwel mogelijk dat ook de begane grond wordt bebouwd, hetgeen een vermindering zou opleveren van de genoemde 163 parkeerplaatsen. In elk geval zal voor de parkeerbehoefte van de discotheek moeten worden uitgeweken naar omliggende parkeerterreinen. De dichtstbijzijnde parkeerterreinen, van de vestigingen van McDonald's en La Place, hebben tezamen 149 parkeerplaatsen. Voorts zijn er nog twee parkeerterreinen aanwezig, ten oosten van de discotheek en ten noorden van de Oorweg, met 64, respectievelijk 90 parkeerplaatsen. In principe zou bij gecombineerd gebruik van deze parkeerplaatsen kunnen worden voldaan aan de parkeerbehoefte van de discotheek. Volgens appellanten bestaat echter in de zomermaanden reeds in de huidige situatie een parkeerprobleem. Het zal derhalve van de openingstijden van de discotheek afhangen of deze voorziening voor een verergering van dat probleem zal leiden. In het deskundigenbericht wordt vermeld dat eventuele afterparty's en de huidige trend van zondagavondopening in de zomermaanden een probleem kunnen doen ontstaan, aangezien de discotheek op eigen gronden niet beschikt over voldoende parkeergelegenheid. Bovendien maakt, zoals hierboven reeds overwogen, het plan het mogelijk dat het aantal parkeerplaatsen bij de discotheek zelf, op de gronden met de bestemming Recreatieve en maatschappelijke doeleinden, kleiner is dan het door de gemeente voorziene aantal van 163.

De gemeenteraad heeft naar eventuele parkeerproblematiek als gevolg van het plan geen onderzoek verricht. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het plan ook in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 9 van het Bro 1985.

2.8. Gelet op al het vorenstaande en in aanmerking genomen de samenhang van de verschillende plandelen, is het plan in strijd met artikel 9 van het Bro 1985. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld

in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Hieruit volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan. Gelet daarop behoeven de overige beroepsgronden van appellanten thans geen bespreking meer.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 16 april 2002, ROV/02.093348/L;

III. onthoudt goedkeuring aan het plan;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van ? 805,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Flevoland te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de provincie Flevoland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (? 109,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en dr. J.J.C. Voorhoeve, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Z.N. Kammeraat, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Kammeraat

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 mei 2003

295.
