

Milieueffectrapportage

M.e.r.-plicht voor een discotheek te Almere

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 mei 2003, 200203500/1

(mrs. Hoekstra en Lauwaars en dr. Voorhoeve)

Trefwoorden: m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht, discotheek een recreatieve voorziening, bezoekersaantallen

[art. 7.2, eerste lid, Wet milieubeheer; artikel 2, eerste lid, gewijzigde Besluit m.e.r. 1994; categorie 10.1 van onderdeel C van de bijlage behorende bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994; art. 7.4, eerste lid, Wet milieubeheer, art. 7.8b en art. 7.8d Wet milieubeheer; artikel 2, tweede lid, van het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994; categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage behorende bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994]

Samenvatting:

De gemeenteraad van Almere heeft op 21 december 2001 het bestemmingsplan "Zuidoever Weerwater" vastgesteld. Op 16 april 2002 heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland beslist over de goedkeuring van dat bestemmingsplan. 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, met daarbij de realisatie van nieuwe vestigingen, mogelijk te maken. Appellanten stellen zich onder meer op het standpunt dat de gemeenteraad met betrekking tot de in het plan voorziene discotheek de plicht had een milieueffectrapport (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.

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.

Niet in het geding is dat de discotheek op zich is aan te merken als een recreatieve voorziening als bedoeld in het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994. Het betreft een grootschalige discotheek met een regionale functie. 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 eerder heeft overwogen moet bij de beoordeling van de m.e.r.-plicht die is gekoppeld aan een ruimtelijk plan, worden uitgegaan van hetgeen in het kader van het plan redelijkerwijs mag worden verwacht. Gelet op de maximale bouwhoogte van de discotheek zijn ten minste twee en maximaal drie bouwlagen mogelijk. 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.

NOOT

Deze uitspraak is in lijn met vele vergelijkbare uitspraken over recreatieve en toeristische voorzieningen. De capaciteit – het bezoekersaantal – wordt bepaald door wat het plan redelijkerwijs mogelijk maakt. Enerzijds dient het maximale bezoekersaantal bepaald te worden en die maximalisatie dient gecorrigeerd te worden op basis van ervaringscijfers. Door initiatiefnemers aangedragen cijfers, die afkomstig zijn uit bedrijfsplannen, worden niet snel door de Afdeling overgenomen. En dat is in zoverre terecht, omdat bedrijfsplannen niet van een maximale capaciteit uitgaan, maar juist van een minimale benadering: wanneer rendeert mijn investering?

Terwijl iedere ondernemer in de praktijk zal proberen om zoveel mogelijk bezoekers te trekken en het in het ondernemingsplan genoemde bezoekersaantal te overtreffen.

De Afdeling blijft vervolgens vaag – terwijl daar in andere uitspraken wel concreet iets over werd gezegd – of er nu sprake is van een m.e.r.-plicht dan wel een m.e.r.-beoordelingsplicht. Letterlijk zegt de Afdeling: “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 de m.e.r.-plicht geldt, overschrijdt.”

In plaats van het besluit in strijd met artikel 7.27 en/of 7.28 Wet milieubeheer te achten, wordt het besluit alleen in strijd met het Besluit ruimtelijke ordening geacht te zijn genomen. Dat laatste lijkt mij op zich niet voldoende.

Het ware volgens mij beter geweest wanneer de Afdeling het genomen besluit ook in strijd had geacht, naast artikel 9 Bro, met artikel 7.27 en/of artikel 7.28 van de Wet milieubeheer. Maar de terughoudendheid om die artikelen te noemen, kan gelegen liggen in het feit dat de Afdeling de knoop over de m.e.r.-plicht dan wel m.e.r.-beoordelingsplicht ook niet doorhakt. Wanneer de behoefte aan benodigde parkeerplaatsen wordt genomen als een indicatie voor de bezoekersaantallen, dan zal er niet snel sprake zijn van een m.e.r.(beoordelings)plicht. Want 324 (maximaal) parkeerplaatsen, die gedurende het hele jaar iedere dag worden bezet door auto's met twee passagiers (allemaal aannames om tot een maximalisatie te komen) leveren slecht $(324 \times 365 \times 2 =)$ 236.520 bezoekers op. Vanuit die invalshoek is er geen sprake van een m.e.r.-beoordelingsplicht en al helemaal niet van een m.e.r.-plicht. Maar kennelijk vond de Afdeling de situatie te onduidelijk, dat het een nader onderzoek gewenst achtte, voordat er definitief over de m.e.r.(beoordelings)plicht een uitspraak gedaan kon worden op basis van nieuwe gegevens over de bezoekersaantallen. Almere moet nu eerst het huiswerk overmaken en zich expliciet beraden op de m.e.r.(beoordelings)plichtvraag.

Pieters