

ECLI:NL:RVS:2020:283

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-01-2020
Datum publicatie	29-01-2020
Zaaknummer	201801320/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad van de gemeente Enschede het bestemmingsplan "Hornbach" vastgesteld. Hornbach wil op het perceel Kuipersdijk 430 te Enschede een bouwmarkt met een tuincentrum en een drive-in openen. Het bestemmingsplan voorziet dus op dit perceel bij recht in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in, en de daarvoor benodigde ontsluitingswegen. Aan de noordzijde grenst het plangebied aan het gebied Kotmanplaats, wat een deelgebied is van de projectontwikkeling Zuiderval. Dit deelgebied is ingevuld met grootschalige bebouwing zoals een brandweerkazerne en vestigingen van onder meer de bouwmarkt Praxis en de supermarkt Nettorama. Verder bevinden zich op of langs de Zuiderval verschillende fastfoodketens en een parkeerterrein.

2. Om het bouwplan mogelijk te maken heeft het college een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0019 Module Ruimtelijke ordening 2020/8295 met annotatie van G. van den End JM 2020/50 met annotatie van Wagenmakers, A.
--------------	--

Uitspraak

201801320/1/R3.

Datum uitspraak: 29 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A] & [appellante sub 1B], gevestigd te [plaats], en anderen (hierna: [appellante sub 1] en anderen)
2. Aprisco Retail Parks B.V., gevestigd te Assen, en andere (hierna: Aprisco en andere),
appellanten,
en
1. de raad van de gemeente Enschede,
2. het college van burgemeester en wethouders van Enschede,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Hornbach" vastgesteld.

Bij besluit van 19 december 2017 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een winkelvestiging met drive-in van de Hornbach op het perceel Kuipersdijk 430 te Enschede.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit van het college tot het verlenen van de omgevingsvergunning hebben [appellante sub 1] en anderen en Aprisco en andere beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Aprisco en andere en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: het StAB-advies). [appellante sub 1] en anderen, Aprisco en andere, het college, de raad en Hornbach Real Estate Enschede en Hornbach Bouwmarkt Nederland B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Hornbach) hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2019, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- [appellante sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen;
- Aprisco en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, [gemachtigde C] en [gemachtigde D];
- de raad en het college, vertegenwoordigd door C.W. Otten-Harmsen, M.H.J. Hassink, K. van Ekeris, R.H.J. Marsch en ing. C. Lems, bijgestaan door mr. J. Gundelach, advocaat te Almelo, ing. C. Nab, drs. ing. F. Wigman en drs. R.J.S. Scheres.

Voorts is ter zitting Hornbach, vertegenwoordigd door [gemachtigde E] en [gemachtigde F], bijgestaan door mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Hornbach wil op het perceel Kuipersdijk 430 te Enschede een bouwmarkt met een tuincentrum en een drive-in openen. Het bestemmingsplan voorziet dus op dit perceel bij recht in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in, en de daarvoor benodigde ontsluitingswegen.

Aan de noordzijde grenst het plangebied aan het gebied Kotmanplaats, wat een deelgebied is van de projectontwikkeling Zuiderval. Dit deelgebied is ingevuld met grootschalige bebouwing zoals een brandweerkazerne en vestigingen van onder meer de bouwmarkt Praxis en de supermarkt Nettorama. Verder bevinden zich op of langs de Zuiderval verschillende fastfoodketens en een parkeerterrein.

2. Om het bouwplan mogelijk te maken heeft het college een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

3. Tot de groepen [appellante sub 1] en anderen en Aprisco en andere behoren met name ondernemers - van verschillende bouwmarkten - en grondeigenaren die actief zijn binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de vestiging van Hornbach die door de bestreden besluiten mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast maken enkele belangenorganisaties deel uit van de groep [appellante sub 1] en anderen.

Alle appellanten zijn tegen de komst van een bouwmarkt en tuincentrum ter plaatse.

4. De relevante wetsartikelen zijn als bijlage bij deze uitspraak gevoegd. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Toetsingskader bestemmingsplan

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Toetsingskader relativiteit

6. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

7. Op verschillende plaatsen in deze uitspraak zal worden beoordeeld of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van het bestemmingsplan vanwege de beroepsgronden die appellanten hebben aangevoerd. Op die beoordeling is steeds het hiervoor onder 6. weergegeven toetsingskader van toepassing.

Beroepsgronden bestemmingsplan

Aspecten van de besluitvorming

8. Aprisco en andere stellen dat de besluitvorming getuigt van een onzorgvuldige procesvoering en daarom in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb. Daartoe voeren Aprisco en andere aan dat zij ten onrechte niet zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een inhoudelijke bijeenkomst over het onderwerp verkeer, terwijl zij dat onderwerp in hun zienswijze uitvoerig aan de orde hebben gesteld. De partijen die wel bij die bijeenkomst aanwezig waren, waaronder raadsleden en omwonenden, hebben daardoor geen volledig beeld met alle betrokken belangen gekregen van de verkeerskundige aspecten van nieuwvestiging van een Hornbach op deze locatie. Ook voeren zij hiertoe aan dat niet alle bij het ontwerpbesluit behorende bijlagen tijdig ter inzage zijn gelegd.

8.1. Wat betreft de bijeenkomst over het onderwerp verkeer overweegt de Afdeling dat bedoelde bijeenkomst geen deel uitmaakt van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het betoog dat de raad in dit geval onzorgvuldig heeft gehandeld, door Aprisco en andere niet voor de bijeenkomst uit te nodigen, heeft alleen al daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

8.2. Ten overvloede voegt de Afdeling daaraan toe dat de raad heeft toegelicht dat de bijeenkomst openbaar was en van tevoren is aangekondigd in het gemeentelijke huis-aan-huisblad en op de gemeentelijke website. Ook zonder expliciete uitnodiging hadden Aprisco en andere dus bij de bijeenkomst aanwezig kunnen zijn. Daarnaast was bij deze bijeenkomst geen spreektijd gereserveerd voor derden en hadden Aprisco en andere dus slechts als toehoorder kunnen aanschuiven. Dat de opkomst van omwonenden bij deze bijeenkomst groot was, had er volgens de raad vooral mee te maken dat daarin ook de mogelijke komst van een nabij het plangebied voorziene moskee werd besproken.

8.3. Verder is niet in geschil dat de bijlagen bij het ontwerpbesluit aanvankelijk ontbraken, maar dat de raad dat gebrek op een later moment heeft hersteld, waarna de termijn voor het indienen van zienswijzen is verlengd. Het is de Afdeling niet gebleken dat Aprisco en andere hierdoor in hun belangen zijn geschaad.

Het betoog faalt.

9. Aprisco en andere stellen dat de raad in strijd met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro heeft gehandeld. Daartoe voeren zij aan dat het vooroverleg dat de raad met buurgemeenten heeft gevoerd ondeugdelijk is en het advies dat is ingewonnen bij de Wijkraad Zuid-Oost Enschede gebreken vertoont.

9.1. Daargelaten de vraag of de raad in dit geval artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro heeft geschonden, overweegt de Afdeling dat deze bepaling kennelijk niet strekt ter bescherming van de belangen van de individuele inwoners van de gemeente waarvan de raad op grond van deze bepaling overleg dient te initiëren of de belangen van in die gemeente gevestigde bedrijven. De betrokken norm strekt daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van Aprisco en andere.

De conclusie is dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het plan vanwege de onder 6. vermelde beroepsgrond. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Milieueffectrapportage

10. Aprisco en andere stellen dat de raad ten onrechte niet voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een beslissing heeft genomen omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt (hierna: het m.e.r.-beoordelingsbesluit). Dat is in strijd met artikel 7.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Verder betogen Aprisco en andere dat de conclusie van de raad dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en dat daarom geen m.e.r.-beoordeling of passende beoordeling hoeft te worden verricht, niet houdbaar is. Daartoe voeren zij aan dat, zoals volgt uit de andere beroepsgronden, de onderzoeken naar verkeer, geluid en luchtkwaliteit waarop de raad deze conclusie heeft gebaseerd, ernstige gebreken vertonen.

10.1. De raad stelt primair dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. Volgens de raad beoogt de m.e.r.-regelgeving het milieu te beschermen en strekt deze niet ter bescherming van concurrentiebelangen. Daarnaast hebben Aprisco en andere volgens de raad niet aannemelijk gemaakt dat zij als gevolg van het bestemmingsplan milieugevolgen zullen ondervinden. Ter vergelijking wijst de raad op de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732.

10.2. De Praxis en de Nettorama, die beiden deel uitmaken van de groep Aprisco en andere, zijn gevestigd op het aan het plangebied grenzende perceel. Gelet daarop strekt de m.e.r.-regelgeving, die betrekking heeft op de milieugevolgen van het plan, mede ter bescherming van hun belangen. De uitspraak waarnaar de raad in dit kader heeft verwezen maakt dat niet anders, alleen al omdat de afstand tussen de bestaande Praxis en de voorziene bouwmarkt in dat geval 5 km bedroeg, en de Praxis niet aannemelijk had gemaakt ondanks die afstand toch milieugevolgen te ondervinden van het plan.

Artikel 8:69a van de Awb staat dus niet in de weg aan de vernietiging van het bestemmingsplan wegens strijd met de m.e.r.-regelgeving.

10.3. Inhoudelijk stelt de raad zich op het standpunt dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit weliswaar geen formeel m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, maar dat de conclusie dat geen m.e.r.-beoordeling hoeft te worden verricht impliciet wel blijkt uit de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. In de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan is immers aan de hand van de relevante criteria uit bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn geoordeeld dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten en dat het daarom niet nodig is om een m.e.r. op te stellen. Volledigheidshalve heeft het college deze beslissing om geen m.e.r. op te stellen bij besluit van 24 september 2019 expliciet bevestigd.

Verder stelt de raad dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het bestemmingsplan kan worden geconcludeerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

10.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298) betekent het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege

de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een m.e.r. moet worden gemaakt, dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit.

Niet in geschil is dat er in dit geval ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan nog geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen. Voor zover de raad betoogt dat dat besluit met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan wel impliciet is genomen, kan het daarin niet worden gevolgd. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1513, kan een vormvrije m.e.r.-beoordeling die is opgenomen in de plantoelichting niet worden aangemerkt als een m.e.r.-beoordelingsbesluit.

10.5. Nu ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbrak, moet worden geoordeeld dat niet is voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting de daar genoemde verplichtingen uit de Wet milieubeheer toe te passen. Dat levert een gebrek op. De Afdeling ziet geen aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Daartoe overweegt zij dat het hier gaat om een gebrek dat hersteld moet worden en, nu Aprisco en andere inhoudelijke gronden naar voren hebben gebracht tegen de vormvrije m.e.r.-beoordeling, niet kan worden uitgesloten dat zij door dit gebrek zijn benadeeld.

11. Op 24 september 2019 heeft het college alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen. Dit besluit bevat, onder verwijzing naar de in de plantoelichting bij het ontwerpbesluit opgenomen vormvrije m.e.r.-beoordeling, alsnog de expliciete beslissing om geen m.e.r. op te stellen. Daarom ziet de Afdeling wel aanleiding om te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand kunnen worden gelaten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4327). Daarvoor zullen de resterende beroepsgronden die zijn aangevoerd inhoudelijk worden beoordeeld.

Ladder voor duurzame verstedelijking

12. Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen stellen dat in het bestemmingsplan op onjuiste wijze toepassing is gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals neergelegd in artikel 3.1.6 van het Bro en de Omgevingsverordening Overijssel 2017. Ook stellen [appellante sub 1] en anderen dat het plan in strijd is met de gemeentelijke Detailhandelsstructuurvisie Enschede 2012 (hierna: de structuurvisie). De verschillende argumenten die Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen hiertoe aanvoeren zullen onder 13. en volgende worden besproken. Hieronder zal eerst op de relativiteit worden ingegaan.

12.1. Voorafgaand daaraan wijst de Afdeling erop dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (vergelijk onder meer de uitspraak van 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:983) volgt dat, wanneer aan één van de appellanten namens wie een beroepschrift is ingediend, het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen, geen aanleiding bestaat om dit ook na te gaan voor de overige appellanten namens wie dat beroepschrift is ingediend.

12.2. Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt, samengevat weergegeven, tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand (uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen)).

Daarvan uitgaande staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit, wanneer het belang waarin appellant bescherming zoekt is gelegen in het voorkomen van negatieve gevolgen voor diens woon- en leefklimaat (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570 (Waterland)).

Voor zover artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die belanghebbende is bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, en wiens belang bij de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro uitsluitend is gelegen in het concurrentiebelang, geldt het volgende (uitspraken van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen), van 9 september 2015,

ECLI:NL:RVS:2015:2855 (Venlo) en van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3137 (Zundert)).

Zodanige concurrent dient, als hij stelt dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, daarbij feiten en omstandigheden aan te voeren die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening voor hem relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het plan zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het bestuursorgaan over de aanvaardbaarheid van die leegstandseffecten (uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen)).

Voor het aannemen van voor een concurrent relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot een daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat een andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden boort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand (uitspraken van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 (Venlo) en van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106 (Oldebroek)).

12.3. De Afdeling overweegt dat Aprisco en andere in deze procedure niet alleen opkomen voor hun concurrentiebelangen. Tot deze appellantengroep behoren onder meer ook de eigenaar en gebruikers van het naastgelegen perceel. Zij vrezen dat het bestemmingsplan zal leiden tot leegstand in hun omgeving en stellen dat zij er met het oog op hun ondernemingsklimaat belang bij hebben verloedering in de omgeving te voorkomen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belang.

Voor [appellante sub 1] en anderen heeft de raad ter zitting desgevraagd bevestigd dat minimaal één van de appellanten, zijnde een concurrent van de Hornbach, als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij hem in het gebruik zijnde bedrijfspand met leegstand kan worden geconfronteerd, en dat om die reden het relativiteitsvereiste niet aan [appellante sub 1] en anderen kan worden tegengeworpen.

De door beide appellanten aangevoerde beroepsgronden over de ladder voor duurzame verstedelijking zullen hieronder daarom inhoudelijk worden beoordeeld.

13. Aprisco en andere betogen dat de raad ten onrechte stelt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daartoe voeren zij aan dat de functiewijziging ten opzichte van het vorige plan van een bedrijfsbestemming naar een bestemming voor volumineuze detailhandel zodanig is, dat dat wel degelijk als nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt. Ook wijzen Aprisco en andere op de uitbreiding van de bebouwingsmogelijkheden waarin het plan voorziet en de ruimtelijke uitstraling en verkeersaantrekkende werking van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt.

13.1. De raad weersprekt dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het bestemmingsplan ten opzichte van het vorige plan niet in nieuw ruimtebeslag voorziet, maar zelfs in een afname van de bebouwingsmogelijkheden. Alleen op basis van de functiewijziging kan volgens de raad niet worden geconcludeerd dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

13.2. Ter zitting is gebleken dat niet in geschil is dat ook het vorige plan in het plangebied voorzag in bouw- en gebruiksmogelijkheden die als stedelijke ontwikkeling kunnen worden aangemerkt en dat het voorliggende plan ten opzichte van het vorige niet voorziet in een substantieel groter ruimtebeslag wat betreft de bouw mogelijkheden. Naar het oordeel van de Afdeling is de

functiewijziging waarin het voorliggende plan voorziet echter zodanig, dat Aprisco en andere terecht betogen dat hier sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

In zoverre slaagt het betoog. Omdat de plantoelichting - ondanks het primaire standpunt van de raad dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling - niettemin al een laddertoets bevat, zal hierna in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden worden beoordeeld in hoeverre deze laddertoets kan standhouden.

14. Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen betogen dat geen kwantitatieve behoefte bestaat aan de nieuwe Hornbach die het plan mogelijk maakt. Daartoe voeren zij aan dat het rapport 'Enschede, ruimtelijk-functionele effectenanalyse vestiging Hornbach' van BRO-adviseurs van 10 november 2016 onjuist en onvolledig is. Ter onderbouwing hiervan is het tegenrapport 'Actuele regionale behoefte bouwmarkt Hornbach Enschede' van Bureau Stedelijke Planning BV (hierna: BSP) van 3 november 2017 overgelegd. Onder verwijzing naar dit rapport benoemen Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen enkele gebreken aan de effectenanalyse. Zij stellen dat BRO ten onrechte heeft gerekend met een vloerproductiviteit van €1.390 per m² winkelvloeroppervlak (wvo) in plaats van met het meest actuele kengetal van €1.536 wvo/m². Als BRO het juiste kengetal had gebruikt, dan zou de uitkomst van de effectenanalyse zijn geweest dat, ook los van de Hornbach waarin het voorliggende plan voorziet, al een fors overaanbod in de doe-het-zelf-branchen bestaat. Daarnaast stellen zij dat BRO in de effectenanalyse ten onrechte uitgaat van een koopkrachttoevloeiing van 22,5%, die bovendien in de toekomst nog verder zou toenemen tot 27,5%. Dit klemmt temeer nu hiermee zonder nadere toelichting wordt afgeweken van een eerder door BRO ten behoeve van deze ontwikkeling opgestelde effectenanalyse uit 2013, waarin is gerekend met een veel lagere koopkrachttoevloeiing.

14.1. De raad stelt dat de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve behoefte. Daartoe voert de raad aan dat ten onrechte wordt betoogd dat in de effectenanalyse van een onjuiste vloerproductiviteit is uitgegaan. Aanvankelijk is door BRO gerekend met een vloerproductiviteit van €1.536 wvo/m². Omdat dat echter niet (langer) realistisch is, is een tweede scenario gezien waarin met een vloerproductiviteit van €1.390 wvo/m² is gerekend. Over de koopkrachttoevloeiing licht de raad toe dat ten opzichte van de effectenanalyse uit 2013 een andere benaderingswijze is gehanteerd, waarbij het verzorgingsgebied als geheel wordt beschouwd in plaats van iedere gemeente afzonderlijk te bezien. Bovendien is de koopkrachttoevloeiing vanuit Duitsland toegenomen.

14.2. Ook los van de door Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen ter discussie gestelde uitgangspunten, constateert de StAB dat het BRO in haar rapport zelf ook concludeert "dat de kwantitatieve behoefte aan een nieuwe bouwmarkt gebrekkig is." De StAB concludeert dat het plan leidt tot overaanbod aan wvo in de doe-het-zelfbranche en dat aannemelijk is dat dat overaanbod groter is dan blijkt uit het BRO-rapport.

Over de koopkrachttoevloeiing voegt de StAB daar het volgende aan toe. Onder koopkrachttoevloeiing worden bestedingen verstaan van buiten het feitelijke verzorgingsgebied. Verder is van belang dat in de door BRO gehanteerde rekenmethode, de hoogte van het percentage koopkrachttoevloeiing van invloed is op de hoogte van de totale bestedingen binnen het verzorgingsgebied en dat de gekozen percentages in zoverre van belang zijn voor de berekende totale bestedingen in het verzorgingsgebied. In het BRO-rapport is uitgegaan van een koopkrachttoevloeiing van 22,5% in de huidige situatie en 27,5% in 2025. De toevloeiing als geheel is voor een behoorlijk deel afkomstig uit de Duitse grensregio. Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen vinden deze percentages te hoog. De StAB deelt de aarzeling over de gebruikte percentages, onder meer omdat BRO het aanbod aan bouwmarkten in het Duitse deel van het feitelijke verzorgingsgebied onvoldoende heeft betrokken in haar berekening. In dit kader wijst de StAB er ook op dat BRO de bestedingen uit het Duitse deel van het feitelijke verzorgingsgebied onder de koopkrachttoevloeiing schaaft. Volgens de StAB kan hierdoor niet worden uitgesloten dat de behoefte aan wvo is overschat.

Over de vloerproductiviteit voegt de StAB daar het volgende aan toe. De vloerproductiviteit is de omzet per m² wvo. In het BRO-rapport is de landelijk gemiddelde vloerproductiviteit afgezet tegen de vloerproductiviteit onder de huidige marktomstandigheden binnen het nader afgebakende verzorgingsgebied als middel voor het bepalen van de uitbreidingsruimte. Voor de landelijk gemiddelde

vloerproductiviteit gaat BRO uit van €1.536. Daarnaast heeft BRO een tweede berekening gemaakt waarin is uitgegaan van een gecorrigeerde vloerproductiviteit van €1.390. Redengevend hiervoor is dat de bestedingen in de crisisjaren zijn afgenomen, terwijl de omvang van de doe-het-zelfbranche is toegenomen, met als gevolg een daling van de vloerproductiviteit. De StAB zegt hierover dat de tweede berekening slechts illustratief van aard is, omdat de conclusies in de effectenanalyse uitsluitend zijn gebaseerd op de berekening waarin is uitgegaan van een vloerproductiviteit van €1.536.

14.3. Ter zitting heeft de raad desgevraagd bevestigd en nader toegelicht dat de vloerproductiviteit regioafhankelijk is en dat de regio Twente een ander bestedingsniveau kent dan het landelijk gemiddelde. Daarom is volledigheidshalve een berekening gemaakt waarin is uitgegaan van een gecorrigeerde vloerproductiviteit die beter aansluit bij het bestedingspatroon in de regio. De conclusies in de effectenanalyse zijn echter wel gewoon gebaseerd op de landelijk gemiddelde vloerproductiviteit van €1.536 per m² vvo.

Over de koopkrachttoevloeiing heeft de raad ter zitting toegelicht dat er kengetallen nodig zijn om de berekeningen mee uit te voeren, maar dat die er voor Duitsland niet zijn. Daarom is naar andere manieren gezocht om de Duitse clientèle van het grensgebied in de berekeningen te kunnen betrekken. Daarvoor is gekeken naar het aantal Duitse inwoners van het grensgebied en de binding van deze inwoners aan het Duitse aanbod van bouwmarkten. Ook is gekeken naar welke handvatten en aanknopingspunten vergelijkbare situaties in andere Nederlandse gemeentes bieden. Op basis hiervan heeft een deskundige een inschatting gemaakt. Daar is een gemiddelde koopkrachttoevloeiing van 25% uit voortgekomen.

14.4. Uit het voorgaande volgt dat appellanten niet kunnen worden gevolgd in het betoog dat de raad met een verkeerd kengetal voor vloerproductiviteit heeft gerekend. Verder heeft de StAB de berekening van de kwantitatieve behoefte weliswaar van enkele kritische kanttekeningen voorzien, maar worden hieraan door haar geen harde conclusies verbonden en heeft de raad deze kanttekeningen van een nadere toelichting voorzien. De Afdeling beantwoordt hieronder de vraag waar (de beoordeling van) dit betoog toe moet leiden. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is immers beoogd om vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste structurele leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Doorslaggevend is daarom de vraag of de ontwikkeling waarin het plan voorziet zal leiden tot leegstand als hiervoor bedoeld.

14.5. Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen stellen dat het plan tot onaanvaardbare leegstand zal leiden, bovenop de reeds bestaande leegstand binnen de gemeente Enschede. De raad stelt volgens hen ten onrechte dat als gevolg van het bestemmingsplan maximaal één bouwmarkt in Enschede zijn deuren zal moeten sluiten, maar dat ruime mogelijkheden bestaan voor de herinvulling van dat pand. Ter onderbouwing van hun betoog hebben Aprisco en andere het rapport "Leegstandseffecten komt Hornbach Enschede" van BSP van 12 maart 2018 overgelegd. Volgens Aprisco en andere volgt uit beide rapporten van BSP dat het plan wel degelijk leidt tot onaanvaardbare en langdurige leegstand. De komst van Hornbach in Enschede zou tot gevolg hebben dat doe-het-zelf-zaken in de regio 22,9% omzet moeten inleveren, wat een leegstand oplevert van 3500 m². Volgens BSP is bovendien de kans klein dat leegstaande bouwmarkten kunnen worden ingevuld door andere vormen van perifere detailhandel. Ter onderbouwing hiervan wordt onder meer gewezen op een aanvraag om een omgevingsvergunning die hiervoor is ingediend, maar die door het college is afgewezen.

[appellante sub 1] en anderen verwijzen ter onderbouwing van hun betoog naar de notitie 'Twente, marktclaim megabouwmarkten' van Ecorys van 7 juni 2017 en concluderen op basis van deze notitie tot een substantieel grotere leegstand dan de raad en Aprisco en andere.

14.6. De raad wijst erop dat de door BSP in het tegenrapport berekende leegstand nauwelijks afwijkt van de door BRO berekende leegstand. Partijen verschillen alleen van mening over de vraag of deze leegstand als onaanvaardbaar moet worden beschouwd. Volgens de raad is dat niet het geval. Daartoe voert de raad aan dat het hier om een worstcasescenario gaat en dat niet waarschijnlijk is dat deze situatie zich daadwerkelijk zal voordoen. Verder stelt de raad dat het resultaat van dat worstcasescenario is dat maximaal één bouwmarkt zijn deuren moet sluiten. De vrijkomende ruimte kan in dat geval heringevuld worden. Dat een hiervoor aangevraagde omgevingsvergunning eerder is

afgewezen maakt dat volgens de raad niet anders, alleen al omdat de aanvraag inhoudelijk in strijd is met het gemeentelijke detailhandelsbeleid en het pand op dit moment niet leegstaat. Op dit moment bestaan geen redenen om met het beleid strijdig gebruik toe te staan.

14.7. Over de omvang van de te verwachten leegstand als gevolg van het bestemmingsplan benoemt de StAB dat partijen het op dit punt niet wezenlijk oneens zijn. De raad gaat in navolging van het BRO uit van een mogelijke toename van de leegstand van 3.300 m² wvo en Aprisco en andere gaan in navolging van BSP uit van een toename van 3.500 m² wvo. Daarnaast worden door de raad en Aprisco en andere goeddeels dezelfde risicopanden benoemd waar die leegstand zich zou kunnen voordoen. Beide partijen zijn het eens over de Multimate aan de Buurserstraat te Enschede en de Gamma aan de Slijpsteen te Enschede. Aprisco en andere voegen daar nog de Praxis aan de Zuiderval te Enschede aan toe.

14.8. Ter zitting hebben Aprisco en andere toegelicht dat het in dit kader van belang is om onderscheid te maken tussen de theoretische berekening en de gevolgen daarvan voor de praktijk. Wanneer de toekomstige leegstand van 3.500 m² zich niet beperkt tot één van voormelde bouwmarkten maar zich verdeeld over meerdere locaties zal voordoen, dan valt in de praktijk een grotere leegstand te verwachten van 12.600 m², zijnde het totaal aan oppervlakte van voormelde drie bouwmarkten.

Verder hebben [appellante sub 1] en anderen ter zitting aangevoerd een nog veel grotere leegstand te verwachten als gevolg van het bestemmingsplan. Zij stellen dat het plan zal leiden tot een overaanbod in de doe-het-zelf-branchen van meer dan 40.000 m² en een leegstand van ongeveer 23.000 m², met als gevolg de sluiting van ongeveer 80 winkels. Daarvoor baseren zij zich op de notitie van Ecorys, waarin de door BRO gemaakte berekening is gereproduceerd met - volgens [appellante sub 1] en anderen - reële uitgangspunten en invoergetallen.

14.9. Het betoog van [appellante sub 1] en anderen kan niet worden gevolgd. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat louter als gevolg van het voorliggende bestemmingsplan, waarin een bouwmarkt en een tuincentrum met een oppervlakte van ongeveer 9.000 m² wvo mogelijk worden gemaakt, de door [appellante sub 1] en anderen gestelde gevolgen zullen optreden. Daarbij is van belang dat deze uitkomst substantieel verschilt van de inhoud van het StAB-advies en de overige overlegde deskundigenrapporten en dat in de Ecorys-notitie niet nader op de inhoud van het StAB-advies wordt ingegaan. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat wanneer op enig moment na het vaststellen van het bestemmingsplan zodanige leegstand zou ontstaan, die leegstand niet alleen het gevolg kan zijn van dit bestemmingsplan.

14.10. Over het betoog van Aprisco en andere overweegt de Afdeling als volgt. Hoewel volgens de StAB niet kan worden uitgesloten dat het bestemmingsplan zal leiden tot de leegstand van meer dan één bouwmarkt, acht de Afdeling niet waarschijnlijk dat het door Aprisco en andere geschetste scenario zich zal voordoen waarin alle drie risicopanden leeg zullen komen te staan, met een totale oppervlakte van 12.600 m² wvo.

14.11. Vervolgens spitst de discussie zich toe op de vraag in hoeverre de eventuele leegstand als onaanvaardbaar moet worden aangemerkt, en daarmee op de mogelijkheden tot herinvulling van de risicopanden.

Op grond van de geldende bestemmingsplannen rust op de percelen waar de Multimate en de Gamma zijn gevestigd een algemene bedrijfsbestemming. Daarnaast is het op beide percelen, op grond van een functieaanduiding, mede toegestaan om daar een bouwmarkt te exploiteren. Gelet hierop acht de Afdeling niet aannemelijk dat - voor zover een van deze panden als gevolg van het bestemmingsplan leeg komt te staan - deze leegstand als ruimtelijk onaanvaardbaar moet worden aangemerkt. Er bestaan immers mogelijkheden voor de herinvulling van deze panden. De planologische beperkingen waarop Aprisco en andere wijzen maken dit niet anders.

Op het perceel waar de Praxis is gevestigd rust de enkelbestemming "Detailhandel volumineus". Op grond van deze bestemming mogen hier slechts een bouwmarkt en bij deze doeleinden behorende bouwwerken en voorzieningen worden gevestigd. Hoewel dit pand op grond van het huidige planologische regime bij leegstand dus moeilijker herinvulbaar is dan de Multimate en Gamma, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ook

leegstand van dit pand, gelet op de aard en omvang hiervan, uit ruimtelijk oogpunt niet onaanvaardbaar is. Daarbij heeft de Afdeling laten meewegen dat het om één bouwmarkt gaat, dat ten tijde van de besluitvorming in de omgeving van de Praxis geen sprake was van een zodanige leegstand dat deze op zichzelf bezien, dan wel in samenhang met de Praxis, als onaanvaardbaar kon worden aangemerkt en dat de raad herhaaldelijk heeft aangegeven geen enkel belang te hebben bij structurele leegstand van dit pand en om die reden, als de situatie zich voordoet, bereid is mee te denken over en mee te werken aan oplossingen daarvoor.

Het betoog faalt.

14.12. In het verlengde hiervan betogen Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen dat het bestemmingsplan ook in strijd is met de Omgevingsvisie Overijssel en artikel 2.4.3 van de Omgevingsverordening Overijssel. In strijd met deze bepaling voorziet het bestemmingsplan in volumineuze detailhandel op een bedrijventerrein, terwijl niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor de in het derde lid van deze bepaling neergelegde uitzondering. Daartoe voeren Aprisco en andere aan dat de behoefte aan een nieuwe Hornbachvestiging niet aannemelijk is gemaakt, dat niet is aangetoond dat de Hornbachvestiging niet leidt tot een onevenredige aantasting van het voorzieningenniveau en het woon-, leef- en ondernemersklimaat in de regio en dat niet is aangetoond dat regionale afstemming heeft plaatsgevonden over de nieuwe Hornbachvestiging.

14.13. De raad stelt primair dat de Omgevingsverordening Overijssel niet op het bestreden besluit van toepassing is. Subsidiair stelt de raad dat wel wordt voldaan aan de in artikel 2.4.3, lid 3, van de Omgevingsverordening neergelegde uitzonderingsvoorwaarden. Voor de behoefte en het behoud van het voorzieningenniveau verwijst de raad naar de effectenanalyse die in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking is opgesteld. Verder benadrukt de raad dat wel degelijk regionale afstemming heeft plaatsgevonden. In het kader van de bestemmingsplanprocedure heeft formeel afstemming plaatsgevonden met de relevante regiogemeenten. De wijze waarop die afstemming heeft plaatsgevonden, die overigens vormvrij is, is vooraf ook met de provincie afgestemd.

14.14. De Afdeling constateert dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan de Omgevingsverordening Overijssel 2017 van toepassing was.

14.15. Voor de positieve advisering van de provinciale diensten wijst de raad op verschillende stukken, die alle zijn opgenomen in bijlage 2 (randnummers 79, 82 en 86) bij de plantoelichting. Uit een nota van Gedeputeerde Staten van 15 maart 2017 en de besluitenlijst van Gedeputeerde Staten van 18 april 2017 volgt dat de Omgevingsverordening Overijssel 2017 volgens Gedeputeerde Staten ruimte biedt voor de voorziene vestiging van een Hornbach met tuincentrum in Enschede. Verder staat in een e-mailbericht van 24 maart 2017, afkomstig van een medewerker van de provincie Overijssel, dat het plan niet in strijd is met het provinciaal beleid en dat hiermee, voor zover het de provinciale diensten betreft, is voldaan aan het ambtelijk vooroverleg als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening.

Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee genoegzaam aangetoond dat door de provinciale diensten positief is geadviseerd, als bedoeld in artikel 12.2.1, lid 1, van de Provinciale Verordening 2017. Dat betekent dat hoofdstuk 2 van deze verordening, waar onder meer artikel 2.4.3, lid 1, onder valt, niet van toepassing is op het voorliggende bestemmingsplan.

15. Daarnaast hebben [appellante sub 1] en anderen nog gewezen op de gemeentelijke structuurvisie. De komst van een nieuwe Hornbach-vestiging zou in strijd zijn met dit beleid, omdat de ontwikkeling de binnenstad niet versterkt. In plaats daarvan komen voorzieningen in kleine kernen en voorzieningen op de woonboulevard juist in gevaar. Ook het aandeel niet volumineus aanbod van de Hornbach is volgens [appellante sub 1] en anderen in strijd met het gemeentelijk beleid.

15.1. De raad weerspreekt dat de ontwikkeling niet binnen de structuurvisie past. Volgens de raad is de nieuwe Hornbach-vestiging voorzien binnen het in de structuurvisie aangewezen zogenoemde PDV-cluster met perifere detailhandel. Ook blijkt uit de structuurvisie dat ruimte wordt geboden aan de toevoeging van een nieuwe aanbieder voor de realisatie van een bouwmarkt, zo nodig op het PDV-cluster Zuiderval en past de ontwikkeling, volgens de raad, binnen het in de structuurvisie geformuleerde toetsingskader voor nieuwe marktinitiatieven. Tot slot ziet de raad, in het licht van de verrichte laddertoets, geen grond voor het oordeel dat de ontwikkeling op onaanvaardbare wijze

afbreuk doet aan het hoofdwinkelgebied in het centrum van Enschede of voor onaanvaardbare leegstand zorgt.

15.2. Blijkens de kaarten 1 en 4, behorend bij de structuurvisie, is Zuiderval - waar het plangebied is gelegen - zowel in de huidige als in de beoogde situatie aangemerkt als PDV-cluster.

In de structuurvisie staat over de toetsing van nieuwe marktinitiatieven onder meer vermeld dat voor PDV-clusters in principe geen beperkingen qua omvang gelden, maar wel een branchebeperking. Voor Zuiderval betekent dat: alleen auto's, bouwmarkten en tuincentra. Daarnaast staat over het toetsingskader vermeld dat een bestaande bouwmarkt kan uitbreiden op de huidige locatie en dat nieuwvestiging van bouwmarkten mogelijk is op een van de PDV-clusters. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de vestiging van een Hornbach-vestiging op de Zuiderval in strijd is met de structuurvisie. Verder bestaat, gelet op de beoordeling van de laddertoets, evenmin grond voor het oordeel dat de gevolgen van die Hornbach-vestiging zodanig zullen zijn, dat de ontwikkeling om die reden in strijd is met de inhoud of doelstellingen van de structuurvisie.

Het betoog faalt.

Verkeer

16. Aprisco en andere stellen dat niet is gewaarborgd dat de infrastructuur de verkeersgeneratie die wordt veroorzaakt door het bestemmingsplan zonder problemen aankan. Daartoe voeren Aprisco en andere verschillende argumenten aan.

17. Voorafgaand aan de bespreking van die argumenten overweegt de Afdeling in algemene zin als volgt. De wet vereist niet dat de plantoelichting een tot in detail uitgewerkte berekening bevat van de exacte verkeersgevolgen van het plan. De plantoelichting dient een verantwoording te bevatten van de te verwachten verkeersgevolgen van het plan en toe te lichten waarom deze gevolgen volgens de raad ruimtelijk aanvaardbaar zijn.

18. Aan het bestemmingsplan heeft de raad verkeersonderzoeken van Goudappel Coffeng uit 2012, 2014 en 2017 ten grondslag gelegd. De conclusies die de raad aan deze onderzoeken verbindt, worden door Aprisco en andere gemotiveerd bestreden. Ter onderbouwing daarvan zijn onder meer verschillende notities van Royal HaskoningDHV overgelegd.

Onder meer over de verkeerskundige aspecten van het bestemmingsplan heeft de Afdeling aanleiding gezien om met toepassing van artikel 8:47, eerste lid, van de Awb de StAB tot deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek.

Een bestuursrechter mag in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige als bedoeld in artikel 8:47 van de Awb. Dat is slechts anders indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag kan worden gelegd. De beoordeling door de Afdeling zal hieronder plaatsvinden vanuit de inhoud van het StAB-advies, waarbij zal worden bezien in hoeverre hetgeen daartegen wordt aangevoerd daaraan afbreuk kan doen, althans grond biedt voor het oordeel dat het advies om de hiervoor genoemde redenen niet aan de oordeelsvorming ten grondslag kan worden gelegd.

19. De bezwaren van Aprisco en andere die betrekking hebben op het onderwerp verkeer zijn in de kern onder te verdelen in drie hoofdargumenten. Deze hoofdargumenten zien, kort gezegd, op het gebruikte verkeersmodel, op de vraag of is gerekend met de worstcasescenario en op de vraag of de verkeersgeneratie die wordt veroorzaakt door het plan adequaat kan worden afgewikkeld. Deze hoofdargumenten zullen hieronder achtereenvolgens worden besproken.

19.1. Aprisco en andere betogen - samengevat weergegeven - allereerst dat te lang onduidelijk is gebleven welk verkeersmodel voor het verkeersonderzoek is gebruikt en voorts dat nog steeds onduidelijk is welke uitgangspunten en invoergegevens zijn verwerkt in dat verkeersmodel. Zij beschouwen de besluitvorming op basis van dit verkeersmodel als een zogenoemde 'black box', omdat zij stellen niet te kunnen controleren hoe de uitkomsten van het verkeersonderzoek tot stand zijn gekomen.

19.2. De raad stelt dat gebruik is gemaakt van het meest recente verkeersprognosemodel, dat is ontwikkeld door Royal HaskoningDHV, zodat de verkeerseffecten van alle bekende ruimtelijke ontwikkelingen in het prognosejaar integraal zijn gesimuleerd en op het wegennetwerk zijn

toegedeeld. Alle ontwikkelingen die zijn opgegeven door de gemeente Enschede zijn opgenomen in dit model. Verder benadrukt de raad dat Aprisco en andere is aangeboden om het verkeersmodel in te zien en met de gemeente in overleg te treden over de gehanteerde uitgangspunten bij het ontwerpbestemmingsplan, maar dat Aprisco en andere ervoor hebben gekozen van dit aanbod geen gebruik te maken.

19.3. Aprisco en andere kunnen niet worden gevolgd in het betoog dat pas uit het StAB-advies blijkt welk verkeersmodel is gebruikt voor de verkeersonderzoeken. In het rapport "Verkeerskundige effecten Hornbach Enschede, Kwaliteit van de verkeersafwikkeling" van Goudappel Coffeng van 10 oktober 2017, dat als bijlage 24 bij de planregels is gevoegd, staat benoemd dat het verkeersonderzoek is uitgevoerd met behulp van het meest recente verkeersmodel, zijnde Dynamisch RVM Twente, basisjaar 2014 en prognosejaar 2030.

19.4. Wat betreft het inzicht in de uitgangspunten en invoergegevens die zijn verwerkt in dat verkeersmodel overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat de raad Aprisco en andere heeft aangeboden om het verkeersmodel in te zien en over de gehanteerde uitgangspunten bij het ontwerpbestemmingsplan in overleg te treden. Bij e-mailbericht van 10 mei 2017 heeft Royal HaskoningDHV, namens Aprisco en andere, aangegeven daar op dat moment geen gebruik van te willen maken. Aangegeven is eerst een zienswijze op het ontwerpplan te willen indienen, om daarna - afhankelijk van de reactie op die zienswijze - te besluiten om al dan niet alsnog op voormeld aanbod in te gaan.

19.5. Ter zitting hebben Aprisco en andere aangevoerd dat het aanbod dat zij hebben afgewezen, zag op inzage van een ander verkeersmodel, dat is gebruikt voor de verkeersrapporten uit 2012 en 2014. Zodanig aanbod is voor het verkeersmodel dat voor het verkeersrapport uit 2017 niet opnieuw gedaan.

De raad heeft daar het volgende tegenover gesteld. Het verkeersmodel dat is gebruikt voor het verkeersrapport uit 2017 is ontwikkeld door Royal HaskoningDHV, het bureau dat ook als adviseur door Aprisco en andere is ingeschakeld. Dat bureau had toestemming het model in te zien en om daar eigen berekeningen in uit te voeren. Verder hebben Aprisco en andere, hoewel over het onderwerp verkeer veel correspondentie over en weer is gegaan, zelf niet expliciet aangegeven alsnog gebruik te willen maken van het aanbod om inzage te krijgen in het verkeersmodel. Gelet hierop heeft de raad geen aanleiding gezien dat zelf opnieuw expliciet aan te bieden.

19.6. Gelet op de omstandigheden van dit geval, zoals hiervoor onder 19.4. en 19.5. weergegeven en in onderlinge samenhang bezien, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling voldoende ingespannen om Aprisco en andere inzicht te bieden in de wijze waarop de uitkomsten van het verkeersonderzoek tot stand zijn gekomen. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de besluitvorming op dit punt onzorgvuldig heeft plaatsgevonden.

In zoverre faalt het betoog.

19.7. Verder betogen Aprisco en andere dat zowel in de Verkeersstudie Zuiderval-Hornbach van Goudappel Coffeng van 19 april 2012 als in het nieuwe verkeersonderzoek Verkeerskundige effecten Hornbach Enschede van Goudappel Coffeng van 10 oktober 2017 onjuiste berekeningen van de verkeersgeneratie worden gehanteerd. Volgens Aprisco en andere gaat Goudappel Coffeng uit van een onjuiste - want veel te lage - worstcasescenario. Daarvoor is van belang dat de CROW-publicatie 272 "Verkeersgeneratie voorzieningen" uitgaat van 0 verkeersbewegingen op zondag, terwijl de Hornbach op ook zondagen geopend is. Ook is onduidelijk op grond waarvan Goudappel Coffeng ervan uitgaat dat in het drukste uur van de avondspits 8% van de verkeersgeneratie plaatsvindt. Verder heeft Goudappel Coffeng nagelaten om het vrachtverkeer voor het tuincentrum mee te nemen in de berekeningen en is gerekend met gemiddelde kengetallen in plaats van maximale kengetallen.

19.8. De raad stelt dat voor het aantal verkeersbewegingen aansluiting is gezocht bij de ervaringscijfers van Goudappel Coffeng met betrekking tot andere Hornbach-vestigingen. Daarnaast is volledigheidshalve een berekening uitgevoerd uitgaande van de verkeersgeneratie op basis van de CROW-kengetallen, wat als worstcasescenario kan worden aangemerkt. Niet beoogd of vereist is de maximale kengetallen van het CROW te hanteren. Verder wordt volgens Goudappel Coffeng in de CROW-publicatie inderdaad geen rekening gehouden met koopzondagen, maar zou dat het percentage bezoekers op weekdays alleen lager maken. Een zondag trekt immers geen extra

bezoekers, maar bezoekers die anders op een weekday zouden zijn gekomen. Over het percentage verkeersgeneratie dat plaatsvindt in de avondspits is toegelicht dat deze afkomstig is uit de CROW-publicatie 256. Het gehanteerde aantal ritten door vrachtverkeer tot slot is een opgave van Hornbach en betreft een opgave van het totaal aantal te verwachten vrachtbewegingen voor de complete Hornbach-vestiging. Dat is dus inclusief tuincentrum.

19.9. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694) moet bij de berekening van het te verwachten aantal verkeersbewegingen bij een nieuwe bouwmarkt met tuincentrum in beginsel worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, waaronder het maximaal voorziene bvo aan tuincentra en bouwmarkten. Uitgaande van die maximale planologische mogelijkheden dient een schatting te worden gemaakt van het aantal verkeersbewegingen dat zal worden gegenereerd. Dat bij een dergelijke schatting wordt uitgegaan van een gemiddelde van het minimaal en maximaal door de CROW genoemde aantal verkeersbewegingen bij een bepaalde activiteit, acht de Afdeling niet onredelijk. Aprisco en andere hebben geen omstandigheden aangedragen die ertoe nopen dat in dit geval had moeten worden uitgegaan van het maximaal door de CROW genoemde aantal verkeersbewegingen.

19.10. Over de zondagsopenstelling heeft de raad toegelicht dat, hoewel deze ontwikkeling nog niet is verwerkt in de CROW-publicatie 272 "Verkeersgeneratie voorzieningen: kengetallen gemotoriseerd verkeer" waarmee in de verkeersonderzoeken is gerekend, daar feitelijk wel mee is gerekend. In het verkeersrapport uit 2017 is gekeken naar de totale verkeersgeneratie per werkdag en is die vermenigvuldigd met 7 voor het aantal weekdays. Dat is dus inclusief de zondag. Uit het StAB-advies volgt dat over de vraag naar de invloed van zondagsopenstelling op de verkeersgeneratie contact heeft plaatsgevonden tussen Goudappel Coffeng en de CROW en dat publicatie 272 volgens de CROW nog steeds als basis kan dienen voor de berekening van verkeersgeneratie, maar dat altijd gemotiveerd dient te worden waarom bepaalde kencijfers gebruikt worden. Omdat de gemeente Enschede zondagsopenstelling toelaat en Hornbach van plan is daarvan gebruik te maken, acht de StAB het logisch om dat in de berekening van de verkeersgeneratie mee te nemen. Zoals volgt uit het voorgaande, is dat hier ook gebeurd. Verder is in dit kader van belang dat - met of zonder zondagsopenstelling - het avondspitsuur voor de verkeersafwikkeling maatgevend is en dat voor de beoordeling van de kwaliteit van de verkeersafwikkeling daarom van dat moment wordt uitgegaan.

19.11. Over de verkeersintensiteit van de avondspits overweegt de Afdeling als volgt. Goudappel Coffeng is er op basis van CROW-publicatie 256 "Verkeersgeneratie woon- en werkgebieden - vuistregels en kengetallen voor gemotoriseerd verkeer" van uitgegaan dat tijdens dit spitsuur ongeveer 8% van de totale verkeersgeneratie van de Hornbach plaatsvindt. Volgens Aprisco en andere is dat te laag. De StAB bevestigt dat deze 8% in algemene zin als laag kan worden beschouwd. Omdat Goudappel Coffeng de verkeersgeneratie waarmee is gerekend echter in ruime mate heeft overschat, concludeert de StAB dat er in dit geval in zoverre toch geen sprake is van een onderschatting van de verkeersintensiteit tijdens de avondspits.

Hier wordt door Aprisco en andere met name tegen ingebracht dat niet valt na te gaan of Goudappel Coffeng inderdaad een te hoge verkeersgeneratie in het toegepaste mode heeft ingevoerd. Zoals volgt uit hetgeen de Afdeling hiervoor onder 16.4. tot en met 16.6. heeft overwogen, bestaat echter geen grond voor het oordeel dat Aprisco en andere onvoldoende inzicht is geboden in de wijze waarop de uitkomsten van het verkeersonderzoek tot stand zijn gekomen. Gelet daarop doet dit betoog evenmin afbreuk aan de conclusies van de StAB over de verkeersintensiteit tijdens de avondspits.

19.12. Over het vrachtverkeer constateert de StAB dat voor een worstcasescenario moet worden uitgegaan van ongeveer 24 vrachtwagens per werkdag. Verder benoemt de StAB dat gelet op het beperkte aantal vrachtwagens en de mogelijkheid om deze buiten piekuren te laten rijden de toevoeging van deze vervoersbewegingen niet hoeft te leiden tot congestie op het Spaansland of op het kruispunt met de Wethouder Beverstraat. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor twijfel aan deze conclusies. Evenmin volgt de Afdeling het betoog van Aprisco en andere dat als gevolg van het vrachtverkeer negatieve verkeersgevolgen ontstaan omdat, vanwege een gebrek aan ruimte op het Spaansland, het bezoekersverkeer van de op het Spaansland gevestigde detailhandelszaken zich mengt met het expeditieverkeer van Hornbach. Zoals de raad ter zitting aan

de hand van een overzichtskaart heeft toegelicht is er voldoende ruimte om het expeditieverkeer van Hornbach en het bezoekersverkeer van Spaansland gescheiden van elkaar te kunnen laten plaatsvinden. Verder hebben Aprisco en andere ter zitting erkend dat - daargelaten van welk aantal vrachtwagens per etmaal wordt uitgegaan - deze nooit allemaal tegelijkertijd op het terrein aanwezig zullen zijn, maar dat deze verkeersbewegingen verspreid over de dag zullen plaatsvinden.

Het betoog faalt.

19.13. Daarnaast betogen Aprisco en andere dat uit de verkeersonderzoeken niet blijkt dat de verkeersgeneratie die wordt veroorzaakt door het bestemmingsplan met voldoende kwaliteit kan worden afgewikkeld. Daartoe voeren zij aan dat de cyclustijden op de onderzochte kruispunten te lang zijn en daarom tot verkeersonveilige situaties leiden. Ook voeren zij hiertoe aan dat op vijf van de zes onderzochte kruispunten onvoldoende opstellengte aanwezig is. Het verkeersonderzoek en de plantoelichting vermelden niet hoe dit probleem zal worden opgelost. De in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder b, van de planregels neergelegde voorwaardelijke verplichting, die inhoudt dat de Hornbach er pas mag komen wanneer aan het einde van de afrit A35 een vrije rechtsafstrook wordt aangelegd en in stand wordt gehouden, is volgens Aprisco en andere niet uitvoerbaar, omdat niet vaststaat dat de daarvoor benodigde vergunning zal worden verleend. Verder stellen zij dat deze maatregel onvoldoende effectief is. Ook na uitvoering van deze maatregel, is de capaciteit van het kruispunt volgens Aprisco en andere nog steeds onvoldoende.

19.14. De raad erkent dat de streefwaarde voor cyclustijden 90 seconden is, maar stelt dat die streefwaarde met name geldt voor gevallen waarin geen ontvlochten alternatieve route voorhanden is, en die is er in dit geval wel. Daarnaast gaat het niet om een vereiste maar om een streefwaarde. Volgens de raad is de in dit geval gehanteerde cyclustijd van 120 seconden aanvaardbaar. Verder erkent de raad dat op vijf van de zes kruisingen niet in alle rijrichtingen voldoende opstellengte beschikbaar is om de maximale wachtrijslengte, berekend in de worstcasescenario, op elk moment van de dag te faciliteren, maar is het volgens de raad niet nodig om infrastructurele maatregelen te treffen. Tot slot benadrukt Goudappel Coffeng dat de invloed van de Hornbach op de totale verkeersgeneratie slechts beperkt is en dus nauwelijks van invloed op de verkeersafwikkeling. Verder is de voor de vrije rechtsafstrook benodigde vergunning inmiddels aangevraagd en bestaat geen aanleiding voor de veronderstelling dat die niet zal worden verleend. Na uitvoering van die aanpassing is volgens de prognose sprake van een goede verkeersafwikkeling.

19.15. De knelpunten waar het betoog van Aprisco en andere op ziet zijn gelegen buiten het plangebied en vinden zelf dus geen regeling in het bestreden besluit. Dat betekent dat de Afdeling dit betoog aan de hand van de uitvoerbaarheid zal beoordelen. In dat kader is van belang dat het betoog slechts tot vernietiging van het bestemmingsplan kan leiden, indien en voor zover het aangevoerde tot de conclusie leidt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd.

19.16. Vaststaat dat in dit geval niet wordt voldaan aan de streefwaarde voor cyclustijden van 90 seconden, maar de raad heeft toegelicht waarom een cyclustijd van 120 seconden in dit geval aanvaardbaar moet worden geacht. Over de doorstroom en opstellengte op de verschillende kruispunten heeft de raad toegelicht dat infrastructurele maatregelen niet noodzakelijk zijn. Daartoe is aangevoerd dat het niet gebruikelijk is om de vormgeving van de infrastructuur af te stemmen op de worstcasescenario, en dat bovendien ook op die drukste momenten geen kruispunten zullen worden geblokkeerd. Het enkele feit dat verkeersgebruikers op die momenten mogelijk iets langer moeten wachten, acht de raad aanvaardbaar. Deze standpunten worden in het StAB-advies bevestigd.

Aprisco en andere brengen hier met name tegen in dat in de verkeersonderzoeken niet met de worstcasescenario is gerekend. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor onder 19.9. en volgende is overwogen, kan dat betoog niet worden gevolgd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan vanwege de aangevoerde verkeersaspecten niet uitvoerbaar is, of anderszins strijd oplevert met een goede ruimtelijke ordening.

19.17. Over de in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder b, van de planregels neergelegde voorwaardelijke verplichting overweegt de Afdeling dat het aangevoerde geen grond biedt voor het oordeel dat deze planregel niet uitvoerbaar is. Daartoe is van belang dat de daarvoor op grond van

de Wet beheer rijkswaterstaatswerken benodigde vergunning is aangevraagd en dat niet is gebleken dat op voorhand moet worden aangenomen dat deze vergunning niet kan worden verleend. In het aangevoerde ziet de Afdeling voorts geen grond voor het oordeel dat op voorhand moet worden geoordeeld dat deze maatregel onvoldoende effectief zou zijn.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

20. Aprisco en andere stellen dat het bestemmingsplan op het punt van externe veiligheid onzorgvuldig is voorbereid en voeren daartoe verschillende argumenten aan.

20.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2017, ECLI :NL:RVS:2017:694, dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond.

20.2. Het belang van (een deel van) Aprisco en andere is erin gelegen dat zij gevrijwaard blijft van een nieuwe bouwmarkt in haar verzorgingsgebied en van de nadelige gevolgen daarvan voor haar ondernemersklimaat aan de Zuiderval. De voorziene bouwmarkt met tuincentrum op het perceel Kuipersdijk 430 betreft geen functie die externe veiligheidsrisico's met zich brengt voor de naastgelegen bouwmarkt en supermarkt aan de Zuiderval.

20.3. Daartoe overweegt de Afdeling dat Aprisco en andere zich beroepen op bestaande veiligheidsrisico's, die worden veroorzaakt door een nabijgelegen tankstation, enkele buisleidingen, de transportroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en het vliegveld Twente. Deze veiligheidsrisico's voor Aprisco en andere nemen door de komst van de Hornbach niet toe.

Aprisco en andere stellen dat dat wel het geval is, en wijzen hiervoor met name op het advies van de brandweer van 17 oktober 2017, waaruit zou volgen dat ook van Aprisco en andere als gevolg van de komst van de Hornbach aanvullende maatregelen worden verwacht, en op de daarmee samenhangende toename van de personendichtheid binnen het risicogebied. Het advies van de brandweer richt zich evenwel voornamelijk op de risicobronnen en de toekomstige gebruikers en bevat voor de Praxis geen noodzaak of suggestie voor aanvullende maatregelen. Kort gezegd verandert er met de komst van de Hornbach voor Aprisco en andere, op het gebied van de externe veiligheid, niets ten opzichte van de bestaande situatie.

20.4. Bezwaren van Aprisco en andere omtrent de hiervoor benoemde veiligheidsrisico's in het plangebied kunnen gelet op het relativiteitsvereiste daarom niet tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan leiden. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding de inhoudelijke bespreking van deze beroepsgronden achterwege te laten.

20.5. Ten overvloede voegt de Afdeling hieraan toe dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat de ruimere openingstijden van de Hornbach met de leverancier van het LPG-tankstation zijn afgestemd en dat hij heeft toegezegd dat bevoorrading van het LPG-tankstation alleen buiten deze openingstijden zal plaatsvinden.

Planregels

21. Aprisco en andere stellen dat de in de planregels opgenomen definities van de begrippen 'bouwmarkt' en 'tuincentrum' onvoldoende bepaald en daarom rechtsonzeker zijn. Volgens Aprisco en andere is onduidelijk wat onder de in de definitie van het begrip 'bouwmarkt' gebruikte termen 'particulier' en 'vakman' moet worden verstaan. Verder stellen zij dat uit de definitie van het begrip 'tuincentrum' niet blijkt wat onder 'levende en niet levende huis- en tuingerelateerde artikelen' moet worden verstaan, terwijl dat van belang is voor de vraag of in een tuincentrum de verkoop van dieren en dierbenodigdheden is toegestaan.

21.1. Artikel 1, lid 1.15, van de planregels verstaat onder bouwmarkt:

"detailhandelsbedrijf, al dan niet geheel overdekt, waar het volledige assortiment aan (grove) bouw- en doe-het-zelfproducten aan zowel vakman als particulier wordt aangeboden, met advisering over producten, toepassing en uitvoering, en aanvullende services waaronder het verhuur van materieel en gereedschap, inclusief bijbehorende voorzieningen, zoals, maar niet uitsluitend, technische ruimten, onzelfstandige kantoren en kantine."

Lid 1.38 verstaat onder tuincentrum:

"een detailhandelsbedrijf, al dan niet geheel overdekt, waar het volledige assortiment aan levende en niet levende huis- en tuingerelateerde artikelen alsmede daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen wordt aangeboden, waaronder snijbloemen, droogbloemen, (kunststof)planten, plantenbakken, potten en vazen, alsmede detailhandel in artikelen voor de inrichting en het onderhoud van tuinen, waaronder tuinmeststoffen, tuingereedschappen, bouwmaterialen voor de tuin, tuinhuisjes, serres, hobbyschuurtjes, tuinmeubelen en tuinverlichting, alsmede detailhandel in dieren en dierbenodigdheden."

21.2. De Afdeling volgt het betoog niet. Blijkens de in de planregels opgenomen definitie van het begrip 'bouwmarkt' richt deze zich zowel op de particulier als op de vakman. Hoewel die twee begrippen in de planregels niet nader zijn gedefinieerd, blijkt uit het normale spraakgebruik genoegzaam wat daaronder moet worden verstaan. De Afdeling ziet geen grond voor de verwachting dat hierover zodanige verwarring kan ontstaan, dat dat de planregeling rechtsonzeker maakt.

In de definitie van het begrip 'tuincentrum' wordt expliciet benoemd dat detailhandel van dieren en dierbenodigdheden is toegestaan. Ook hier ziet de Afdeling dus geen grond voor het oordeel dat de definitie onduidelijk en daarom rechtsonzeker is. Voor zover dit betoog, zoals ter zitting is gebleken, mede is gericht op de vraag wélke dieren onder deze definitie vallen, heeft de raad ter zitting desgevraagd bevestigd dat het alleen om huisdieren gaat.

Het betoog faalt.

Natuurbescherming

22. Aprisco en andere stellen dat er geen voortoets is uitgevoerd en dat dus niet vaststaat dat als gevolg van het bestemmingsplan geen significante negatieve effecten op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden ontstaan. Daarnaast stellen Aprisco en andere dat blijkens het 'Flora en faunaonderzoek Eelerwoude' van 27 oktober 2014 in het plangebied drie vleermuissoorten zijn aangetroffen. In verband daarmee wordt geadviseerd om een aantal maatregelen te treffen, waaronder het realiseren van permanente verblijfplaatsen in de nieuwe bebouwing. Ook wordt geadviseerd om bij de wijze van verlichting rekening te houden met de vleermuizen en om de aanleg van de parkeerplaats zo groen mogelijk in te richten. Volgens Aprisco en andere bevat het plan ten onrechte geen regeling om de uitvoering en instandhouding van deze maatregelen te waarborgen.

22.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2174, dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond.

22.2. De bepalingen van de Wnb strekken met name tot bescherming van het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap, alsmede tot bescherming van plant- en diersoorten. Over natuur- en landschapsbescherming volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Over soortenbescherming volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3666, dat daarvoor verwevenheid dient te bestaan tussen de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen.

22.3. De omstandigheden zoals hiervoor onder 22.2. omschreven doen zich hier niet voor. Daargelaten de vraag of de dichtstbijzijnde Natura 2000-gebieden met 4 km en 9 km niet te ver weg liggen om in dit kader als onderdeel van de leefomgeving te kunnen worden aangemerkt, strekken de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van Aprisco en andere waarvoor zij in deze procedure opkomen, zodat dit betoog niet kan leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Ook voor de aanwezigheid van vleermuizen binnen het plangebied ontbreekt de verwevenheid als hiervoor onder 22.2 bedoeld, aangezien de door Aprisco en andere ontplooid bedrijfsactiviteiten niet worden beïnvloed door de instandhouding van de vleermuispopulatie binnen het plangebied (vergelijk voormelde uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2015).

23. Aprisco en andere hebben in dit verband een beroep gedaan op de zogenoemde "correctie Widdershoven." Zij betogen dat zij in verband met de problematiek omtrent het Programma aanpak stikstof (hierna: PAS) in een vergelijkbare positie ongelijk worden behandeld ten opzichte van de Hornbach. De Hornbach wordt hier immers niet tegengeworpen dat deze ontwikkeling stikstofdepositie veroorzaakt op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, terwijl zij zelf bij hun uitbreidingsplannen elders wel worden geconfronteerd met beperkingen die het gevolg zijn van de PAS-problematiek.

23.1. De Afdeling volgt dit betoog niet, alleen al omdat geen sprake is van gelijke gevallen. Voor zover Aprisco en andere in dit kader wijzen op de afwijzing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning om in afwijking van het bestemmingsplan reguliere detailhandel toe te staan in het pand van de Praxis aan de Zuiderval, is van belang dat deze aanvraag is afgewezen om redenen die los staan van de eventuele gevolgen van de Praxis voor de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied. Een mogelijke nieuwe aanvraag is een onzekere, toekomstige gebeurtenis. Voor zover dit betoog tevens ziet op willekeurige andere mogelijke uitbreidingslocaties elders in Nederland ziet de Afdeling evenmin in dat het om gelijke gevallen gaat.

Het betoog faalt.

Geluid

24. Aprisco en andere stellen dat het bestemmingsplan op het punt van geluid onzorgvuldig is voorbereid. Dat de afstanden tussen de Hornbach en de nabijgelegen geluidgevoelige objecten voldoen aan de in de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" neergelegde richtafstanden, garandeert volgens Aprisco en andere niet dat ter plaatse van die geluidgevoelige objecten sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dat geldt eveneens voor het ondernemersklimaat ter plaatse van Aprisco en andere. Dat moet volgens hen met nader onderzoek worden onderbouwd. Het rapport "Actualisatie akoestisch onderzoek Hornbach te Enschede" van Adviesbureau De Haan van 19 februari 2016 vertoont volgens Aprisco en andere echter gebreken. Voorts wordt ook in het op basis van nieuw onderzoek opgestelde rapport "Actualisatie akoestisch onderzoek Hornbach te Enschede" van Adviesbureau De Haan van 18 oktober 2017 van onjuiste uitgangspunten uitgegaan. Aprisco en andere verwijzen hiervoor naar de notitie "Second opinion notitie Verkeerskundige effecten Hornbach Enschede" van Royal HaskoningDHV van 13 maart 2018, waaruit - kort gezegd - volgt dat in het akoestisch onderzoek van een veel te laag aantal verkeersbewegingen is uitgegaan.

24.1. De raad stelt primair, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond.

24.2. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:259, kan een concurrerend winkelcentrum zich, teneinde een vernietiging van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan te bewerkstelligen, slechts beroepen op het belang van een goed leefklimaat ter plaatse van haar winkelcentrum, indien het plan ontwikkelingen mogelijk maakt waarvan zij geluidsoverlast voor haar winkelcentrum zal kunnen ondervinden.

Tot Aprisco en andere behoren mede de eigenaar en gebruikers van het naastgelegen perceel. Op die locatie kan geluidhinder worden ondervonden van de ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet. In zoverre worden zij dus mede getroffen in een ander belang dan hun concurrentiebelang en bestaat geen grond voor het oordeel dat de ingeroepen normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

24.3. Inhoudelijk stelt de raad dat het geluidaspect niet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.

24.4. Niet in geschil is dat zowel ten aanzien van de nabijgelegen geluidgevoelige objecten als ten opzichte van Aprisco en andere aan de in de VNG-brochure neergelegde richtafstanden wordt voldaan. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen reden waarom de raad in dit geval niet van de richtafstanden mocht uitgaan. Ter zitting is nader toegelicht dat het Aprisco en andere hier te doen is om het geluid dat wordt veroorzaakt door verkeer. Omdat de verkeersgeneratie is onderschat, staat volgens Aprisco en andere ook niet vast dat het geluid op de juiste merites is beoordeeld. Uit hetgeen hiervoor onder 19. en volgende is overwogen, volgt echter dat de wijze waarop de raad het

verkeersaspect in de besluitvorming heeft betrokken niet onjuist zo. Gelet daarop biedt het aangevoerde evenmin grond voor het oordeel dat de beoordeling van het geluid niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden.

Het betoog faalt.

Trilling

25. Aprisco en andere stellen dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de als gevolg van het plan te verwachten trillinghinder. Daartoe voeren zij aan dat zowel de toename van wegverkeer als de industriële activiteiten die met de exploitatie van een bouwmarkt gepaard gaan tot trillinghinder kunnen leiden. Door dit niet nader te onderzoeken kan niet worden beoordeeld of het bestemmingsplan leidt tot negatieve effecten voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

25.1. De raad stelt primair dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond. Daartoe voert de raad aan dat niet valt in te zien dat de regels met betrekking tot trilling strekken tot bescherming van concurrentiebelangen.

25.2. Aprisco en andere komen, zoals onder meer volgt uit hetgeen hiervoor onder 24.2. is overwogen, als onder meer eigenaar en gebruikers van het naastgelegen perceel niet alleen op voor hun concurrentiebelang. Omdat zij als gevolg van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling ook zelf trillinghinder kunnen ondervinden, bestaat geen grond voor het oordeel dat de ingeroepen norm kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen.

25.3. Inhoudelijk stelt de raad zich op het standpunt dat er geen aanleiding bestond om een trillingonderzoek te verrichten. Dat is alleen nodig indien binnen de inrichting activiteiten plaatsvinden waarvan bekend is dat die veel trilling veroorzaken, of indien logistieke activiteiten op een dusdanig korte afstand van trillinggevoelige gebouwen plaatsvinden dat redelijkerwijs trillinghinder valt te voorzien. Dat is hier niet het geval.

25.4. Zoals hiervoor onder 24.4. is overwogen, is niet in geschil dat zowel ten aanzien van de nabijgelegen geluidgevoelige objecten als ten opzichte van Aprisco en andere aan de in de VNG-brochure neergelegde richtafstanden wordt voldaan. Met hetgeen Aprisco en andere hebben aangevoerd, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat Aprisco en andere als gevolg van vrachtverkeer of van de "industriële activiteiten" van de Hornbach niettemin trillinghinder zullen ondervinden, zodanig dat in dit geval niet had kunnen worden volstaan met het aanhouden van de in de VNG-brochure neergelegde richtafstand.

Het betoog faalt.

Bodem

26. Aprisco en andere stellen dat het bestemmingsplan op het punt van bodemkwaliteit onzorgvuldig is voorbereid. Daartoe voeren zij aan dat, ondanks dat in het plangebied op meerdere plaatsen zware metalen zijn aangetroffen, volgens de raad op grond van de in de gemeente geldende richtlijnen geen nader onderzoek noodzakelijk was. Het is Aprisco en andere onduidelijk welke richtlijnen hiermee worden bedoeld. Daarnaast dateren de onderzoeken die aan het bestemmingsplan ten grondslag liggen uit 2014. Gelet op artikel 3.1.1a van het Bro mocht daar in de besluitvorming dus niet zonder meer gebruik van worden gemaakt.

26.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond.

26.2. Uit voormelde uitspraak van 4 mei 2016 volgt dat de toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb met zich brengt dat ten aanzien van beroepsgronden die zijn aangevoerd in het kader van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan wordt gezien of de in zoverre ingeroepen norm strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. In dit geval gaat het over de normen neergelegd in de Wet bodembescherming. De normen uit de Wet bodembescherming strekken tot bescherming van de kwaliteit van de bodem. Voor Aprisco en andere gaat het echter om het belang dat zij gevrijwaard blijven van nadelige gevolgen van het plan voor hun ondernemersklimaat en bedrijfsvoering. De bepalingen van de Wet bodembescherming

strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van Aprisco en andere.

De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Gronduitgifte

27. Aprisco en andere stellen dat de verkoop aan Hornbach van de gronden waarop het bestemmingsplan ziet niet transparant is verlopen. Dat deze gronden zonder openbare inschrijving aan Hornbach zijn verkocht is volgens hun in strijd met het formele gelijkheidsbeginsel. Dit klemmt te meer, omdat een of meer appellanten ook interesse hadden in de aankoop van deze grond. In dit kader stellen Aprisco en andere, onder verwijzing naar de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847, voorts dat in het bestemmingsplan feitelijk een schaars recht wordt toebedeeld aan Hornbach. Daartoe voeren zij aan dat uit artikel 3.1.6, tweede lid, van de Bro en meer in het algemeen de norm van een goede ruimtelijke ordening, een maximum volgt voor het aantal te realiseren nieuwe bouwmarkten. Door de verkoop van de in het plangebied gelegen grond aan Hornbach en het daar mogelijk maken van een bouwmarkt, wordt het andere bouwmarkten onmogelijk gemaakt zich in dezelfde regio te vestigen.

27.1. De wijze waarop de gronduitgifte heeft plaatsgevonden maakt geen deel uit van de bestemmingsplanprocedure en kan daarom in het kader van deze procedure niet aan de orde worden gesteld.

27.2. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling als volgt:

Over de toedeling van schaarse rechten stelt de staatsraad advocaat-generaal in de paragrafen 4.4 en 4.24 van zijn conclusie dat algemene planologische besluiten, zoals een bestemmingsplan, het gebruik van gronden weliswaar territoriaal of kwantitatief bindend kunnen beperken, maar zelf geen besluiten zijn die schaarse rechten toedelen. Omgevingsvergunningen zullen volgens die conclusie in de regel evenmin een schaars recht toedelen. Op die regel kunnen echter volgens de staatsraad advocaat-generaal uitzonderingen bestaan. In de conclusie zijn verschillende situaties beschreven - deels gebaseerd op uitspraken van de Afdeling - waarin een omgevingsvergunning wel een besluit kan zijn dat een schaars recht toedeelt. Een dergelijke uitzondering doet zich in dit geval niet voor. Uit artikel 3.1 van de Wro en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro waarop Aprisco en andere zich in dit kader beroepen, volgt geen absoluut maximum voor het aantal bouwmarkten dat kan worden gerealiseerd. Dat betekent dat het bestemmingsplan geen schaarste creëert, anders dan de schaarste die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond, in dit geval voor de bouw van een bouwmarkt, beperkt is tot de daartoe bestemde locatie of in het licht van de behoeftevraag gevolgen heeft voor de mogelijkheid elders een soortgelijke ontwikkeling te realiseren. Het betoog faalt.

Nu er bij het bestemmingsplan geen schaarste zoals bedoeld door Aprisco en andere is gecreëerd, kan van toedeling van een schaars recht in evenbedoelde zin bij de omgevingsvergunning ook geen sprake zijn. Voor zover Aprisco en andere het aangevoerde mede van toepassing achten op de omgevingsvergunning, faalt daarom ook dat betoog.

Beroepsgronden omgevingsvergunning

28. Ter zitting hebben Aprisco en andere de beroepsgrond dat ten tijde van de verlening van de omgevingsvergunning nog een aantal voor de besluitvorming noodzakelijke stukken ontbraken ingetrokken.

29. Aprisco en andere stellen met betrekking tot de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding" dat niet is gebleken dat aan voorschriften die zijn neergelegd in de aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden is voldaan en dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het doelmatig functioneren van de bovengrondse hoogspanningsverbinding.

29.1. Het college stelt dat is gewaarborgd dat de belangen van de hoogspanningsverbinding niet onevenredig worden aangetast.

29.2. De aanvraag voor de omgevingsvergunning is ter advisering voorgelegd aan TenneT, de leidingbeheerder. TenneT heeft in dat kader aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de voorgenomen werkzaamheden, zolang daarbij aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn als voorschriften aan de vergunning verbonden (zie onder II., onderdeel 2,

'voorwaarden in het kader van de hoogspanningsleiding (Tennet)'). Gelet hierop stelt het college terecht dat is gewaarborgd dat de belangen van de hoogspanningsverbinding als gevolg van de verleende omgevingsvergunning niet onevenredig worden aangetast.

De vraag of uiteindelijk ook aan die voorwaarden wordt voldaan, is een handhavingskwestie die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog faalt.

30. Aprisco en andere stellen dat de in de omgevingsvergunning neergelegde ontheffing die het college heeft verleend van het verbod op het aanleggen van een uitweg en van de nadere regels als bedoeld in artikel 2.12, eerste en derde lid, van de APV van Enschede onzorgvuldig is gemotiveerd. Daartoe voeren zij aan dat uit de verkeeronderzoeken die aan het bestemmingsplan ten grondslag liggen niet blijkt dat de infrastructuur de verkeersgeneratie waar de ontwikkeling toe leidt aankan, zodat geen problemen zijn te verwachten. Gelet daarop had het college moeten afzien van het verlenen van deze ontheffing.

30.1. Uit hetgeen hiervoor onder 19. en volgende is overwogen, volgt dat de wijze waarop de raad het verkeersaspect in de besluitvorming heeft betrokken, de rechterlijke toets kan doorstaan. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de infrastructuur de verkeersgeneratie die het gevolg is van de nieuwe Hornbach-vestiging niet aankan. Gelet daarop biedt het aangevoerde evenmin grond voor het oordeel dat het college had moeten afzien van het verlenen van de door Aprisco en andere bedoelde ontheffing.

Het betoog faalt.

31. Aprisco en andere stellen dat uit de verleende omgevingsvergunning niet blijkt op welke wijze wordt voldaan aan de in artikel 14, lid 14.1, van de planregels neergelegde voorwaarden ten aanzien van de waterhuishouding. Verder bevatten het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning geen waterhuishoudingsplan.

31.1. Artikel 14, van de planregels luidt, voor zover thans van belang:

"14.1 Bergen, vasthouden en afvoeren van hemelwater

a. Hemelwater afkomstig van bebouwing en overig verhard oppervlak op een bouwperceel dient op het bij die bebouwing en overig verhard oppervlak behorende onbebouwde en onverharde terrein te worden geborgen of geïnfiltreerd in de bodem. Als voorwaarde geldt hierbij een waterberging van minimaal:

1. 20 mm waterberging per m² bestaand verhard oppervlak en
2. 40 mm waterberging per m² nieuw verhard oppervlak.

[...]"

31.2. In de plantoelichting is berekend dat voor de ontwikkeling die dit plan mogelijk maakt de minimale tijdelijke bergingsopgave voor hemelwater in totaal minimaal 1.010 m³ bedraagt. De uitkomst van deze berekening wordt door Aprisco en andere niet bestreden.

Blijkens het door het college overgelegde geactualiseerde rioleringsplan van 27 juni 2017 wordt er in totaal 1086 m³ regenwater op het perceel opgeslagen en vertraagd afgevoerd met maximaal 42 m³ per uur in het openbare riool. Daarmee wordt aan artikel 14, lid 14.1, van de planregels voldaan.

Het betoog faalt.

Overig

32. Voor zover Aprisco en andere voor het overige hebben verzocht de ingediende zienswijzen als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de nota beantwoording zienswijzen bij het besluit is ingegaan op deze zienswijzen. Aprisco en andere hebben, naast hetgeen deel uitmaakte van de beroepsgronden en in die hoedanigheid hiervoor al is besproken, in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

33. Het beroep van Aprisco en andere tegen het bestemmingsplan "Hornbach" is, gelet op hetgeen

de Afdeling onder 10.5. heeft overwogen, gegrond. Het besluit van 18 december 2017 tot vaststelling van dit bestemmingsplan dient te worden vernietigd.

34. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb geheel in stand te laten. Dit betekent dat het plan kan worden uitgevoerd. Daartoe overweegt de Afdeling dat op 24 september 2019 alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen, en dat de inhoudelijke beroepsgronden die betrekking hebben op de inhoud van dit besluit niet slagen. Daarnaast slagen ook de overige beroepsgronden van Aprisco en andere en [appellante sub 1] en anderen tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet.

35. De beroepen van [appellante sub 1] en anderen tegen het bestemmingsplan en van Aprisco en andere tegen de omgevingsvergunning zijn ongegrond.

Proceskosten

36. Ten aanzien van Aprisco en andere dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Over de door Aprisco en andere verzochte vergoeding van kosten van de door hen ingeschakelde deskundigen overweegt de Afdeling als volgt. De rapporten van de deskundigen gaan over de vraag of de bouwmarkt in het plangebied voorziet in een behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, alsmede over de vraag naar de verkeerskundige gevolgen van het plan. De beroepsgronden over deze onderwerpen falen. De reden dat het beroep gegrond is, is van procedurele aard en staat in zoverre niet direct in verband met de deskundigenrapporten. Onder deze omstandigheden komen de kosten van de deskundigen niet voor vergoeding in aanmerking.

37. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellante sub 1] en anderen bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Aprisco Retail Parks B.V en andere tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hornbach" van 18 december 2017 gegrond;

II. vernietigt dat besluit;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. verklaart het beroep van [appellante sub 1A] & [appellante sub 1B] en anderen tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hornbach" van 28 december 2017 ongegrond;

V. verklaart het beroep van Aprisco en andere tegen het besluit van 19 december 2017 om een omgevingsvergunning te verlenen ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Enschede tot vergoeding van bij Aprisco Retail Parks B.V en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €1312,50 (zegge: dertienhonderdtwaalf euro en vijftig cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Enschede aan Aprisco Retail Parks B.V. en andere het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Wijker-Dekker, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Wijker-Dekker

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2020

BIJLAGE

Wet milieubeheer

Artikel 1.1, tweede lid, onder a, luidt:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen 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."

Artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, luidt:

"Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

Het vierde lid luidt:

"Ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden 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."

Paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer ('Besluiten ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden opgemaakt') luidt:

"Artikel 7.16

1. Indien degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, voornemens is een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, deelt hij dat voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.
2. Bij de mededeling, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval de volgende informatie verstrekt:
 - a. een beschrijving van de activiteit, met in het bijzonder:
 - 1°. een beschrijving van de fysieke kenmerken van de gehele activiteit en, voor zover relevant, van sloopwerken;
 - 2°. een beschrijving van de locatie van de activiteit, met bijzondere aandacht voor de kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de activiteit van invloed kan zijn;
 - b. een beschrijving van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben;
 - c. een beschrijving, voor zover er informatie over deze gevolgen beschikbaar is, van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben ten gevolge van:
 - 1°. indien van toepassing, de verwachte residuen en emissies en de productie van afvalstoffen;
 - 2°. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met name bodem, land, water en biodiversiteit.
3. Bij het verstrekken van de informatie, bedoeld in het tweede lid, houdt degene die de activiteit wil ondernemen rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn en, voor zover relevant, met de beschikbare resultaten van andere relevante beoordelingen van gevolgen voor het milieu.
4. Bij de mededeling, bedoeld in het eerste lid, kan degene die de activiteit wil ondernemen een beschrijving verstrekken van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om waarschijnlijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen.
5. Bij een mededeling als bedoeld in het eerste lid kan degene die de activiteit wil ondernemen, verklaren dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt.

Artikel 7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de

voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Indien met betrekking tot de activiteit meer dan één besluit is aangewezen, nemen de bevoegde bestuursorganen de in het eerste lid bedoelde beslissing gezamenlijk.

3. Het bevoegd gezag neemt zijn beslissing op grond van de informatie, bedoeld in artikel 7.16, tweede en vierde lid, en houdt bij zijn beslissing rekening met:

a. voor zover relevant de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van gevolgen voor het milieu;

b. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

4. In de motivering van zijn beslissing verwijst het bevoegd gezag in ieder geval:

a. naar de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

b. indien is beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, naar de kenmerken en maatregelen, bedoeld in 7.16, vierde lid, die aan deze beslissing ten grondslag hebben gelegen of mede ten grondslag hebben gelegen en, met het oog daarop, op welk moment de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn.

[...].

Artikel 7.18

Degene die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, maakt een milieueffectrapport, indien:

a. het bevoegd gezag heeft beslist dat bij de voorbereiding van het betrokken besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt;

b. hij een verklaring gegeven heeft als bedoeld in artikel 7.16, vijfde lid.

Artikel 7.19

1. Indien het bevoegd gezag degene is die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, neemt het in een zo vroeg mogelijk stadium voor de voorbereiding van het besluit dat krachtens het vierde lid van dat artikel is aangewezen een beslissing omtrent de vraag of vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Artikel 7.17, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Onder een zo vroeg mogelijk stadium wordt verstaan het stadium voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit.

[...].

Artikel 7.20a

1. Indien het bevoegd gezag heeft beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en daarbij de kenmerken en maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van belang zijn geweest, worden, voor zover nodig in afwijking van andere wettelijke voorschriften, in ieder geval een beschrijving van de kenmerken in het besluit opgenomen en de verplichting tot het uitvoeren van bedoelde maatregelen en het tijdstip waarop die maatregelen gerealiseerd dienen te zijn als voorschrift aan het besluit, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, verbonden.

2. Een krachtens een andere wettelijke regeling genomen besluit geldt, ook voor zover het eerste lid daarbij wordt toegepast, geheel als krachtens die andere regeling te zijn genomen."

Besluit m.e.r.

Artikel 2, tweede lid, luidt, voor zover hier van belang:

"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.

Het vierde lid luidt:

"Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D

van de bijlage zijn omschreven."

Het vijfde lid luidt:

"Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt 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."

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6, tweede lid, luidt:

"Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling. Indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied dient de beschrijving een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Omgevingsverordening Overijssel 2017

Artikel 2.4.3, lid 1, luidt:

"Bestemmingsplannen voorzien niet in nieuwe mogelijkheden om detailhandel uit te oefenen op bedrijventerreinen."

Lid 3 luidt:

"In afwijking van het bepaalde in lid 1 kan in bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen in streekcentra en stedelijke centra de mogelijkheid geboden worden voor de vestiging van volumineuze detailhandel met een regionale uitstraling. Voorwaarde daarbij is dat met een ruimtelijke onderbouwing:

a. de behoefte aannemelijk is gemaakt;

b. aangetoond is dat de vestiging niet leidt tot een onevenredige aantasting van het voorzieningenniveau in de betreffende regio en het woon-, leef- en ondernemingsklimaat in de betreffende kernen;

c. aangetoond is dat er regionale afstemming heeft plaatsgevonden over de voorgenomen vestiging met de buurgemeenten en Gedeputeerde staten.

Artikel 12.2.1, lid 1, luidt:

"Het bepaalde in hoofdstuk 2 is niet van toepassing op ontwerpbestemmingsplannen die ter visie zijn gelegd maar nog niet zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van deze verordening, voor zover daarover door de provinciale diensten positief is geadviseerd."