

ECLI:NL:RVS:2023:1372

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-04-2023
Datum publicatie	05-04-2023
Zaaknummer	202104750/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 29 april 2021 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan "Driemanssteeweg 15" vastgesteld. Bij besluit van 7 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan Hornbach Holding B.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een (éénlaags) bouwmarkt, een tuincentrum en een drive-in met bijbehorende parkeerplaatsen en voor het aanleggen van een uitrit. Het voornemen bestaat om op het perceel Driemanssteeweg 15 een bouw- en tuinmarkt met drive-in en parkeerplaatsen te realiseren. Het perceel ligt op het bedrijventerrein Charloisse Poort. Het heeft in het geldende bestemmingsplan "Charloisse Lagedijk" een bedrijfsbestemming. Deze bestemming staat zo'n perifere detailhandelsfunctie niet toe. Het college heeft vervolgens aan Hornbach een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een bouwmarkt, met daarop een parkeerdek, een tuincentrum, een drive-in en parkeerplaatsen op maaiveldniveau, en voor het aanleggen van een uitrit. Intergamma en andere en Praxis zijn het niet eens met de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2023-0064 Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/117 JOM 2023/182 JM 2023/79 met annotatie van J.H.F. Zigenhorn
--------------	---

Uitspraak

202104750/1/R3.
Datum uitspraak: 5 april 2023

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak

Uitspraak in het geding tussen:

1. Intergamma B.V., gevestigd te Leusden, en andere,
2. Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V., beide gevestigd te Amsterdam (hierna tezamen in enkelvoud: Praxis),

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Rotterdam,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Driemanssteeweg 15" vastgesteld. Bij besluit van 7 juni 2021 heeft het college aan Hornbach Holding B.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een (éénlaags) bouwmarkt, een tuincentrum en een drive-in met bijbehorende parkeerplaatsen en voor het aanleggen van een uitrit.

Deze besluiten zijn voorbereid met toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen deze besluiten hebben Intergamma en andere en Praxis beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Hornbach Holding B.V. en Hornbach Real Estate Rotterdam B.V. (hierna tezamen in enkelvoud: Hornbach) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en de raad hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 augustus 2022, waar zijn verschenen:

- Intergamma en andere, vertegenwoordigd door mr. E.R. Evens, advocaat te Nijmegen, en W.H.M. Pierrot,
- Praxis, vertegenwoordigd door mr. R. Molenaar-Wingens, advocaat te Amsterdam,
- de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman en mr. C.W. de Jong. Aan de zijde van de raad en het college zijn ook verschenen mr. S. Pieters, mr. C.S. Wieles en dr. M.H. Exterkate.
- Hornbach, vertegenwoordigd door mr. C.W. Kniestedt, advocaat te Amsterdam en [gemachtigde A]. Aan de zijde van Hornbach is ook verschenen [gemachtigde B].

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek in deze zaken heropend om Intergamma en Praxis in de gelegenheid te stellen te reageren op de door de raad en het college bij hun verweerschrift gevoegde

stukken. Dat hebben zij gedaan bij afzonderlijke brieven van 14 september 2022.

De Afdeling heeft daarnaast de raad en het college verzocht om schriftelijke inlichtingen te verstrekken. Bij brief van 21 september 2022 hebben de raad en het college dat gedaan.

De raad, het college, Intergamma en Praxis hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw op zitting behandeld op 23 januari 2023, waar zijn verschenen:

- Intergamma en andere, vertegenwoordigd door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen, en W.H.M. Pierrot. Aan de zijde van Intergamma en andere is ook verschenen drs. W.M.A. Kroesen.
- Praxis, vertegenwoordigd door mr. R. Molenaar-Wingens, advocaat te Amsterdam, en M. van Bruggen.
- de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman en mr. C. Wieles.
- Hornbach, vertegenwoordigd door mr. C.W. Kniestedt, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde A] en G. van Heeren. Aan de zijde van Hornbach zijn ook verschenen [gemachtigde B] en dr. M.H. Exterkate.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Inleiding

2. Het voornemen bestaat om op het perceel Driemanssteeweg 15 een bouw- en tuinmarkt met drive-in en parkeerplaatsen te realiseren. Het perceel ligt op het bedrijventerrein Charloisse Poort. Het heeft in het geldende bestemmingsplan "Charloisse Lagedijk" een bedrijfsbestemming. Deze bestemming staat zo'n perifere detailhandelsfunctie niet toe. Omdat de raad de realisatie op deze locatie als passend ziet, heeft hij besloten tot een wijziging van de nu geldende bestemming. Het in deze procedure aan de orde zijnde bestemmingsplan laat een bouwmarkt toe met een maximaal bruto vloeroppervlak (bvo) van 10.500 m², een tuincentrum met een maximaal bvo van 4.600 m², een drive-in met een maximaal bvo van 5.300 m² en niet zelfstandige horeca met een maximaal bvo van 250 m², en bijbehorende parkeerplaatsen.

Het college heeft vervolgens aan Hornbach een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend voor de bouw van een bouwmarkt, met daarop een parkeerdek, een

tuincentrum, een drive-in en parkeerplaatsen op maaiveldniveau, en voor het aanleggen van een uitrit.

Intergamma en andere en Praxis zijn het niet eens met de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning.

Omschrijving van de appellanten

3. Tot de groep Intergamma en andere behoren exploitanten van Karwei en Gamma bouwmarkten in Rotterdam, Rotterdam Hoogvliet, Barendrecht, Ridderkerk, Spijkenisse en Zwijndrecht. De eigenaren van het vastgoed waarin deze bouwmarkten zijn gevestigd, behoren ook tot deze groep. Ook een winkel in schuifdeuren en een winkel in vloeren, beide gevestigd in Rotterdam Hoogvliet, behoren tot deze groep. Tot de groep Intergamma en andere behoren tot slot een bedrijf dat is gevestigd op het bedrijventerrein, naast het perceel Driemanssteeweg 15 en een natuurlijk persoon.

4. Praxis Doe-het-zelf Center is exploitant van bouwmarkten in Rotterdam, Vlaardingen, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Spijkenisse, Bergschenhoek, Brielle, Hellevoetsluis, Poortugaal en Westvoorne. Praxis Vastgoed beheert vastgoed.

Omvang van het geschil

5. De beroepen zijn gericht tegen de vaststelling van het bestemmingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning. De Afdeling gaat niet in op de omgevingsvergunning voor zover die betrekking heeft op het aanleggen van een uitweg, omdat Intergamma en andere tijdens de eerste zitting hun beroepsgronden daarover hebben ingetrokken.

Relevante regelgeving

6. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak. Deze bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Beoordeling van de beroepen

Het bestemmingsplan

De vormvrije m.e.r.-beoordeling

7. Intergamma en andere betogen dat de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde zogeheten vormvrije m.e.r.-beoordeling niet voldoet aan artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). Zij voeren in dit verband aan dat in de m.e.r.-beoordeling de mogelijke milieugevolgen zijn onderschat, omdat is uitgegaan van een onjuiste verkeersgeneratie. Zij voeren verder aan dat in het besluit ten onrechte is gesteld dat de verkeersafwikkeling geen probleem zal opleveren. Zij voeren tot slot aan dat het besluit geen toets aan de hand van en concrete verwijzing naar de relevante criteria in bijlage III bij de Richtlijn

2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de m.e.r.-richtlijn) bevat. Er is bijvoorbeeld, zo hebben zij tijdens de eerste zitting aangevoerd, geen aandacht besteed aan de aspecten 'cumulatie met andere projecten', 'productie van afvalstoffen' en 'verontreiniging en hinder'.

7.1. De raad heeft zich in een nader stuk en op de zitting, en anders dan in de toelichting op het bestemmingsplan, op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Volgens de raad is sprake van een zogeheten 'rood-voor-rood-project' en zullen de milieugevolgen van de oude situatie niet wezenlijk verschillen van de nieuwe situatie.

De Afdeling volgt de raad hierin niet. Onder verwijzing naar haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348 en van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1253, overweegt de Afdeling dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraken volgt ook dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

Op het perceel staat in de bestaande situatie bebouwing die in gebruik was voor de autohandel. Deze bebouwing wordt gesloopt. Het bestemmingsplan voorziet in de herontwikkeling van dat perceel. Het bestemmingsplan maakt zoals gezegd een bouwmarkt met een tuincentrum en andere voorzieningen met een gezamenlijk bvo van 20.650 m² mogelijk. Gelet op deze aard en omvang van deze ontwikkeling is naar het oordeel van de Afdeling de ontwikkeling een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject.

7.2. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in dit geval een besluit als bedoeld in kolom 4 van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r., omdat het plan de ontwikkeling bij recht mogelijk maakt.

Indien bij een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, dan moet op grond van artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. Bij categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn als drempelwaarden vermeld: gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsploeroppervlakte van 200.000 m² of meer. In dit geval worden deze drempelwaarden niet overschreden. Daar zijn partijen het ook over eens.

Als de drempelwaarden niet worden overschreden, is artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. van toepassing en moet een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling worden verricht. Daarbij moet op grond van de criteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn worden beoordeeld of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Indien in het kader van de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet kan worden uitgesloten dat de voorziene ontwikkeling belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, moet vervolgens de m.e.r.-beoordeling als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. worden verricht, tenzij al direct wordt besloten om een milieueffectrapport op te stellen.

7.3. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting staat dat de beoogde omvang van het gebouw waarin het bestemmingsplan voorziet ruim onder de drempelwaarden blijft, die worden genoemd in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Verder staat er dat, omdat de

drempelwaarden in onderdeel D van het Besluit m.e.r. indicatieve waarden zijn, het bevoegd gezag moet nagaan of de beoogde activiteit daadwerkelijk geen belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van belangrijke nadelige effecten op het milieu die het opstellen van een milieueffectrapport of m.e.r.-beoordeling noodzakelijk maken. De raad verwijst daarvoor naar het besluit 'm.e.r.-beoordelingsbesluit Driemanssteeweg 15 Rotterdam' van 29 september 2020, dat als bijlage bij de toelichting is gevoegd,

- 7.4. De raad moet zijn standpunt dat een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, deugdelijk motiveren. Daarbij is een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken niet voldoende. De raad moet namelijk een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige milieugevolgen van het project verrichten. Een enkele verwijzing naar uitgevoerde onderzoeken is geen integrale beoordeling. Bij de integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu moet bovendien rekening worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. In de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit moet de raad ook verwijzen naar deze relevante criteria, zo vereist paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, overweging 20.4, van 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3201, overweging 6.4, en van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, overweging 9.
- 7.5. In de inleiding van het m.e.r.-beoordelingsbesluit staat dat de beoordeling is uitgevoerd in overeenstemming met paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer en bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit is geconcludeerd dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld, omdat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten. De motivering van deze conclusie behelst naar het oordeel van de Afdeling in feite niet meer dan een herhaling van de in de plantoelichting opgenomen beoordeling van de gevolgen van de ontwikkeling op de luchtkwaliteit. Hoewel in de inleiding van het m.e.r.-beoordelingsbesluit staat dat de beoordeling is uitgevoerd in overeenstemming met bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn, blijkt uit het besluit niet dat de raad de criteria van deze bijlage kenbaar heeft betrokken bij zijn beoordeling. In het besluit is ook niet anders dan in zijn algemeenheid naar deze criteria verwezen. Over de opmerking tijdens de eerste zitting dat in het m.e.r.-beoordelingsbesluit alleen is ingegaan op de relevante gevolgen van het project, overweegt de Afdeling dat dat niet uit het besluit kan worden afgeleid, juist omdat niet duidelijk is of de criteria uit bijlage III bij de beoordeling zijn betrokken. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling geen toereikende integrale beoordeling gemaakt van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu in relatie tot de criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn.

Het betoog slaagt. Het bestemmingsplan is in strijd met de artikelen 7.16 en volgende van de Wet milieubeheer. Dat wat Intergamma en andere verder hebben aangevoerd over het m.e.r.-beoordelingsbesluit hoeft geen bespreking.

8. Het hiervoor geconstateerde gebrek is een fundamenteel gebrek. Gelet op het grote belang dat Intergamma en andere en Praxis hechten aan een beoordeling van hun betoog over met name de behoefte aan de ontwikkeling en de verkeersafwikkeling en de uitgebreide behandeling op de beide zittingen, gaat de Afdeling, met het oog op een vervolgbesluit, in op de gronden die zij hierover hebben aangevoerd.

Behoefte en leegstand

9. Uit de stukken die vóór de eerste zitting zijn overgelegd, blijkt dat de opmerkingen van Intergamma en andere en Praxis over de behoefte aan de ontwikkeling en eventuele leegstandseffecten betrekking hebben op de bouwmarkt en niet op het tuincentrum waarin het bestemmingsplan ook voorziet. De Afdeling wijst in dit verband op de door Intergamma en andere en Praxis overgelegde notitie van Ecorys van 19 november 2020, waarin staat dat tussen partijen

geen discussie lijkt te bestaan over het gegeven dat meer dan voldoende marktruimte bestaat om een tuincentrum-afdeling bij de Hornbach-vestiging mogelijk te maken. De Afdeling gaat daarom hierna niet in op de behoefte aan en de effecten van het tuincentrum zoals dat mogelijk is gemaakt in het bestemmingsplan. Daar waar hierna wordt gesproken over de Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein gaat het dus om de bouwmarkt.

10. Intergamma en andere betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Zij voeren aan dat wel sprake is van zo'n ontwikkeling en dat de plantoelichting daarom een beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling had moeten bevatten.

- 10.1. Het geldende plan maakte ter plaatse een stedelijke ontwikkeling mogelijk. Bij de beantwoording van de vraag of de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, overweging 7.
- 10.2. In paragraaf 2.4 van de plantoelichting staat dat weliswaar sprake is van een functiewijziging, maar dat de nieuwe functie naar aard en ruimtelijke uitstraling vergelijkbaar is met de functie die het bestemmingsplan hier al toestaat. Met de afname van het aantal vierkante meters bruto vloeroppervlak geldt daarnaast dat de nieuwe ontwikkeling niet een toename van het planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt. Om deze redenen is volgens de plantoelichting geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en kan toetsing aan de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking feitelijk achterwege blijven.
- 10.3. In de zienswijzenrapportage staat dat, ook als geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, de behoefte in het kader van een goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld. Dat is ook de reden dat in het rapport "Haalbaarheid nieuwbouw Hornbach Rotterdam' van Stec Groep van 19 maart 2020 de Ladder voor duurzame verstedelijking toch is doorlopen. Volgens de raad is de behoefte aan deze ontwikkeling voldoende aangetoond.
- 10.4. Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging zo'n aard en omvang heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan mogelijk gemaakte functie en die van wat in het vorige plan mogelijk was. De Afdeling verwijst in dit verband naar de hiervoor vermelde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, overweging 7.2.
- 10.5. De functiewijziging bestaat in dit geval uit een wijziging van een bedrijfsbestemming naar een bestemming voor perifere detailhandel. Het vorige bestemmingsplan liet weliswaar een vorm van detailhandel toe, namelijk de handel in en reparatie van auto's en motorvoertuigen, maar naar het oordeel van de Afdeling zijn de aard en de omvang van een grootschalige bouwmarkt, gelet op de ruimtelijke uitstraling hiervan, groter dan de aard en omvang van de bedrijvigheid die op grond van het vorige bestemmingsplan op het perceel was toegestaan.

Dit betekent dat het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt en dat de plantoelichting een beschrijving van de behoefte moet bevatten. Hoewel in de plantoelichting staat dat geen sprake is van een nieuwe

stedelijke ontwikkeling en de toetsing aan de Ladder voor duurzame verstedelijking achterwege kan blijven, is, zoals in de zienswijzenrapportage is vermeld, deze toets feitelijk wel verricht. In paragraaf 3.3 van de plantoelichting is namelijk op de behoefte aan de ontwikkeling ingegaan. Het betoog van Intergamma en andere slaagt daarom niet.

11. Intergamma en andere en Praxis betogen dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Zij voeren aan dat de raad zich ten onrechte onder verwijzing naar het rapport van Stec van maart 2020 op het standpunt heeft gesteld dat er een kwantitatieve behoefte aan een Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein is. Volgens hen is in dat rapport het verzorgingsgebied niet juist afgebakend en de harde plancapaciteit ten onrechte buiten beschouwing gelaten. Zij voeren verder aan dat evenmin sprake is van een kwalitatieve behoefte. Door het ontbreken van kwantitatieve en kwalitatieve marktruimte zullen er onaanvaardbare leegstandseffecten ontstaan. Ter onderbouwing van hun betoog hebben Intergamma en andere en Praxis verwezen naar verschillende notities van het door hen ingeschakelde deskundige bureau Ecorys.

11.1. In de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, overweging 9, is overwogen dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro het betrokken bestuursorgaan verplicht om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

11.2. Zoals hiervoor onder 10.5 is overwogen, is in paragraaf 3.3 van de plantoelichting ingegaan op de vraag of er een behoefte bestaat aan de ontwikkeling. Onder het kopje 'cijfermatige onderbouwing van de behoefte' is geconcludeerd dat sprake is van ruim voldoende marktruimte voor het initiatief van Hornbach, ook als de marktruimte wordt afgezet tegen andere plannen en initiatieven in het verzorgingsgebied. Er worden voor andere aanbieders in het verzorgingsgebied geen substantiële verdringingseffecten verwacht. Mocht een aanbieder zijn deuren sluiten, dan is geen sprake van aantasting van de duurzame winkelstructuur. Volgens de plantoelichting blijft vanuit consumentperspectief een duurzame winkelstructuur in stand. In de plantoelichting wordt in dit verband verwezen naar onder meer het rapport van Stec van maart 2020 dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. In de zienswijzenrapportage verwijst de raad ook naar dit rapport. De raad stelt zich daarnaast op het standpunt dat de ontwikkeling ook voorziet in een kwalitatieve behoefte.

11.3. Intergamma en andere en Praxis hebben in reactie op het rapport van Stec een notitie van Ecorys van 19 november 2020 overgelegd. Vervolgens zijn over en weer nieuwe notities overgelegd. Het gaat hierbij om de notities van Stec van 17 juni 2022 en 29 november 2022 en de notities van Ecorys van 14 september 2022 en 10 januari 2023. De Afdeling zal deze notities bij haar beoordeling betrekken. Zij zal hierna eerst ingaan op de vraag of er sprake is van een kwantitatieve behoefte aan de ontwikkeling. In dat kader komen de afbakening van het verzorgingsgebied en het al dan niet meenemen van de harde plancapaciteit aan de orde. Vervolgens komt het betoog over de kwalitatieve behoefte aan de orde. Als laatste gaat de Afdeling in op het standpunt van de raad dat de ontwikkeling niet leidt tot onaanvaardbare leegstand.

- kwantitatieve behoefte

11.4. Intergamma en andere en Praxis voeren aan dat het verzorgingsgebied niet op de juiste wijze is afgebakend. Volgens hen had het verzorgingsgebied moeten worden bepaald aan de hand van

een autoreistijd van 20 tot 25 minuten. Daarbij wijzen zij erop dat uit distributieve berekeningen volgt dat het grootste deel van de omzet van grootschalige bouwmarkten afkomstig is uit een gebied van 25 tot 30 kilometer (20 tot 25 autoreisminuten) rond de locatie. Zij wijzen verder op een door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) in een andere zaak uitgebracht deskundigenbericht, waarin de STAB heeft vastgesteld dat uit ervaringen van Hornbach in Nederland blijkt dat 75% van de omzet wordt behaald binnen een straal van ongeveer 25 minuten autorijden. Dit betekent volgens Intergamma en andere en Praxis onder meer dat de Hornbach-vestiging in Alblasterdam in het verzorgingsgebied valt, maar door Stec ten onrechte daar buiten is gelaten.

11.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1661, overweging 5.8, moet van geval tot geval worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte, in de leniging waarvan de door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling voorziet, gelet op de aard en omvang daarvan. Bij het bepalen van het verzorgingsgebied is de autoreistijd of afstand tot de detailhandelsvestiging een indicatie, maar ook andere factoren kunnen daarbij een rol spelen.

11.4.2. Uit het rapport van Stec van maart 2020 en de nadien overgelegde notities van juni 2022 en november 2022 blijkt dat Stec bij het bepalen van het verzorgingsgebied eerst heeft gekeken naar de koopstromen voor de branche 'doe-het-zelf'. Volgens Stec bieden koopstromen bij detailhandel goede handvatten voor de afbakening van het verzorgingsgebied. Uit het meest recente koopstromenonderzoek blijkt volgens haar dat de bestedingen voor het overgrote deel afkomstig zijn uit de eigen gemeente. Omdat grootschalige bouwmarkten doorgaans consumenten uit een groter gebied trekken en de ligging van de planlocatie een sterke regionale autobereikbaarheid heeft, heeft Stec voor het inschatten van het toekomstige verzorgingsgebied daarnaast gekeken naar vergelijkbare distributieve berekeningen voor grootschalige bouwmarkten. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de omzet afkomstig is uit een gebied van 25 tot 30 kilometer rond de locatie. Stec wijst er wel op dat dit geen harde grens is. De begrenzing van het verzorgingsgebied wordt bepaald door factoren als de ligging van vergelijkbaar winkelaanbod en de aanwezigheid van natuurlijke barrières. Volgens Stec is het aannemelijk dat in een hoog-stedelijk gebied, zoals Rotterdam en omgeving, het aantal gereden kilometers gemiddeld gezien kleiner is. Juist meer in de periferie ligt de grens mogelijk verder dan 25 tot 30 kilometer. Hier staat dan weer tegenover dat in deze gebieden deze afstand binnen 15 minuten af te leggen is. In verstedelijkt gebied als de regio Rotterdam is door congestie en filedruk de autobereikbaarheid in autominuten een stuk beperkter. Het beperkte autobezit in Rotterdam-Zuid is een aanvullend motief voor een beperkter bereik. Een autobereikbaarheid van ongeveer 15 tot 20 kilometer acht Stec een goede indicator in de bepaling van het verzorgingsgebied. Naast de hiervoor genoemde kooporiëntatie op Rotterdam en de autobereikbaarheid, heeft Stec het verzorgingsgebied ook bepaald op basis van de samenhang als economische regio. Stec is daarom uitgegaan van de gemeenten die deel uitmaken van de voormalige stadsregio Rotterdam. Daarnaast is de gemeente Zuidplas meegenomen vanwege de ligging tegen Rotterdam-Noord en de aanwezigheid van een grootschalige Hornbach-vestiging in die gemeente. Ook de gemeente Hoeksche Waard is in het onderzoek meegenomen in verband met de ligging ten opzichte van Rotterdam.

11.4.3. Kortom, Stec heeft verschillende factoren betrokken bij het bepalen van het verzorgingsgebied. De afstand dan wel reistijd tot de locatie is daar één van. Stec heeft erkend dat het grootste deel van de omzet afkomstig is uit een gebied van 25 tot 30 kilometer, maar heeft aanleiding gezien om bij het bepalen van het verzorgingsgebied van een kleinere afstand en reistijd tot de locatie uit te gaan. Zij heeft daarbij onder meer de ligging in hoog stedelijk gebied van belang geacht. De Afdeling ziet in wat Intergamma en andere en Praxis hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat Stec dat niet heeft kunnen doen. Daarbij geldt dat de door Intergamma en andere en Praxis genoemde afstand van 25 tot 30 kilometer geen hard uitgangspunt is, zoals ook volgt uit de hiervoor vermelde

uitspraak van 28 juli 2021.

Stec heeft daarnaast de samenhang van de economische regio betrokken bij het bepalen van het verzorgingsgebied. Zij heeft onderbouwd dat een reden voor afbakening van het gebied aan de hand van gemeentegrenzen de uniformiteit en beschikbaarheid van betrouwbare gegevens is. Deze systematiek waarborgt volgens Stec een correct gebruik van de gegevens, waardoor sprake is van betrouwbare analyses. De Afdeling ziet op basis van de door Intergamma en andere en Praxis aangedragen argumenten niet in dat dit geen verantwoorde keuze is. Dat een afbakening op buurniveau ook mogelijk is, zoals in de notities van Ecorys staat, is onvoldoende voor een ander oordeel. Het gevolg van deze wijze van afbakening van het verzorgingsgebied is dat de Hornbach-vestiging in Alblasserdam buiten het verzorgingsgebied van de beoogde Hornbach-vestiging valt. De opmerking van Intergamma en andere op de zitting dat deze vestiging, als niet naar de afstand en reistijd, maar naar de omzet wordt gekeken, binnen het verzorgingsgebied zou moeten vallen, volgt de Afdeling niet. Volgens Intergamma en andere is 75% van de omzet van de Hornbach-vestiging in Alblasserdam afkomstig uit het verzorgingsgebied van de beoogde Hornbach zoals dat door Stec is bepaald. Die opmerking berust echter op een verkeerde lezing van de notitie van Ecorys van 10 januari 2023. Daarin staat dat 16% van de omzet afkomstig is uit het verzorgingsgebied zoals dat door Stec is afgebakend. De door Intergamma en andere bedoelde omzet van 75% wordt behaald in het verzorgingsgebied zoals dat juist door Ecorys is afgebakend.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat Intergamma en andere en Praxis onder verwijzing naar de verschillende notities van Ecorys hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij het bepalen van de behoefte niet heeft mogen uitgaan van het verzorgingsgebied zoals dat door Stec is afgebakend. De raad heeft de keuze voor het gehanteerde verzorgingsgebied voldoende onderbouwd.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

11.5. Volgens Intergamma en andere en Praxis is in het onderzoek van Stec de harde plancapaciteit niet meegenomen. Er kan volgens haar om die reden niet worden vastgesteld of er voldoende marktruimte is.

11.5.1. Bij het inzichtelijk maken van de behoefte aan een ontwikkeling, dient rekening te worden gehouden met de zogenoemde harde plancapaciteit. Onder harde plancapaciteit wordt verstaan het aanbod van - in dit geval - winkels in de doe-het-zelf branche dat volgt uit onherroepelijke planologische besluiten, ook als dat aanbod feitelijk (nog) niet is gerealiseerd. De Afdeling verwijst naar onder meer haar uitspraak van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668, overweging 5.8.

11.5.2. In het aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende rapport van Stec van maart 2020 is het bestaande aanbod aan winkels in de doe-het-zelf branche bepaald. Volgens het rapport beslaat dat 167.136 m². Bij het bepalen van de marktruimte is met die oppervlakte aan gevestigd aanbod gerekend. Over de opmerking van Stec in haar latere notities dat in de berekening in het rapport van maart 2020 een harde plancapaciteit van 4.400 m² is meegenomen, overweegt de Afdeling dat dit uit de berekeningen niet blijkt. Daarbij wijst de Afdeling erop dat uit het rapport van maart 2020 juist zou kunnen worden afgeleid dat Stec de bedoelde capaciteit van 4.400 m² aanmerkt als zogeheten 'zachte' plancapaciteit.

Hoewel Stec in haar latere notities wel rekening heeft gehouden met de planologische capaciteit, blijkt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende dat Stec rekening heeft gehouden met alle harde plancapaciteit. Zo is zij slechts ingegaan op de voorbeelden die door Intergamma en andere en Praxis en in de notities van Ecorys zijn genoemd en heeft zij niet zelf onderzoek gedaan. Ook is het de Afdeling niet duidelijk op basis van welke criteria

Stec de aangedragen locaties wel of niet tot de harde plancapaciteit heeft gerekend. De Afdeling wijst er in dit verband op dat Stec sommige locaties niet heeft meegenomen omdat volgens haar de kans dat de locatie zich deels of volledig vult met een winkel in de doe-het-zelf branche klein is. De Afdeling overweegt in dit verband echter dat als het ter plaatse geldende bestemmingsplan een doe-het-zelf-winkel toestaat, deze locatie als harde plancapaciteit in de behoefteeraming moet worden betrokken. Zie bijvoorbeeld de hiervoor vermelde uitspraak van 22 mei 2019, overweging 5.9.

Het voorgaande betekent dat de kwantitatieve behoefte niet op juiste wijze is bepaald. Het betoog slaagt in zoverre.

- kwalitatieve behoefte

11.6. Over het betoog van Intergamma en andere en Praxis dat de ontwikkeling ook niet voorziet in een kwalitatieve behoefte, overweegt de Afdeling als volgt.

11.6.1. In het aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde rapport van Stec van maart 2020 staat dat de vestiging van Hornbach nadrukkelijk inspeelt op een kwalitatieve behoefte. Er is sprake van schaalvergroting in de doe-het-zelf- en tuinentramarkt, en het initiatief is hiermee in lijn. De grotere winkelvloeroppervlakte gaat hand in hand met een verbreding en verdieping van het aanbod. In het rapport staat in dit verband dat het assortiment van Hornbach ongeveer 60.000 artikelen in de winkel omvat, terwijl een traditionele bouwmarkt een assortiment van ongeveer 15.000 artikelen in de winkel voert. Met deze grotere keuzemogelijkheid speelt Hornbach in op de consumentenbehoefte. Verder staat in het rapport dat de klant steeds kritischer en zelfbewuster is in het maken van keuzes en aankopen, waar Hornbach op inspeelt door het aanbieden van productdemonstraties, servicebalies (gemiddeld 10 per vestiging), goed bereikbare locaties, gunstige prijsstelling en sterke combinaties tussen offline en online.

In de zienswijzenrapportage heeft de raad nader toegelicht dat een ontbrekend concept wordt toegevoegd aan de detailhandelsstructuur van Rotterdam-Zuid. De combinatie van een grootschalige bouwmarkt met een tuincentrum en een drive-in komt niet voor in dit specifieke deel van het verzorgingsgebied. Aan de randen van het verzorgingsgebied (Nieuwerkerk, Den Hoorn, Wateringen, Ypenburg en verder weg Alblasserdam) zijn grootschalige bouwmarkten gevestigd. Centraal in het verzorgingsgebied, nabij grote concentraties consumenten, zijn deze er nog niet. Met het concept wordt volgens de raad ingespeeld op de behoefte aan comfort, keuzevrijheid en service

11.6.2. Gelet op de door de raad gegeven motivering, ziet de Afdeling in het door Intergamma en andere en Praxis aangevoerde, geen grond voor het oordeel dat er geen kwalitatieve behoefte is aan de voorziene bouwmarkt.

Het betoog faalt in zoverre.

- leegstandseffecten

11.7. De Afdeling stelt voorop dat het hier gaat om de vraag of de bouwmarkt zal leiden tot zo'n leegstand dat daardoor een onaanvaardbare situatie zal ontstaan. Dat is een andere vraag dan die aan de orde was in de uitspraak van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2570, waar Intergamma en andere en Praxis, onder verwijzing naar de notitie van Ecorys van november 2020, op wijzen. In die uitspraak ging het over de vraag of de weigering van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland om medewerking te verlenen aan het mogelijk maken van een winkel volgens de Decathlonformule in strijd was met Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn). De Afdeling laat daarom die uitspraak hier buiten beschouwing.

11.7.1. Uit wat hiervoor onder 11.5.2 is overwogen, volgt dat de raad de kwantitatieve behoefte aan de Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein niet inzichtelijk heeft gemaakt. Dit betekent dat niet kan worden beoordeeld of de raad voldoende heeft gemotiveerd dat als gevolg van het plan niet zulke leegstandseffecten zullen optreden dat dit tot een - uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening - onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Het betoog slaagt in zoverre daarom ook.

Tussenconclusie

12. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het bestemmingsplan, wat betreft de bouwmarkt, vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Omgevingsverordening Zuid-Holland

13. Intergamma en andere en Praxis betogen dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland is vastgesteld. Ook hier voeren zij, onder verwijzing naar de notities van Ecorys, aan dat er geen kwantitatieve en kwalitatieve behoefte is aan een Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein en dat als gevolg van de ontwikkeling onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden.

13.1. In artikel 6.13 van de Omgevingsverordening is het provinciale detailhandelsbeleid geregeld. Het uitgangspunt is dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen plaatsvinden binnen of aansluitend aan de bestaande winkelconcentraties. Een uitzondering bestaat onder meer voor bouwmarkten. Deze mogen zich buiten de centra vestigen. In de toelichting op dit artikel staat dat de toelaatbaarheid afhankelijk is van de ruimtelijke effecten die zo'n ontwikkeling met zich brengt. Met het oog daarop moet worden aangetoond dat het woon- en leefklimaat en de ruimtelijke kwaliteit niet onevenredig wordt aangetast. Het gaat daarbij onder meer om het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. De onderbouwing van nieuwe detailhandelsontwikkeling kan zo nodig zijn gebaseerd op een distributieplanologisch onderzoek, waarin wordt ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en de ruimtelijke effecten van de nieuwe detailhandel, zoals woon- en leefklimaat en leegstand.

13.2. De Afdeling stelt vast dat in het kader van de vraag of het bestemmingsplan in overeenstemming is met artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening moet worden bezien of de vestiging van detailhandel buiten, kort gezegd, een winkelconcentratie, leidt tot onaanvaardbare leegstand. Uit de toelichting op de Omgevingsverordening volgt dat in dat kader een distributieplanologisch onderzoek, waarin wordt ingegaan op de kwalitatieve behoefte, kan worden verricht.

13.3. De raad stelt zich onder verwijzing naar het door Stec uitgevoerde onderzoek op het standpunt dat het bestemmingsplan niet in strijd is met artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening.

Volgens Intergamma en andere en Praxis heeft de raad het door Stec uitgevoerde onderzoek niet aan zijn standpunt ten grondslag mogen leggen. Zij voeren hiervoor dezelfde argumenten aan als de argumenten die zij hebben aangevoerd in het kader van hun betoog dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling heeft hiervoor onder 11.5.2 en 11.7.1 overwogen dat dat betoog slaagt. Dat betekent, gelet op wat hiervoor onder 13.2 is overwogen, dat het betoog over artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening op dezelfde punten ook slaagt. Dat wat Intergamma en andere en Praxis over het advies van de adviescommissie detailhandel-Zuid-Holland, dat op grond van artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening moet worden gevraagd, hebben aangevoerd, heeft geen bespreking.

14. Intergamma en andere en Praxis betogen dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 6.12, vierde lid, van de Omgevingsverordening, is vastgesteld. Zij voeren aan dat sprake is van transformatie van een deel van het bedrijventerrein naar een andere functie, terwijl niet is gebleken van compensatie, zoals in het vierde lid is vereist. Evenmin is volgens hen gebleken dat compensatie op grond van het vijfde lid achterwege kon blijven. Zij wijzen er in dat verband op dat er helemaal geen regionale afstemming heeft plaatsgevonden en dat de raad niet duidelijk heeft gemaakt op welk onderzoek hij zijn standpunt dat compensatie niet nodig is, baseert. Volgens Intergamma en andere en Praxis blijkt uit verschillende onderzoeken dat compensatie juist wel nodig is.

14.1. In de Omgevingsverordening is het begrip 'transformatie' niet gedefinieerd. In de toelichting bij artikel 6.9 staat wel dat het bij transformatie gaat om een verandering van een gebied van zo'n aard en omvang dat er een nieuw landschap of stedelijk gebied ontstaat. Er ontstaat een nieuwe toekomst voor het gebied met een nieuwe gebiedsidentiteit. Verder staat er dat de impact van deze plannen op een gebied groot is, aldus de toelichting. Als voorbeelden worden genoemd uitleglocaties voor woningbouw en bedrijventerrein of de aanleg van grootschalige recreatiegebieden.

14.2. Op grond van het voor het bedrijventerrein geldende bestemmingsplan "Charloisse Lagendijk" zijn diverse vormen van bedrijvigheid toegestaan, namelijk bedrijven tot en met categorie 3.2 van de lijst van bedrijfsactiviteiten behorende bij het bestemmingsplan, waaronder de handel in auto's, één bedrijf in categorie 5.1 en een bouwmarkt. Het bestemmingsplan staat bij de entree functies voor cultuur en ontspanning, horeca en maatschappelijke voorzieningen toe. Naar het oordeel van de Afdeling leidt de komst van Hornbach niet tot een verandering van het bedrijventerrein van zo'n aard en omvang dat moet worden gesproken van een nieuw landschap of stedelijk gebied als hiervoor bedoeld. Er is daarom geen sprake van transformatie in de zin van artikel 6.12, vierde lid, van de Verordening. Dit betekent dat in de plantoelichting op dit punt niet verantwoord behoefde te worden op welke wijze binnen de regio compensatie van bedrijventerrein zal plaatsvinden. Dit betekent ook dat het betoog dat de raad geen beroep kan doen op de in het vijfde lid genoemde uitzondering van de compensatieplicht geen bespreking heeft.

Het betoog slaagt niet.

Gemeentelijk beleid

15. Intergamma en andere betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met de gemeentelijke beleidsnotitie 'Detailhandel Rotterdam 2017' (hierna: de detailhandelsnota). Zij voeren aan dat in strijd met dit beleid wordt meegewerkt aan een nieuwe solitaire vestiging op een bedrijventerrein. Zij voeren verder aan dat in strijd met het beleid meer dan 500 m² van het netto vloeroppervlak mag worden gebruikt voor de verkoop van nevenassortiment.

15.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nieuwe argumenten worden aangevoerd en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

15.2. Na de behandeling van de beroepen op zitting en het sluiten van het onderzoek heeft de Afdeling aanleiding gezien het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Awb te heropenen om onder meer Intergamma en andere in de gelegenheid gesteld te reageren op de door de raad en het college kort voor de zitting overgelegde stukken. In die stukken is ingegaan op de beroepsgrond van Intergamma en andere over de behoefte aan de ontwikkeling en gevolgen voor de leegstand en hun beroepsgrond over de verkeersafwikkeling. In hun reactie zijn

Intergamma en andere daar op ingegaan. Zij hebben echter, onder verwijzing naar de notities van Ecorys van september 2022 en januari 2023, ook nieuwe argumenten aangevoerd over hun beroepsgrond dat er strijd bestaat met het gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Niet valt in te zien waarom Intergamma en andere deze argumenten niet al eerder hebben kunnen aanvoeren. De Afdeling ziet aanleiding deze argumenten wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten. De Afdeling betreft bij de hierna te bespreken beroepsgrond daarom alleen de inhoud van het beroepschrift.

15.3. Het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid over detailhandel is dat nieuwe solitaire vestiging van winkels buiten de detailhandelsstructuur van winkelgebieden niet is toegestaan. In de beleidsnotitie staat ook dat detailhandel in essentie niet thuishoort op bedrijventerreinen, vanwege de consument aantrekkende werking van winkels en het gegeven dat de winkelgebieden daar beter op zijn ingericht. In de beleidsnotitie worden vervolgens verschillende vormen van detailhandel genoemd die wel op bedrijventerreinen zijn toegestaan. Bouwmarkten en tuincentra zijn in die opsomming genoemd.

Gelet hierop overweegt de Afdeling dat er in zoverre geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de beoogde bouwmarkt met drive-in en tuincentrum past binnen de richtlijnen van het gemeentelijk beleid. Het betoog van Intergamma en andere slaagt in zoverre niet.

15.4. Ingevolge artikel 3.3.1, aanhef en onder a, van de planregels mag ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak worden gebruikt voor de verkoop van het nevenassortiment. In zijn verweerschrift heeft de raad opgemerkt dat bij vergissing en ten onrechte niet de in het gemeentelijk beleid genoemde beperking is opgenomen. Volgens de raad mag inderdaad ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak en dat met een maximum van 500 m² worden gebruikt voor de verkoop van nevenassortiment. Het bestemmingsplan moet volgens de raad op dat punt worden aangepast.

Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is dus in zoverre, in strijd artikel 3:2 van de Awb, niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog van Intergamma en andere slaagt in zoverre.

Precedentwerking

16. Intergamma en andere betogen dat het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld. Zij voeren aan dat de vestiging van een bouwmarkt op het bedrijventerrein in strijd is met artikel 6.13 van de Omgevingsverordening en het gemeentelijk beleid. Doordat de raad hieraan desondanks medewerking verleent, ontstaat een precedent. Omdat de raad op grond van de Dienstenrichtlijn coherent en systematisch moet handelen, kan een opvolgend initiatief niet worden geweigerd. Met het ontstaan van dit precedent en het verlies van mogelijkheden om toekomstige initiatieven te weigeren is volgens Intergamma en andere dit bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

16.1. Dit betoog is een reactie op het standpunt van de raad dat het bestemmingsplan niet in strijd is met artikel 6.13, vierde lid, van de Omgevingsverordening. Zoals hiervoor onder 13.3 is overwogen, slaagt het betoog van Intergamma en andere hierover. Het betoog van Intergamma en andere over mogelijke precedentwerking behoeft daarom geen inhoudelijke bespreking. De Afdeling overweegt ten overvloede dat het betoog van Intergamma en andere betrekking heeft op het handelen van de raad bij een volgend initiatief voor het bouwen van een bouwmarkt. Een verzoek om medewerking te verlenen is een toekomstige gebeurtenis. Zo'n verzoek zal op zijn eigen merites worden beoordeeld. Het kan niet leiden tot het oordeel dat het in deze zaak ter beoordeling staande bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

17. Intergamma en andere betogen dat het bestemmingsplan niet had mogen worden vastgesteld, omdat de met het plan voorziene ontwikkeling zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de verkeersafwikkeling. Zij voeren aan dat de raad zijn standpunt niet heeft mogen baseren op het rapport 'Verkeersonderzoek Hornbach Rotterdam' van Goudappel Coffeng van 27 juli 2020. Ter onderbouwing van hun betoog hebben Intergamma en andere verwezen naar verschillende notities van het door hen ingeschakelde deskundige bureau Roelofs.

17.1. Het rapport van Goudappel van juli 2020 ligt ten grondslag aan het bestemmingsplan.

Intergamma en andere hebben daarop gereageerd met een notitie van Roelofs van 20 juli 2021. Vervolgens zijn over en weer nieuwe notities overgelegd. Het gaat hierbij om notities van Goudappel van 24 juni 2022 en 25 oktober 2022 en om notities van Roelofs van 14 september 2022 en 10 januari 2023. De Afdeling zal deze notities bij haar beoordeling betrekken.

De Afdeling merkt in dit verband op dat Goudappel in haar notitie van juni 2022 een extra scenario heeft uitgewerkt, waarin de effecten van de routekeuze van automobilisten is verwerkt. Dit scenario heeft de raad niet bij zijn beoordeling van de verkeerssituatie betrokken. De Afdeling gaat aan dat scenario en daarmee ook aan de kritiek van Intergamma en andere daarop voorbij. Ook gaat de Afdeling voorbij aan de kanttekeningen die Intergamma en andere hebben gemaakt bij de opmerking van Goudappel dat in de toekomst de geprogrammeerde verkeersregelingen van de verkeersregelininstallaties op de Groene Kruisweg kunnen worden geoptimaliseerd. Uit de plantoelichting volgt dat de raad het in het kader van dit bestemmingsplan niet noodzakelijk acht om zo'n maatregel te nemen.

17.2. In het rapport van Goudappel van juli 2020 zijn de resultaten neergelegd van een onderzoek naar de verkeerskundige effecten van de Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein. Er is daarbij van uitgegaan dat het terrein van Hornbach één ontsluiting krijgt, namelijk op de Driemanssteeweg en dat deze ontsluiting wordt vormgegeven als een enkelstrooks rotonde. De tegenover de ontsluiting gelegen Aploniastraat sluit ook aan op de rotonde. Het bestaande vrijliggende fietspad komt rondom de rotonde te liggen. Vanwege de ligging binnen de bebouwde kom hebben fietsers op de rotonde voorrang.

17.3. In het rapport is eerst ingegaan op de verkeersintensiteiten in de huidige situatie en de toekomstige situatie in 2032, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de situatie met en zonder de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling. Voor het bepalen van de verkeersintensiteiten in de toekomstige autonome situatie heeft Goudappel gebruik gemaakt van het regionale multimodale verkeersmodel MRDH 2.6. Zij heeft aangesloten bij het modelmatige welvaart- en leefomgeving-scenario 'hoog'. Voor het bepalen van verkeersgeneratie van de beoogde Hornbach-vestiging is Goudappel uitgegaan van de kengetallen van publicatie 381 van de CROW. Volgens Goudappel bedraagt de verkeersgeneratie ongeveer 4.700 motorvoertuigen per etmaal op een gemiddelde weekdag.

17.4. In het rapport is vervolgens ingegaan op de kwaliteit van de verkeersafwikkeling in de huidige en toekomstige situatie. Goudappel komt tot de conclusie dat er in de huidige situatie voor de Driemanssteeweg op het kruispunt Groene Kruisweg-Driemanssteeweg in het drukste avondspitsuur sprake is van een niet-optimale verkeersafwikkeling. Het gaat daarbij om de wachttijd en wachtrij voor het stoplicht op het kruispunt. De groentijd op de Driemanssteeweg is soms onvoldoende om de volledige opgebouwde wachtrij in een enkele groenfase af te wikkelen. Hierdoor bouwt de wachtrij soms op tot voorbij de zuidelijke aansluiting van de Aploniastraat. Er is in de huidige situatie in het avondspitsuur sprake van een zwaar belaste situatie. De verkeersafwikkeling op het drukste moment op zaterdag is goed. In de referentiesituatie, dat is de

autonome situatie in 2032 zonder Hornbach, nemen de wachtrijen en wachttijden voor het kruispunt toe ten opzichte van de huidige situatie. Net als in de huidige situatie is er in de referentiesituatie sprake van een zwaar belaste verkeerssituatie, waarbij de groentijd voor de Driemanssteeweg soms onvoldoende is om de volledige opgebouwde wachtrij in een enkele groenfase af te wikkelen. Op het drukste uur op de zaterdagmiddag is volgens Goudappel de verkeersafwikkeling prima. In de toekomstige situatie met de Hornbach nemen de wachtrijen en wachttijden volgens Goudappel toe. Goudappel constateert dat het gaat om een aantal van 3 aankomende en 3,6 vertrekkende motorvoertuigen per minuut, waarvan 90% in de richting van de Groene Kruisweg rijdt. Daarom concludeert Goudappel op dit punt dat de verkeersafwikkeling op het kruispunt Groene Kruisweg-Driemanssteeweg niet wezenlijk zal veranderen.

17.5. In de nadere notities van juni 2022 en oktober 2022 is ingegaan op de opmerkingen die Intergamma en andere, onder verwijzing naar de notities van Roelofs van juli 2021 en september 2022, hebben gemaakt over de terugslag van het verkeer op de toekomstige rotonde. In de notitie van juni 2022 staat dat het niet uitgesloten is dat de wachtrij voor het verkeerslicht in een drukke avondspits terugslaat op de rotonde. Indien de wachtrij zo lang wordt, is het tijdelijk niet mogelijk om vanaf de Aploniastraat de rotonde op te rijden. Ook het vertrekkende verkeer vanaf de aansluiting van de Hornbach zal hiervan hinder ondervinden. Volgens Goudappel is het echter niet zo dat de wachtrij er standaard staat tijdens elke roodfase en terugslag geeft tot op de rotonde. Volgens Goudappel lost de opgebouwde wachtrij gedeeltelijk of geheel op in de groenfase van het verkeerslicht op het kruispunt en krijgt ook het verkeer vanaf de zijrichting de gelegenheid om de Driemanssteeweg op te rijden. Wat het verkeer vanaf de Groene Kruisweg dat in zuidelijke richting rijdt betreft, heeft de rotonde voorrang op het verkeer komend vanaf de Hornbach. Ondanks de wachtrij kan dat verkeer afgewikkeld worden. Omdat dat verkeer nagenoeg niet gekruist wordt, is de kans dat een wachtrij voor de rotonde staat zeer gering. Terugslag voor de rotonde tot op het kruispunt tussen de Driemanssteeweg en Aploniastraat wordt uitgesloten. Over de andere aansluitingen op de Driemanssteeweg die volgens Roelofs niet in het model zijn opgenomen, merkt Goudappel in de notitie van oktober 2022 op dat deze in de bestaande situatie al hinder ondervinden van de wachtrij op de Driemanssteeweg. Daarover is opgemerkt dat de ervaring leert dat verkeer in zo'n situatie rekening met elkaar houdt en verkeer op de zijweg laat ritsen in de wachtrij. Op het kruispunt met de Charloisse Lagedijk wordt dit gefaciliteerd doordat het kruispuntvlak op de Driemanssteeweg is afgekeerd. Verkeer komend vanaf de aansluiting van Truckland kan volgens Goudappel, op drukke momenten, ook gebruik maken van de alternatieve ontsluiting door rechtsaf te slaan (in plaats van linksaf) en via de Driemanssteeweg naar de Zuiderparkweg rijden.

In reactie op de opmerking over de onveilige situatie voor fietsers omdat zij op de rijbaan moeten rijden, heeft Goudappel in de notitie van oktober 2022 aangegeven dat er, anders dan in de notitie van Roelofs staat, een vrijliggend tweerichtingen fietspad zal worden aangelegd. Fietsverkeer kan hierdoor eenvoudig en veilig langs de eventuele wachtrij fietsen. Het ontwerp leidt volgens Goudappel tot een verbetering voor het fietsverkeer ten opzichte van de huidige situatie. Tijdens de tweede zitting heeft Hornbach in reactie op de opmerkingen van Roelofs over de vormgeving van het fietspad op de afbeelding in de notitie van oktober 2022 van Goudappel verklaard dat het ontwerp van de rotonde uitgebreid besproken is met de afdeling stedenbouw van de gemeente. De rotonde sluit, anders dan waarvoor Roelofs vreest, aan bij de bestaande infrastructuur. Hornbach heeft tijdens de zitting ook opgemerkt dat de visualisatie van de rotonde in de notitie van Goudappel van juni 2022 inderdaad, zoals Roelofs stelt, niet op schaal is, maar alleen is opgenomen om de verkeersstromen te visualiseren.

17.6. Over de verkeersgeneratie overweegt de Afdeling als volgt. Zij ziet geen aanknopingspunten om Intergamma en andere te volgen in hun twijfel of met het modelmatige welvaart- en leefomgeving-scenario 'hoog' wel sprake is van een worstcase scenario. Het gaat hier om een scenario dat is opgesteld door het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau en de Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat Goudappel daar niet van heeft uit kunnen gaan. In de niet onderbouwde stelling van Roelofs dat de Hornbach-vestiging wel eens meer verkeer zou kunnen

aantrekken dan het aantal waarvan Goudappel uitgaat, ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat Goudappel zich niet heeft kunnen baseren op de kengetallen van de CROW.

17.7. Over de verkeersafwikkeling overweegt de Afdeling als volgt. Uit de rapporten van Goudappel volgt dat de verkeersafwikkeling op het bedrijventerrein in het drukste avondspitsuur in de bestaande situatie niet optimaal is en dat die in de toekomstige situatie, zonder én met de Hornbach-vestiging, verslechtert. De wachtrij en wachttijd voor de stoplichten op het kruispunt Groene Kruisweg-Driemanssteeweg nemen toe en kunnen leiden tot terugslag op de rotonde. Het is in die situatie niet mogelijk om vanuit de Aploniastraat en het terrein van de Hornbach de rotonde op te rijden. De raad heeft dit bij de vaststelling van het bestemmingsplan onderkend. Hij vindt echter het verkeersaanbod dat de Hornbach-vestiging zal genereren acceptabel en niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dit staat in paragraaf 3.3 van de plantoelichting. De raad wijst daarbij op de zeer geringe bijdrage van de Hornbach-vestiging op het bestaande verkeeraanbod en op het feit dat de verkeersafwikkeling binnen het gebied alleen tijdens de spitsuren van weekdays vertraging oploopt. De raad acht daarbij van belang dat de dimensionering van de wegen in stedelijk gebied niet volledig kan zijn afgestemd op de korte perioden dat er een groot aanbod van verkeer is (spitstijden). Enige vertraging bij de afwikkeling van verkeersstromen gedurende de spitstijden is volgens de raad acceptabel en pas ook binnen het verwachtingspatroon van de weggebruiker.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de verkeersgevolgen van het plan onvoldoende zijn onderzocht. De raad heeft het aspect van de verkeersafwikkeling voldoende in kaart gebracht en het besluit in dit opzicht van een deugdelijke motivering voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op basis van het onderzoek van Goudappel op het standpunt mogen stellen dat het plan geen onaanvaardbare verkeerdruk tot gevolg heeft, zodat een verantwoorde verkeersafwikkeling mogelijk is.

17.8. Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van Intergamma en andere dat het bestemmingsplan leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de verkeersafwikkeling niet.

Conclusie

18. Gelet op wat hiervoor onder 7.5, 12, 13.3 en 15.4 is overwogen, zijn de beroepen gegrond en moet het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan worden vernietigd.

De omgevingsvergunning

Bouwen

19. Intergamma en andere en Praxis betogen dat, gelet op wat zij hebben aangevoerd over het bestemmingsplan, ook de omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' geen stand kan houden.

19.1. Zoals hiervoor is overwogen onder 18 is overwogen, komt het bestemmingsplan voor vernietiging in aanmerking. De omgevingsvergunning voor de bouw van de Hornbach-vestiging kon in zoverre dan ook niet op het plan worden gebaseerd. Het betoog slaagt.

Inschakeling STAB

20. Intergamma en andere en Praxis hebben de Afdeling verzocht de STAB in te schakelen.

Artikel 8:47 van de Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid een deskundige te benoemen. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid van de bestuursrechter. De Afdeling vindt het, gelet op al wat hiervoor is geoordeeld, in dit geval niet nodig een deskundige te benoemen.

Conclusie

21. De beroepen tegen het besluit van de raad van 29 april 2021 en tegen het besluit van het college van 7 juni 2021 zijn gegrond. Die besluiten moeten worden vernietigd.

22. De Afdeling wijst er met het oog op mogelijke vervolgbesluitvorming op dat uit deze uitspraak volgt dat bij de eventuele voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan voor de Hornbach-vestiging op het bedrijventerrein voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet worden genomen, indien ook dat plan een stedelijk ontwikkelingsproject mogelijk maakt en het om een besluit gaat als bedoeld in kolom 4 van bijlage D bij het Besluit m.e.r. Bij een te verrichten (vormvrije) m.e.r.-beoordeling moet overweging 7.5 van deze uitspraak in acht worden genomen.

Proceskosten

23. De raad en het college moeten de proceskosten van Intergamma en andere en Praxis vergoeden.

Elektronisch plan

24. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 29 april 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Driemanssteeweg 15";

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 7 juni 2021, kenmerk 5395639/OMV.20.08.00399;

IV. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij

- Intergamma B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft

voldaan;

VI. gelast dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 360,00 voor Intergamma B.V. en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 360,00 voor Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V., met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Steendijk
voorzitter

w.g. Pieters
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2023

473

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:47

1. De bestuursrechter kan een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek.

[...].

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...].

Artikel 2.2

1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

[...].

e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen,

[...],

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

[...].

Wet milieubeheer

Hoofdstuk 7. Milieueffectrapportage

§ 7.1. Algemeen

Artikel 7.1

[...]

4. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt onder bevoegd gezag verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van een plan of een besluit.

[...].

§ 7.6. Besluiten ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt

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 milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

[...].

Bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

[...]

Onderdeel D. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet van toepassing is

Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4	
Activiteiten	Gevallen	Plannen	Besluiten	
[...]				
D 11.2	De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. een oppervlakte van 100 hectare of meer, 2°. een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of 3°. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m ² of meer.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.	De vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6, tweede lid

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 6.12

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bedrijventerrein laat bedrijven toe uit de hoogst mogelijke milieucategorie van de Staat van Bedrijfsactiviteiten passend bij de omgeving van het bedrijventerrein, waarbij rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen die zijn opgenomen in een onherroepelijk bestemmingsplan of het Programma ruimte.

[...].

3. Het bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, kan in beperkte mate voorzien in nieuwe woningen, bedrijfswoningen en andere functies op delen van een bedrijventerrein, voor zover dit niet in strijd is met het eerste lid.

4. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaand bedrijventerrein als bedoeld in het eerste lid of het tweede lid en dat gehele of gedeeltelijke transformatie naar een andere bestemming dan bedrijven mogelijk maakt, verantwoordt in de toelichting op welke wijze binnen de regio compensatie van bedrijventerrein zal plaatsvinden.

5. Compensatie als bedoeld in het vierde lid, kan achterwege blijven, indien:

a. het een bestaand niet-watergebonden bedrijventerrein met ten hoogste

milieucategorie 3 en een oppervlakte van minder dan 1 hectare betreft; of

b. regionale afstemming heeft plaatsgevonden en hieruit is gebleken dat na

transformatie voldoende bedrijventerrein in de regio beschikbaar zal

blijven afgezet tegen de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.

Artikel 6.13

1. Een bestemmingsplan voorziet uitsluitend in nieuwe detailhandel op gronden:

a. binnen of aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de

centra van steden, dorpen en wijken;

b. binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe

woonwijk;

c. binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen

winkelconcentratie als gevolg van herallocatie.

2. [...].

3. Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende nieuwe detailhandel:

a. detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden

goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra:

1° [...];

4°. tuincentra;

5°. bouwmarkten;

b. [...].

4. Het bestemmingsplan voorziet uitsluitend in de nieuwe detailhandel, bedoeld in het derde lid onder a en f, als is aangetoond dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat. Mede met het oog hierop is advies gevraagd aan de adviescommissie detailhandel Zuid-Holland, voor zover het gaat om de nieuwe detailhandel, bedoeld in het derde lid onder a, onderdelen 3, 4 of 5, of bedoeld in het derde lid, onder f, en voor zover die nieuwe detailhandel een omvang heeft van meer dan 1.000 m² bruto vloer oppervlak.

5. Een bestemmingsplan dat voorziet in detailhandel als bedoeld in het derde lid, onder a stelt de volgende voorwaarden aan de nevenassortimenten:

a. ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak wordt voor de

verkoop van het nevenassortiment gebruikt; en

b. het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment.

Bestemmingsplan "Driemanssteeweg 15"

Artikel 3.1

De voor "Detailhandel" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een bouwmarkt, met een maximale oppervlakte van 10.500 m² bvo;

b. een tuincentrum, met een maximale oppervlakte van 4.600 m² bvo, bestaande uit een gebouw van maximaal 2.600 m² bvo, een overkapping van maximaal 750 m² bvo en een onoverdekte buitenruimte van maximaal 1.250 m² bvo;

c. een met de bouwmarkt/tuincentrum functioneel verbonden drive-in met een maximum oppervlakte van 5.300 m² bvo;

d. niet-zelfstandige horeca, met een maximale oppervlakte van 250 m² bvo;

[...].

Artikel 3.3.1

Onder strijdig gebruik van de gronden en bouwwerken als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo wordt in ieder geval verstaan:

a. het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, anders dan bedoeld in artikel 3.1 en met dien verstande dat ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak voor de verkoop van het nevenassortiment mag worden gebruikt en dat het nevenassortiment dient te passen bij het hoofdassortiment;

[...].