

**Onderwerp**

Vaststelling bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o.

**Voorgesteld besluit**

1. Het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. vast te stellen, een en ander overeenkomstig het bij dit voorstel behorend conceptraadsbesluit.
2. Geen exploitatieplan voor het onder 1 genoemde plan vast te stellen.

**Inleiding**

Dit bestemmingsplan voorziet in een planologische regeling voor de ontwikkelingen van en rondom het NAC-stadion. De begrenzing van het plangebied is als volgt: in het noorden de Lunetstraat en de Stadionstraat, in het oosten het terrein van de Sociale verzekeringsbank (SVB), in het zuiden de spoorlijn. Tot op dit moment valt het gebied voor het grootste deel in de bestemmingsplannen Steenakker en Steenakker-Zuid (NAC-driehoek). Tevens worden wijzigingen doorgevoerd in het bestemmingsplan Tuinzigt in verband met de verplaatsing van het winkelcentrum De Lunet en in het bestemmingsplan Haagpoort partiële herziening 2005 in verband met de verplaatsing van de supermarkt Jumbo aan de Haagweg. Het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. is opgesteld conform de nieuwe wet- en regelgeving en de daarbij behorende standaardregels.

**Beoogd effect van het besluit**

Dit bestemmingsplan voorziet in een planologische regeling voor de ontwikkelingen van en rondom het NAC-stadion.

**Uitvoering van het besluit**

Na vaststelling is het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. de basis voor de gebiedsontwikkeling rondom het NAC-stadion conform het kaderstellende raadsbesluit van 16 juli 2009. Het proces verloopt verder zoals aangegeven onder de kop "Juridisch".

**Argumenten**

1. **Het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. is opgesteld naar aanleiding van het raadsbesluit van 16 juli 2009, hetgeen de gebiedsontwikkeling rondom het NAC-stadion mogelijk maakt.**
2. **Ingediende zienswijzen zijn gedeeltelijk verwerkt in het bestemmingsplan.**

Het ontwerpbestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. heeft van 11 februari 2010 tot en met 24 maart 2010 voor een ieder ter inzage gelegen. Naar aanleiding daarvan zijn 7 zienswijzen ingediend.

**Zienswijzen**

Er zijn schriftelijke zienswijzen ingediend door:

- I. Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland;
- II. Oomen advocatuur namens de vereniging Retail Platform Breda;
- III. Ondernemersvereniging Steenakker;
- IV. NAC Breda B.V.;
- V. A.H.G.M. Dekker, Beeksestraat 107 te Prinsenbeek;
- VI. Stichting Bewonerskomitee Haagse Beemden;
- VII. Provincie Noord-Brabant.





### *Ontvankelijkheid zienswijzen*

De zienswijzen genoemd onder I t/m VI zijn binnen de zienswijzentermijn ontvangen en ontvankelijk. De zienswijze van de provincie (VII) is gedateerd op 26 maart 2010 en is op 29 maart 2010 ontvangen. De zienswijzentermijn was echter van 11 februari 2010 tot en met 24 maart 2010. De zienswijze is derhalve buiten de termijn ingediend en dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard. In het raadsvoorstel zal overigens wel inhoudelijk op deze zienswijze worden ingegaan.

Alle zienswijzen zijn hierna samengevat weergegeven. Dit betekent niet dat die onderdelen die niet expliciet worden genoemd, niet in de beoordeling zijn betrokken. De zienswijzen zijn in hun geheel beoordeeld. Tevens wordt aangegeven in hoeverre de zienswijze gegrond of ongegrond is alsmede of en hoe de zienswijze verwerkt is in het bestemmingsplan.

## **I. Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland**

### *Samenvatting*

1. De bezwaren richten zich vooral op de detailhandelscomponent en met name tegen de vestiging van een supermarkt met een bedrijfsvloeroppervlakte van 6.000 m<sup>2</sup>. De Kamer van Koophandel is voorstander van een megasupermarkt, mits gevestigd op een plek, waar dit leidt tot versterking van de winkelstructuur, bijvoorbeeld winkelcentrum Hoge Vucht. De megasupermarkt nabij het NAC-stadion is in strijd met rijks-, provinciaal en regionaal beleid, alsmede met het beleid van de gemeente Breda. Ook het georganiseerde bedrijfsleven Noord-Brabant heeft haar visie ten aanzien van detailhandel vastgelegd in de notitie 'Vernieuwen met verstand'. Zij zijn voorstander van het stimuleren van de dynamiek in de detailhandel, maar niet ten koste van alles. Nieuwe ontwikkelingen moeten meer toevoegen dan alleen meters. Het Distributieplanologisch onderzoek (DPO) uit 2007 gaat uit van een totale uitbreiding van 81.050 m<sup>2</sup>, waarmee Breda ten opzichte van vergelijkbare steden 45% meer winkelruimte krijgt. Megasupermarkten zijn een logisch gevolg van schaalvergroting, daar is niets mis mee, maar wel als het gaat om solitaire vestigingen. De enorme omzetclaim die wordt gelegd op een relatief klein marktgebied maakt dat verstoring van de bestaande winkelstructuur onvermijdelijk is.
2. Het voorliggende bestemmingsplan is niet ingegeven vanuit distributieplanologische behoefte. Integendeel getuige de passage in het BRO rapport: 'Streven is gericht op intensivering grondgebruik en het project is mede bedoeld om de financiële positie van voetbalclub NAC Breda te versterken door de club een duurzame financiële basis te geven'.
3. In het regionaal beleid worden supermarkten van meer dan 6.000 m<sup>2</sup> volledig afwezen. In artikel 3.3a van de planvoorschriften is sprake van een minimum oppervlakte van 6.000 m<sup>2</sup>.

### *Beoordeling*

#### *Ad 1.*

*Om de haalbaarheid en de effecten van nieuwe detailhandelsinitiatieven te beoordelen is in 2007 een distributieplanologisch onderzoek (DPO) uitgevoerd. Daarin zijn vijf nieuwe retailprojecten met een totaal oppervlak van ca. 81.050 m<sup>2</sup> meegenomen, waaronder de ontwikkeling bij het Rat Verleghstadion maar ook de Bavelse Berg, Achter de Lange Stallen in de binnenstad en de versterking van bestaande wijk- en buurtcentra.*

*Conclusie van het DPO is dat detailhandelsontwikkeling op de Stadionlocatie alleen mogelijk is als daaraan strikte voorwaarden zijn verbonden. De belangrijkste is dat er geen sprake kan zijn van een uitbreiding van m<sup>2</sup> winkeloppervlak, maar dat het verplaatsing moet zijn van slecht gesitueerde meters (buiten de wijk- en buurtcentra gelegen). Om zo tot een meerwaarde voor de Bredase detailhandelsstructuur te komen. Ook voor de overige initiatieven uit het DPO gaat het om versterking van de bestaande detailhandelsstructuur (binnenstad, woonboulevard en het versterkt buurtwinkelcentrum Dr. Struyckenplein in de wijk Heuvel). Er kan nog worden opgemerkt dat de ontwikkeling van de Bavelse Berg (25.000 m<sup>2</sup>) inmiddels is stopgezet.*

*Een van de conclusies uit het DPO is dat er geen ruimte is voor geheel nieuwe supermarkten in Breda. Ook voor een geheel nieuwe XL supermarkt is er geen ruimte. Individuele uitbreidingen van bestaande vestigingen zijn wel mogelijk in het belang van noodzakelijke modernisering. Voor de Stadionlocatie is daarom op basis van het DPO onder meer de voorwaarde gesteld dat de slecht gesitueerde, solitaire supermarkt aan de Haagweg moet worden verplaatst.*





*De verplaatsing van de supermarkt naar de Stadionlocatie zal hoe dan ook enig effect hebben op de koopstromen binnen Breda West, maar omdat het van verplaatsing van een bestaande supermarkt betreft en vanwege de aard van een XL supermarkt zal het effect op specifieke buurtwinkelcentra klein zijn. Er is bij een XL supermarkt sprake van heel ander koopgedrag dan bij buurtsupermarkten. De effecten van een XL supermarkt spreiden zich over de hele stad, hierdoor blijft er voor de buurtcentra in de Haagse Beemden en Tuinzigt perspectief bestaan. BRO komt ook tot deze conclusie in hun rapport 'Breda, Visie op de winkelstructuur Haagse Beemden en Tuinzigt (eindconcept, januari 2010)'. Van verstoring van de bestaande detailhandelsstructuur zal dan ook nadrukkelijk geen sprake zijn.*

*Aansluitend op het raadsbesluit van 16 juli 2009 heeft BRO opdracht gekregen een visie op de winkelstructuur in de Haagse Beemden op te stellen en de effecten op winkelcentrum Tuinzigt te bezien. Uitgangspunt van deze visie is te komen tot een duurzame detailhandelsstructuur. De (economische) detailhandelsvisie is de eerste stap in het proces te komen tot een (integrale) ontwikkelingsvisie. De gemeente Breda heeft BRO tevens gevraagd de te verwachten effecten van een XL supermarkt nader te kwantificeren in relatie tot autonome ontwikkelingen, zoals vergrijzing, bevolkingskrimp, veroudering winkelcentra, consumentengedrag en veiligheid. Deze zullen indien hiertoe aanleiding is, worden vertaald in de desbetreffende bestemmingsplannen Haagse Beemden en Tuinzigt-Westerpark. Voor beide gebieden is de procedure om te komen een actueel bestemmingsplan gestart.*

*Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van strijd met het rijks-, provinciaal, en gemeentelijk beleid.*

### **Ad. 2.**

*Er worden meerdere belangen nagestreefd met het bestemmingsplan en het ene belang sluit het andere belang niet uit. Het initiatief voor de ontwikkelingen zijn in gang gezet door de initiatiefnemers HEJA Projectontwikkeling BV en NAC Breda. Dat neemt niet weg dat door de gemeente Breda primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening vanuit stedenbouwkundig en distributieplanologisch perspectief naar de ontwikkelingsmogelijkheden is gekeken. Om tot een goed onderbouwde besluitvorming te komen ten aanzien van de verschillende detailhandelsinitiatieven is in 2007 een distributie planologisch onderzoek (DPO) gehouden naar de haalbaarheid en effecten nieuwe detailhandelsinitiatieven. De ontwikkelingen bij het stadion was een van de onderzochte initiatieven. Op basis van het DPO is geconcludeerd dat er geen sprake zal zijn van een duurzame ontvruchting van de detailhandelsstructuur. Vervolgens heeft dit geleid tot een raadsbesluit wat mede de basis is geweest voor het onderhavige bestemmingsplan.*

*In paragraaf 1.1 'Aanleiding en doel' van de toelichting van het bestemmingsplan is dan ook opgemerkt dat vanuit stedenbouwkundig/planologisch perspectief het wenselijk is om ten behoeve van efficiënt/optimaal ruimtegebruik van het stedelijk gebied nabij het centrum ook buiten de wedstrijden van NAC het gebied intensiever te gebruiken door verdichting van bebouwing met een gevarieerd programma. Het bestemmingsplan biedt de gemeente tevens de mogelijkheid om bestaande, slecht gesitueerde detailhandelsmeten in Breda (West) te herstructureren.*

### **Ad. 3.**

*Conform de eerdere besluitvorming in de gemeenteraad is het altijd de bedoeling geweest om een bestaande supermarkt uit Breda-West te verplaatsen, die de mogelijkheid krijgt te vergroten tot een XL-supermarkt tot een maximum van 6.000 m<sup>2</sup> bvo. Artikel 3, lid 3 onder a. van de planregels wordt aangepast door een minimum op te nemen van 3.500 m<sup>2</sup> bvo en een maximum van 6.000 m<sup>2</sup> bvo. In de regionaal detailhandelsvisie staat: 'Super megasupermarkten (> 6.000 m<sup>2</sup> bvo) worden niet toegestaan. Van strijd met het regionaal beleid is dan ook geen sprake.*

### **Conclusie**

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze deels gegrond en deels ongegrond.*





### II. Retail Platform Breda

#### Samenvatting

1. In 'de visie op de detailhandelstructuur 2009-2010 wordt op pagina 49 beschreven aan welke criteria nieuwe ontwikkelingen moeten worden getoetst. Nieuwe ontwikkelingen moeten een aantoonbare meerwaarde hebben voor de detailhandelstructuur en geen blijvende negatieve effecten hebben op de bestaande structuur.  
Op pagina 21 staat dat nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek moeten plaatsvinden. Tevens wordt gesteld in de visie dat de winkelfunctie van de binnenstad niet wordt aangetast. Eveneens wordt gewezen op de belangrijke plaats van de buurt- en wijkwinkelcentra. Volgens de visie moet voorkomen worden dat er distributieplanologische druk komt op de kleinste winkelgebieden. Tot slot wordt opgemerkt dat verspreide bewinkeling niet wordt voorgestaan.  
Het bestemmingsplan voldoet in meerdere opzichten niet aan de beleidsuitgangspunten. Zo wordt de meerwaarde niet benoemd, laat staan aangetoond. Er wordt op pagina 54 van het bestemmingsplan gewezen op de negatieve effecten zonder borging van noodzakelijke maatregelen. Ook worden de negatieve effecten niet gekwantificeerd.
2. De ontwikkeling wordt ingegeven door politieke overwegingen (financiële hulp aan NAC Breda) en minder dan wel nauwelijks door planologisch/distributieplanologische overwegingen. Op pagina 3 van het bestemmingsplan is te lezen: 'Om het plangebied ook buiten de wedstrijden van NAC intensiever te gebruiken wordt een verdichting van bebouwing met een gevarieerd programma van kantoren, megasupermarkt en (grootschalige) retail voorgesteld'. De op deze plaats verwoorde kern van het bestemmingsplan is het grootste belang, dat nagestreefd wordt. Andere belangen moeten daarvoor wijken.
3. Op pagina 18 staat geschreven dat het retailprogramma het herstructureren van bestaande slecht gesitueerde meters betreft. Een rekenkundige onderbouwing ontbreekt, terwijl deze essentieel is. Het herstructureren is onvoldoende geborgd.
4. Op pagina 19 van het bestemmingsplan wordt gesteld, dat er geen sprake is van een MER-plicht. De wijze waarop dit beoordeeld is niet juist. Verwezen wordt uitspraken van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juni 2003, JM 2003/95 en 11 november 2004, nr. 2003 04823/1. Uit deze uitspraken blijkt dat de afdeling de drempelwaarde niet absoluut hanteert: indien immers sprake is van een cumulatie van activiteiten, zoals in deze het geval is moet het cumulatieve milieueffect beoordeeld worden.
5. Op pagina 35 en 36 van het bestemmingsplan wordt aandacht besteed aan het parkeren en de parkeerbalans. In die parkeerbalans is echter niet de situatie tijdens de wedstrijden van NAC meegenomen. Het bestemmingsplan voorziet in een aanmerkelijke uitbreiding van het stadion, waardoor de parkeerdruk aanzienlijk zal toenemen.
6. Op de pagina's 52 tot en met 54 van het bestemmingsplan wordt ingegaan op de gevolgen voor de detailhandel. Daaruit blijkt dat in een raadsbesluit van december 2007 (nummer 31392) is vastgelegd onder welke voorwaarden detailhandelsontwikkeling bij de stadionlocatie aanvaardbaar is. Die voorwaarden zijn onder meer geborgd door privaatrechtelijke overeenkomsten. Het is daarom essentieel dat de inhoud van die privaatrechtelijke overeenkomsten ter visie worden gelegd, zodat de borging kan worden geverifieerd. Zolang dit niet gebeurt kan het bestemmingsplan niet worden vastgesteld.  
Hetzelfde geldt voor de XL-supermarkt. Verwezen wordt naar een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en Jumbo. Het is niet aannemelijk dat de op pagina 53 van het bestemmingsplan verwoorde voorwaarden in die anterieure overeenkomst zijn geregeld.  
Het voorgaande geldt ook voor de anterieure overeenkomst tussen gemeente Breda en HEJA Projectontwikkeling BV genoemd op pagina 54 van het bestemmingsplan.
7. Op pagina 63 van het bestemmingsplan wordt de financiële uitvoerbaarheid besproken. Daar ontbreekt echter een financiële analyse van de realisering van het bestemmingsplan. Er wordt gesproken over een samenwerkingsovereenkomst tussen HEJA Projectontwikkeling BV, NAC en de gemeente Breda. Gesteld wordt 'de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling is daarmee verzekerd'. Deze stelling kan echter op geen enkele wijze worden geverifieerd zonder een degelijke financiële onderbouwing, waarmee wordt aangetoond dat een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6:12 Wro niet nodig is.





8. In artikel 3.3 onder a. van de planregels is opgenomen 'Een supermarkt met een bedrijfsoppervlakte van minder dan 6.000 m<sup>2</sup> is niet toegestaan.' Dit is in strijd met het gestelde op pagina 53: 'Wat betreft de supermarkt gaat het om een verplaatsing van een bestaande supermarkt uit Breda-West die de mogelijkheid krijgt om te vergroten tot een XL-supermarkt tot een maximum van 6.000 m<sup>2</sup> bvo.'
9. In artikel 5 punt 1 onder a. van de planregels wordt gesproken over 'detailhandel in niet dagelijkse artikelen'. Het gaat dan om een bestemming die niet nader is gedefinieerd en die betrekking heeft op de locatie Haagweg van de Jumbo.
10. Gelet op 'de visie op de detailhandelstructuur 2009-2010' had detailhandel op de locatie Haagweg wegbestemd moeten worden.
11. Ook binnen de bestemming 'Sport' is detailhandel mogelijk. Enige beperking in vierkante meters ontbreekt. Dit is gelet op 'de visie op de detailhandelstructuur 2009-2010' niet aanvaardbaar.
12. Artikel 8 'Verkeer' betreft het parkeren. Het bestemmingsplan biedt geen enkele garantie, dat binnen de bestemming 'Verkeer' de noodzakelijke parkeervoorzieningen worden gerealiseerd. Integendeel, het bestemmingsplan laat toe dat bestaande parkeergelegenheid wordt opgeofferd voor de bestemming 'Detailhandel 2'.

### Beoordeling

#### Ad. 1.

*De structuurvisie detailhandel 2010-2020 betreft een door BRO adviseurs uit Vught opgestelde visie, waarvan het eindconcept door burgemeester en wethouders is vrijgegeven voor consultatie. Op basis van de reacties die binnen komen zal een Nota van Commentaar worden opgesteld en wordt de nota van BRO omgevormd tot een beleidsnota van de gemeente Breda. Uiteindelijk zal de nieuwe beleidsnota detailhandel via het college en de raadscommissie Economie aan de gemeenteraad ter vaststelling worden aangeboden.*

*Namens het Retailplatform wordt herhaaldelijk gesteld dat er sprake is van een nieuwe ontwikkeling. Hier is echter geen sprake van. Zoals aangegeven in de toelichting van het bestemmingsplan, gaat het om ontwikkeling van een locatie aansluitend op winkelcentrum Steenakker voor de vestiging van slecht gesitueerde detailhandelsmetres (buiten de wijk- en buurtcentra gelegen) met de mogelijkheid van uitbreiding om in te kunnen spelen op de wensen van de consument en de trends in de retail. Onder meer hierin zit de gewenste meerwaarde van de ontwikkeling voor de gemeente: slecht gesitueerde detailhandelsmetres worden verplaatst, waardoor de winkelstructuur als geheel wordt versterkt. Er is dus geen sprake van een ongebreidelde groei van het aantal detailhandelsvestigingen. Wel wordt ingespeeld op de algemene trend tot schaalvergroting, onder meer in de supermarktsector en de wens vanuit bepaalde detailhandelsbranches zich te vestigen in subcentra en op perifere locaties. Van verspreide bewinkeling is geen sprake, gelet op de al aanwezige winkels op Steenakker en de concentratie in één subcentrum.*

*Om tot een goede afweging te komen ten aanzien van de verschillende detailhandelsinitiatieven in Breda is in 2007 een distributieplanologisch onderzoek gehouden. Een van de onderzochte initiatieven betrof de ontwikkeling van de Stadionlocatie en omgeving. Op basis van distributieplanologische overwegingen is besloten de herstructurering van bestaande slecht gesitueerde detailhandelsmetres als voorwaarde te stellen voor de detailhandelsontwikking van de Stadionlocatie. Dit staat ook als zodanig verwoord in paragraaf 4.4 van de toelichting van het bestemmingsplan.*

*Er is onderzoek gedaan naar de effecten van de komst van een XL supermarkt bij het Rat Verleghstadion. Detailhandelsontwikking zal doorgaans effect hebben op de koopstromen in omliggende wijk- en buurtcentra. BRO heeft daarom aansluitend op het raadsbesluit van 16 juli 2009 opdracht gekregen een visie op de winkelstructuur in de Haagse Beemden op te stellen en de effecten op winkelcentrum Tuinzigt te bezien. BRO komt in hun rapportage 'Breda, Visie op de winkelstructuur Haagse Beemden en Tuinzigt (eindconcept, januari 2010)' tot de conclusie dat te verwachten effecten van de XL supermarkt op Breda West te ondervangen zijn. Er is van duurzame ontwrichting nadrukkelijk geen sprake. Het effect op specifieke buurtcentra blijft namelijk beperkt, omdat sprake is van verplaatsing van een bestaande, slecht gesitueerde supermarkt – die al effecten op Breda West heeft – in plaats van een geheel nieuwe XL supermarkt aan de structuur toe te voegen. Verder is koopgedrag van consumenten bij een XL supermarkt anders dan bij buurtsupermarkten, waardoor het effect van de XL supermarkt over de hele stad verspreid wordt en snel verwaterd.*





*In zekere zin zijn beide aanvullend ten opzichte van elkaar. BRO heeft als doel van de 'Visie op de winkelstructuur Haagse Beemden en Tuinzicht' opgenomen dat gekomen moet worden tot een duurzame detailhandelsstructuur. Deze (economische) detailhandelsvisie is de eerste stap in het proces te komen tot een (integrale) ontwikkelingsvisie. De gemeente Breda heeft BRO tevens gevraagd de te verwachten effecten van een XL supermarkt nader te kwantificeren in relatie tot autonome ontwikkelingen, zoals vergrijzing, bevolkingskrimp, veroudering winkelcentra, veiligheids-aspecten en consumentengedrag.*

### Ad. 2.

*Er worden meerdere belangen nagestreefd met het bestemmingsplan en het ene belang sluit het andere belang niet uit. Het initiatief voor de ontwikkelingen zijn in gang gezet door de initiatiefnemers HEJA projectontwikkeling BV en NAC Breda. Dat neemt niet weg dat vanuit de gemeente Breda primair in het kader van een goede ruimtelijke ordening vanuit stedenbouwkundig en distributieplanologisch perspectief naar de ontwikkelingsmogelijkheden is gekeken. Derhalve heeft allereerst in 2007 een DPO plaatsgevonden naar de haalbaarheid en effecten van de nieuwe detailhandelsinitiatieven. De ontwikkelingen bij het stadion was een van de onderzochte initiatieven. In paragraaf 1.1 'Aanleiding en doel' is dan ook opgemerkt dat vanuit stedenbouwkundig/planologisch perspectief het wenselijk is om ten behoeve van efficiënt/optimaal ruimtegebruik van het stedelijk gebied, nabij het centrum, ook buiten de wedstrijden van NAC het gebied intensiever te gebruiken door verdichting van bebouwing met een gevarieerd programma.*

*Het bestemmingsplan biedt de gemeente tevens de mogelijkheid om bestaande, slecht gesitueerde detailhandelsmeters in Breda (West) te herstructureren. Dit is ook een meerwaarde van de ontwikkeling in het plangebied.*

### Ad. 3.

*Het retailprogramma voor de stadionlocatie is gebaseerd op een distributie planologisch onderzoek: haalbaarheid en effecten nieuwe detailhandelsinitiatieven, november 2007. Dit onderzoek heeft geleid tot het raadsbesluit distributieplanologisch onderzoek van december 2007, waarin de voorwaarden voor een detailhandelsontwikkeling bij het stadion zijn geformuleerd waaronder het te ontwikkelen programma in m<sup>2</sup>. Een van de harde voorwaarden uit dit raadsbesluit is herstructureren van bestaande slecht gesitueerde meters. Er is dus geen sprake van uitbreiding in de zin van het toevoegen van nieuwe detailhandelsmeters zonder dat er elders meters verdwijnen. Vervolgens is op 16 juli 2009 een raadsbesluit genomen met betrekking tot de gebiedsontwikkeling rondom het NAC-stadion. De uitvoering van beide raadsbesluiten heeft geleid tot het onderhavig bestemmingsplan, waarin in de toelichting staat dat het gaat om de verplaatsing van de winkels van De Lunet en de JUMBO supermarkt aan de Haagweg. Voorts is in de planregels ten aanzien van 'detailhandel 2' in artikel 4.3 'Specifieke gebruiksregels' opgenomen dat het moet gaan om hervestiging van reeds binnen de gemeente gevestigde grootschalige detailhandelsbedrijven, die vanuit detailhandelsperspectief slecht gesitueerd zijn. Verder is met de eigenaren van de te verlaten locaties Lunet en Haagweg, HEJA Projectontwikkeling BV en JUMBO BV een privaatrechtelijke vaststellingsovereenkomst gesloten om de detailhandelsfunctie van de respectievelijke locaties af te halen. Hiermee is de herstructurering voldoende zeker gesteld.*

### Ad. 4.

*Naast het beoordelen van de drempelwaarden of er sprake is van een m.e.r. (beoordelings)plicht, wordt er eveneens gekeken naar andere bijzondere omstandigheden zoals gevoelige omgeving, cumulatie of het grensoverschrijdende karakter (conform bijlage III van de Richtlijn 85/337/EEG en de daarop gebaseerde vaste jurisprudentie van het Hof van justitie van de Europese Gemeenschappen). Anders dan wordt gesteld in de zienswijze heeft de gemeente Breda de drempelwaarden niet absoluut gehanteerd. De beoordeling van de plaatselijke omstandigheden heeft ook in dit geval plaatsgevonden. Het is van belang de omstandigheden te betrekken bij de beoordeling of er bij realisatie van dit project sprake is van aanzienlijke milieueffecten. De conclusie is getrokken dat in dit gebied geen sprake is van bijzondere omstandigheden die het opstellen van een MER noodzakelijk maken. Wat betreft de samenhang van de ontwikkeling van Steenakker, Stadionstraat e.o. met diverse andere ontwikkelingen in de ruime omgeving is met name de ontwikkeling van de braakliggende gronden in de spie spoor-Lunetstraat-Rat Verleghstraat(oost) en op het bedrijventerrein Steenakker van belang. Daar is ruimte voor de vestiging van grootschalige detailhandelsvestigingen, kantoren en bedrijvigheid. Deze ontwikkelingen zullen ook plaatsvinden als Steenakker, Stadionstraat e.o. niet wordt gerealiseerd en zijn daarom aangeduid als "autonome ontwikkelingen". Het betreft ontwikkelingen die zijn opgenomen in een vastgesteld bestemmingsplan, de mogelijke verkeersgevolgen van de ontwikkeling zijn dan ook in de gemeentelijke verkeerscijfers voor de autonome groei opgenomen.*





*Naast het feit dat de drempelwaarde voor een m.e.r.-(beoordelings)plicht niet worden gehaald leidt ook de samenloop van omstandigheden in dit geval niet tot een m.e.r. (beoordelings)plicht.*

*Ad. 5.*

*In tegenstelling tot hetgeen in de zienswijze staat, is de voorgestane uitbreiding van de capaciteit van het stadion al mogelijk binnen het huidige bestemmingsplan Steenakker. In het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. wordt het bouwvlak wel vergroot, maar dit heeft vooral te maken met de verschijningsvorm en de uitstraling van het stadion. Het betreft de architectuur en de dakconstructie. De vergroting van het bezoekersaantal van 17.700 naar maximaal 23.000 wordt met name bereikt door de gedeeltelijke overkapping van de grachten richting het veld en een andere inrichting in het stadion. Dit is reeds mogelijk onder het huidige bestemmingsplan.*

*Daar komt bij dat vanaf 2 uur voor en na de wedstrijden van NAC de winkels gesloten zijn. Dit is geregeld in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Breda en HEJA Projectontwikkeling BV. De parkeerplaatsen zijn dan beschikbaar voor de bezoekers van de voetbalwedstrijden.*

*In het gebied worden op diverse plaatsen extra parkeerplaatsen aangelegd, zoals op een deel van het voormalige trainingsveld, ten zuiden van fase 1 van de nieuwbouw en op het dak van de supermarktlocatie. Ook wordt het parkeerterrein aan de zijde van de Praxis (P9) door middel van een voetgangersbrug verbonden met het gebied rond het stadion, waardoor deze parkeerplaats beter bereikbaar is en derhalve aantrekkelijker wordt om te gebruiken.*

*Ter plaatse van fase 3 worden slechts een beperkt aantal parkeerplaatsen onttrokken. Daar komt bij dat parkeervoorzieningen nooit worden gedimensioneerd op piekmomenten.*

*Ad. 6.*

*Gelijktijdig met het ontwerpbestemmingsplan heeft de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Breda en HEJA Projectontwikkeling BV ter inzage gelegen. Het betreft een anterieure overeenkomst, waarvan, conform de wettelijke bepalingen, een zakelijke beschrijving ter visie is gelegd.*

*Verder zijn er nog vaststellingsovereenkomsten tussen de gemeente en HEJA Projectontwikkeling BV en tussen de gemeente Breda en JUMBO BV. Hierbij gaat het niet om anterieure overeenkomsten, zodat deze niet gepubliceerd behoeve te worden. In de laatstgenoemde overeenkomsten is onder meer vastgelegd dat de te verlaten locaties Lunet en Haagweg niet meer als detailhandel zullen worden gebruikt.*

*Door het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten worden de randvoorwaarden uit het raadsbesluit van december 2007 voldoende zeker gesteld.*

*In de toelichting van het bestemmingsplan zal op de plaatsen waar vermeld staat dat er sprake is van een 'anterieure overeenkomst' tussen de gemeente Breda en JUMBO BV deze term worden vervangen door de term 'vaststellingsovereenkomst'.*

*Ad. 7.*

*Gelijktijdig met het ontwerpbestemmingsplan heeft de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Breda en HEJA Projectontwikkeling BV ter inzage gelegen. Het betreft een anterieure overeenkomst, waarvan, conform de wettelijke bepalingen, een zakelijke beschrijving ter visie is gelegd.*

*In de toelichting van het bestemmingsplan wordt in paragraaf 6.1 'Financiële uitvoerbaarheid' op deze anterieure overeenkomst gewezen zonder dat hier een uitvoerige financiële analyse is opgenomen.*

*Ten aanzien van deze beroepsgrond kan worden opgemerkt dat het wettelijk geen vereiste is om een uitvoerige financiële analyse op te nemen.*

*Ad. 8.*

*Deze zienswijze is gegrond. In het bestemmingsplan is derhalve een minimum van 3.500 m<sup>2</sup> en conform het gestelde op pagina 53 van de toelichting een maximum van 6.000 m<sup>2</sup>.*

*Ad. 9.*

*In het bestemmingsplan is een definitie opgenomen van 'niet-dagelijkse artikelen'.*

*Ad. 10.*

*Voor de locatie Haagweg van de Jumbo is nog niet bekend welke bestemming hier richting de toekomst gewenst is. In het kader van de verplaatsing van de Jumbo is het vooral zaak geweest om er voor te zorgen dat op de te verlaten locatie zich in ieder geval geen nieuwe supermarkt kon vestigen.*





*Dit is op twee manieren gedaan. Publiekrechtelijk door in het bestemmingsplan de bestemming 'Detailhandel' in te perken tot 'detailhandel in niet dagelijkse goederen', het een bedrijfsvloeroppervlak te beperken tot 100 m<sup>2</sup> en bepaalde vormen van detailhandel, zoals een supermarkt en grootschalige detailhandel niet toe te staan. Hiermee is getracht om vestiging van detailhandel minder aantrekkelijk te maken. Het volledig wegbestemmen van detailhandel was bestemmingsplantechnisch niet mogelijk, daar de locatie dan geen enkele bestemming meer zou hebben. Privaatrechtelijk is daarnaast met Jumbo BV, als eigenaar van de locatie, een vaststellingsovereenkomst gesloten waarmee detailhandel en andere ongewenste ontwikkelingen wel zijn uitgesloten.*

### Ad. 11.

*Het betreft hier reeds aanwezige detailhandel, My Com en de fanshop 'onder de tribunes' van het stadion, hetgeen overgenomen is uit het nog geldende bestemmingsplan 'Steenakker'. Qua branches is aangesloten bij de nog geldende detailhandelsnota uit 2002.*

*Naar aanleiding van deze zienswijze is besloten om de detailhandel 'onder de tribunes van het stadion' te beperken tot een maximum 800 m<sup>2</sup>. Dit in verband met de reeds aanwezige detailhandel.*

### Ad. 12.

*In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Breda en HEJA Projectontwikkeling BV is opgenomen dat de gemeente Breda de in het stedenbouwkundig plan 'Steenakker zuid' opgenomen parkeervoorzieningen zal realiseren. Hiermee is de realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voldoende zeker gesteld.*

### Conclusie

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze deels gegrond en deels ongegrond.*

## III. Ondernemersvereniging Steenakker

### Samenvatting

De ondernemersvereniging maakt zich grote zorgen over de effecten van de geplande ontwikkelingen op het bedrijventerrein Steenakker. In het ontwerpplan wordt aangegeven dat slechts 10% van het autoverkeer gebruik zal maken van de Veldsteen-Rat Verlegghstraat-West. Zij verwachten veel hogere verkeersintensiteiten respectievelijk 6.394 en 6.160 in plaats van 2.666 motorvoertuigen, die in 2020 per etmaal gebruik zullen maken van deze wegen. Dit is 7 keer zoveel dan de huidige verkeersintensiteit van 949 motorvoertuigen.

De Veldsteen is de hoofdontsluiting voor bedrijventerrein Steenakker en niet ontworpen als doorgaande weg. De wegen en kruispunten zijn niet berekend op het extra verkeer, hierdoor zal de bereikbaarheid onder druk komen te staan. Daarnaast is door de snelheid de veiligheid een knelpunt.

De ondernemersvereniging vreest dat in het kader van de pilot Parkmanagement het groenonderhoud tot extra kosten zal leiden. Wanneer vrachtwagens staan te lossen zal het doorgaande verkeer over de groenstrook in de middenberm gaan rijden, hetgeen leidt tot schade en extra groenonderhoud.

Verzocht wordt om maatregelen te treffen, zodat het verkeer met de bestemming Steenakker-Zuid geen gebruik maakt van de Veldsteen-Rat Verlegghstraat-West en de ondernemers(vereniging) bij de maatregelen te betrekken.

### Beoordeling

*De route via de Veldsteen is voor relatief weinig automobilisten interessant. Deze route is namelijk alleen interessant voor de automobilisten uit het westelijk deel van de Haagse Beemden en Prinsenbeek/A16. Voor de bewoners van het overige deel Haagse Beemden en de rest van Breda is de Veldsteen geen interessant alternatief. Daarom is aangenomen dat deze route 10 % van het nieuwe verkeer gegenereerd als gevolg van de nieuwbouw.*

*Mocht desondanks in de toekomst blijken dat deze aanname niet juist is dan zal alsnog bekeken worden of aanvullende (verkeers)maatregelen nodig zijn. Er is echter geen aanleiding om het bestemmingsplan hiervoor gewijzigd vast te stellen.*





### Conclusie

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze ongegrond.*

#### IV. NAC Breda B.V.

Bij de uitbreiding en upgraden van het Rat Verlegh Stadion is het multifunctioneel gebruik van het stadion als voorwaarde gesteld. Voor het multifunctioneel gebruik is een volwaardige horecafunctie een 'conditio sine qua non'. In artikel 7 staat in lid a 'met daaraan ondergeschikte horeca I en III'. Die omschrijving is multi-interpretabel. Verzocht wordt om de woorden 'daaraan ondergeschikte' te laten vervallen.

### Beoordeling

*Artikel 7, lid 1 is inderdaad voor meerdere interpretaties vatbaar. De ondergeschiktheid van de horeca zou gerelateerd kunnen worden aan de overige voorzieningen die hier worden opgesomd. Om dit te voorkomen wordt in sub. a. de zinsnede 'met daaraan ondergeschikte horeca I en III' geschrapt. Vervolgens wordt een nieuw sub b. opgenomen luidende: 'ondergeschikte horeca I en III'. Het oorspronkelijke sub b. wordt hierdoor sub c.*

*In artikel 1.33 was en is het begrip ondergeschikte functie gedefinieerd als zijnde 'functie waarvoor maximaal 30% van de vloeroppervlakte als zodanig mag worden gebruikt.'*

*Hieruit blijkt dat ondergeschiktheid van een functie, zoals 'horeca' gekoppeld is aan het vloeroppervlak en niet aan het gebruik als zodanig alsmede de dagen en tijden van dit gebruik. Hiermee is het door NAC Breda B.V. gewenste multifunctionele gebruik, zoals dit momenteel ook al plaatsvindt en is toegestaan in het thans nog vigerende bestemmingsplan, voldoende gewaarborgd.*

### Conclusie

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze gegrond.*

#### V. A.H.G.M. Dekker

Het bouwen van een supermarkt in het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. is ongewenst zolang de situatie bij twee van de drie supermarkten in Prinsenbeek niet aanzienlijk verbeterd en op een kwalitatief juist niveau is gebracht. Dit leidt tot een oneerlijke strijd. Het beleid van de raad is om de supermarkten in Prinsenbeek te handhaven.

### Beoordeling

*De parkeeroverlast bij genoemde supermarkten in Prinsenbeek is bekend en heeft de aandacht van de gemeente. Dit probleem kan niet in het kader van thans voorliggende bestemmingsplan worden opgelost. Daarmee is de bouw van een supermarkt nabij het NAC-stadion niet ongewenst. In dit verband heeft een uitgebreide afweging plaatsgevonden, die als zodanig is verwoord in de toelichting van het onderhavige bestemmingsplan.*

*Het gaat in Prinsenbeek om een historisch gegroeide situatie. Concentratie in het centrumgebied, voor zover ruimtelijk inpasbaar, is het uitgangspunt voor Prinsenbeek omdat hier al sprake is van een concentratie van voorzieningen en daardoor het centrumgebied versterkt kan worden. Het is niet aan de gemeente supermarkten te verplaatsen. Indien vanuit de supermarkten een verzoek voor vestiging op een andere locatie in Prinsenbeek komt, zal deze aanvraag getoetst worden aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan en andere ruimtelijke aspecten zoals bereikbaarheid en parkeren. Voorwaarde hierbij is dat de detailhandelsbestemming op de te verlaten locatie verdwijnt.*

*Wat betreft de ontwikkelingen op de markt in Prinsenbeek. Er is een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd als eerste stap in het proces te komen tot een herontwikkeling van de markt. Vervolgens wordt een integrale afweging gemaakt waarin aspecten als bereikbaarheid, parkeren, ruimtelijke kwaliteit beoordeeld worden.*

### Conclusie

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze ongegrond.*





### VI. Stichting Bewonerskomitee Haagse Beemden

1. De verschuiving van het winkelcentrum de Lunet naar het stadiongebied heeft effecten op onder meer de wijze waarop wordt omgegaan met de beoordeling of een milieueffectrapportage voor het gebied nodig is. Deze verschuiving is niet eerder genoemd.  
Bij de startnotitie MER (2006/2007) werden op de verschillende onderdelen nog aantallen bezoekers geplaatst, hetgeen indicatief was voor de extra verkeersdruk op ondermeer de Noordelijke Rondweg als aansluiting op de A16. Reeds toen is door het Bewonerskomitee zienswijze kenbaar gemaakt, waarop tot op heden geen reactie is gekomen.  
In het huidige ontwerpbestemmingsplan zijn alle indicaties verwijderd. In hoofdstuk 2.4 wordt in de conclusie slechts aangegeven dat het gebied intensiever gebruikt gaat worden. Hierdoor wordt de mogelijkheid ontnomen om adequaat te reageren.

Hetgeen door de wijkraad is aangedragen in de notitie 'Haagse Beemden onder druk' maakt - hoewel genoegzaam bekend- geen onderdeel uit van de beoordeling. Wel wordt in dit hoofdstuk verwezen naar de verkeersstudie, het luchtkwaliteitsonderzoek en de actualisatie risicoanalyse Externe Veiligheid.

In hoofdstuk 3.2 van het ontwerpbestemmingsplan wordt onderscheid gemaakt tussen de m.e.r.-plicht en de m.e.r.-beoordelingsplicht. Er wordt gesteld dat er geen sprake is van een m.e.r.(beoordelings)plicht, omdat de drempelwaarden hiervoor niet gehaald worden.  
Dit is onjuist. Als de cijfers van RBOI worden gebezigd voor het aantal bezoekers voor het plangebied komen wij globaal op 3.000.000 bezoekers. Daarmee is niet meer staande te houden dat op grond van 'Toeristisch –recreatieve voorzieningen' geen m.e.r.-rapport behoeft te worden uitgebracht.

Verwezen wordt naar de site van het ministerie met als voorbeelden van mer-plichtige activiteiten. Gewezen wordt op de rubriek 'Recreatie en toerisme', 'stadions' en op 'projecten in landelijk gebied', 'industrieterreinen'. Betoogd wordt dat daar waar retail plaatsvindt en een megasuper wordt gevestigd sprake is van ontwikkeling van een bedrijventerrein en dit aan te merken is als industrieterrein.

In het betreffende hoofdstuk wordt slechts gekeken naar het plangebied en niet naar de effecten op de directe omgeving. Wij denken als wijkraad Haagse Beemden met name aan de verkeers-afwikkeling langs de Noordelijke Rondweg/ Emerparklaan richting A16.

2. In de verkeersstudie is de belasting van de Noordelijke rondweg vanaf de hoek Peerdsbroek tot de A16 niet c.q. slechts beperkt meegenomen. De conclusie die men trek op blz. 7 van de verkeersstudie is niet te controleren.  
Op blz. 9 tabel 1.4 wordt volgens de extra belasting op de Lunetstraat becijferd. Een extra belasting van 19.586 motorvoertuigen per etmaal. Hiervan zouden op grond van tabel 1.6 (blz. 10) slechts 929 langs de Backer en Ruebweg/Peerdsbroek (Noordelijke rondweg) worden afgeleid richting de A16. Dit terwijl dit de snelste, gerichtste en eenvoudigst aan te rijden route is van en naar het stadiongebied.  
Verder geeft het rapport op allerlei fronten storende fouten te zien. In bijlage 1 van het rapport wordt in de verkeersproductie en aanwezige personen gesproken over een autogebruik van 60% m.b.t. de Detailhandel. Later wordt in de zelfde bijlage gesproken over 70 en 80%. Met betrekking tot de Megasuper wordt zelfs een aanname 85% van genoemd.
3. KEMA gaat in het luchtkwaliteitsonderzoek op blz. 32 in tabel C3 uit van de door RBOI aangeleverde intensiteiten in mei 2009. De cijfers onder nummers 11 'Emerparklaan' zijn in het RBOI-rapport niet terug te vinden. KEMA rekent met circa 2.000 mtv/etmaal minder dan RBOI in haar rapport vermeldt.
4. Reeds bij de totstandkoming van het verkeerplan Breda was er discussie over de noordelijke rondweg. Een verhoogd verkeersaanbod leidt tot negatieve gevolgen voor de leefbaarheid pal langs de weg. Door de ontwikkeling van de Westerparklaan zijn deze cijfers onder druk komen te staan en door realisatie van P2 en het NAC-stadion zal de druk nog toenemen. Er wordt op aangedrongen om met betrekking tot het verkeerslawaaï en de luchtkwaliteit de strook Haagse Beemden volledig mee te nemen in de effectmetingen. Ook is hierbij geen rekening gehouden met hetgeen door de winkeliersverenigingen naar voren is gebracht.





5. In het kader van externe veiligheid merkt de wijkraad op dat er sprake is van verhoogd risico (vervoer gevaarlijke stoffen) door bezoekers, die op zoek zijn naar de afslag voor het leisurecomplex en geen oog meer hebben voor het overige verkeer.
6. Er wordt aandacht gevraagd voor de sociale veiligheid in de vorm van verlichting langs de langzaamverkeersroutes en het onderhoud van eventuele begroeiing. (sociale zichtlijnen). Ook dit is onderdeel van een goede MER.
7. Tot slot wordt aangegeven dat op een ander echelon regelmatig gevraagd is om verbeteringen/aanpassingen aan de buurtcentra De Donk en De Berg parallel te laten lopen aan de ontwikkelingen rondom NAC. Het kan niet zo zijn dat de ontwikkeling van het ene het doodvonnis van het andere inhoudt.

### Beoordeling

#### Ad. 1.

*Er is een m.e.r.-procedure opgestart in 2006 n.a.v. het programma wat destijds in de planning stond. In de afgelopen tijd zijn er echter veel wijzigingen geweest in het programma. Dit heeft er toe geleid dat de m.e.r.-procedure is gestopt. Het niet zinvol om de in het kader van die procedure ingediende zienswijzen (alsnog) te behandelen. Op basis van het huidige programma zijn er geen m.e.r. (beoordelings)plichtige activiteiten in het gebied. Voor de activiteiten in het gebied, op toeristisch-recreatieve gebied of anderszins, is geen m.e.r.(beoordelings)plicht aanwezig. Naast het beoordelen van de drempelwaarden of er sprake is van een m.e.r. (beoordelings)plicht, wordt er eveneens gekeken naar andere bijzondere omstandigheden zoals gevoelige omgeving, cumulatie of het grensoverschrijdende karakter (conform bijlage III van de Richtlijn 85/337/EEG en de daarop gebaseerde vaste jurisprudentie van het Hof van justitie van de Europese Gemeenschappen). Het is van belang de omstandigheden te betrekken bij de beoordeling of er bij realisatie van dit project sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Met betrekking tot de m.e.r. (beoordelings)plicht is een document opgesteld. Hierin is de conclusie getrokken dat in dit gebied geen sprake is van bijzondere omstandigheden die het opstellen of het beoordelen van een MER noodzakelijk maken. Bij het beoordelen van de m.e.r.(beoordelings)plicht wordt gekeken naar de uitbreiding en niet naar de bestaande capaciteit of mogelijkheden. De ontwikkelingen van het NAC stadion zijn aan te merken als uitbreiding. De uitbreiding c.q. wijziging is dus getoetst aan het Besluit milieueffectrapportage 1994. Overigens zijn alle activiteiten in het gebied getoetst aan het Besluit milieueffectrapportage 1994, dus niet alleen die van toeristisch-recreatieve aard.*

*Voor wat betreft de aangehaalde lijst van het ministerie kan nog worden opgemerkt dat het in deze lijst gaat om industrieterrein in het landelijk gebied. Het plangebied Steenakker, Stadionstraat e.o. is echter gelegen binnen het stedelijk gebied van Breda.*

#### Ad. 2.

*Op bladzijde 2 van de zienswijze wordt verwezen naar tabellen van de verkeersstudie RBOI. De Stichting Bewonerskomitee Haagse Beemden concludeert dat de hoeveelheid extra verkeer toebedeeld aan de Backer & Ruebweg richting A16 laag is (929) volgens tabel 1.6. Uit de tabel valt echter af te leiden dat op die richting de extra belasting 1.858 motorvoertuigen bedraagt. Het getal van 929 heeft betrekking op de Emerparklaan.*

*Op dezelfde bladzijde wordt verwezen naar bijlage 1 van het rapport verkeersstudie van RBOI. Er wordt gesproken van onduidelijke en verschillende percentages.(60, 70, 80 en 85%)*

*In de bijlage zijn voor verschillende functies percentages gebruikt. Ook komt het voor dat het ene percentage iets aangeeft over autogebruik en een ander over de aanwezigheid van bezoekers:*

- *Voor detailhandel is rekening gehouden met 60% autogebruik;*
- *Aanwezigheidspercentage van bezoekers aan de Megasuper is 70% (dit is het percentage van de drukke zaterdag dat aanwezig is op een gemiddelde werkdag);*
- *Aanwezigheidspercentage voor retail is 80%;*
- *Autogebruik supermarkt in 85%.*

*Alle percentages zijn gebaseerd op landelijke ervaringscijfers in vergelijkbare gebieden. Van storende fouten is dan ook geen sprake.*





### Ad. 3.

*In bijlage C zijn drie tabellen opgenomen die de verkeersintensiteiten behandelen, tabellen C1, C3 en C4.*

- *Tabel C1 zijn de door KEMA gehanteerde verkeersintensiteiten.*
- *Tabel C3 is een tabel met door RBOI in mei 2009 aangeleverde intensiteiten en is niet meer actueel.*
- *Tabel C4 is de laatste en meest actuele versie van de verkeersintensiteiten die door RBOI in december 2009 is aangeleverd.*

*Het bovenstaande houdt in dat de tabellen C1 en C4 met elkaar overeen dienen te komen, hetgeen ook het geval is.*

*Omdat tabel C3 leidt tot verwarring en niet de meest actuele cijfers weergeeft, is besloten om deze tabel niet meer als bijlage bij het bestemmingsplan op te nemen.*

### Ad. 4.

*In het kader van een goede ruimtelijke ordening wordt gekeken naar milieueffecten buiten de plangrenzen. Als een bestemmingsplanontwikkeling geen noemenswaardige invloed meer heeft, hoeft men de effecten niet verder te onderzoeken. Dit geldt bijvoorbeeld als het verkeer opgaat in het heersende verkeersbeeld.*

*In artikel 74, lid 1 onder a van de Wet geluidhinder is bepaald dat in het stedelijk gebied voor een weg, bestaande uit drie of meer rijstroken de zone 350 meter bedraagt.*

*De wijk Haagse Beemden is gelegen op een afstand van meer dan 350 meter buiten het plangebied van het bestemmingsplan. Het verkeer van en naar het plangebied maakt dan al deel uit van het heersende verkeersbeeld.*

*In het kader van geluid zijn met name geluidgevoelige bestemmingen van belang. In de directe nabijheid zijn weinig geluidgevoelige bestemmingen aanwezig.*

*Er is geen aanleiding om het onderzoeksgebied te vergroten. De verkeersintensiteiten zijn dermate laag dat er akoestische geen belemmering is.*

*In het luchtkwaliteitonderzoek van Kema is conform bijlage D en E het gebied voldoende inzichtelijk gemaakt. De conclusie van het onderzoek is dat het plangebied Steenakker, Stadionstraat e.o. te Breda voldoet zowel in 2009 als in 2010 (huidige situatie) en 2020 (na realisatie). Nader onderzoek of maatregelen zijn verder niet noodzakelijk.*

### Ad. 5.

*In het kader van externe veiligheid is gekeken naar de risico's die mensen lopen ten gevolge van mogelijke ongelukken met gevaarlijke stoffen bij bedrijven en transportverbindingen (wegen, spoorwegen, waterwegen en buisleidingen). Hieraan wordt in paragraaf 3.11 van de toelichting aandacht besteed. De conclusie met betrekking tot het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. is dat de risico's, gelet op de daarvoor geldende wet- en regelgeving aanvaardbaar is.*

*Het door de wijkraad aangehaalde voorbeeld betreft wegen gelegen op een behoorlijke afstand tot het plangebied. Over de Noordelijk rondweg worden gevaarlijke stoffen vervoerd. In het kader van externe veiligheid heeft deze weg dan ook een risicocontour. Deze is echter afhankelijk van het aantal vervoersbewegingen met gevaarlijke stoffen. Dit aantal zal door de ontwikkeling binnen het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. niet wijzigen en behoeft derhalve niet betrokken te worden in het externe veiligheidsonderzoek voor dit bestemmingsplan.*

*Uiteraard zal in toekomst gezorgd worden voor een goede bewegwijzering van en naar het plangebied, zodat de verkeersveiligheid wordt gewaarborgd.*

### Ad. 6.

*Door de gemeente Breda wordt veel gedaan aan sociale veiligheid. In het kader van het onderhavige bestemmingsplan is onder meer een VeiligheidsEffect Rapportage (VER) opgesteld. Verder is de gemeente bezig met het ontwerp van de openbare ruimte gelegen in het plangebied. Bij de inrichting van openbare ruimte zal extra aandacht worden besteed aan (sociale) veiligheid, waarbij ook gekeken zal worden naar begroeiing en langzaamverkeersroutes. Er vinden voorts overleggen plaats met politie en andere hulpdiensten.*





Ad. 7.

*Het retailprogramma voor de stadionlocatie is gebaseerd op een distributie planologisch onderzoek: haalbaarheid en effecten nieuwe detailhandelsinitiatieven, november 2007. Dit onderzoek heeft geleid tot het raadsbesluit distributieplanologisch onderzoek december 2007 waarin de voorwaarden voor een detailhandelsontwikkeling bij het stadion zijn geformuleerd. Vervolgens is op 16 juli 2009 een raadsbesluit genomen met betrekking tot de gebiedsontwikkeling rondom het NAC-stadion. Er zijn negatieve effecten te verwachten maar die zijn te ondervangen en van duurzame ontwikrichting van de detailhandelsstructuur is geen sprake, door een bestaande, slecht gesitueerde supermarkt, die al effecten heeft, te verplaatsen in plaats van een nieuwe XL supermarkt toe te voegen. Bij een XL supermarkt gaat het om een ander koopgedrag dan bij buurtsupermarkten. Zij kunnen in zekere zin aanvullend ten opzichte van elkaar zijn.*

*BRO heeft aansluitend opdracht gekregen een visie op de winkelstructuur in de Haagse Beemden op, te stellen en de effecten op winkelcentrum Tuinzigt te bezien. Uitgangspunt van deze visie is te komen tot een duurzame detailhandelsstructuur. De (economische) detailhandelsvisie is de eerste stap in het proces te komen tot een (integrale) ontwikkelingsvisie. De gemeente Breda heeft BRO tevens gevraagd de te verwachten effecten van een XL supermarkt nader te kwantificeren in relatie tot autonome ontwikkelingen zoals vergrijzing, bevolkingskrimp, veroudering winkelcentra, consumentengedrag en veiligheid. Deze zullen indien hiertoe aanleiding is, worden vertaald in de desbetreffende bestemmingsplannen Haagse Beemden en Tuinzigt-Westerpark. Voor beide gebieden is de procedure om te komen een actueel bestemmingsplan gestart.*

*Conclusie*

*Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze deels gegrond en deels ongegrond.*

### **VII. Provincie Noord-Brabant**

Op grond van de provinciale Structuurvisie ligt de prioriteit bij de ontwikkeling van nieuwe kantoorlocaties in het Spoorzonegebied en het Stationskwartier. De provincie achten het in strijd met het provinciale belang inzake zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en in relatie tot de ontwikkeling van de spoorzone in Breda, uitgewerkt in het sleutelproject Via Breda, om in het bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. nieuwe ruimte voor 20.000 m<sup>2</sup> kantoorvloeroppervlakte op te nemen als niet kan worden aangetoond dat dit aansluit bij de vraag uit de markt en dit het beleid ten aanzien van de stationszone niet frustreert. Verzocht wordt de mogelijkheden voor nieuwe kantoren te schrappen tenzij alsnog kan worden aangetoond dat dit niet in strijd komt met het provinciaal belang.

*Beoordeling*

*De zienswijze van de provincie is buiten de termijn ingediend en derhalve niet-ontvankelijk. Desalniettemin wordt hieronder inhoudelijk ingegaan.*

*Qua ontwikkeling van nieuwe kantoorlocaties ligt de komende periode de prioriteit in het Spoorzonegebied en in het bijzonder in het Stationskwartier. Dit neemt niet weg dat elders in de stad geen kantoorontwikkelingen meer plaats zouden kunnen vinden, of gewenst zouden zijn. In de praktijk worden op diverse locaties kantoorvolumes toegevoegd. De realisering van bepaalde typen kantoormilieus zijn zelfs erg gewenst vanuit het oogpunt van complementariteit, zoals bijvoorbeeld snelweg (radialen)milieus (A16/A27) en kleinschalige kantoormilieus.*

*De omgeving van het NAC-stadion biedt een vestigingsmilieu dat zich, in principe, prima leent voor verdere toevoeging van kantoorvolume. De recente kantoorontwikkelingen in deze omgeving mogen zeker als succesvol worden aangemerkt. De concept-kantorenvisie stelt: "Op basis van een eerste beoordeling zijn de locaties Steenakker-Noord en NAC-stadion voor ontwikkeling van kantoren langs of nabij de snelweg A-16 het meest interessant. Beide locaties zijn redelijk tot goed bereikbaar, hebben voldoende plancapaciteit en beschikken over voldoende mogelijkheden om een levendig en aantrekkelijk gebied te realiseren. Daarbij liggen beide locaties in de nabijheid van meerdere economische functies, zoals bedrijventerrein, leisure (voetbal), maar ook andere kantoorlocaties, zoals Westerhage en de bestaande kantoren aan de Lunetstraat. Wanneer de gemeente Breda kiest voor de ontwikkeling van beide locaties, is er aan de A-16 ruimte voor in totaal iets meer dan 60.000 m<sup>2</sup> vvo kantoren. Goed faseren van de locaties (ook voor de periode na 2020) is dan belangrijk".*





Voor met name 'Beneluxeerders' biedt de omgeving van het NAC-stadion een aantrekkelijk vestigingsmilieu. De Bredase praktijk leert dat dit type bedrijven bij uitstek snelweg-georiënteerd is en zich niet of nauwelijks laat verleiden om zich te vestigen in de omgeving van het spoorwegstation. Eerder is daarom sprake van complementariteit dan van concurrentie tussen beide typen locatie.

Ambtshalve zal de toelichting van het bestemmingsplan in paragraaf 4.4.3. worden aangevuld met een nadere motivering rondom de 20.000 m<sup>2</sup> kantoren.

### Conclusie

Op grond van het bovenstaande achten wij de zienswijze niet-ontvankelijk wegens termijnoverschrijding.

### 3. Ambtshalve aanpassingen in het bestemmingsplan

Tijdens de terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan zijn zowel in de regels, de toelichting als op de verbeelding omissies geconstateerd waartegen geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, maar welke wel aangepast dienen te worden. Het gaat om de volgende ambtshalve wijzigingen:

- a. In verband met de juiste weergave van de ontwikkeling wordt figuur 2.5 aangepast en wordt in paragraaf 2.2 'Stedenbouwkundig plan Steenakker, Stadionstraat e.o.' de tekst hierop aangepast.
- b. Paragraaf 3.3 Bodem en water is aangepast naar aanleiding van afstemming met het waterschap en Prorail in verband met het toekomstige watersysteem, -retentie en -berging.
- c. Paragraaf 3.11 is aangepast aan het meest recente onderzoek van TNO. Actualisatie van dit onderzoek is uitgevoerd vanwege de herziening van invoerparameters en het detailleringsniveau voor het bepalen van het groepsrisico.
- d. In paragraaf 4.4.3 'Kantoorontwikkeling in Breda' is de toelichting met betrekking tot de nieuwe kantoorontwikkeling aangevuld met de meest recente inzichten en onderzoeken.
- e. In paragraaf 5.3 'Bestemmingen' is onder het kopje 'detailhandel-1 (artikel 3)' naast een maximum bvo ook een minimum opgenomen. Tevens is in deze paragraaf, artikel 3 van de planregels en op de verbeelding binnen deze bestemming de loopbrug over het gebouw opgenomen.
- f. In de begripsomschrijving is het begrip 'groothandel' toegevoegd.
- g. In artikel 3.1 onder a. wordt de zinsnede 'niet zijnde grootschalige en/of volumineuze detailhandel', geschrapt aangezien dit gelet op het raadsbesluit van 16 juli 2009 onnodig beperkend is.
- h. In artikel 3.2.2 is een sub d. toegevoegd luidende: 'd. de hoogte van een loopbrug ter plaatse van de aanduiding 'brug' bedraagt ten hoogste 15 meter.
- i. In artikel 3.3 wordt na sublid a. een nieuw sublid b. toe te voegen, luidende: 'b. voor wat betreft de supermarkt en de detailhandel dient het te gaan om hervestiging van een reeds binnen de gemeente gevestigde supermarkt en detailhandelsbedrijven.' De oorspronkelijke subleden b. en c. worden hierdoor c. en d.
- j. In artikel 4.3 wordt sublid b geschrapt, aangezien dit gelet op het raadsbesluit van 16 juli 2009 onnodig beperkend is. De subleden c. tot en met f. worden hierdoor b. tot en met e.
- k. In artikel 4.3 wordt in het 'oude' sublid c. (thans b.) de zinsnede 'wegens hinder of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding' vervangen door 'omdat ze vanuit de detailhandelsstructuur slecht gesitueerd zijn.'
- l. In artikel 4.3 wordt in het 'oude' sublid d. (thans c.) de zinsnede 'moeten worden verplaatst wegens hinder of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding' vervangen door 'vanuit de detailhandelsstructuur gezien slecht gesitueerd is.'
- m. In artikel 8.1 worden aan de opsomming na sub. e. een nieuw sub. f. toegevoegd, luidende 'f. erf- en terreinafscheidingen'. Hierdoor wordt 'speelvoorzieningen' sub g. Voorts wordt in verband met het toelaten van veiligheidsschermen na dit sub g. een nieuw sub h. toegevoegd, luidende 'h. veiligheidsschermen'. De oorspronkelijke subleden g. tot en met i. worden hierdoor subleden i. tot en met k.
- n. In artikel 8.2.2, sub a. wordt in verband met het toelaten van veiligheidsschermen na 'terreinafscheidingen' toegevoegd 'en veiligheidsschermen'.
- o. Op de verbeelding is de bouwhoogte van het stadion gewijzigd van 21 in 25 meter om zo de eventuele aanpassing van de dakconstructie mogelijk te maken.
- p. de aanduiding brug te vergroten, zodat de loopbrug naar het stadion ook over het gebouw met de bestemming 'detailhandel -1' loopt naar de bestemming 'verkeer' aan de zuidzijde van het gebouw.





- q. de verbeelding is voorts omgezet naar de Bredase standaard, waarbij op de verbeelding onder meer een overzichtstekening is opgenomen, waardoor de ligging van het plangebied in stad beter wordt weergegeven.

#### 4. Gemeenteraad is bevoegd om te besluiten.

Volgens artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening is de gemeenteraad bevoegd om het nieuwe bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. vast te stellen.

### Afwegingen

De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding te besluiten tot het niet vaststellen van het bestemmingsplan. Wel geven de ingediende zienswijzen deels aanleiding tot aanpassingen ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan.

### Juridisch

Na vaststelling van het bestemmingsplan door de raad wordt het bestemmingsplan op grond van artikel 3.8, vierde lid, Wet ruimtelijke ordening opnieuw aan de provincie en de VROM-Inspectie voorgelegd, omdat er ambtshalve wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan. Zij kunnen binnen een termijn van 6 weken een reactieve aanwijzing geven, indien zij het niet eens zijn met de wijzigingen. Na deze termijn van 6 weken wordt het vastgestelde bestemmingsplan gepubliceerd en kunnen belanghebbenden gedurende 6 weken hiertegen beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na afloop van de beroepstermijn treedt het bestemmingsplan in werking.

### Communicatie

#### ☒ Wel aanleiding voor communicatie

- *Communicatie tot nu toe*  
Het ontwerpbestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. heeft gedurende zes weken voor iedereen ter inzage gelegen. Dit is op de gebruikelijke wijze gepubliceerd op de website van de gemeente Breda, in het Stadsblad en de Staatscourant. Tevens is op 9 maart 2010 een inloopbijeenkomst gehouden.
- *Communicatie vanaf nu*  
Na vaststelling door de gemeenteraad zal het bestemmingsplan na 6 weken worden gepubliceerd op de gemeentelijke website, in het Stadsblad en de Staatscourant en gedurende 6 weken ter inzage worden gelegd.

Burgemeester en wethouders van Breda,

, burgemeester.

, secretaris.

### Bijlagen

Ligt ter inzage:

- Bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o.





De raad van de gemeente Breda;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders en met overname van de daarin vermelde overwegingen;

gelet op artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;

### besluit:

1. zienswijzen I, II en VI gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond te verklaren;
2. zienswijze III en V ongegrond te verklaren
3. zienswijzen IV gegrond te verklaren;
4. zienswijze VII niet-ontvankelijk te verklaren wegens termijnoverschrijding;
5. tot de volgende wijzigingen in de toelichting:
  - *In verband met de juiste weergave van de ontwikkeling wordt figuur 2.5 aangepast en wordt in paragraaf 2.2 'Stedenbouwkundig plan Steenakker, Stadionstraat e.o.' de tekst hierop aangepast.*
  - *Paragraaf 3.3 Bodem en water is aangepast naar aanleiding van afstemming met het waterschap en Prorail in verband met het toekomstige watersysteem, -retentie en -berging;*
  - *Paragraaf 3.11 is aangepast aan het meest recente onderzoek van TNO. Actualisatie van dit onderzoek is uitgevoerd vanwege de herziening van invoerparameters en het detailleringsniveau voor het bepalen van het groepsrisico.*
  - *In paragraaf 4.4.2. 'Detailhandel' is de term 'anterieure overeenkomst' voor zover het betreft de XL-supermarkt en de Lunet vervangen door de juiste term 'vaststellingsovereenkomst'.*
  - *In paragraaf 4.4.3 'Kantoorontwikkeling in Breda' is de toelichting met betrekking tot de nieuwe kantoorontwikkeling aangevuld met de meest recente inzichten en onderzoeken.*
  - *In paragraaf 5.3 'Bestemmingen' is onder het kopje 'detailhandel-1 (artikel 3)' naast een maximum bvo ook een minimum opgenomen. Tevens is in deze paragraaf binnen deze bestemming de loopbrug over het gebouw opgenomen.*

6. tot de volgende wijzigingen in de planregels:

- *In artikel 1 'Begrippen' de begrippen*

#### **'1.21 detailhandel in niet dagelijkse artikelen**

*alle artikelen die niet behoren tot de voedings- en genotmiddelen (vgm) en geen artikelen zijn op het gebied van persoonlijke verzorging.'*

*en*

#### **'1.24 groothandel**

*het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan wederverkopers, dan wel aan instellingen of personen ter aanwending in een andere bedrijfsactiviteit.'*

*onder vernummering van de overige leden.*

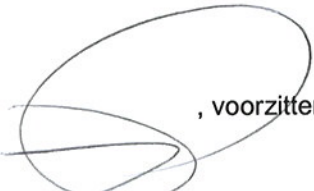
- *In artikel 3.1 onder a. te schrappen 'niet zijnde grootschalige en/of volumineuze detailhandel';*
- *In artikel 3.2.2 een sub d. toe te voegen luidende: 'd. de hoogte van een loopbrug ter plaatse van de aanduiding 'brug' bedraagt ten hoogste 15 meter.';*
- *In artikel 3.3 wordt de tekst onder a. vervangen door 'a. de bedrijfsvloeroppervlakte van de supermarkt moet minimaal 3.500 m<sup>2</sup> en mag maximaal 6.000 m<sup>2</sup> bedragen.'*





- In artikel 3.3 wordt na sublid a. een nieuw sublid b. toe te voegen, luidende: 'b. voor wat betreft de supermarkt en de detailhandel dient het te gaan om hervestiging van een reeds binnen de gemeente gevestigde supermarkt en detailhandelsbedrijven.' De oorspronkelijke subleden b. en c. worden hierdoor c. en d.
  - In artikel 4.3 wordt sublid b geschrapt. De oorspronkelijke subleden c. tot en met f. worden hierdoor b. tot en met e.
  - In artikel 4.3 wordt in het 'oude' sublid c. (thans b.) de zinsnede 'wegens hinder of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding' vervangen door 'omdat ze vanuit de detailhandelsstructuur gezien slecht gesitueerd zijn.'
  - In artikel 4.3 wordt in het 'oude' sublid d. (thans c.) de zinsnede 'moeten worden verplaatst wegens hinder of ten behoeve van bedrijfsuitbreiding' vervangen door 'vanuit de detailhandelsstructuur gezien slecht gesitueerd is.'
  - In artikel 7.1 onder a. wordt de tekst na 'businessclub en opslagruimte' geschrapt.
  - In artikel 7.1 wordt een nieuw sublid b toegevoegd luidende: 'b. ondergeschikte horeca I en III.' Het oorspronkelijke sublid b. wordt hierdoor sublid c.
  - In artikel 7.2.1 sublid c wordt de verwijzing naar 'artikel 7.1. onder b' gewijzigd in 'artikel 7.1. onder c.' Voorts wordt de tekst van dit sublid aangevuld met de zinsnede 'tot een maximum van 800 m².'
  - In artikel 8.1 worden aan de opsomming na sub. e. een nieuw sub. f. toegevoegd, luidende 'f. erf- en terreinafscheidingen'. Hierdoor wordt 'speelvoorzieningen' sub g. Voorts wordt na dit sub g. een nieuw sub h. toegevoegd, luidende 'h. veiligheidsschermen'. De oorspronkelijke subleden g. tot en met i. worden hierdoor subleden i. tot en met k.
  - In artikel 8.2.2, sub a. wordt na 'terreinafscheidingen' toegevoegd 'en veiligheidsschermen'.
7. tot de volgende wijzigingen op de verbeelding:
- de bouwhoogte van het stadion is in verband met de dakconstructie gewijzigd van 21 in 25 meter.
  - de aanduiding brug te vergroten, zodat de loopbrug naar het stadion ook over het gebouw met de bestemming 'detailhandel -1' loopt naar de bestemming 'verkeer' aan de zuidzijde van het gebouw.
  - de verbeelding is omgezet naar de Bredase standaard, waarbij op de verbeelding onder meer een overzichtstekening is opgenomen, waardoor de ligging van het plangebied in stad beter wordt weergegeven.
8. bestemmingsplan Steenakker, Stadionstraat e.o. vast te stellen zoals dat van 11 februari 2010 tot en met 24 maart 2010 ter inzage heeft gelegen met inbegrip van de wijzigingen aangegeven onder de punten 5 t/m 7;
9. geen exploitatieplan voor het onder 8 genoemde plan vast te stellen.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van 3 juni 2010

 , voorzitter.

 , griffier.



AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

de raad van de gemeente Breda,  
verweerder.



## 1. Procesverloop

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

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

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

## 2. Overwegingen

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

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

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

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

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

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



gebied rondom het Rat Verleghstadion en in een uitbreiding van het Rat Verleghstadion.

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

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

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

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

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

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

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

2.4.3. Het plan voorziet in een uitbreiding van het stadion met ongeveer 6.500 zitplaatsen. De raad gaat uit van maximaal 27 voetbalwedstrijden per jaar, hetgeen resulteert in maximaal ongeveer 176.000 bezoekers per jaar. Voorts is de Afdeling van oordeel dat de in het plan voorziene detailhandelsvoorziening niet kan worden aangemerkt als een recreatieve voorziening als bedoeld in categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het



standpunt gesteld dat de in het Besluit m.e.r. 1994 opgenomen drempelwaarde in dit geval niet wordt overschreden. RPB heeft niet aannemelijk gemaakt dat er andere factoren aanwezig zijn in verband waarmee ook bij het niet overschrijden van deze drempelwaarde na beoordeling toch een MER had moeten worden gemaakt. Het betoog faalt.

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

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

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

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

Volgens het DPO is de vestiging van een megasupermarkt op het plandeel met de bestemming "Detailhandel – 1" alleen mogelijk als het gaat om een verplaatsing van een bestaande supermarkt in Breda-West, die tevens buiten de bestaande structuur is gevestigd. Verder dient deze ontwikkeling de mogelijkheden te verbeteren voor het versterken van de verzorgingsstructuur van het winkelcentrum aan het Dr. Struyckenplein. Voor de inpassing van het niet-dagelijkse aanbod geldt ook als uitgangspunt dat een vestiging op de Stadionlocatie moet bijdragen aan de versterking van de



Bredase detailhandelsstructuur. Dat kan door ook bij deze sector in te zetten op de verplaatsing van slecht gesitueerde detailhandel in Breda-West.

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

2.6. RPB voert voorts aan dat het plan behalve verplaatsing van detailhandelsvoorzieningen ook een substantiële uitbreiding van detailhandel mogelijk maakt, met als gevolg dat het plan in zoverre tot duurzame ontvruchting zal leiden. RPB wijst er in dit verband op dat in het plan is voorzien in uitbreiding van de bestaande oppervlakte van het winkelcentrum De Lunet van 6.218 m<sup>2</sup> naar 8.500 m<sup>2</sup> en ten behoeve van de supermarkt in uitbreiding van 4.684 m<sup>2</sup> naar 6.000 m<sup>2</sup>. Voorts stelt RPB dat met het vaststellen van het plan hieraan nog geen uitvoering is gegeven in die zin dat de winkels op de oude locatie van het winkelcentrum en de supermarkt zijn gesloten, zodat die niet mogen worden afgetrokken van de voorziene uitbreiding. In dit kader wijst zij erop dat de noodzakelijke privaatrechtelijke borging niet heeft plaatsgevonden.

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

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

2.6.3. Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in haar uitspraken van 10 juni 2009, in zaak nr. 200808122/1/R3 en van 2 december 2009 in zaak nr. 200901438/1/R3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), komt voor de vraag of sprake is van een duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau geen

doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of sprake is van overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar is het doorslaggevende criterium of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.

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

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

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

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

2.7.1. De raad betoogt dat bij de aanvankelijk door TNO uitgevoerde berekeningen van het groepsrisico ten onrechte uitgegaan is van het totaal aantal bezoekers per dag in het risicogebied, ongeacht hoelang bezoekers daadwerkelijk in het risicogebied aanwezig zijn. Bij de actualisatie is TNO echter uitgegaan van de Richtlijnen voor kwantitatieve risicoanalyse van het voormalige ministerie van VROM. In het Rijksontwerp Basisnet Spoor is vastgelegd voor welke risicoruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen



op de Brabantroute is gekozen, waarin sprake is van een aanzienlijke daling van de transportaantallen. Thuiswedstrijden van NAC zullen, gelet op de relatief korte aanwezigheidstijd van ongeveer drie uur op momenten waarop geen mensen aanwezig zijn in winkels en kantoren in het plangebied, niet van grote invloed zijn op het berekende groepsrisico, aldus de raad.

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

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

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

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

2.8.2. Ten behoeve van dit plan is door het adviesbureau voor ruimtelijk beleid, ontwikkeling en inrichting de "Verkeersstudie en akoestisch onderzoek Steenakker, Stadionstraat e.o." (hierna: Verkeersstudie) van 10 februari 2010 opgesteld. In de Verkeersstudie, die is opgenomen als bijlage bij de toelichting op het plan, is weergegeven welke parkeerterreinen in het plan zijn voorzien en wat de parkeercapaciteit is. Voor de parkeerbalans is op basis van aanwezigheidspercentages per ontwikkeling bepaald in welke maatgevende periode de parkeervraag het grootst is. Het plan maakt een parkeercapaciteit van 2.200 parkeerplaatsen mogelijk. De maximale vraag van alle functies binnen het plangebied, die zich voordoet op een normale donderdagmiddag, is berekend op 1.991 parkeerplaatsen. De

conclusie uit de Verkeersstudie is dan ook dat het plan voorziet in voldoende parkeermogelijkheden ten behoeve van de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat voldoende inzichtelijk is hoeveel en waar het plan de aanleg van parkeervoorzieningen mogelijk maakt. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in voldoende parkeervoorzieningen.

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

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

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

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

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

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.



3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

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

w.g. Van Sloten  
voorzitter

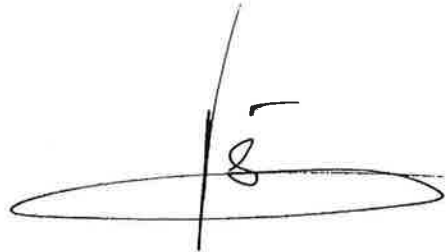
w.g. Kooijman  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 januari 2012

177-709.

Verzonden: 18 januari 2012

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through them.

mr. H.H.C. Visser