

gevallen geldt dat er wel sprake moet zijn van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, anders is noch het Activiteitenbesluit noch de Wav van toepassing. Het is de vraag of bij het houden van vier paarden sprake is van een omvang alsof bedrijfsmatig zoals bedoeld in artikel 1.1, derde lid van de Wet milieubeheer.

F.A.M. van de Ven

Milieueffectrapportage

65

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
15 maart 2017, nr. 201601015/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2017:694
(mr. Hoekstra, mr. Michiels, mr. Minderhoud)
Noot S.M. van Velsen

M.e.r.-beoordeling. Stedelijk ontwikkelingsproject. Bouwmarkt. Tuincentrum. Praxis. Hornbach. Belangrijke gevolgen voor het milieu. Vormvrije m.e.r.-beoordeling.

[Wm art. 7.2a; Besluit m.e.r. art. 2 lid 5, Bijlage D11.2]

Bij besluit van 14 december 2015 heeft de gemeenteraad van Duiven het bestemmingsplan "Hornbach Duiven" vastgesteld. Bij besluit van 15 december 2015 heeft het college van B en W een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een winkelvestiging met drive-in van de Hornbach op het perceel Nieuwgraaf 18 te Duiven. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Het bestemmingsplan voorziet op dit perceel bij recht in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in ten behoeve van Hornbach. Voorts voorziet het bestemmingsplan in een uitweg en een wijziging van de bestemmingsgrens en het bouwvlak. Om het bouwplan van Hornbach mogelijk te maken heeft het college een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Onder meer concurrenten als Bauhaus en

Praxis komen hiertegen in beroep. Bauhaus wordt niet-ontvankelijk verklaard omdat het geen vestiging in het verzorgingsgebied heeft. Het voeren van overleg om zich elders op het bedrijventerrein te vestigen is niet voldoende voor een concreet en actueel belang.

Praxis stelt dat het plan voorziet in een activiteit als bedoeld in kolom I, categorie D11.2 ('stedelijk ontwikkelingsproject') van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). De vormvrije m.e.r.-beoordeling die volgens de raad is geïntegreerd in de plantoelichting, voldoet volgens Praxis niet aan de daaraan te stellen eisen in de m.e.r.-richtlijn. Zo zijn de cumulatieve effecten van de initiatieven op het bedrijventerrein Isse-loord II voor de oprichting van drie bouwmarkten daarbij niet betrokken. De raad stelt zich primair op het standpunt dat de beantwoording van de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage afhankelijk is van de vraag of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. In de plantoelichting wordt ingegaan op alle relevante materiële aspecten en daaruit kan worden afgeleid dat het plan geen belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben.

De Afdeling stelt voorop dat het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I van deze categorie en artikel 2 onderdeel A van de bijlage Besluit m.e.r. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Het betoog van de raad dat dit afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan is onjuist. De Afdeling wijst er daarbij verder op dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat (vergelijk de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

Dat de omvang van een activiteit onder de geldende drempelwaarden ligt, doet er niet aan af dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling dient plaats te vinden. De gemeenteraad dient zijn standpunt hieromtrent deugdelijk te motiveren. In aanvulling op de plantoelichting, waaruit de Afdeling begrijpt dat de wijziging van het materiële gebruik van het perceel niet zodanig is dat daardoor belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, heeft de raad ter zitting toegelicht dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan kan worden geconcludeerd dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Praxis heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

Voor zover dit betoog, met inachtneming van artikel 8:69a van de Awb (vergelijk de uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722) zou kunnen leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het betrekken van die initiatieven tot een andere uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling zou leiden. Het betoog faalt.

Uitspraak in het geding tussen:

1. *IJsseloord 2 Projectontwikkeling B.V.*, gevestigd te Arnhem, (hierna: IJsseloord),
2. *Bauhaus AG*, zetelhoudende te Belp, Zwitserland, *Bauhaus AG*, zetelhoudende te Mannheim, Duitsland en *Demp Projecten Arnhem B.V.*, gevestigd te Arnhem, (hierna tezamen en in enkelvoud: Bauhaus),
3. *Van Neerbos Bouwmarkten B.V.* en *VNB Real Estate B.V.*, beide gevestigd te Vlaardingen, en [appellant sub 3A], wonend te Arnhem, (hierna: Neerbos en anderen);
4. *Praxis Vastgoed B.V.* en *Praxis Doe-het-Zelf Center B.V.*, beide gevestigd te Amsterdam, (hierna tezamen en in enkelvoud: Praxis),
appellanten,
en
1. de raad van de gemeente Duiven,
2. het college van burgemeester en wethouders van Duiven,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Hornbach Duiven" vastgesteld.

Bij besluit van 15 december 2015 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een winkelvestiging met drive-in van de Hornbach op het perceel Nieuwgraaf 18 te Duiven.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Tegen het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit van het college tot het verlenen van de omgevingsvergunning hebben IJsseloord, Bauhaus, Praxis en Neerbos en anderen beroep ingesteld.

Het college en de raad hebben een verweerschrift ingediend.

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hornbach Real Estate Duiven B.V. heeft desgevraagd een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

IJsseloord, Praxis, Bauhaus, Neerbos en anderen, het college en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2016, waar (...; red.).

*Overwegingen**De besluiten*

1. Hornbach is voornemens om op het perceel Nieuwgraaf 18 – dat op het bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf ligt – een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in te openen. Het bestemmingsplan voorziet derhalve op dit perceel bij recht in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in. Voorts voorziet het bestemmingsplan in een uitweg en een wijziging van de bestemmingsgrens en het bouwvlak.

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

3. IJsseloord, Bauhaus, Praxis en Neerbos en anderen zijn tegen de komst van een bouwmarkt en een tuincentrum ter plaatse. Hun beroep is daarom gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - bouwmarkt en tuincentrum" alsmede tegen de omgevingsvergunning, voor zover daarmee is voorzien in een bouwmarkt en een tuincentrum.

Toetsingskader bestemmingsplan

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

Intrekking

5. Ter zitting heeft de raad zijn verweer dat het beroep van Praxis, voor zover dat is ingesteld door Praxis Vastgoed B.V., niet-ontvankelijk is, ingetrokken.

6. Ter zitting heeft de raad zijn verweer dat Praxis artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de awb) moet worden tegengeworpen in verband met het betoog omtrent de verkeersafwikkeling in en om het plangebied ingetrokken.

7. Ter zitting heeft Praxis het betoog dat bij de berekening van de verkeersgeneratie niet is gekeken naar de verkeersintensiteit in de weekenden ingetrokken.

*Ontvankelijkheid**Bauhaus*

8. De raad heeft ter zitting de ontvankelijkheid van het beroep van Bauhaus betwist, omdat zij volgens de raad niet langer een rechtstreeks belang heeft bij de bestreden besluiten.

8.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

8.2. Over het concurrentiebelang van Bauhaus overweegt de Afdeling dat volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007BA0085), degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende is. Bij bestemmingsplannen is het concurrentiebelang van een onderneming slechts rechtstreeks betrokken bij het besluit indien deze in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Bauhaus betoogt terecht dat ook potentiële concurrenten als belanghebbende kunnen worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan.

8.3. Niet in geschil is dat thans geen filiaal van Bauhaus in het verzorgingsgebied van de voorziene bouwmarkt met tuincentrum aanwezig is. Bauhaus heeft desgevraagd toegelicht dat zij op 25 februari 2014 het perceel Meander 20 op het bedrijventerrein IJsseloord 2 heeft aangekocht teneinde aldaar een filiaal van Bauhaus te vestigen en dat daartoe op 29 augustus 2014, met toepassing van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid, een omgevingsvergunning is verleend door het college van burgemeester en wethouders van Arnhem. Deze omgevingsvergunning is echter

naar aanleiding van een aantal bezwaren, alsnog bij besluit van 13 juli 2015 geweigerd. Het beroep van Bauhaus tegen dit besluit is op 12 mei 2016 ongegrond verklaard. Bauhaus heeft desgevraagd toegelicht dat zij om haar moverende redenen (waaronder de vaststelling van het voorliggende bestemmingsplan) in deze beslissing van de rechtbank heeft berust en daartegen geen hoger beroep heeft ingesteld. Gelet hierop en nu niet is gebleken van andere concrete activiteiten waaruit kan worden afgeleid dat nog steeds het voorneemen bestaat om op het perceel Meander 20 een Bauhaus te vestigen is de Afdeling van oordeel dat Bauhaus weliswaar belanghebbende was ten tijde van het instellen van het beroep, maar dat het belang van Bauhaus bij het beroep tegen de bestreden besluiten is komen te vervallen.

8.4. Voor zover Bauhaus, onder verwijzing naar haar correspondentie met IJsseloord, heeft aangevoerd dat zij ook om andere redenen een rechtstreeks belang bij de bestreden besluiten heeft, omdat zij overleg voert met IJsseloord omtrent de vestiging van een Bauhaus elders op het bedrijventerrein IJsseloord 2, overweegt de Afdeling dat het voeren van overleg een onvoldoende concreet en actueel belang met zich brengt om haar als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb aan te merken, nog daargelaten de omstandigheid dat dit overleg pas na afloop van de beroepstermijn is aangevangen. Voor zover Bauhaus in dit verband verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:235, overweegt de Afdeling dat in die uitspraak reeds voorafgaand aan de vaststelling van het desbetreffende bestemmingsplan intentieovereenkomsten waren gesloten omtrent de aankoop en de ontwikkeling van gronden. Het betoog faalt.

8.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van Bauhaus niet-ontvankelijk.

Goede procesorde
(...)

Bestemmingsplan
Formele aspecten

Terinzagelegging en toesturen aanvullende stukken

10. Praxis betoogt dat zij voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze nader toe te lichten op de vergadering van de raadscommissie op 24 november 2015. Uit de conceptnota van

zienswijzen die op de website van de gemeente was geplaatst, kon volgens Praxis worden afgeleid dat na afloop van de zienswijzentermijn een aantal aanvullende onderzoeken en nota's was opgesteld. Deze aanvullende stukken zijn volgens Praxis in strijd met artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb niet voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan terinzage gelegd dan wel ten onrechte desgevraagd niet aan haar toegezonden. Zij stelt hierdoor niet in staat te zijn geweest de aanvullende stukken te betrekken bij haar toelichting op haar zienswijze tijdens de bewuste vergadering van de raadscommissie. De raad was daardoor niet op de hoogte van de meest actuele stand van zaken ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, terwijl dat volgens Praxis gelet op de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4536 wel noodzakelijk is. Desgevraagd heeft Praxis ter zitting toegelicht dat het haar in dit verband niet gaat om de conceptnota van zienswijzen, maar om de aanvullende onderzoeken en nota's die blijkens de conceptnota van zienswijzen waren opgesteld met betrekking tot onder meer de externe veiligheid en de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998).

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat, gelet op het concurrentiebelang van Praxis, de stukken die volgens Praxis niet terinzage zijn gelegd, betrekking hebben op materiële normen die kennelijk niet strekken tot de bescherming van de belangen van Praxis. Gelet op artikel 8:69a van de Awb kan het betoog van Praxis volgens de raad dan ook niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

10.2. Artikel 3:2 van de Awb luidt: "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:11, eerste lid, luidt: "Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, terinzage."

Het vierde lid luidt: "De stukken liggen terinzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn."

Artikel 3:14, eerste lid, luidt: "Het bestuursorgaan vult de terinzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens."

Artikel 3:16, eerste lid, luidt: "De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen [...] bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald."

10.3. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degenen die zich daarop beroept.

10.4. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

10.4.1. Artikel 3:11 van de Awb ziet erop dat de op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken met dat ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. De door Praxis gestelde schending van de artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb kan in het kader van de toepassing van art. 8:69a Awb niet los worden gezien van het beschermingsbereik van de inhoud van de externe veiligheidsnormen ten aanzien waarvan Praxis eventuele aanvullende bezwaren had willen aanvoeren. De Afdeling stelt vast dat het beleid en de regelgeving ten aanzien van de externe veiligheid ertoe strekken om te voorkomen dat functies met risico's voor de externe veiligheid beperkt worden in de bedrijfsvoering door gevoelige bestemmingen en dat omgekeerd deze gevoelige bestemmingen beschermd worden tegen dergelijke risico's.

10.5. Het belang van Praxis is erin gelegen dat zij gevrijwaard blijft van een nieuwe bouwmarkt in haar verzorgingsgebied en van de nadelige gevolgen daarvan voor haar ondernemersklimaat op het perceel Nieuwgraaf 42. De voorziene bouwmarkt met tuincentrum op het perceel Nieuwgraaf 18 betreft geen functie die externe veiligheidsrisico's met zich brengt voor de naastgelegen vestiging van Praxis op het perceel Nieuwgraaf 42. Bezwaren van Praxis omtrent de veiligheidsrisico's in het plangebied vanwege een nabijgelegen tankstation dat buiten het plangebied op het perceel Nieuwgraaf 28 ligt, kunnen op grond van het relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding de inhoudelijke bespreking van het betoog dat aanvullende stukken met be-

trekking tot de externe veiligheid ten onrechte niet met bij de bestreden besluiten ter inzage zijn gelegd en haar ten onrechte desgevraagd niet zijn toegestuurd, achterwege te laten. Dit geldt eveneens voor de inhoudelijke gronden die Praxis in verband met de externe veiligheid aanvoert.

De Afdeling komt gelet op het vorenstaande en onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1884, tot eenzelfde conclusie ten aanzien van het betoog dat aanvullende stukken met betrekking tot de Nbw 1998 ten onrechte niet met de bestreden besluiten ter inzage zijn gelegd en desgevraagd niet aan haar zijn toegestuurd, alsmede ten aanzien van de inhoudelijke gronden die in verband met de Nbw 1998 zijn aangevoerd.

10.6. Praxis heeft in verband met haar beroepsgrond over de Nbw 1998 een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel door te betogen dat indien zij wenst uit te breiden haar, gelet op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden, kort gezegd kan worden tegengeworpen dat daarvoor onvoldoende depositieruimte en/of ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, heeft geoordeeld kan een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. Nu in het onderhavige geval echter niet gebleken is van concrete uitbreidingsplannen van Praxis kan naar het oordeel van de Afdeling reeds daarom geen vergelijking worden gemaakt met de voorliggende situatie. Nu het beroep van Praxis op het gelijkheidsbeginsel faalt, kan dit beroep niet leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. Het betoog faalt.

Verkeer

(...)

Inhoudelijke gronden

(vormvrije) M.e.r.-beoordeling

13. Praxis stelt dat het plan voorziet in een activiteit als bedoeld in kolom I, categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en dat aan de hand van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling moet worden beoordeeld of de desbetreffende activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De vorm-

vrije m.e.r.-beoordeling die volgens de raad is geïntegreerd in de plantoelichting, voldoet volgens Praxis niet aan de daaraan te stellen eisen in de EEG-richtlijn. Zo zijn de cumulatieve effecten van de initiatieven op het bedrijventerrein IJsseloord II voor de oprichting van drie bouwmarkten daarbij niet betrokken.

13.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat de beantwoording van de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage afhankelijk is van de vraag of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. In de plantoelichting wordt ingegaan op alle relevante materiële aspecten en daaruit kan worden afgeleid dat het plan geen belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben, aldus de raad.

13.2. Artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt: "Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

Het vierde lid luidt: "Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt."

13.3. Artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage luidt: "Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet (lees: de Wet milieubeheer) worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...]."

Het derde lid luidt: "Als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid."

Het vierde lid luidt: "Als besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de wet worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven."

Het vijfde lid luidt: "[...]. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

a. in zodanige gevallen en

b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. [...]"

Ingevolge artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage wordt in de bijlage onder wijziging verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

In categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen 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 een oppervlakte van 100 ha of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

13.4. De Afdeling stelt voorop dat het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en artikel 2 onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Het betoog van de raad dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom

I, van categorie 11.2, van onderdeel D, van de bijlage bij het besluit milieueffectrapportage afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, is onjuist. De Afdeling wijst er daarbij verder op dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat (vgl. de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

13.5. Het bestemmingsplan voorziet in de herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein waarop thans drie bedrijfsgebouwen staan, omringd door parkeerplaatsen. Met inachtneming daarvan en de omstandigheid dat wordt voorzien in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in met een gezamenlijk bvo van 20.215 m², stelt Praxis naar het oordeel van de Afdeling terecht dat wordt voorzien in een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

13.6. Niet in geschil is dat niet wordt voldaan aan de drempelwaarde als bedoeld in kolom 2, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 brengt de enkele omstandigheid dat de activiteit is opgenomen in kolom I van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage, van het Besluit milieueffectrapportage, gelet op artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage met zich dat de raad aan de hand van de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling dient te beoordelen of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en of toepassing van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer daarom achterwege kan blijven, de zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling. Dat de omvang van een activiteit onder de geldende grenswaarden ligt, doet daar niet aan af.

13.6.1. Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage blijkt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer zich ervan moeten vergewissen of een activiteit die beneden de voor de

m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De raad dient zijn standpunt hieromtrent deugdelijk te motiveren. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting wordt onder verwijzing naar hoofdstuk 4 van de plantoelichting geconcludeerd dat de voorgenomen activiteit niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject dat aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De Afdeling begrijpt deze motivering van de raad in de plantoelichting aldus dat de wijziging van het materiële gebruik van het perceel niet zodanig is dat daardoor belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De raad heeft daarbij ter zitting toegelicht dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan kan worden geconcludeerd dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Praxis heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Daarvoor acht de Afdeling de enkele stelling van Praxis dat de selectiecriteria van bijlage III bij de EEG-richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling niet bij deze beoordeling zijn betrokken, wat daar ook van zij, onvoldoende. Voor zover Praxis ter onderbouwing van deze stelling in haar nadere stuk van 14 september 2016 nog heeft aangevoerd dat bij de beoordeling geen rekening is gehouden met cumulatie van de gevolgen van de initiatieven op het bedrijventerrein IJsseloord II, overweegt de Afdeling het volgende. Voor zover dit betoog, met inachtneming van artikel 8:69a van de Awb (vergelijk de uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722) en hetgeen hieromtrent reeds in 10.5 en 10.6 is overwogen, zou kunnen leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het betrekken van die initiatieven tot een andere uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling zou leiden. Het betoog faalt.

Ladder duurzame verstedelijking
(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Bauhaus AG, zetelhoudende te Belp, Zwitserland, Bauhaus AG, zetelhoudende te Mannheim, Duitsland en Demp Projecten Arnhem B.V. niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van IJsseloord 2 Projectontwikkeling B.V., het beroep van Van Neerbos Bouwmarkten B.V. en anderen en het beroep van Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-Zelf Center B.V. ongegrond;

III. veroordeelt de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Duiven tezamen tot vergoeding van bij 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 € 2415,00 (zegge: vierentwintighonderdvijftien euro), waarvan € 990,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

IV. gelast dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Duiven tezamen aan Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-Zelf Center B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

NOOT

In deze annotatie ga ik uitsluitend in op de beroepsgrond in verband met de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling. In verband met het bestemmingsplan zijn ook andere interessante aspecten aan de orde, zoals de ladder voor duurzame verstedelijking en parkeren. In deze uitspraak wordt nog eens uitgelegd hoe moet worden vastgesteld of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, waarvoor, ongeacht de omvang ervan, een m.e.r.-beoordeling moet worden gedaan. Hiervoor wordt dus enkel naar kolom 1 van categorie D 11.2 gekeken. Wel geldt daarvoor letterlijk interpretatieruimte, ook als het gaat om een wijziging van een dergelijk project. En die wordt in de praktijk volop benut, meestal in combinatie met een kruimelgeval van artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Immers als sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, is van een 'kruimel' niet

langer sprake en zal de uniforme voorbereidingsprocedure (in plaats van de reguliere Wabo-) procedure moeten worden doorlopen (artikel 5, zesde lid, Bor; zie ook mijn annotatie in «JM» 2016/43).

Dat onder de (indicatieve) drempelwaarden van kolom 2 van categorie D11.2 wordt gebleven is enkel relevant voor de vraag welke procedure de m.e.r.-beoordeling doorloopt: eronder is het de vormvrije en erboven dient de formele m.e.r.-beoordeling van 7.16 tot en met 7.19 Wm te worden doorlopen. Voor de inhoud van de m.e.r.-beoordeling zou dit geen verschil moeten maken. In beide gevallen wordt getoetst aan de criteria van Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn. Toch maakt het in de praktijk wel degelijk verschil of sprake is van een vormvrije m.e.r.-beoordeling, die ook wel de vergewisplicht wordt genoemd, of de formele. In het eerste geval wordt de m.e.r.-beoordeling meer 'weggeschreven' dan in het geval een apart m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt genomen.

Voor mijn gevoel komt de gemeenteraad in casu wel erg makkelijk weg met de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Voor zover de plantoelichting niet duidelijk genoeg is, voldoet de toelichting ter zitting. Terwijl uit de door de Afdeling bestuursrecht aangehaalde uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 ook volgt dat het alleen verwijzen naar verrichte sectorale onderzoeken niet als vormvrije m.e.r.-beoordeling wordt gezien (zie ook A.M. Wagenmakers in «JM» 2015/23). Saillant detail, deze uitspraak ging over eenzelfde geding tussen Hornbach en Praxis, maar dan in Arnhem. In paragraaf 4.11 van de toelichting van het bestemmingsplan 'Hornbach Duiven', wordt evenzeer, maar nu mogelijk iets explicieter als 'm.e.r.-beoordeling', verwezen naar de uitkomsten van de sectorale onderzoeken. En juist dat was in de uitspraak van 2014 niet voldoende (r.o. 20.4). Ik vind het verschil in uitkomst onverklaarbaar en al helemaal weinig transparant dat een toelichting op de zitting kennelijk het verschil heeft gemaakt. Op die manier is geen sprake van een voorafgaande afweging van het milieubelang. In dit soort situaties zal appelland van betere huize moeten komen om zelf aan te tonen dat wel sprake is van belangrijke, nadelige milieugevolgen. Van een professionele partij kan dit misschien worden verlangd, maar kan dit worden verlangd van een burger?

Met inwerkingtreding van de Implementatiewet herziening m.e.r.-richtlijn (Stb. 2017/30) zou van een versteviging van (met name) de vormvrije m.e.r.-beoordeling sprake kunnen zijn. Zie hiervoor ook mijn publicatie 'De nieuwe regels voor milieueffectrapportage als gevolg van de gewijzigde project-m.e.r.-richtlijn: meer kwaliteit en transparantie!', «JM» 2017 aflevering 3, p. 245-255. Mogelijk dat dit de koers van de Afdeling bijstuurt? Ik ben overigens wel blij dat de Afdeling herhaalt dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat (vergelijk de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907). Dit kan voor de praktijk niet vaak genoeg herhaald worden.

S.M. van Velsen

Natuur

66

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
29 maart 2017, nr. 201606041/1/R2,
ECLI:NL:RVS:2017:847
(mr. Hagen, mr. Van den Broek, mr. Daalder)
Noot J.M.I.J. Zijlmans

Instandhoudingsdoelstellingen. Draagkracht Natura 2000-gebied. Bindende betekenis. Verplichte kwantificering doelen. Mitigerende maatregelen. Licht. Geluid. Stikstofdepositie. Zwarte specht. Leefgebied. Camping.

[Nbw 1998 art. 19d e.v.]

Appellanten hebben beroep ingesteld tegen de verlening van een artikel 19d Nbw 1998-vergunning voor de uitbreiding van een camping binnen en buiten het Natura 2000-gebied de Veluwe. Omdat het bestreden besluit voor 1 januari 2017 – de datum van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wn) – is genomen, wordt het geschil beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht, de Nbw 1998.

Appellanten betogen dat bij de verlening van de vergunning ten onrechte ervan is uitgegaan dat de populatie broedparen van de zwarte specht stabiel is en dat in de huidige situatie het aantal broedparen van de zwarte specht ongeveer even groot is als het aantal dat is vermeld in de instandhoudingsdoelstelling. Daarnaast betogen zij dat uitsluitend is gekeken naar de afname van het leefgebied in oppervlakte in verhouding tot het totale leefgebied van de zwarte specht. Volgens appellanten is ten onrechte niet beoordeeld of de afname van het leefgebied ertoe leidt dat de instandhoudingsdoelstelling voor de zwarte specht niet wordt behaald. De Afdeling oordeelt dat een Natura 2000-gebied toch kan voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied indien minder vogels aanwezig zijn dan genoemd in de instandhoudingsdoelstelling voor deze vogelsoort. Het gaat er om dat ondanks de gevolgen voor de omvang en kwaliteit van het leefgebied het gebied voldoende draagkracht behoudt voor het in de doelstelling genoemde aantal. Aan de aantallen genoemd in de instandhoudingsdoelstelling komt volgens de Afdeling geen bindende betekenis toe. Ook de overige betogen met betrekking tot de mitigerende maatregelen, licht, geluid en stikstofdepositie falen. De beroepen worden ongegrond verklaard.

Uitspraak in het geding tussen: [appellant A] en anderen, allen wonend dan wel gevestigd te [woonplaats], en het college van gedeputeerde staten van Gelderland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2016 heeft het college aan [camping] een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de uitbreiding van een camping aan de [locatie] in [plaats].

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. [appellant A] en anderen hebben nadere stukken ingediend.