

# ECLI:NL:RVS:2023:2586

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-07-2023
Datum publicatie	05-07-2023
Zaaknummer	202107456/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 14 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Uden, nu Maashorst aan Stichting Circuit Scheiweg een omgevingsvergunning verleend voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied 2017" voor het gebruiken van een terrein op het perceel Scheiweg ongenummerd te Volkel voor motorcrossactiviteiten voor een periode van 10 jaar. Stichting Circuit Scheiweg heeft het terrein in 1993 aangekocht om motorcrosswedstrijden te houden en te trainen. Het terrein met het circuit is ongeveer 2,45 hectare groot. Tot 2010 zijn incidentele motorcrossevenementen gehouden die zijn vergund met een evenementenvergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening. Op 29 december 2010 heeft het college een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend, waarin toestemming is gegeven om gedurende vijf jaar wekelijkse trainingen en twee wedstrijden per jaar te houden. De trainingen zijn in juli 2014 gestaakt vanwege strijd met het toen ter plaatse geldende bestemmingsplan. Stichting Circuit Scheiweg is van plan om de motorcrossactiviteiten op het terrein - dat feitelijk nog als circuit is ingericht - te hervatten.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2023/7556 JOM 2023/315
--------------	--

## Uitspraak

202107456/1/R1.

Datum uitspraak: 5 juli 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Circuit Scheiweg, gevestigd te Volkel,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 8 oktober 2021 in zaak nrs. 20/779 en 20/862 in het geding tussen:

1. [partij sub 1A] en [partij sub 1B] (hierna samen en in enkelvoud: [partij sub 1]),

2. [partij sub 2],

en

het college van burgemeester en wethouders van Uden, nu Maashorst.

#### Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2018 heeft het college aan Stichting Circuit Scheiweg een omgevingsvergunning verleend voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied 2017" voor het gebruiken van een terrein op het perceel Scheiweg ongenummerd te Volkel voor motorcrossactiviteiten voor een periode van 10 jaar.

Bij besluit van 11 februari 2020 heeft het college onder meer het door [partij sub 1] en [partij sub 2] daartegen gemaakte bezwaar, in afwijking van het advies van de Onafhankelijke commissie bezwaarschriften, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 oktober 2021 heeft de rechtbank de door [partij sub 1] en [partij sub 2] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 11 februari 2020 vernietigd, het besluit van 14 november 2018 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Stichting Circuit Scheiweg hoger beroep ingesteld.

[partij sub 1] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 6 juni 2023, waar Stichting Circuit Scheiweg, vertegenwoordigd door [gemachtigden] bijgestaan door mr. J. Schrijnemaekers, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.J. Schut, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting [partij sub 1A] en [partij sub 1B], bijgestaan door mr. M. van Hoorne, en [partij sub 2], vertegenwoordigd door mr. E.H.E.J. Wijnen, advocaat te Tilburg, als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. Stichting Circuit Scheiweg heeft het terrein in 1993 aangekocht om motorcrosswedstrijden te houden en te trainen. Het terrein met het circuit is ongeveer 2,45 hectare groot. Tot 2010 zijn incidentele motorcrossevenementen gehouden die zijn vergund met een evenementenvergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening. Op 29 december 2010 heeft het college een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend, waarin toestemming is gegeven om gedurende vijf jaar wekelijkse trainingen en twee wedstrijden per jaar te houden. De trainingen zijn in juli 2014 gestaakt vanwege strijd met het toen ter plaatse geldende bestemmingsplan. Stichting Circuit Scheiweg is van plan om de motorcrossactiviteiten op het terrein - dat feitelijk nog als circuit is ingericht - te hervatten.

2. Bij besluit van 1 juni 2016 heeft het college de door Stichting Circuit Scheiweg gevraagde omgevingsvergunning voor het tijdelijk in gebruik nemen van het terrein ten behoeve van motorcrossactiviteiten geweigerd. Het college stelde niet bevoegd te zijn om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) in samenhang gelezen met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) de omgevingsvergunning te verlenen. Bij uitspraak van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1063, heeft de Afdeling dat besluit vernietigd. Daartoe heeft de Afdeling, kort weergegeven, overwogen dat uit de tekst van artikel 4, aanhef en elfde lid, van bijlage II van het Bor volgt dat voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik voor een periode van tien jaar een vergunning kan worden verleend en dat deze periode aanvangt bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning en niet op het moment waarop het strijdige gebruik feitelijk is begonnen. Omdat voor het strijdig gebruik van het perceel ten behoeve van motorcrossactiviteiten niet eerder een tijdelijke vergunning is verleend, is de termijn van tien jaar nooit aangevangen.

3. Op 12 november 2018 heeft Stichting Circuit Scheiweg een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van het perceel ten behoeve van motorcrossactiviteiten voor een termijn van tien jaar. Het gaat om motorcrossactiviteiten gedurende maximaal 7 uur en 59 minuten per week (trainingen) en twee evenementen per jaar. Op grond van het geldende bestemmingsplan rust op het perceel de

bestemming "Agrarisch".

4. Bij besluit van 14 november 2018 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Deze is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor. Aan de vergunning zijn verschillende voorschriften verbonden. Bij besluit van 11 februari 2020 is de omgevingsvergunning in stand gelaten. Het college stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een activiteit als is bedoeld in kolom 1 van categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). In kolom 1 is de aanleg, wijziging of uitbreiding van permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen genoemd. Volgens het college is geen sprake van een permanente racebaan, omdat het circuit planologisch niet permanent is bestemd voor motorcrossactiviteiten en er geen permanente vergunning is aangevraagd. Verder wijst het college voor de interpretatie van deze categorie uit de Europese richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 en richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (hierna: mer-richtlijn) op de guidance. Het gaat om de guidance van de Europese Commissie "Interpretation of definitions of project categories of annex I en II of the EIA Directive" (hierna: de guidance). Volgens het college blijkt uit de guidance dat de beoordeling van deze categorie afhankelijk is van de lengte van de racebaan of de locatie ervan. Omdat de lengte van de racebaan ruimschoots onder de lengte van de racebaan ligt die in de guidance wordt genoemd en de locatie niet in de buurt van een Natura 2000-gebied ligt, is er volgens het college geen sprake van een activiteit in de zin van het Besluit mer. Daarom verzet artikel 5, zesde lid van bijlage II van het Bor zich niet tegen de verlening van de gevraagde vergunning, zo stelt het college.

#### Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft - kort weergegeven - overwogen dat het college ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo. Volgens de rechtbank is de aangevraagde activiteit namelijk een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, zodat de uitzonderingsbepaling in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor aan de toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in de weg staat. Daarbij is de omvang van de activiteit niet van belang en is alleen de eerste kolom doorslaggevend, waarin de betreffende activiteit staat vermeld, zo heeft de rechtbank overwogen. De rechtbank heeft gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192. De rechtbank heeft daarnaast geoordeeld dat niet de feitelijke situatie, maar de planologische wijziging van het terrein maatgevend is. Een andere lezing zou betekenen dat planologisch strijdig gebruik dat met de omgevingsvergunning wordt gelegaliseerd, aan de mer-beoordelingsplicht wordt onttrokken en dat zou afbreuk doen aan de uitzondering van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor. In dat kader wijst zij op de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 26 maart 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1667.

#### Toetsingskader

6. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...]."

Artikel 2.12, eerste lid, luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...]."

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt: "Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor luidt: "Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer."

In onderdeel D, categorie 43, eerste kolom, is als activiteit vermeld: "De aanleg, wijziging of uitbreiding van permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen."

7. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

Hoger beroep

Ingetrokken beroepsgrond

8. Op de zitting heeft Stichting Circuit Scheiweg de beroepsgrond dat de rechtbank de omgevingsvergunning ten onrechte niet deels in stand heeft gelaten, namelijk voor het maximaal twee keer per jaar mogen organiseren van een evenement, ingetrokken.

Permanente racebaan

9. Stichting Circuit Scheiweg betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat geen sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Er is volgens haar geen sprake van een racebaan. In dit verband wijst zij ook op de guidance. Daaruit volgt volgens haar dat de beoordeling van de categorie afhankelijk is van de lengte van de racebaan en locatie. De lengte van de baan van dit circuit blijft ruimschoots onder de lengte die in de guidance wordt genoemd en het is ook geen locatie die gelet op natuurbelangen bescherming geniet. Onder verwijzing naar de rechtspraak over het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" stelt Stichting Circuit Scheiweg verder dat bij het bepalen van de activiteit mag worden gekeken naar de specifieke eigenschappen daarvan. Zo heeft de Afdeling in de uitspraak van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" in relatie tot de zogenoemde kruimelgevallenregeling verduidelijkt. Het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer hangt af van de omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en omvang van de wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Of een activiteit kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, is niet afhankelijk van het antwoord op de vraag of per saldo negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Stichting Circuit Scheiweg stelt dat eenzelfde lijn ook kan worden gevolgd bij de uitleg van de activiteit als genoemd in categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Verder is volgens Stichting Circuit Scheiweg sowieso geen sprake van een permanente racebaan. Er wordt hier namelijk een vergunning verleend voor de afwijking voor een periode van 10 jaar en dat is geen permanente planologische afwijking.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat hier sprake is van een racebaan en ook dat deze permanent is. Het perceel met het circuit is ongeveer 2,45 ha groot. Het motorcrosscircuit met omliggende gronden voor ondersteunende functies zoals

parkeren, is ongeveer 15 ha groot. De racebaan heeft een lengte van 1200 m. Als gevolg van de vergunning is het gebruik van de gronden voor een motorcrossterrein gedurende een periode van maximaal 10 jaar toegestaan. Daarbij wordt ten aanzien van de gebruiksintensiteit uitgegaan van motorcrossactiviteiten gedurende 7 uren en 59 minuten per week en twee wedstrijdweekenden per jaar. Gelet op de omvang en de aard van het circuit en de omvang en de aard van de daarop voorziene motorcrossactiviteiten moet dit als een racebaan worden gekwalificeerd. De tijdelijkheid van de vergunning en de omkeerbaarheid van de situatie doen niet af aan het feit dat gedurende 10 jaar dit gebruik als racebaan is toegestaan. Er is dan ook sprake van een permanente racebaan.

De verwijzing van Stichting Circuit Scheiweg naar de guidance leidt niet tot een ander oordeel. Dat document geeft geen duidelijke begrenzing aan bij welke omvang of ligging een activiteit als een permanente racebaan in deze categorie moet worden begrepen. In die guidance wordt namelijk alleen benoemd dat in één van de lidstaten een milieueffectbeoordeling als bedoeld in de mer-richtlijn verplicht is gesteld in het geval de racebaan een lengte heeft van 2 km of meer, en dat in die lidstaat een screening plaatsvindt als de racebaan in een beschermd gebied ligt. Anders dan Stichting Circuit Scheiweg betoogt, volgt uit die guidance dus niet dat alleen ingeval van een baanlengte van 2 km of meer of bij ligging in de nabijheid van een beschermd gebied sprake is van een permanente racebaan. Omdat over de uitleg van de hier vergunde activiteit naar het oordeel van de Afdeling in dit geval geen twijfel bestaat, ziet de Afdeling alleen al daarom geen reden om aan te sluiten bij de jurisprudentie over het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject".

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank voor de bepaling of sprake is van een activiteit als is bedoeld in kolom 1 van categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, terecht betekenis toegekend aan de bestaande situatie. Als referentiesituatie moet de feitelijk bestaande situatie worden genomen, die ook juridisch planologisch legaal moet zijn. Vergelijk onder meer de uitspraak van 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1702. Een andere lezing van artikel 5, zesde lid van bijlage II van het Bor zou, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, kunnen betekenen dat planologisch illegaal handelen dat met de tijdelijke omgevingsvergunning wordt gelegaliseerd, aan de mer-beoordelingsplicht wordt onttrokken. En dat zou de uitzondering van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor inhoudsloos maken. In dit geval rust op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan op de percelen de bestemming "Agrarisch". Het motorcrosscircuit en het gebruik daarvan zijn in strijd met dit bestemmingsplan. De gevraagde omgevingsvergunning is het eerste besluit dat zowel de inrichting van het perceel als een motorcrossterrein als het gebruik ervan planologisch toestaat. Oftewel, deze vergunning maakt de aanleg van een permanente racebaan voor gemotoriseerde voertuigen mogelijk als is bedoeld in kolom 1 van de genoemde categorie 43.

9.3. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 43 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Project in de zin van de mer-richtlijn

10. Stichting Circuit Scheiweg voert aan dat de mer-richtlijn hier niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een "project" als bedoeld in die richtlijn. Ter onderbouwing daarvan wijst zij op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 maart 2011, ECLI:EU:2011:154 en van 19 april 2012, ECLI:EU:2012:225, en op uitspraken van de Afdeling van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2822, en van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9553. Daaruit volgt dat het moet gaan om werken of ingrepen die de materiële toestand veranderen en dat activiteiten zonder fysieke ingreep op de omgeving daarom niet zijn aan te merken als project. Het tijdelijk vergunnen van het circuit leidt niet tot een wijziging in een materiële toestand. Omdat geen sprake is van een project in de zin van de mer-richtlijn, is er volgens haar ook geen sprake van een activiteit die is aangewezen in de bijlage bij het Besluit mer.

10.1. Zoals de Afdeling eerder al heeft overwogen in de uitspraak van 6 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:622, is pas sprake van een project in de zin van de mer-richtlijn als er werken of ingrepen plaatsvinden die de materiële toestand van de plaats veranderen, waarvoor een reële fysieke ingreep is vereist. De Afdeling heeft hiervoor overwogen dat voor de referentiesituatie moet worden uitgegaan van de feitelijk bestaande en ook planologische legale situatie. Het hier feitelijk al

aangelegde motorcrosscircuit kan niet als referentiesituatie dienen, omdat dat planologisch niet was toegestaan. In dat licht maakt de vergunning dus ook de planologische aanleg van het circuit mogelijk en moet die aanleg worden gezien als een project in de zin van de mer-richtlijn.

Voor de volledigheid overweegt de Afdeling nog dat de mer-richtlijn er niet aan in de weg staat dat in de bijlage bij het Besluit mer ook activiteiten worden aangewezen waarbij er geen reële fysieke ingreep is vereist. De stelling van Stichting Circuit Scheiweg dat als er geen sprake is van een project in de zin van de mer-richtlijn, er ook geen sprake is van een activiteit als is bedoeld in de bijlage bij het Besluit mer kan dan ook niet worden gevolgd.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning milieu

11. Stichting Circuit Scheiweg betoogt dat niet gevreesd hoeft te worden voor het ontwijken van een eventuele mer-beoordeling, omdat voor de exploitatie van het motorcrosssterrein ook een omgevingsvergunning milieu op grond van de Wabo nodig is en in dat kader een beoordeling zal plaatsvinden.

11.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de omstandigheid dat nog een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu moet worden aangevraagd, in welk verband een mer-beoordeling is vereist, niet leidt tot een andere uitleg van de voorwaarden voor verlening van de gevraagde omgevingsvergunning. Voor de vraag of artikel 5, zesde lid, in bijlage II bij het Bor van toepassing is, is alleen relevant of sprake is van een activiteit die is genoemd in kolom 1 van de onderdelen C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Omdat daarvan sprake is, was het college niet bevoegd om de gevraagde omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang gelezen met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor te verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

13. Het college hoeft geen proceskosten te betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. H.J.M. Besselink, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Dinleyici, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

w.g. Dinleyici

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2023

909