

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

9 april 2014, nr. 201203768/1/R3,
ECLI:NL:RVS:2014:780

(mr. Hoekstra, mr. Uylenburg, mr. Kamer)
Noot A. Wagenmakers

Bestemmingsplan. Plan-m.e.r. Vogels. Vleermuizen. Milieueffectrapport. Flora- en faunaonderzoek.

[Wm art. 1.1, 7.1; Awb art. 3:4, 3:46; SMB-Richtlijn; Ffw]

De gemeente Best heeft op 6 februari 2012 bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Best' vastgesteld en op 4 februari 2013 het plan gewijzigd vastgesteld. Het plan is hoofdzakelijk conserverend, maar maakt ook een nieuwe vestiging van een bouwmarkt, een hotel en ondergeschikte detailhandel in een bestaande groothandel mogelijk.

In het plan-MER is gebruik gemaakt van een eerder flora- en faunaonderzoek en is geconcludeerd dat de Flora- en faunawet de ontwikkelingen in het bestemmingsplan niet in de weg staat. Appellanten voeren aan dat ten aanzien van de beoogde nieuwbouwlocatie de onderzoeken ontoereikend en verouderd zouden zijn. Volgens de gemeenteraad staat de Flora- en faunawet niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg. In het onderzoeksrapport van 5 september 2010 is een verkennende inventarisatie gemaakt naar de aanwezigheid van vogels en vleermuizen op de nieuwbouwlocatie. Er zijn geen verblijfplaatsen en rustplaatsen van vogels en vleermuizen gevonden en in het rapport wordt geconcludeerd dat de locatie niet van waarde is voor vogels en vleermuizen. Tevens betwijfelen appellanten of de Nederlandse m.e.r.-regelgeving voldoet aan artikel 6, derde lid, van de Smb-richtlijn¹, nu deze volgens het Hof van Justitie in het arrest van 20 oktober 2011, C-474/10, Seaport e.a. noodzaakt tot het aanwijzen van een

1 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement aan de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

onafhankelijke instantie die over de inhoud van een MER (milieueffectrapport) dient te worden geraadpleegd.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak kan een bestemmingsplan niet worden vastgesteld, indien de gemeenteraad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Flora-en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In dit geval hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat de onderliggende onderzoeken verouderd zijn of dat deze dusdanig gebrekkig zijn, dat ze niet aan het besluit ten grondslag gelegd zouden mogen worden.

Appellanten hebben niet geconcretiseerd in welk opzicht de Nederlandse m.e.r.-regelgeving in strijd is met de Smb-richtlijn, zodat de Afdeling hier inhoudelijk niet nader op ingaat. De Afdeling wijst beide beroepsgronden af.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging MKB Best, gevestigd te Best,
 2. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Praxis), beide gevestigd te Amsterdam,
 3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid VNB Hasco B.V., gevestigd te Best, en andere,
 4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Horeca Groothandel Hagu B.V., gevestigd te Best, en andere,
- appellanten,
en
de raad van de gemeente Best,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 februari 2012, kenmerk 923/RUO/INT11-2747, heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Best" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben MKB Best, Praxis, Hasco, VNB Hasco en andere, en Horeca Groothandel Hagu en andere beroep ingesteld.

Bij besluit van 4 februari 2013, kenmerk PU13-01285 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Best" (hierna: het plan) gewijzigd vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en de besloten vennootschappen Metro Cash & Carry B.V. en Metro Properties B.V. (hierna in enkelvoud: de Makro) hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 september 2013, waar (...; red.)

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep van de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Hastoil B.V. en Micol B.V., gevestigd te Best respectievelijk Schijndel, tegen de besluiten van 6 februari 2012 en 4 februari 2013 afgesplitst en de behandeling hiervan voortgezet onder zaak nr. 201203768/7/R3.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Met het besluit van 4 februari 2013 heeft de raad beoogd het bij besluit van 6 februari 2012 vastgestelde plan te repareren. Daartoe zijn onder meer de planregels voor de vestiging van een bouwmarkt aan de Zandstraat 15 gewijzigd.

3. De Afdeling merkt het besluit van de raad van 4 februari 2013 aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), nu dit besluit beoogt te voorzien in het herstellen van een gebrek in het besluit van 6 februari 2012. Die besluiten voorzien in dezelfde planologische ontwikkeling. Verder is het besluit van 4 februari 2013 op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, dienen de beroepen te worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 4 februari 2013. De Afdeling zal het plan zoals vastgesteld bij het besluit van 4 februari 2013 als eerste beoordelen.

4. Het plan voorziet in een actualisatie van het planologische regime voor de in de gemeente Best gelegen bedrijventerreinen 't Zand, Breeven, Heide en T-Best Noord. Het bestemmingsplan is hoofdzakelijk consoliderend van aard. Als nieuwe ontwikkeling is beoogd te voorzien in de vestiging van een nieuwe bouwmarkt van Hornbach aan de Zandstraat 15. Ook voorziet het plan in onder-

geschikte detailhandel in de bestaande vestiging van Makro op het perceel Brem 4 en in een hotel-ontwikkeling op de hoek van de I.B.C.-weg en de Eindhovenseweg-Zuid.

Ontvankelijkheid van het beroep van MKB Best 5. De raad heeft ter zitting de ontvankelijkheid van het beroep van MKB Best betwist omdat deze geen zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpplan.

5.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 3 augustus 2011 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht eindigde derhalve op 13 september 2011.

MKB Best heeft geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

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 alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die tegen het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Het beroep van MKB Best is gericht tegen artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels.

5.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de voor "Bedrijf - Groothandel" aangewezen gronden bestemd voor:

a. groothandel;

b. detailhandel aan particulieren, ondergeschikt aan het bepaalde onder a.

Dit artikellid is gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan. Ingevolge artikel 10 van de regels van het ontwerpplan waren de genoemde gronden bestemd voor groothandelsbedrijven en volumineuze detailhandel, alsmede kantoorruimten ten behoeve van die groothandelsbedrijven en volumineuze detailhandel. Gelet hierop valt niet uit te sluiten dat MKB Best door de gewijzigde vaststelling van de planregels op dit punt in een nadeliger positie is gebracht ten opzichte van het ontwerpplan, zodat haar redelijkerwijze niet kan worden verweten dat zij hiertegen geen zienswijze

naar voren heeft gebracht. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Het beroep van MKB Best

6. MKB Best betoogt dat de raad ten onrechte artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels gewijzigd heeft vastgesteld. Hij voert aan dat het plan daarmee ten onrechte detailhandel mogelijk maakt in de vestiging van Makro op het perceel Brem 4. Door deze bepaling is onder meer de bestaande praktijk, waarbij detaillisten hun aankopen bij Makro ook voor eigen gebruik aanwenden, expliciet toegestaan. Dit was volgens haar onder het vorige bestemmingsplan niet toegestaan. Verder is het toestaan van de detailhandel in strijd met het uitgangspunt in de gemeentelijke beleidsnotitie "Detailhandel op bedrijventerreinen 2006" (hierna: de Beleidsnotitie) dat het uitoefenen van detailhandel vanuit een fysieke winkelunit op bedrijventerreinen in principe wordt tegengegaan. De in de Beleidsnotitie genoemde uitzonderingen op deze regel doen zich volgens MKB Best hier niet voor.

MKB Best betoogt dat het toelaten van de detailhandel tot verdringing van andere detaillisten zal leiden, als gevolg waarvan het voorzieningsniveau voor de inwoners van de gemeente Best zodanig zal zakken dat zij niet langer op aanvaardbare afstand van hun woningen inkopen zullen kunnen doen. Volgens MKB Best is ten onrechte geen distributieplanologisch onderzoek (hierna: dpo) uitgevoerd. Zij heeft ten slotte nog aangevoerd dat de planregeling tot een grote toename van de verkeer- en parkeerdruk ter plaatse zal leiden.

6.1. Op de verbeelding heeft het perceel Brem 4 de bestemming "Bedrijf - Groothandel". Zoals hiervoor is overwogen zijn de gronden met deze bestemming ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels bestemd voor: a. groothandel en b. detailhandel aan particulieren, ondergeschikt aan het bepaalde onder a.

6.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.42 van de planregels, wordt onder groothandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan wederverkopers, dan wel aan bedrijven of instellingen, die deze goederen in een door hen gedreven onderneming aanwenden.

Ingevolge lid 1.32 wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), verkopen,

verhuren en leveren van goederen aan personen die die goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in verschillende soorten detailhandel.

6.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat hij niet aan de Beleidsnotitie is gebonden omdat deze door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld en bovendien slechts beoogt een afwegingskader te bieden voor gevallen waarin bepalingen in bestemmingsplannen onvoldoende houvast bieden om, bijvoorbeeld in het kader van handhaving, concrete gevallen goed te kunnen beoordelen. De raad stelt zich voorts op het standpunt dat als de Beleidsnotitie al van toepassing zou zijn, hij daarvan op goede gronden is afgeweken. Daartoe wijst hij erop dat de Makro al heel lang ter plaatse is gevestigd en de bedrijfsvoering in die tijd niet is gewijzigd. Volgens de raad is gebleken noch aangetoond dat de aanwezigheid van de Makro leidt tot zodanige verdringingseffecten dat sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau van de inwoners van Best. Het verrichten van een dpo is volgens de raad dan ook niet noodzakelijk.

6.4. Voor zover MKB Best zich beroept op hetgeen het voorheen geldende bestemmingsplan ter plaatse mogelijk maakt, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen.

Met betrekking tot de binding van de raad aan de Beleidsnotitie overweegt de Afdeling dat, nu de raad in de toelichting op het plan naar die notitie heeft verwezen, ervan moet worden uitgegaan dat hij deze bij de vaststelling van het plan heeft willen betrekken.

Ter zitting heeft de raad verklaard dat de Beleidsnotitie slechts bedoeld is voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van nieuw te vestigen detailhandel op bedrijventerreinen. Volgens de raad komt de Makro weliswaar niet overeen met de soorten detailhandel die volgens de Beleidsnotitie op een bedrijventerrein bij uitzondering wel toelaatbaar zijn, maar is de Makro daarmee zodanig vergelijkbaar, dat dit beleid aan de aanwezigheid daarvan op het bedrijventerrein niet in de weg staat.

Vast staat dat de Makro vanaf 1970 ter plaatse gevestigd is, zodat de Beleidsnotitie hier in beginsel niet op van toepassing is. In de Beleidsnotitie is voorts op het uitgangspunt dat detailhandel op bedrijventerreinen in principe wordt tegengegaan, onder meer een uitzondering gemaakt voor detailhandel in goederen die naar aard en omvang niet passend zijn in de winkelconcentratiegebieden in de gemeente, en voor grootschalige detailhandel in bepaalde andere detailhandelsbranches. Naar het oordeel van de Afdeling komen de activiteiten van de Makro overeen met de hiervoor bedoelde categorieën. Bovendien zijn de activiteiten van de Makro meer als groothandel aan te merken. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de beleidsnotitie niet aan de planologische inpassing van de Makro op het bedrijventerrein in de weg staat.

6.5. De Afdeling overweegt voorts dat de Wro er niet toe strekt bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenpatroon zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 september 2013 in zaak nr. 201208105/1/R2) komt voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of voor een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande voorzieningen moet worden gevreesd, maar is het doorslaggevende criterium of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen aanleiding bestaat voor de verwachting dat een zodanig aantal winkels zijn bedrijfsvoering zal beëindigen dat de inwoners van Best niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woonomgeving in hun eerste levensbehoeften zullen kunnen voorzien. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat de detailhandelsregeling voor de Makro die met het voorliggende plan mogelijk wordt gemaakt, in de praktijk al geruime

tijd plaatsvindt en dat de verdringingseffecten die MKB Best ten gevolge daarvan voorziet zich tot op heden niet hebben voorgedaan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich eveneens in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat hij geen dpo of enig ander nader onderzoek naar de gevolgen van de wijziging van artikel 4 van de planregels hoefde te verrichten.

6.6. De Afdeling overweegt voorts dat ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels, voor zover ondergeschikt aan groothandel, detailhandel in het algemeen is toegestaan. De beperking door middel van het zogenoemde passysteem tot verkoop aan - kort gezegd - detailisten, heeft daarmee geen planologische regeling gevonden. Blijkens het verhandelde ter zitting meende de raad dat hij een dergelijke beperking niet in de planregels mocht opnemen op de grond dat aan een dergelijke restrictie ruimtelijke relevantie zou ontbreken. De Afdeling deelt dit standpunt niet. Het is immers niet uitgesloten dat het mogelijk maken van detailhandel aan - kort gezegd - particulieren (zonder enige beperking), ruimtelijke gevolgen heeft. De planregel van artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, steunt, voor zover daarin detailhandel aan particulieren wordt toegestaan, derhalve niet op een deugdelijke motivering. In hetgeen MKB Best heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft genoemde planregel is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De beroepen van Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere

7. De beroepen van Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere richten zich tegen de bestemmingsregeling ten behoeve van de vestiging van een bouwmarkt op het perceel Zandstraat 15.

7.1. Als formeel bezwaar voeren VNB Hasco en andere aan dat het plan zodanig ingrijpend gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het in ontwerp ter inzage gelegde plan door het toelaten van een nieuwe bouwmarkt van Hornbach op het bedrijventerrein 't Zand dat opnieuw de gehele bestemmingsplanprocedure had moeten worden doorlopen.

7.2. Onder verwijzing naar de uitspraak van 22 februari 2012, in zaak nr. 201012762/1/T1/R1 overweegt de Afdeling dat hetgeen VNB Hasco en andere hebben aangevoerd niet kan leiden tot

het oordeel dat sprake is van een zodanige wijziging dat de raad daarin aanleiding had moeten zien om de hele bestemmingsplanprocedure opnieuw te doorlopen. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aard en omvang van de desbetreffende wijziging niet zodanig is dat sprake is van een geheel ander plan. Daarbij heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat het hier alleen gaat om de mogelijkheid tot vestiging van een bouwmarkt op een relatief klein deel van een bestaand bedrijventerrein en dat de vestiging van een bouwmarkt ook al in het ontwerpplan mogelijk was gemaakt via de toekenning van een daartoe strekkende wijzigingsbevoegdheid. Het beroep van VNB Hasco en anderen op de uitspraken van de Afdeling van 3 juli 2002, in zaak nr. 200106150/1 en van 1 februari 2012, in zaak nr. 201107873/1/R2 leidt niet tot een ander oordeel, nu in beide zaken sprake was van een wijziging bij de planvaststelling van substantiële delen van het plan en van ingrijpende wijziging van de bestemmingen, respectievelijk van een bosbestemming naar natuurbegraafplaats en van een woonbestemming naar een overwegend recreatieve bestemming.

7.3. VNB Hasco en andere en Praxis voeren aan dat de raad in strijd met de artikelen 3.6 en 3.7 van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: Verordening) de vestiging van een nieuwe bouwmarkt op het perceel aan de Zandstraat 15 mogelijk heeft gemaakt. De raad heeft volgens VNB Hasco en andere niet voldaan aan de in deze artikelen opgenomen verantwoordingsplicht ten aanzien van het tegengaan van oneigenlijk ruimtegebruik en de vraag in hoeverre het in stand houden van de geldende bestemming zich verhoudt met afspraken die in het regionaal ruimtelijke overleg zijn gemaakt over bedrijventerreinen.

7.4. Ingevolge artikel 3.6 van de Verordening (Regels voor aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties), eerste lid, aanhef, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ontwikkeling of een uitbreiding van een bedrijventerrein een verantwoording over de wijze waarop:

- a. de afspraken die daaromtrent in het regionaal ruimtelijk overleg, bedoeld in artikel 12.4, onder c, zijn gemaakt, worden nagekomen;
- b. het beoogde netto ruimtebeslag zich verhoudt tot de afspraken genoemd onder a en tot de beschikbare harde plancapaciteit voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties;

c. door middel van regels zorgvuldig ruimtegebruik wordt bevorderd.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder e, betreft de wijze waarop zorgvuldig ruimtegebruik bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt bevorderd in het bijzonder regels welke beogen oneigenlijk ruimtegebruik, gelet op de aard van het bedrijventerrein, tegen te gaan.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder b, wordt onder oneigenlijk ruimtegebruik als bedoeld in het derde lid, onder e, wat betreft een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein onder meer verstaan bedrijfsmatige uitoefening van detailhandel, tenzij deze direct verband houdt met een of meer op het desbetreffende terrein gelegen bedrijven en zoveel mogelijk geclusterd zijn gesitueerd.

Ingevolge artikel 3.7 van de Verordening (Regels voor bestaande bedrijventerrein en kantorenlocaties) bevat de toelichting bij de herziening van een bestemmingsplan gelegen in bestaand stedelijk gebied, waarbij een bestemming voor een bedrijventerrein of een kantorenlocatie is aangewezen, een verantwoording over:

a. de financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden voor herstructurering alsmede voor zorgvuldig ruimtegebruik, als bedoeld in artikel 3.6, derde lid;

b. de vraag in hoeverre het al dan niet in stand houden van de geldende bestemming, met inbegrip van de regels inzake het tegengaan van oneigenlijk ruimtegebruik, als bedoeld in artikel 3.6, derde en vierde lid, zich verhoudt tot de afspraken die in het regionaal ruimtelijk overleg zijn gemaakt over de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en kantorenlocaties of de uitbreiding van zodanige terreinen en locaties, bedoeld in artikel 12.4, onder c.

Ingevolge artikel 12.4, aanhef en onder c, van de Verordening, bevordert het regionaal ruimtelijk overleg in het belang van de regionale ruimtelijke samenhang dat de deelnemers regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties en de uitbreiding van zodanige terreinen en locaties.

7.5. De Afdeling stelt voorop dat strijd met artikel 3.6 van de Verordening zich in dit geval niet voordoet, reeds omdat dit artikel ziet op aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen, waarvan in dit geval geen sprake is.

Met betrekking tot de vraag of de raad zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de verplichting om oneigenlijk ruimtegebruik als bedoeld in artikel 3.7 van de Verordening tegen te gaan overweegt de Afdeling als volgt.

7.6. In het plan is aan de gronden waarop de bouwmarkt is voorzien de bestemming "Bedrijventerrein-1" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein-1" aangewezen gronden bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2"; bedrijven uit ten hoogste categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein";

b. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1"; bedrijven uit ten hoogste categorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein";

c. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2"; bedrijven uit ten hoogste categorie 3.2 uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein";

d. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 4.1"; bedrijven uit ten hoogste categorie 4.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein";

e. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 4.2"; bedrijven uit ten hoogste categorie 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein";

f. ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - 1 tot en met 5": tevens een bedrijfsactiviteit met SBI-code zoals hierna in de tabel genoemd, uit ten hoogste de voor deze bedrijfsactiviteit in de tabel aangegeven categorie van de Staat van Bedrijfsactiviteiten "gezoneerd industrieterrein".

7.7. Vast staat dat de plantoelichting in afwijking van artikel 3.7, aanhef, en onder b, van de Verordening geen verantwoording bevat van de verhouding van de geplande ontwikkeling tot afspraken binnen het regionaal ruimtelijk overleg. Naar de raad ter zitting onweersproken heeft toegelicht, functioneerde dat overlegorgaan ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet naar behoren. De raad heeft voorts verklaard dat hij, om zoveel mogelijk aan de strekking van de bepaling van de Verordening te voldoen en op advies van de provincie, ter zake overleg heeft gevoerd met het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en buurgemeenten, waarbij het voornemen tot vestiging

van een bouwmarkt op het bedrijventerrein concreet aan deze organen is voorgelegd. Het Samenwerkingsverband en de buurgemeenten hebben daarmee vervolgens ingestemd, aldus de raad. Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden volgehouden dat de raad hiermee onder de gegeven omstandigheden geen aanvaardbare oplossing heeft gezocht.

In de plantoelichting staat voorts dat de hoek van het bedrijventerrein waarop de bouwmarkt is voorzien vanwege de ligging nabij een woonwijk minder geschikt is voor (middel)zware industrie. Bovendien zijn volgens de toelichting in de directe omgeving van deze locatie diverse vormen van perifere detailhandel aanwezig en heeft de gemeente Best deze locatie aangewezen als potentiële locatie voor het type perifere detailhandel, zoals dat door Hornbach wordt uitgeoefend. In het plan is op het perceel aan de Zandstraat 15 voorts nog steeds de functiaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" blijven rusten, zodat de locatie in beginsel wel voor dit type bedrijven behouden blijft.

Gelet op het vorenoverwogene ziet de Afdeling in hetgeen VNB Hasco en andere hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat niet is voldaan aan de verantwoordingsplicht met betrekking tot het voorkomen van oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen, zoals bedoeld in artikel 3.7 van de Verordening. Het betoog faalt.

8. VNB Hasco en andere betogen voorts dat in de diverse onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd ten onrechte is uitgegaan van de bouw van één bouwlaag in de nieuwe bedrijfsbebouwing op het perceel, terwijl het plan, gelet op de daarbij ter plaatse toegelaten maximale bouwhoogte van 12 m, de bouw van meer bouwlagen mogelijk maakt. Dit betekent dat meer vloeroppervlakte kan worden aangelegd, hetgeen tot meer bezoekers kan leiden, aldus VNB Hasco en andere.

8.1. Op de verbeelding heeft het perceel aan de Zandstraat 15 de bestemming "Bedrijventerrein - 1" met de functiaanduiding "specifieke vorm van detailhandel - detailhandel perifeer 4".

In artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.1, onder f, van de planregels is het maximum aantal bouwlagen op gronden waaraan die bestemming en functiaanduiding zijn toegekend, beperkt tot één, behoudens de mogelijkheid van een tweede bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 650 m².

Ingevolge lid 5.5, onder k, sub 2, mag de tweede bouwlaag zoals bedoeld in lid 5.2, onder 5.2.1, onder f, uitsluitend worden gebruikt voor technische en facilitaire voorzieningen, waarvan ten hoogste 350 m² voor facilitaire voorzieningen. Voor zover het beroep van VNB Hasco en andere is gericht tegen de mogelijkheid om twee volledige bouwlagen te realiseren, mist dit feitelijke grondslag, omdat het plan dit niet mogelijk maakt.

9. VNB Hasco en andere en Praxis betogen voorts dat de besluitvorming ten aanzien van parkeren is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Volgens hen is daarbij ten onrechte niet uitgegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden van het plan, zoals het realiseren van een tweede bouwlaag.

VNB Hasco en andere voeren voorts aan dat in het onderzoek ten onrechte niet is aangesloten bij de normen van het Nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte CROW (hierna: CROW) voor parkeren voor grootschalige detailhandel. Daartoe voeren zij aan dat de CROW onder grootschalige detailhandel verstaat "bovenregionale winkelformules, die vanwege de aard en omvang van het assortiment een groot oppervlak nodig hebben en die gelegen zijn op perifere locaties (outletcentra, grote tuincentra, woninginrichting en meubels)". Volgens de Errata Publicatie 182 van CROW is het onder grootschalige detailhandel genoemde parkeerkcijfer (-) van toepassing op grote publiekstrekkingen met een regionale of zelfs bovenregionale functie, zoals een IKEA, een outletcentrum of de nieuwe Intratuinformule. Een dergelijke Intratuinvestiging heeft volgens VNB Hasco en andere doorgaans een oppervlakte van 7.000 tot 9.000 m² bvo, zodat een Hornbach met 20.000 m² bvo volgens VNB Hasco en andere daarmee heel goed vergelijkbaar is. De vergelijking met andere Hornbachvestigingen gaat volgens hen ook voor het overige mank, omdat wordt uitgegaan van het gemiddeld aantal parkeerplaatsen van die vestigingen van 3,94 plaatsen per 100 m². De bouwmarkt in Best heeft 3,87 plaatsen per 100 m². Als wordt aangesloten bij de vestiging in Breda - waar bij de vaststelling van het aantal verkeersbewegingen vanuit is gegaan - is sprake van 4,19 plaatsen per 100 m², hetgeen per 10.000 m² een verschil van 32 parkeerplaatsen betekent. Verder gaat het onderzoek uit van een "evenwichtige spreiding van het aantal klanten over het drukste uur" en van een verblijfsduur van maximaal gemiddeld een half uur. Dit is onrealistisch, zodat verwacht moet

worden dat het parkeerterrein op het drukste uur vol staat of zelfs te weinig capaciteit zal hebben, aldus VNB Hasco en andere.

Volgens Praxis is bovendien de oppervlakte van de zogeheten drive-in niet meegenomen in de berekening van de parkeerbehoefte. Nu een drive-in niet verplicht is en dat gedeelte dus ook kan worden gebruikt voor een bouwmarkt had in meer parkeerplaatsen moeten worden voorzien. Bovendien genereert een drive-in op zichzelf ook een parkeerbehoefte, aldus Praxis.

9.1. VNB Hasco en andere, Praxis en Horeca Groothandel Hagu en andere hebben tevens aangevoerd dat de vestiging van de bouwmarkt zal leiden tot verkeersproblemen ter plaatse, met name op de kruispunten.

VNB Hasco en andere stellen daartoe dat het aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde rapport "Verkeerseffecten Hornbach Best" van Goudappel Coffeng van 30 september 2011 onvolledig is en onjuistheden bevat. Volgens hen is daarbij ten onrechte niet uitgegaan van de CROW-normen en komen de gehanteerde gegevens bovendien niet overeen met de gegevens in het rapport "Actualisatie distributieve onderbouwing Hornbach Best" van 2 december 2011 (hierna: dpo-rapport), onder meer wat betreft het bruto vloer oppervlak en het aantal bouwlagen van de bouwmarkt.

Volgens Horeca Groothandel Hagu en andere zijn actuele ontwikkelingen als de voorgenomen afsluiting van de Zandstraat niet bij het verkeersonderzoek betrokken en zijn de gevolgen van de toename van het verkeer over de Willem de Zwijgerweg en de Zandstraat, als gevolg van de vestiging van de nieuwe bouwmarkt, ten onrechte niet onderzocht.

9.2. De raad stelt zich op het standpunt dat in het verrichte verkeersonderzoek de gevolgen van het plan, in combinatie met de actuele ontwikkelingen in de omgeving van het bedrijventerrein, voldoende zijn onderzocht. Volgens de raad volgt uit het verkeersonderzoek dat de toename van het verkeer door de vestiging van de bouwmarkt onder de capaciteit van de omliggende wegen blijft. De vestiging zal op de wegen noch op de kruispunten leiden tot verkeerskundige knelpunten, aldus de raad.

9.3. De Afdeling overweegt allereerst dat, zoals hiervoor in 8.1 is overwogen, bij het bestreden besluit het toegestane aantal volledige bouwlagen van de geplande bouwmarkt is beperkt tot één.

De betogen over de verkeersafwikkeling en de parkeergelegenheid ter plaatse die betrekking hebben op de gevolgen van een volledige tweede bouwlaag, missen feitelijke grondslag.

9.4. In een memo van Goudappel Coffeng van 12 juni 2012 is het voor de geplande bouwmarkt benodigde aantal parkeerplaatsen berekend aan de hand van ervaringscijfers bij andere Hornbachvestigingen met behulp van kassa-aanslagen. Voor niet-betalende klanten is aangesloten bij de CROW kencijfers. In het memo is uiteengezet dat het CROW algemene kencijfers hanteert voor de verschillende bedrijfstypen en dat het, indien gedetailleerder cijfers beschikbaar zijn, voor een nauwkeurige berekening de voorkeur verdient om daarbij aan te sluiten. Weliswaar ligt het gemiddeld aantal parkeerplaatsen van de vergeleken Hornbachvestigingen per 100 m² enigszins hoger dan dat in Best, maar nu het aantal parkeerplaatsen in Best aanzienlijk hoger ligt dan de CROW-norm voor bouwmarkten, kan er volgens het memo van worden uitgegaan dat het aantal parkeerplaatsen in Best toereikend is om de parkeervraag op te vangen, ook op piekmomenten. Daarbij wordt volgens het memo in aanmerking genomen dat, gelet op de gemiddelde bezetting van het aantal parkeerplaatsen bij andere Hornbachvestigingen, met de CROW-norm voor grootschalige detailhandel de bestaande parkeervraag wordt overschat.

Ter zitting heeft Hornbach naar voren gebracht dat bezoekers van de drive-in met hun auto langs de schappen kunnen rijden, hun spullen kunnen inladen en deze aan het einde afrekenen. Deze bezoekers bezetten derhalve geen parkeerplaatsen. In de drive-in zijn volgens hem ongeveer 16 parkeerplaatsen voorzien voor bezoekers van de drive-in, die alsnog besluiten kleinere zaken aan te willen schaffen in de winkel.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat een zodanig aantal bezoekers van de drive-in gebruik zal gaan maken van het algemene parkeerterrein van de bouwmarkt, dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanleg van extra parkeerplaatsen daarvoor niet nodig is.

Wat betreft het betoog van Praxis dat het plan niet in de weg staat aan de ingebruikneming van de oppervlakte van de drive-in als bouwmarkt, in welk geval een groot aantal extra parkeerplaatsen noodzakelijk zou zijn, overweegt de Afdeling dat de drive-in onderdeel uitmaakt van de omgevings-

vergunning van 12 juni 2012, zodat het niet in de lijn der verwachting ligt dat de oppervlakte van de drive-in als bouwmarkt zal worden ingericht. Daarbij betreft de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat in dat geval een wat betreft het parkeren onaanvaardbare situatie zou ontstaan. Zij neemt daarbij mede in aanmerking dat bij de vaststelling door de raad van de parkeerbehoefte is uitgegaan van aanzienlijk hogere parkeeraantallen dan door de CROW voor bouwmarkten wordt gehanteerd.

Gelet op het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat VNB Hasco en andere en Praxis niet aannemelijk hebben gemaakt dat de raad bij de berekening van het aantal benodigde parkeerplaatsen onjuiste uitgangspunten heeft gehanteerd die ertoe hebben geleid dat in het plan in onvoldoende parkeergelegenheid is voorzien. Het betoog faalt.

9.5. In de op 30 september 2011 en 12 juli 2012 door Goudappel Coffeng uitgebrachte rapporten "Verkeerseffecten Hornbach Best" zijn de resultaten van het onderzoek naar de verkeerseffecten ten gevolge van het plan neergelegd. In het onderzoek is als uitgangspunt genomen dat het verkeer via de Willem de Zwijgerweg, de Eindhovenseweg Zuid en de IBC-weg zal worden afgewikkeld. In het memo van Goudappel Coffeng van 12 juni 2012 is uiteengezet dat, nu geen voornemen meer bestaat om de Zandstraat af te sluiten, de verkeersafwikkeling anders zal gaan verlopen dan die waarvan in het verkeersonderzoek is uitgegaan. Omdat bij de kruispunten Eindhovenseweg-Zuid/Willem de Zwijgerweg en Eindhovenseweg-Zuid/IBC-weg het verkeer per saldo niet zal toenemen, leiden de gewijzigde verkeersstromen volgens het memo naar verwachting niet tot problemen in de verkeersafwikkeling. In het geval opstoppingen ontstaan op het kruispunt tussen de Zandstraat en de Willem de Zwijgerweg, zal het verkeer dat gerelateerd is aan de nieuwe Hornbach-vestiging via de IBC-weg rijden, langs welke weg de Hornbach-vestiging ook bewegwijzerd is. Deze weg heeft daarvoor voldoende capaciteit, zo staat in het memo. VNB Hasco en andere, Praxis en Horeca Groothandel Hagu en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusies onjuist zijn. Ook dit betoog faalt derhalve.

10. VNB Hasco en andere voeren voorts aan dat in het rapport "Externe veiligheid Hornbach Best" van Oranjewoud van april 2011 ten onrechte ervan wordt uitgegaan dat de toename van de aan-

tallen personen vanwege de vestiging van de bouwmarkt klein zal zijn ten opzichte van de huidige functie van het plangebied en het huidige gebruik van het plangebied vergelijkbare persoonsdichtheden kent.

Zij wijzen er daartoe op dat ter plaatse nu een hekwerkfabrikant annex beveiligingsbedrijf is gevestigd, waarvan de bezoekersaantallen niet vergelijkbaar zijn met een bouwmarkt. Bij het onderzoek is er dan ook ten onrechte van uitgegaan dat de komst van de bouwmarkt niet relevant is voor de beoordeling van het groepsrisico van de A2, zodat geen groepsrisicoverantwoording hoefde plaats te vinden, aldus VNB Hasco en andere.

10.1. Ten behoeve van het plan zijn in november 2010, april 2011 en augustus 2011 rapporten met betrekking tot de externe veiligheid van het bouwmarktterrein opgesteld door bureau Oranjewoud. Hierin is mede het risicobeeld ten gevolge van het transport van gevaarlijke stoffen over de A2 meegenomen, waaruit volgt dat hier geen problemen te verwachten zijn. In de rapporten wordt geconcludeerd dat het plangebied, mede gelet op de afstand tot de A2, niet van invloed is op de omvang van het groepsrisico van de A2.

In het hiervoor genoemde memo van Oranjewoud van 12 juni 2012 staat dat het gedeelte van de locatie voor de nieuwe bouwmarkt dat bepalend is voor het vaststellen van het groepsrisico slechts voor een klein deel ingenomen wordt door bebouwing en grotendeels bestaat uit parkeerterrein. Nu parkeerders als verkeersdeelnemers niet worden betrokken in de berekeningen van het groepsrisico, zal volgens het memo een eventuele toename van het in aanmerking te nemen aantal personen klein zijn ten opzichte van de bestaande situatie.

VNB Hasco en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat genoemde rapporten fouten of onjuistheden bevatten. Gelet op het vorengaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de externe veiligheid niet aan de vaststelling van het plan in de weg staat.

11. VNB Hasco en andere voeren voorts aan dat het aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde dpo-rapport onvolledigheden dan wel feitelijke onjuistheden bevat.

11.1. De Afdeling overweegt dat VNB Hasco en andere ter zake hebben verwezen naar het schrijven dat als bijlage 5 bij het beroepschrift is opgenomen.

Voor zover zij, gezien het in dat schrijven ingenomen standpunt dat de komst van Hornbach onherroepelijk zal leiden tot verlies van banen bij bestaande winkels, vrezten voor concurrentie, wordt overwogen dat in beginsel geen aanleiding bestaat om in het kader van een goede ruimtelijke ordening ter zake regulerend op te treden. Zoals ook in 6.5 is overwogen, is hiervoor slechts plaats in het geval zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen. VNB Hasco en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden die het plan biedt voor de vestiging van Hornbach in het plangebied zal leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het voorzien in hun eerste levensbehoeften.

12. Voorts voeren VNB Hasco en andere aan dat in het plan ten onrechte geen regels zijn opgenomen die de bouw van een geluidsscherm en overkapping ten behoeve van de inpasbaarheid van de bouwmarkt in de geluidzone voor industrieterrein 't Zand garanderen.

12.1. Vast staat dat de bouw van een geluidsscherm en overkapping op de locatie van de nieuwe bouwmarkt van Hornbach nodig is om de inpasbaarheid te garanderen van de bouwmarkt in de geluidzone voor het bedrijventerrein 't Zand.

Ingevolge artikel 5, lid 5.5, onder k. 1 is het gebruik van de gronden voor een bouwmarkt uitsluitend toegestaan indien de akoestische maatregelen zoals beschreven in bijlage 3 gerealiseerd zijn en aldus in stand worden gehouden. In bijlage 3 van de planregels is de bouw van een geluidsscherm en een overkapping opgenomen. Het betoog mist derhalve feitelijke grondslag.

13. Praxis betoogt dat artikel 5, lid 5.5, aanhef en onder a, van de planregels, waarin is bepaald dat bedrijven uitsluitend zijn toegestaan voor zover zij voldoen aan een zonebeheerplan, niet ruimtelijk relevant is. Deze planregel bevat een milieunorm en is daardoor volgens Praxis onverbindend. Het zonebeheerplan is voorts een beleidsmatig document, waaraan niet getoetst kan worden. Nu het zonebeheerplan noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de norm van 50 d(B) rond het industrieterrein en artikel 5, lid 5.5, voor vernietiging in aanmerking komt, kan de bestemming voor de bouwmarkt evenmin in stand blijven, aldus Praxis.

13.1. Ingevolge artikel 5, lid 5.5, aanhef en onder a, van de planregels, geldt met betrekking tot het gebruik van gronden met de bestemming "Bedrijventerrein -1" dat bedrijven en bedrijfsactiviteiten zoals bedoeld in lid 5.1 onder a t/m m en o t/m q uitsluitend zijn toegestaan voor zover zij voldoen aan het zonebeheerplan, als bedoeld in artikel 1, lid 1.92, van de planregels. Dit is ingevolge artikel 1, lid 1.92, van de planregels het zonebeheerplan dat is vastgesteld op 20 december 2011.

13.2. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste zoals dat is neergelegd in artikel 8:69a van de Awb hier van toepassing is.

13.3. 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 degene die zich daarop beroept.

13.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 januari 2011, in zaak nr. 201006426/1/R2) heeft de wetgever met het relativiteitsvereiste de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke reden om een besluit in rechte aan te vechten. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.

13.5. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Ingevolge de overgangsbepalingen van deze wet is het recht zoals dit gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing op het besluit van 6 februari 2012. Dit recht is, anders dan Praxis ter zitting heeft betoogd, evenwel niet van toepassing op het besluit van 4 februari 2013. Dit besluit is aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb en is bekendgemaakt na 1 januari 2013.

Op dit besluit is het recht, zoals dat geldt sinds 1 januari 2013 van toepassing. Dat betekent dat Praxis niet kan worden gevolgd in haar betoog dat artikel 8:69a van de Awb, welk artikel op 1 januari 2013 in werking is getreden, niet van toepassing is op het besluit van 4 februari 2013.

13.6. Praxis heeft vestigingen in Ekkersrijt, gemeente Son en Breugel, en in Eindhoven, op enkele kilometers van het bedrijventerrein 't Zand.

Niet in geschil is dat het beroep van Praxis wordt ingegeven door concurrentiebelangen en meer in het algemeen om het belang om gevrijwaard te blijven van de vestiging van detailhandel in haar verzorgingsgebied en marktsegment.

De in artikel 5, lid 5.5, aanhef en onder a, van de planregels opgenomen voorwaarde strekt tot bescherming van het belang van een goede verdeling van de geluidruimte op het gezoneerde terrein. De in geding zijnde norm heeft niet de strekking de hiervoor weergegeven belangen van Praxis te beschermen, zodat in het geval de beroepsgrond slaagt, artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg zou staan dat het besluit in zoverre om de aangevoerde reden wordt vernietigd. De beroepsgronden blijven om die reden buiten bespreking.

14. VNB Hasco en andere hebben verder betoogd dat in het plan ten onrechte een onderscheid is gemaakt tussen verschillende toelaatbare vormen van perifere detailhandel in volumineuze goederen. Aan deze nadere branchering liggen volgens hen geen ruimtelijk relevante motieven ten grondslag, hetgeen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Op de locaties waar nu slechts bepaalde branches van perifere detailhandel, branchegericht (volumineus) zijn toegestaan, zijn derhalve alle branches toegelaten die in de definitie van artikel 1, lid 1.32, zijn genoemd. Nu deze ruime gebruiksmogelijkheden niet zijn meegenomen bij de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende onderzoeken, zijn deze onvolledig, aldus VNB Hasco en andere.

14.1. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein - 1" aangewezen gronden bestemd voor:

g. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - detailhandel perifeer 3": tevens perifere detailhandel, branchegericht (volumineus) in de branches:

1. caravans;
2. tenten;
3. vakantie;
4. recreatie;
5. outdoor- en kampeerartikelen.

h. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - detailhandel perifeer 4": tevens perifere detailhandel branchegericht (volumineus) in de branches:

1. bouwmarkten met daarbij behorende tuincentra, verkoop van dierbenodigdheden en grove bouwmaterialen.

14.2. Bij de gewijzigde vaststelling van het plan zijn de onderdelen g en h in artikel 5, lid 5.1, in de planregels opgenomen. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat voor de bestaande detailhandelsbedrijven op de bedrijventerreinen maatbestemmingen zijn opgenomen in het plan. Voorts stelt de raad dat de ruimtelijke uitstraling van de in artikel 5, lid 5.1, onder g, van de planregels genoemde branches niet gelijk is aan de ruimtelijke uitstraling van de branches die in lid 5.1, onder h, genoemd zijn. Daartoe wijst de raad op het verschil in de bezoekersaantallen en het verzorgingsgebied. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen VNB Hasco en andere hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad niet-ruimtelijke motieven aan het onderscheid in branches ten grondslag heeft gelegd.

15. Voor zover het beroep van VNB Hasco en andere zich richt tegen andere bepalingen in het plan die perifere detailhandel in specifieke volumineuze goederen mogelijk maken, overweegt de Afdeling dat het beroep in zoverre niet steunt op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze. 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 alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die tegen het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Het beroep van VNB Hasco en andere is in zoverre niet-ontvankelijk.

15.1. De omstandigheid dat het beroep tegen het besluit van 6 februari 2012 in zoverre niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, doet er niet aan af dat ingevolge het bepaalde in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb op dit punt van rechtswege een beroep tegen het besluit van 4 februari 2013 is gericht. De Afdeling verwijst in dit verband onder meer naar haar uitspraak van 3 oktober 2012, in zaak nr. 201110156/1/R4 en 201102331/1/R4.

De ratio van de regeling inzake het bezwaar of beroep van rechtswege brengt met zich dat niet-ontvankelijkheid van het oorspronkelijke rechtsmiddel niet reeds de niet-ontvankelijkheid impliceert van het bezwaar of beroep van rechtswege. De ontvankelijkheid daarvan moet afzonderlijk worden beoordeeld. Een ontvankelijkheidsgebrek aan het beroep werkt slechts door voor zover het

gebrek zich naar zijn aard ook tot het bezwaar of beroep van rechtswege uitstrekt. Daarvan is in dit geval sprake, nu het ontvankelijkheidsgebrek uitsluitend is gerelateerd aan het inroepen van rechtsbescherming. Het van rechtswege ontstane beroep ter zake tegen het besluit van 4 februari 2013 is derhalve eveneens niet-ontvankelijk.

16. VNB Hasco en andere stellen voorts dat het aan het bestreden besluit ten grondslag liggende onderzoek over de flora en fauna ontoereikend is.

16.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

16.2. Niet in geschil is dat de locatie waar de vestiging van Hornbach is beoogd een bestaand, bebouwd bedrijventerrein is. Bij de voorbereiding van het aan het plan ten grondslag liggende milieueffectrapport is gebruik gemaakt van een eerder flora- en faunaonderzoek naar de effecten van de ontwikkelingen op de natuur dat in het kader van de totstandkoming van het bestemmingsplan T-Best Noord heeft plaatsgevonden en dat mede betrekking heeft op deze locatie. Verder is volgens het rapport "Verkennde veldinventarisatie" op 5 september 2010 een verkennende inventarisatie uitgevoerd naar de aanwezigheid van vogels en vleermuizen op de locatie van de nieuwe bouwmarkt. In het rapport wordt de aanwezigheid van verblijfplaatsen van vleermuizen en vaste rust- en verblijfplaatsen van vogels uitgesloten geacht en wordt geconcludeerd dat de locatie niet van waarde is voor vogels en vleermuizen. Op basis van deze gegevens is bij het plan-MER geconcludeerd dat de Ffw de ontwikkelingen in het bestemmingsplan niet in de weg staat.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben VNB Hasco en andere niet aannemelijk gemaakt dat deze rapporten zodanige gebreken of leemten in kennis bevatten dat de raad deze niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Evenmin hebben zij aannemelijk gemaakt dat de onderzoeksresultaten verouderd zijn.

Gelet op het voorgaande, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

17. VNB Hasco en andere hebben voorts aangevoerd dat ten onrechte niet is onderzocht of de Nederlandse m.e.r.-regelgeving in overeenstemming is met richtlijn 2001/42/EG, zoals uitgelegd in het arrest van het Hof van Justitie van 20 oktober 2011, C-474/10, Seaport e.a. (www.curia.europa.eu). Zij voeren daartoe aan dat in genoemd arrest een uitspraak is gedaan over de noodzaak om een onafhankelijke instantie aan te wijzen die over de inhoud van een milieu-effectrapport geraadpleegd dient te worden. Sinds dit arrest wordt volgens hen betwijfeld of Nederland wel aan artikel 6.3. van de richtlijn 2001/42/EG voldoet.

17.1. VNB Hasco en andere hebben niet geconcretiseerd in welk opzicht de Nederlandse m.e.r.-regelgeving niet in overeenstemming is met de richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de door hen genoemde uitspraak. Het betoog faalt reeds hierom.

17.2. De beroepen van Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Slotconclusie

18. Gelet op het vorenoverwogene hebben appellanten geen belang meer bij een beoordeling van hun beroepen tegen het besluit van 6 februari 2012, aangezien het plan dat bij dit besluit is vastgesteld niet langer het geldende planologische regime vormt. Onder deze omstandigheden en nu ook overigens niet is gebleken van enig belang ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat appellanten geen belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroep tegen het besluit van 6 februari 2012.

In verband hiermee dienen de beroepen tegen het besluit van 6 februari 2012 niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Relativiteitsvereiste

19. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Opdracht

20. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide on-

derdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten en griffierecht

21. De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van de vereniging MKB Best.

Nu Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere tegen het besluit van 6 februari 2012 hebben aangevoerd dat de raad in het daarbij vastgestelde plan ten onrechte het toegestane aantal volledige bouwlagen van de geplande bouwmarkt niet had beperkt tot één, de raad dit heeft erkend en die beperking bij besluit van 4 februari 2013 alsnog in de planregels heeft vastgelegd, ziet de Afdeling in de omstandigheden van het geval aanleiding de raad op navolgende wijze te veroordelen in de proceskosten van Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere.

Onder de eerdergenoemde omstandigheden ziet de Afdeling tevens aanleiding de raad te gelasten het betaalde griffierecht aan Praxis, VNB Hasco en andere en Horeca Groothandel Hagu en andere te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen tegen het besluit van 6 februari 2012, kenmerk 923/RUO/INT11-2747, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid VNB Hasco B.V. tegen het besluit van 4 februari 2013, kenmerk PU13-01285, niet-ontvankelijk wat betreft de planregels met betrekking tot perifere detailhandel in specifieke volumineuze goederen, behoudens artikel 5, lid 5.1, van de planregels;

III. verklaart het beroep van de vereniging MKB Best tegen het onder II genoemde besluit gegrond;

IV. vernietigt het onder II genoemde besluit wat betreft de vaststelling van artikel 4, lid 4.1, onder b, van de daaraan verbonden planregels;

V. draagt de raad van de gemeente Best op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV wordt verwerkt in het

elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid VNB Hasco B.V. tegen het onder II genoemde besluit voor het overige ongegrond;

VII. verklaart de beroepen van de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-zelf Center B.V. en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Horeca Groothandel Hagu B.V. en andere, tegen het onder II genoemde besluit ongegrond;

(red.)

NOOT

Het door appellanten aangehaalde arrest van het Hof ziet op een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Court of Appeal in Northern Ireland (Verenigd Koninkrijk) in een geding tussen enerzijds Seaport (NI) Ltd en Magherafelt district Council e.a. en anderzijds het departement of the Environment for Northern Ireland (hierna: ministerie van Milieu). Het ging hierbij om de wijze van omzetting van artikel 6, tweede en derde lid, van de Smb-richtlijn in het nationale recht van het Verenigd Koninkrijk. De twee genoemde voorschriften van de Smb-richtlijn zien op de raadpleging van adviseurs over plannen en programma's die vóór hun vaststelling worden beoordeeld op hun gevolgen voor het milieu. Artikel 6 van de Smb-richtlijn, dat als opschrift 'Raadpleging' heeft, luidt:

"1. Het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het overeenkomstig lid 5 opgestelde milieurapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld.

2. De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieurapport.

3. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.

4. De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.

5. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek."

In de onderhavige zaak is het ministerie van Milieu zowel de instantie die bevoegd is voor het betrokken plan, als de instantie die door de nationale wetgeving voor de vaststelling als te raadplegen adviseur is aangewezen. De verwijzende rechter stelt de vraag of in een dergelijke situatie de lidstaat verplicht is om een nieuwe te raadplegen instantie aan te wijzen, en zo ja, of die onderscheiden en onafhankelijk moet zijn van de eerste. Een derde vraag, die in deze noot verder buiten beschouwing blijft, is de vraag of de Smb-richtlijn zich er tegen verzet dat het tijdschema voor de raadplegingsprocedure per geval wordt vastgesteld door de instantie die bevoegd is voor de opstelling van het plan. Het Hof oordeelt (anders dan de advocaat-generaal in zijn conclusie) dat de Smb-richtlijn niet vereist dat een andere te raadplegen instantie wordt opgericht of aangewezen, voor zover binnen de instantie die normaliter wordt geraadpleegd inzake milieuaangelegenheden en als te raadplegen instantie is aangewezen, wordt voorzien in een zodanige functionele scheiding dat een administratieve eenheid binnen die instantie beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om de taken te vervullen die zijn toevertrouwd aan de te raadplegen instanties in de zin van artikel 6, derde lid, van de Smb-richtlijn, en, in het bijzonder, om op objectieve wijze haar mening te geven over het plan of programma dat door de instantie waartoe zij behoort, is voorgesteld.

De betreffende bepaling van de Smb-richtlijn is in het Nederlandse recht omgezet in artikel 7.1, vijfde lid, van de Wet milieubeheer (jo. artikel 1:2 van de Awb). Backes en Soppe spraken in hun noot bij de uitspraak van het Hof reeds hun twijfels uit of de richtlijn in Nederland wel op de juiste wijze is omgezet (zie AB 2012/1). Wie als 'adviseur' moet worden aangemerkt, is ingevolge de Wm afhankelijk van wie het bevoegd gezag is. Vervolgens dient een bestuursorgaan, en in geval van oprichting of wijziging van een inrichting tevens de inspectie Leefomgeving en Transport, te worden aangewezen door de betreffende minister. Er bestaat geen ministeriële regeling of ander besluit waaruit blijkt wie op grond van artikel 7.1, vijfde lid, van de Wm is aangewezen. In de praktijk bleken – indien al een adviseur werd geraadpleegd – dat de directie regionale zaken van het vroegere ministerie van LNV en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van het ministerie van OCW te zijn. Aldus lijkt volgens Backes en Soppe 'niet verzekerd te zijn dat er in iedere plan-m.e.r.-procedure verplicht een instantie wordt ingeschakeld die op integrale wijze toetst en verzekert dat alle milieugevolgen in het MER goed zijn onderzocht en dat de redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatieven in het MER zijn beschreven', zoals het Hof gelet op de doelstelling van artikel 6, derde lid, van de Smb-richtlijn voorstaat.

Backes en Soppe achten het niet onwaarschijnlijk dat ten aanzien van een plan-m.e.r. inhoudelijk wel voldaan wordt aan de Smb-richtlijn, door de verplichting ex artikel 7.12 Wm om de Commissie voor de m.e.r. om advies te vragen.

Als het juist is dat artikel 6, derde lid, van de Smb-richtlijn niet juist is omgezet, dan lijkt hetzelfde te moeten gelden voor de omzetting van artikel 6, eerste lid, van de M.e.r.-richtlijn in artikel 7.1, vijfde lid, van de Wm. Als een toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. als raadpleging in de zin van artikel 6, eerste lid, van de M.e.r.-richtlijn¹ moet worden beschouwd, dan zou ook ten aanzien van de project-m.e.r. het advies niet achterwege mogen blijven, aldus Backes en Soppe.

1 Richtlijn 2001/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2001 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Echter, ten aanzien van besluiten waarvoor de beperkte m.e.r. procedure geldt, is geen verplicht advies van de Commissie m.e.r. vereist. Ook voor sommige bijzondere projecten is verplichte advisering door de Commissie omtrent de project-m.e.r. door de wetgever afgeschaft, zoals voor de projecten zoals bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, van de Chw.

Hetzelfde betoog zou volgens Backes en Soppe tevens gelden voor het raadplegen van instanties over reikwijdte en detailniveau van de in het MER op te nemen informatie (de omzetting van artikel 5, tweede lid van de M.e.r.-richtlijn resp. artikel 5, vierde lid, van de Smb-richtlijn in artikel 7.1, vijfde lid, van de Wm); ook hier is de verplichte advisering van de Commissie voor de m.e.r. vervallen bij de modernisering m.e.r.-wetgeving in 2010.

Dat appellanten blijkbaar deze beroepsgrond niet nader hebben uitgewerkt, waardoor een inhoudelijke beoordeling door de Afdeling omtrent eventuele strijdigheid met de Smb-richtlijn achterwege blijft, is mijns inziens een gemiste kans. Minimaal had geconstateerd kunnen worden dat geen enkele instantie is aangewezen. Het is daarom slechts een kwestie van tijd dat de bovenvermelde problematiek expliciet in een geding aan de orde wordt gesteld.

Door 'Europa' wordt in elk geval beoogd het instrument m.e.r. nog meer gewicht toe te kennen. Zo is in het op 25 april 2014 vastgestelde Wijziging van de M.e.r.-richtlijn² een verdergaande kwaliteitsborging ten aanzien van het MER opgenomen. Zo moet het MER door bekwame deskundigen worden opgesteld en moet de bevoegde instantie beschikken over 'voldoende expertise om het MER te onderzoeken' (zie artikel 1, onder 5, overweging 33 van de Wijziging van de M.e.r.-richtlijn). Bovendien dient ter voorkoming van een belangenconflict minimaal een passende scheiding aangebracht te worden binnen de organisatie van administratieve taken, indien de bevoegde instantie tevens opdrachtgever is. Verder dienen sancties bij de overtreding van de richtlijnbeoordelingen te worden vastgesteld

(zie artikel 1, onder 13, en overweging 38). In de toekomst wordt het van nog groter belang om de Europese m.e.r.-wetgeving op de juiste wijze om te zetten in het Nederlandse recht.

A. Wagenmakers

2 Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.