

Besluit m.e.r. blijkt'. In de nieuwe Omgevingswet krijgt de plan-m.e.r.-beoordeling wel een wettelijke basis (zie artikel 16.36, derde lid, van die wet).

Daarnaast valt ten aanzien van de inhoud van de vormvrije m.e.r.-beoordeling op dat de Afdeling bestuursrechtspraak voor de beoordeling van die inhoud kijkt of het plan aan bepaalde normen kan voldoen. Dit is interessant omdat de Afdeling bestuursrechtspraak onlangs nog oordeelde dat het voldoen aan de geurnormen van het Activiteitenbesluit milieubeheer 'een kwestie van eventuele handhaving van dat besluit' betreft en het al dan niet voldoen aan de eisen van het Besluit huisvesting 'op zichzelf dan ook niets [zegt] over de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen'. Naar mijn idee wijst Wagenmakers er in haar annotatie over deze uitspraak (ABRvS 26 april 2016, nr. 201504703/1/A1, ECLI:NL:RVS:2016:1144, «JM» 2016/87) terecht op dat het voldoen aan normen niet het enige criterium is om te bepalen of sprake is van aanzienlijke nadelige milieugevolgen. Een plan of project moet immers sowieso aan wet- en regelgeving voldoen; daar is op zich geen MER voor nodig. Maar om te bepalen of milieugevolgen aanzienlijk zijn, is het voldoen aan wet- en regelgeving een aardige graadmeter. Anders gezegd, als het plan of project er niet aan voldoet, is dit een indicatie dat sprake is van aanzienlijke milieugevolgen en dan verdient het aanbeveling om in een MER te kijken of met mitigerende maatregelen of een milieuvriendelijker alternatief wel aan de normen kan worden voldaan.

Tot slot is deze uitspraak interessant omdat appellanten hier vooral hinder vrezan van de nadelige milieueffecten (met name verkeersaantrekkende werking en geluidsoverlast) als gevolg van evenementen. Dat dergelijke effecten serieus moeten worden genomen, bleek al een paar jaar geleden in de uitspraak over een evenemententerrein in Flevoland (ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2, Bestemmingsplan Ellerveld / Evenemententerrein Dronten, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. Van Velsen). Omdat daar de uitgangspunten in het MER (het aantal, de aard en de omvang van evenementen, maar ook om de verkeersintensiteiten, de verwachte parkeerdruk, de verkeersafwikkeling en het verkeersgeluid) waarop de berekende geluidbelasting was gebaseerd, niet in

de planregels waren vastgelegd, kon het MER niet ten grondslag liggen aan het bestemmingsplan. Een jaar later haalde het plan nogmaals bakzeil, omdat de planregels ten aanzien van evenementen niet overeenkwamen met de uitgangspunten van het MER (zie ABRvS 24 april 2013, nr. 201002029/1/R2, «JM» 2013/85, m.nt. Van Velsen en Arents). Nu is het wel zo dat recreatie- en evenemententerrein niet meer als aparte activiteiten categorie (tot 2011 als C/D10.1) in de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn opgenomen. Maar dat neemt niet weg dat de milieueffecten van dergelijke activiteiten wel in een MER of m.e.r.-beoordeling aan de orde kunnen komen. Het blijft dan zaak om in een plan niet meer toe te staan dan waar in de m.e.r.-beoordeling of het MER vanuit is gegaan.

G.A.J.M. Hoevenaars

97

Rechtbank Midden-Nederland
19 mei 2016, UTR 16/679,
ECLI:NL:RBMNE:2016:2742
(mr. Sneevliet, mr. Stijnen, mr. Baken)
Noot A. Wagenmakers

Aanleg infrastructuur. Bouwrijp maken. Losvoorziening. Kruimelontheffing. Drempelwaarde. Relativiteitsvereiste. Milieubelangen.

[Wm art. 7.17 lid 1; Bor Bijlage II, art. 4, aanhef en onder 11]

Op 21 september 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van Weesp een omgevingsvergunning verleend voor de periode van één jaar voor het realiseren van een tijdelijke losvoorziening voor het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder te Weesp. De omgevingsvergunning is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor (hierna: een kruimelontheffing). Eisers voeren aan dat ingevolge artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor de kruimelontheffing niet van toepassing is als er sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Zij wijzen er in dit verband op dat sprake is van een activiteit genoemd in kolom 1 van onderdeel D2.1 van die bijlage. Om die reden

had niet de reguliere, maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo gevolgd moeten worden. Verweerder brengt hier tegen in dat de drempelwaarde van kolom 2 in dit geval niet wordt overschreden en dat daarom de kruimelontheffing wel degelijk mogelijk is. Verweerder wijst in dit verband op een voorbeeld uit de nota van toelichting op het Besluit m.e.r. waaruit zou blijken dat de omvang van de activiteit meegewogen moet worden.

De rechtbank bevestigt het eerdere oordeel van de voorzieningenrechter in deze zaak. De voorzieningenrechter had geoordeeld dat uit de nota van toelichting blijkt dat alleen naar kolom 1 moet worden gekeken van in dit geval de D-lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dit levert de praktijk een duidelijk criterium op om te bepalen wanneer artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II van het Bor niet van toepassing is. Verweerder heeft dan ook ten onrechte de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd. Dit kan evenwel niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit vanwege het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb. De normen genoemd in het Besluit m.e.r. en de Wet milieubeheer strekken ter bescherming van milieubelangen, terwijl het belang van eisers een commercieel/bedrijfseconomisch belang is. Dat is evenwel geen belang dat valt onder het beschermingsbereik van de normen uit de vermelde regelgeving. De rechtbank vernietigt het besluit, maar laat de rechtsgevolgen in stand.

Uitspraak in de zaak tussen:

1. Fontijn Vlees en Vleeswaren B.V.
 2. B2C Europe Netherlands B.V.,
 3. DENSO Europe B.V.,
 4. Carlisle Hardcast Europe B.V.,
 5. Flexicon B.V.,
 6. Gebrema Weesp B.V. en
 7. Vereniging van Eigenaars "Bedrijvenpark Bloemendaal",
- allen te Weesp, eisers

en
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weesp, verweerder

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: [derde-partij] B.V., te [vestigingsplaats].

Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder aan [derde-partij] B.V. (vergunninghouder) omgevingsvergunning voor een periode van één jaar verleend voor het realiseren van een tijdelijke losvoorziening ten behoeve

van het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder op het perceel Zuiderzeelaan nabij nummer 83 (het perceel).

Bij besluit van 14 januari 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder nummer UTR 16/679. Eisers hebben de voorzieningenrechter tevens verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is geregistreerd onder nummer UTR 16/1347.

Het verzoek en het beroep zijn behandeld ter enkelvoudige zitting van 16 maart 2016. (...; red.). De rechtbank heeft het beroep (UTR 16/679) aan het einde van de enkelvoudige behandeling ter zitting verwezen naar de meervoudige kamer.

Bij uitspraak van 16 maart 2016 heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen, het bestreden besluit van 14 januari 2016 alsmede, voor zover nodig, het primaire besluit van 21 september 2015, voor zover die besluiten zien op het gebruik van de tijdelijke losvoorziening, geschorst tot door de rechtbank uitspraak is gedaan op het beroep tegen het bestreden besluit van 14 januari 2016 (UTR 16/679).

De behandeling van het beroep is meervoudig hervat op de zitting van 21 april 2016. (...; red.).

Overwegingen

1. Vergunninghouder heeft op 22 juni 2015 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een tijdelijke losvoorziening ten behoeve van het bouwrijp maken van het perceel. Bij het primaire besluit heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning voor een periode van één jaar verleend. Het door eisers tegen dit besluit gemaakte bezwaar is bij het bestreden besluit ongegrond verklaard.

2. De omgevingsvergunning heeft verweerder verleend met toepassing van artikel 2.1, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef onder a onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

3. Op grond van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor komt voor vergunning in aanmerking ander gebruik van gronden dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een periode van ten hoogste tien jaar. Uit de Nota van Toelich-

ting blijkt dat onderdeel 11 van artikel 4 strekt tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan.

4. Eisers hebben als meest verstrekkende grond aangevoerd dat toepassing van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor niet mogelijk is, nu artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor bepaalt dat artikel 4, onderdeel 11, niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit Mer). Eisers hebben aangevoerd dat in dit geval sprake is van een activiteit als genoemd in kolom 1 van onderdeel D 2.1 van die bijlage. Om die reden had verweerder de uitgebreide voorbereidingsprocedure moeten volgen en niet de reguliere voorbereidingsprocedure, aldus eisers.

5. Verweerder en vergunninghouder hebben aangevoerd dat in dit geval geen sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel D 2.1 van de bijlage bij het Besluit Mer, nu die categorie is bedoeld voor activiteiten die een significant effect hebben op het milieu. De beoordeling van de vraag of sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel D 2.1 dient niet alleen te geschieden aan de hand van wat in kolom 1 ('Activiteiten') van de betreffende categorie is vermeld, maar dient plaats te vinden in samenhang met wat in kolom 2 ('Gevalen') is vermeld. Aangezien in kolom 2 wordt beschreven dat het dient te gaan om gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 25 hectare of meer, en daarvan in dit geval geen sprake is, zijn verweerder en vergunninghouder van mening dat toepassing van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor wel degelijk mogelijk is. Verweerder en vergunninghouder menen voor dat betoog steun te vinden in het voorbeeld dat in de Nota van Toelichting op het Besluit Mer wordt genoemd, namelijk dat van Multimodaal Transport centrum Valburg aan de Betuwelijn. Uit dat voorbeeld is naar de mening van verweerder en vergunninghouder af te leiden dat men niet alleen dient te kijken naar de activiteit zelf, maar ook naar de omvang van die activiteit. Verweerder en vergunninghouder zijn dan ook van mening dat op goede gronden de reguliere voorbereidingsprocedure is gevolgd.

6. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 16 maart 2016 geoordeeld dat artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor van toepassing is, zodat verweerder ten onrechte een omgevingsver-

gunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef onder a onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) heeft verleend. De rechtbank kan zich met dit oordeel van de voorzieningenrechter verenigen alsmede met de overwegingen die aan dat oordeel ten grondslag liggen. Ten behoeve van de duidelijkheid zal de rechtbank de dragende overwegingen van de voorzieningenrechter hieronder weergeven.

”8. Ingevolge artikel 3.7, eerste lid, van de Wabo is § 3.2 (de reguliere voorbereidingsprocedure) van toepassing op de voorbereiding van besluiten, tenzij § 3.3 (de uitgebreide voorbereidingsprocedure) van toepassing is.

Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan of een beheersverordening en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, of artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo.

9. Tussen partijen is niet in geschil en ook voor de voorzieningenrechter staat vast dat de tijdelijke losvoorziening op het perceel in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder in dit geval ten behoeve van de voorbereiding van het besluit de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten volgen.

De voorzieningenrechter vindt voor dit oordeel allereerst steun in het gestelde in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor. Dit artikellid bepaalt, voor zover hier van belang, immers dat artikel 4, onderdeel 11, niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit Mer.

Nu dit artikel spreekt over 'activiteit' en daarmee direct verwijst naar kolom 1 en niet naar kolom 2, welke kolom handelt over 'gevalen', is de voorzieningenrechter van oordeel dat dit al impliceert dat de zogenoemde 'kruimelregeling' niet meer kan worden toegepast.

9.1 De voorzieningenrechter wordt in dit oordeel gesteund door het gestelde in de Nota van Toelichting bij het Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse an-

dere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Staatsblad 2014, 333). Aan die Nota van Toelichting ontleent de voorzieningenrechter het volgende:

“Bij dit onderdeel is aan artikel 5 een nieuw zesde lid toegevoegd. Hierin worden van de toepassing van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, zoals bij dit besluit gewijzigd, bepaalde activiteiten uitgezonderd. De strekking van artikel 5, zesde lid, is dat als een activiteit daaronder valt, op de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van die activiteit, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend.

De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de verplichting of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.”

Uit deze passage uit de Nota van Toelichting kan naar het oordeel van de voorzieningenrechter slechts worden afgeleid dat voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een activiteit als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor uitsluitend gekeken dient te worden naar kolom 1 van, in dit geval, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit Mer.

9.2 De voorzieningenrechter is verder van oordeel dat ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) van 2 mei 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW4511) aanknopings-

punten biedt voor het oordeel dat artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, specifiek verwijst naar activiteiten als genoemd in kolom 1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit Mer. De voorzieningenrechter verwijst daarbij met name naar rechtsoverweging 2.5 van die uitspraak, waarin expliciet wordt overwogen dat daarbij niet wordt verwezen naar de bij de betreffende activiteit in kolom 2 genoemde ‘gevallen’.

9.3 Ten slotte overweegt de voorzieningenrechter dat de drempelwaarde genoemd in kolom 2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit Mer is bedoeld ter beoordeling van de vraag of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

In onderdeel D van de bijlage zijn de activiteiten opgenomen die alleen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben in bijzondere omstandigheden, wat per geval moet worden vastgesteld. Daarbij is een indeling gemaakt in kolommen. In kolom 1 zijn de m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten opgenomen, terwijl in de tweede kolom is aangegeven, in welke gevallen de activiteit m.e.r.- (beoordelings)plichtig is. Er bestaat daarbij geen verplichting om activiteiten te beoordelen die de drempel niet overschrijden. De voorzieningenrechter verwijst ter ondersteuning van dit oordeel naar de Nota van Toelichting bij het Besluit van 7 mei 1999, houdende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 alsmede uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Tracéwet (Staatsblad 1999, 224).”

7. In beroep heeft verweerder aangevoerd dat het betoog van eisers niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit vanwege het zogenoemde relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb. Het betoog van verweerder komt er op neer dat het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat eisers een beroep doen op de normen van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in samenhang met het Besluit Mer, nu deze bepalingen strekken ter bescherming van de milieubelangen en er geen duidelijke verwevenheid bestaat van die belangen en de door eisers gestelde bedrijfseconomische belangen.

9.1 De rechtbank overweegt allereerst dat dit verweer van verweerder in de voorlopige voorzieningenprocedure niet is gevoerd en daardoor ook niet is beoordeeld. Bovendien geldt dat artikel 8:69a van de Awb, gelet op het bepaalde in artikel 8:84, vijfde lid, van de Awb, niet van overeenkomstige toepassing is verklaard in de voorlopige voorzieningenprocedure en daar dus ook niet

beoordeeld had kunnen worden. De rechtbank overweegt naar aanleiding van het in beroep aangevoerde verweer van verweerder als volgt.

10. 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.

10.1 Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de eiser door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de eiser.

10.2 De strekking van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor is dat op de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor de betreffende activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit Mer, naar welke activiteiten artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor verwijst, kan dan eventueel met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning worden verleend.

De onderhavige activiteit ziet op een activiteit als bedoeld in onderdeel D 2.1 van de bijlage bij het Besluit Mer. Opname van deze activiteit in bedoelde bijlage betekent dat beoordeeld dient te worden of een milieueffectrapport als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer moet worden gemaakt. Met andere woorden: beoordeeld zal moeten worden of de betreffende activiteit, de tijdelijke losvoorziening, nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

10.3 Eisers hebben betoogd dat de verleende omgevingsvergunning gepaard gaat met intensieve en omvangrijke transportbewegingen, wat een onevenredige inbreuk maakt op hun ondernemingsklimaat. Het exceptioneel zware vrachtverkeer en de toename van het aantal verkeersbewe-

gingen, zal leiden tot onevenredige verkeerscongestie waarvan zij rechtstreeks en onevenredig schade zullen ondervinden.

10.4 Uit het betoog van eisers blijkt dat hun belangen er in zijn gelegen dat zij gevrijwaard worden van verkeerscongestie als gevolg van het zandtransport, aangezien zij vrezen daardoor in hun bedrijfs-economische belangen te worden geschaad.

De rechtbank stelt vast dat de regelgeving zoals neergelegd in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, bezien in relatie met het Besluit Mer, ertoe strekt om te bepalen of een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit Mer, in dit geval de tijdelijke losvoorziening, nadelige gevolgen heeft voor het milieu en zo ja, of dat moet leiden tot toepassing van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer. De normen uit de hiervoor genoemde regelgeving strekken dus ter bescherming van milieubelangen, terwijl het feitelijke belang waarin eisers dreigen te worden geraakt, een commercieel/bedrijfseconomisch belang is. Dat is evenwel geen belang dat valt onder het beschermingsbereik van de normen uit de hiervoor vermelde regelgeving en is evenmin een belang dat verweven is met de algemene belangen die de betreffende bepalingen beogen te beschermen. Geconcludeerd moet dan ook worden dat artikel 8:69a van de Awb er aan in de weg staat dat het bestreden besluit op grond van dit betoog van eisers wordt vernietigd.

11. Gelet op het vorenstaande staat de rechtbank vervolgens voor de beantwoording van de vraag of wat eisers overigens hebben aangevoerd aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat verweerder in redelijkheid niet tot verlening van de omgevingsvergunning heeft kunnen overgaan.

12. Eisers hebben betoogd dat verweerder nader onderzoek had moeten doen naar de effecten die het vrachtverkeer heeft op de luchtkwaliteit. Gelet op de verkeersaantrekkende werking achten eisers een verslechtering van de luchtkwaliteit niet uitgesloten.

12.1 Artikel 2.8 van het Bor bepaalt dat als categorieën als bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer waarbij bij het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer is vereist,

worden aangewezen de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II.

12.2 De rechtbank overweegt dat het op grond van deze bepaling vereist is dat, bij het verlenen van een vergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, een beoordeling van de gevolgen van de luchtkwaliteit plaatsvindt. De rechtbank stelt vast dat verweerder voorafgaande aan de verlening van de omgevingsvergunning een dergelijk onderzoek niet heeft ingesteld. In zoverre is de rechtbank van oordeel dat sprake is van een gebrek in de motivering van het bestreden besluit, zodat het betoog van eisers slaagt. De rechtbank zal het bestreden besluit om die reden vernietigen. In het navolgende zal de rechtbank beoordelen of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen blijven.

13. Bij brief van 11 april 2016 heeft verweerder onder meer een rapport van 7 april 2016 van Rho, adviseurs voor leefruimte, overgelegd. In dit rapport zijn de mogelijke gevolgen van de verkeers-toename door de losactiviteiten op de luchtkwaliteit onderzocht en getoetst aan de wettelijke grenswaarden.

13.1 Eisers hebben de rechtbank verzocht om (onder meer) het rapport van Rho van 7 april 2016 wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing laten, aangezien verweerder bij de indiening van dat rapport niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 8:58 van de Awb. De rechtbank overweegt naar aanleiding van dit betoog als volgt.

13.2 Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Ook indien een stuk niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend, is het – zoals volgt uit eerdere uitspraken van de ABRS (zie onder meer de uitspraak van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1551) – aan de rechter om te beslissen of de goede procesorde zich ertegen verzet dat het desbetreffende stuk bij de beoordeling van het bestreden besluit wordt betrokken. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat door de late indiening van het nadere stuk eisers zijn belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins is belemmerd. Het nadere stuk, dat tien dagen voor de zitting bij de rechtbank is ingekomen, wordt derhalve niet wegens strijd met een goede procesorde buiten

beschouwing gelaten. Hierbij betreft de rechtbank dat eisers van dit nadere stuk kennis hebben genomen. Hoewel de rechtbank begrip heeft voor het feit dat eisers op zo'n korte termijn niet in staat waren om een tegenrapport in te dienen, kan die omstandigheid er niet toe leiden dat daardoor het rapport van Rho buiten beschouwing moet blijven. Eisers hebben immers wel de tijd gehad om zich op de inhoud van het rapport voor te bereiden, doch die gelegenheid hebben zij niet aangegrepen om met (een begin van) een inhoudelijke reactie op dat rapport te komen. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat eisers onvoldoende in staat zijn geweest hierop ter zitting adequaat te reageren.

13.3 In het rapport van Rho van 7 april 2016 wordt op basis van het uitgevoerde onderzoek geconcludeerd dat 280 extra vrachtwagenbewegingen op de Hogeweyelaan niet zullen leiden tot een overschrijding van de wettelijke grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof. Naar het oordeel van de rechtbank is met deze nadere rapportage, gelezen in samenhang met de overige bevindingen van Rho, voldoende gemotiveerd dat de verkeers-aantrekkende werking niet zal leiden tot een (on-aanvaardbare) verslechtering van de luchtkwaliteit. Gelet hierop ziet de rechtbank aanleiding op dit punt de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand te laten.

14. Eisers hebben verder nog aangevoerd dat verweerder nader had moeten onderbouwen waarom niet voor een andere route voor het zandtransport is gekozen. De rechtbank overweegt dat verweerder moet beslissen over een project zoals dat is aangevraagd. Indien een project op zichzelf voor het bevoegd gezag aanvaardbaar is, kan het zo mogelijk bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan leiden, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt (zie de uitspraak van de ABRS van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:508). De rechtbank is niet gebleken dat in dit geval sprake is van een dergelijk alternatief. De rechtbank overweegt in dat verband dat verweerder de door eisers genoemde alternatieven in bezwaar tijdens de hoorzitting heeft weerlegd. In beroep hebben eisers nogmaals gewezen op het alternatief om een bestaande losvoorziening (Spaans) te gebrui-

ken. Verweerder heeft daarop aangevoerd dat dat alternatief met zich brengt dat langs een dubbel woonhuis gereden zou moeten worden en bovendien ook een grotere afstand zou moeten worden afgelegd. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat daarmee van een gelijkwaardig alternatief geen sprake is. Het betoog van eisers slaagt dan ook niet.

15. Eisers hebben verder betoogd dat verweerder in de door hem uitgevoerde belangenafweging onvoldoende rekening heeft gehouden met eisers belangen.

De rechtbank overweegt dat het niet aan de bestuursrechter is de betrokken belangen zelf af te wegen of zijn oordeel in de plaats te stellen van het oordeel van verweerder. De rechter dient zich bij de beoordeling van de belangenafweging in een geval als het onderhavige terughoudend op te stellen en slechts te toetsen of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat verweerder niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

15.1 Hoewel de rechtbank niet uitsluit dat het intensievere gebruik van (een deel van) het bedrijventerrein door de extra verkeersbewegingen die het zandtransport met zich meebrengt voor eisers enige hinder tot gevolg zal hebben, is de rechtbank van oordeel dat dit inherent is aan het vestigen van een bedrijf op een bedrijventerrein. Op een bedrijventerrein zullen immers altijd veel verkeersbewegingen plaatsvinden, welke verkeersbewegingen in dit geval bovendien planologisch zijn toegestaan. Dat deze verkeersbewegingen tot een voor eisers onaanvaardbare hinder zal leiden, is de rechtbank dan ook niet gebleken. Overigens is de omgevingsvergunning slechts voor de duur van een jaar verleend, waarna een nieuwe omgevingsvergunning zal moeten worden verleend. Eventueel ondervonden hinder zal daarbij in de belangenafweging betrokken kunnen worden. Mede gelet op het belang van vergunninghouder bij de start van de werkzaamheden, dit met het oog op de voorziene woningbouw in de Bloemendalerpolder, heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de hier bedoelde belangen van eisers door het realiseren van de tijdelijke losvoorziening niet onevenredig zullen worden geschaad.

16. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de rechtbank aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand te laten. (red.)

Beslissing

De rechtbank,

- verklaart het beroep gegrond,
 - vernietigt het bestreden besluit,
 - bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven,
- (red.)

NOOT

Deze uitspraak is van belang voor de rechtspraak, omdat de rechtbank helder uiteenzet dat alleen naar kolom 1 van de C en D-lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r. moet worden gekeken om te beoordelen of de kruimelregeling van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van Bijlage II van het Bor kan worden toegepast. Gaat het om een activiteit die daarin vermeld is, dan moet direct worden geconcludeerd dat de uitzondering van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor aan de orde is en de kruimelregeling dus niet toegepast mag worden. De overige kolommen van de C en D-lijst doen dan niet meer ter zake.

De rechtbank neemt het oordeel van de Voorzieningenrechter over en verwijst hierbij naar de nota van toelichting, waarin vermeld is dat bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling bewust geabstraheerd is van de vraag of het een geval boven de drempelwaarde van kolom 2 is en of het om een aangewezen besluit uit kolom 4 gaat. De omvang van de activiteit en aan welk besluit de activiteit gekoppeld is, doet dus niet ter zake.

Voor de praktijk verschaft dat mijns inziens inderdaad de gewenste duidelijkheid en wordt vermeden dat achteraf gezien een andere voorbereidingsprocedure doorlopen had moeten worden. In dit geval ging het om de activiteit D2.1, die in kolom 1 duidelijk omschreven wordt, zodat daar ook geen ruis ontstaat.

Veel lastiger zou het zijn als het zou gaan om een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D11.2). Die categorie en de nota van toelichting daarbij zijn namelijk helaas een stuk minder helder. Zie *Staatsblad* 2011/102: ' Bij een stedelijk

ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook «dorpen» hieronder vallen. Wat «stedelijke ontwikkeling» inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen [...].

Om te bepalen of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject volstaat het niet om de activiteit in kolom 1 van de D-lijst op te zoeken, maar hangt dat blijkbaar af of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu te verwachten zijn. Een functiewijziging van een bestaand gebouw binnen de bebouwde kom zou dan, afhankelijk van de in te schatten milieugevolgen, al dan niet door middel van de kruimelregeling met een reguliere Wabo-procedure vergund kunnen worden. Met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet is het maximaal aantal m² komen te vervallen in artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor. De vraag welke procedure gevolgd moet worden zal daarom wellicht vaker gaan spelen. Ook de ook in dit blad opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 1 juni 2016, 201503801/1/R2, «JM» 2016/98, m.nt. Van Velsen, spelen de te verwachten milieugevolgen een rol bij het bepalen of de activiteit van kolom 1 aan de orde is (in dat geval D10 en D11.2).

Voor eisers strandt het beroep in deze zaak op het relativiteitsvereiste. Over de vraag of het relativiteitsvereiste past bij m.e.r., nu het niet strikt gaat om milieubescherming maar om het in beeld brengen van de milieugevolgen voorafgaand aan besluitvorming, verwijs ik naar de annotaties van Hoevenaars inzake ABRvS 3 juni 2015, nr. 201405542/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/128, en ABRvS 23 december 2015, nr. 201504265/1/R6, «JM» 2016/41.

A. Wagenmakers

98

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1 juni 2016, nr. 201503801/1/R2,
ECLI:NL:RVS:2016:1503

(mr. Van Diepenbeek, mr. Kranenburg, mr. Kramer)

Noot S. van Velsen

Milieueffectrapportage. Recreatiewoning. Vakantiedorp. Stedelijk ontwikkelingsgebied. Recreatiepark. Permanente bewoning.

[Besluit m.e.r. art. 2 lid 5; Bijlage Besluit mer categorie D 10 en categorie D 11.2]

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de gemeenteraad van Zundert het bestemmingsplan "Parc Patersven" vastgesteld. Het plan voorziet in een planologische regeling voor het recreatiepark "Patersven" en strekt tot legalisering van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen. De regeling komt erop neer dat een groot aantal bestaande recreatiewoningen (420 van de 480) ook permanent mag worden bewoond door een huishouden of een niet-huishouden met een maximum van vier personen. Het park beslaat ruim 28 ha, waarvan ongeveer 5 ha vennen. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiecentrum Patersven" uit 1997 stond permanente bewoning van de maximaal 500 toegestane recreatiewoningen niet toe. Tegen de illegale permanente bewoning van een groot aantal recreatiewoningen is aanvankelijk door het college van burgemeester en wethouders handhavend opgetreden, maar sinds 2004 streeft het gemeentebestuur naar legalisering van de permanente bewoning. Appellanten hebben een groot aantal procedures gevoerd over het strijdige gebruik. In een aantal van die procedures zijn in rechte onaantastbare uitspraken gedaan, die met zich brengen dat na afloop van de in die uitspraken vastgestelde begunstigingstermijn het gebruik van recreatiewoningen anders dan voor verblijfsrecreatie moet zijn gestaakt op last van een dwangsom. Eén van de beroepsgronden houdt in dat de gemeenteraad het plan ten onrechte heeft vastgesteld zonder een voorafgaand milieueffectrapport (hierna: MER). De redenen hiervoor zijn aldus appellanten: Het plan voorziet in een wijziging van een vakantiedorp buiten een stedelijke zone met bijbehorende voorzieningen met een oppervlakte van 25 ha of meer, als bedoeld in onderdeel D.10