

buitengebied (het gebied buiten de bebouwde kom) niet lager kan worden vastgesteld dan 3,0 ouE/m³ als het gebied binnen een concentratiegebied ligt en 2,0 ouE/m³ als het gebied buiten een concentratiegebied is gelegen (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b en d van de Wet gehurinder).

Tot slot wil ik er nog op wijzen dat de Afdeling bestuursrechtspraak op 2 mei 2018 een uitspraak met dezelfde strekking heeft gedaan met betrekking tot het beroep van LTO Noord tegen de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Veendam", nr. 201708746/1/R3, ECLI:NL:RVS:2018:1468.

P.B. Bokelaar

Milieueffectrapportage

77

Omgevingsvergunning Decathlon – Roermond

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

18 april 2018, nr. 201704214/1/A1,

ECLI:NL:RVS:2018:1297

(mr. Slump, mr. Hoekstra, mr. Minderhoud)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars en A. Wagenmakers

Stedelijke ontwikkeling. Kruiemelgevallenregeling.

[Wm art. 7.2 lid 4; Besluit m.e.r. Bijlage, D11.2;

Wabo art. 2.12 lid 1, aanhef en onder a, ten

tweede; Bor art. 4, aanhef en onderdeel 9]

Op 25 augustus 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond (hierna: het college) een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen en gebruiken van een gebouw op een perceel in Roermond voor het oprichten van een Decathlon, het plaatsen van reclame en het realiseren van een playground op het buitenterrein van het perceel. In de bestaande situatie wordt het gebouw gebruikt door een camping- en outdoorwinkel met een vloeroppervlak van 11.000m². Van deze winkel zal het vloeroppervlak met 3.800 m² kleiner worden. In het vrijgekomen gedeelte zal de Decathlon worden gevestigd.

Het bestemmingsplan voorziet ter plaatse in detailhandel, met een nadere functieaanduiding voor een kampeerwinkel en een tentenzaak. De Decathlon zal ongeveer 85% van het vloeroppervlak gebruiken voor de verkoop van sportartikelen en ongeveer 15% van het vloeroppervlak voor de verkoop van rijwielen en onderdelen daarvoor. Ook het plaatsen van reclame en de playground (een 'try and buy'-voorziening) zijn in strijd met het bestaande bestemmingsplan. Het college heeft daarom bij de vergunningverlening gebruikgemaakt van de kruimelgevallenregeling (artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 20, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht).

Appellanten, Intersport en anderen en Neddex, voeren aan dat het college geen gebruik heeft kunnen maken van de kruimelgevallenregeling omdat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. In dat geval is de uitzondering in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht van toepassing. Volgens appellanten is de gebruikswijziging aanzienlijk omdat sprake is van een regionale publiekstrekker en de vergunningverlening de in het bestemmingsplan verankerde thematisering en branchering doorkruist.

De Afdeling constateert dat in het besluit door het college is gemotiveerd dat het project geen aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu heeft, zodat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Daarnaast wordt het bestaande gebouw niet uitgebreid en blijft sprake van detailhandel. De Afdeling overweegt dat het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie D11.2 in de bijlage bij het Besluit m.e.r., niet afhankelijk is van de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De Afdeling wijst in dat verband naar haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, en 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit geval geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject omdat het een beperkte wijziging van het toegestane gebruik betreft van een deel van een bestaand winkelgebouw. Er vindt weliswaar een gedeeltelijke brancheverruiming plaats, maar het gebruik blijft gericht op detailhandel. Ook gaat de functiewijziging niet gepaard met uitbreiding van het bebouwde oppervlak.

De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond en bevestigt de aangevallen uitspraak van de rechtbank.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. *Intersport Megastore Roermond B.V.*, gevestigd te Roermond, en *anderen* (hierna: Intersport en anderen),
2. *Neddex Vastgoedfonds XII C.V.*, *Neddex Beheerend Vennoot XII B.V.* en *Stichting Bewaarder Neddex XII*, gevestigd te Rotterdam (hierna tezamen in enkelvoud: Neddex),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 14 april 2017 in zaak nr. 16/755 in het geding tussen:

Intersport en anderen,

Neddex

en

het college van burgemeester en wethouders van Roermond.

Procesverloop

Bij besluit van 25 augustus 2015 heeft het college aan Neddex Vastgoedfonds XII C.V. en Stichting Bewaarder Neddex XII omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen en gebruiken van het gebouw op het perceel Schaarbroekerweg 4A te Roermond ten behoeve van het oprichten van een Decathlon, het plaatsen van reclame en het realiseren van een playground op het buitenterrein van het perceel.

Bij besluit van 26 januari 2016 heeft het college het door Intersport en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 april 2017 heeft de rechtbank het door Intersport en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben Intersport en andere hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Intersport en anderen hebben een zienswijze ingediend naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep.

Intersport en anderen en Neddex hebben nader stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 maart 2018, waar (...; red.).

Overwegingen

Inleiding

1. Het bouwplan voorziet in de vestiging van een Decathlon winkel in een deel van een bestaand gebouw op het perceel (het Outdoor Center) en op de verbouwing van dat gedeelte van het gebouw. In de bestaande situatie wordt het gebouw gebruikt door Vrijbuiten, een camping- en outdoorwinkel. Het totale bruto vloeroppervlak van het Outdoor Center is 11.000 m². De oppervlakte van Vrijbuiten wordt verkleind en in het vrijgekomen gedeelte, met een bruto vloeroppervlak van 3.800 m², zal een Decathlon worden gevestigd. Ongeveer 85% van de oppervlakte zal worden gebruikt voor de verkoop van sportartikelen en ongeveer 15% voor de verkoop van rijwielen en onderdelen daarvoor. Het bouwplan voorziet daarnaast in het plaatsen van reclame en het realiseren van een playground, ook wel een "try and buy"-voorziening genoemd.

2. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Noordelijke en Oostelijke Stadsrand". Op het perceel rust de bestemming "Detailhandel" met als nadere aanduiding "specifieke vorm van detailhandel -1". Door deze nadere functieaanduiding is op het perceel uitsluitend een kampeerwinkel en een tentenzaak toegestaan. Het gebruik van het gebouw voor de vestiging van een Decathlon is in strijd met het bestemmingsplan. Om realisering van het bouwplan in zoverre niettemin mogelijk te maken, heeft het college toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor).

Intersport en anderen zijn als concurrent werkzaam in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de door de omgevingsvergunning mogelijk gemaakte Decathlon. Zij kunnen zich niet verenigen met de verlening van die vergunning.

Beoordeling van het hoger beroep

3. Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen

in samenhang met van artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor omgevingsvergunning te verlenen. Zij voeren daartoe aan dat de functiewijziging is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), waardoor de in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor opgenomen uitzondering geldt. Volgens Intersport en anderen is niet slechts sprake van een beperkte wijziging van het gebruik. Er is sprake van een bovenregionale publiekstrekker en vergunningverlening leidt tot een breuk met de in het bestemmingsplan verankerde thematisering en branchering. De rechtbank had het besluit moeten vernietigen, nu de motivering van het college daarin ondeugdelijk is gebleken, aldus Intersport en anderen.

3.1. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,
[...],

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en onder 2°, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

Artikel 2.7 van het Bor luidt:

"Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II."

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

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

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein."

Artikel 5, zesde lid, luidt:

"Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage."

In kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer zijn de activiteiten aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

3.2. Het college heeft zich in het besluit op het standpunt gesteld dat uitgesloten is dat het besluit per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu met zich brengt, zodat in dit geval niet gesproken kan worden van een stedelijk ontwikkelingsproject. In zijn verweerschrift en ter zitting bij de rechtbank heeft het college toegelicht dat met de verlening van de omgevingsvergunning mogelijk wordt gemaakt dat een bestaand gebouw waarin ingevolge het bestemmingsplan alleen een kampeer- en tentenwinkel is toegestaan, wordt gebruikt door Decathlon. De winkel wordt niet vergroot en er blijft sprake van detailhandel, zodat in zoverre ook geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

3.3. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) en haar uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:348) overweegt de Afdeling dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

3.4. Het project, dat is gelegen in bestaand stedelijk gebied, voorziet in een gedeeltelijke functiewijziging van het gebouw op het perceel. Het gebouw heeft een brutovloeroppervlakte van 11.000 m²,

dat thans in gebruik is een camping- en outdoorwinkel. Een derde deel daarvan, ongeveer 3.800 m², zal na realisering in gebruik zijn als een sport- en rijwielwinkel. Ingevolge het bestemmingsplan mogen op het perceel tenten, kampeerartikelen en outdoor schoenen en kleding worden verkocht. Deze artikelen zitten ook in het assortiment van Decathlon. Daarnaast verkoopt Decathlon binnen- en buitensportartikelen. Hoewel derhalve een gedeeltelijke brancheverruiming plaatsvindt, blijft het gebruik gericht op detailhandel. De functiewijziging gaat voorts niet gepaard met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte.

De Afdeling is van oordeel dat in dit geval, waarbij wat de aard en omvang betreft slechts sprake is van een beperkte wijziging van het toegestane gebruik van een deel van een bestaand winkelgebouw, geen sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer die aan toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor in de weg staat. Dat het voorziene gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, waarin, zoals Intersport en anderen aanvoeren, wordt uitgegaan van thematisering en branchering, betekent niet dat reeds daarom van een stedelijk ontwikkelingsproject moet worden gesproken. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Zij heeft het besluit van 26 januari 2016, waarvan de motivering in het verweerschrift en ter zitting is aangevuld, terecht in stand gelaten. Het betoog faalt.

4. Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen de in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) voorgeschreven zogeheten ladder voor duurzame verstedelijking hier niet van toepassing is. Zij voeren daartoe aan dat sprake is van een met het geldende planologische regime strijdige functiewijziging in bestaand stedelijk gebied, die onder het toepassingsbereik van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro valt. Zij voeren verder aan dat de raad in het Ruimtelijk Detailhandelsbeleid 2015-2020 heeft vastgelegd dat alle nieuwe initiatieven, dus ook deze, moeten worden getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake is van uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare gevol-

gen voor de leegstand. Zij voeren daartoe, mede onder verwijzing naar het rapport van 23 augustus 2017 en een nadere notitie van 13 maart 2018, beide van DTNP, aan dat het college de rapportage 'Roermond, mogelijkheden en effecten sport/outdoorcentrum' van BRO van 10 april 2014 (hierna: de rapportage) niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft kunnen leggen.

4.1. Anders dan Intersport en anderen betogen, is de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing, nu het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning heeft verleend. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, volgt uit artikel 5.20 van het Bor dat slechts voor zover een omgevingsvergunning met toepassing van het bepaalde onder 3o van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo wordt verleend, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing is. Dat in het Detailhandelsbeleid is vermeld dat nieuwe initiatieven, die planologisch niet zijn toegestaan op een bepaalde locatie, worden getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat is bedoeld om daarmee een ruimere uitleg te geven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en beoogd is alle initiatieven te toetsen aan de criteria die daarin zijn opgenomen.

Het betoog faalt in zoverre.

4.2. Het vorenstaande laat evenwel onverlet dat het bouwplan niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank heeft in dit verband terecht overwogen dat ter beoordeling voorligt of verlening van de omgevingsvergunning een onaanvaardbare structurele leegstand in het verzorgingsgebied tot gevolg heeft.

4.3. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar, onder verwijzing naar de daarbij behorende Ruimtelijke onderbouwing 'Decathlon Outdoor Center, Roermond' van 8 juni 2015, dat in zoverre is gebaseerd op de rapportage van BRO van 10 april 2014, op het standpunt gesteld dat realisering van Decathlon op het perceel niet zal leiden tot een ontwrichting van de detailhandelsstructuur in Roermond en de regio.

4.4. In de rapportage van BRO is onder meer vermeld dat Roermond, als winkelstad, een grote regionale betekenis heeft. De sportwinkels in Roermond functioneren goed en realiseren per m² winkelvloeroppervlak hoge omzetten. Na de

komst van een Decathlon winkel zal een theoretisch overschot aan winkelruimte ontstaan, dat overigens, gelet op de verwachte toename van de bestedingen van 5%, in de komende jaren zal teruglopen. Het ligt volgens BRO, gelet op de relatief hoge omzetten, niet in de verwachting dat de omzetverliezen waarmee ondernemers van bestaande winkels kunnen worden geconfronteerd, snel zullen leiden tot leegstand dan wel bedrijfs-sluitingen. BRO verwacht dat leegstand zich vooral zal concentreren op minder aantrekkelijke retaillocaties, zoals bijvoorbeeld op verspreide locaties of op bedrijventerreinen en geen gevolgen zal hebben voor de retailstructuur. Mocht de vestiging van een Decathlon winkel toch leiden tot het sluiten van een of enkele sport- en/of fietsenwinkels in de belangrijke retailconcentratiegebieden, dan zal ook dat niet leiden tot een aantasting van het functioneren van deze winkelgebieden. De bestemming van deze gebouwen staat immers doorgaans ook andere detailhandelsbranches (dan sport- en fietsenwinkels) en/of andere gebruiksfuncties toe. Voor een toename van leegstand die negatieve gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat hoeft dan ook niet te worden gevreesd, aldus de rapportage. In de rapportage is voorts nog vermeld dat met de transformatie van het Outdoor Center wordt beoogd om leegstand in dit winkelgebouw voor de toekomst te voorkomen.

De rechtbank heeft overwogen dat het college, onder verwijzing naar de rapportage van 10 april 2014, toereikend heeft gemotiveerd dat geen sprake is van uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare gevolgen voor de leegstand. De Afdeling ziet in de andersluidende conclusies van DTNP ten aanzien van de effecten van de vestiging van Decathlon, mede gelet op de reactie van BRO daarop en het verhandelde ter zitting, geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot dit oordeel is gekomen en het college zich niet op de rapportage van BRO mocht baseren. Met het rapport van DTNP hebben Intersport en anderen niet aannemelijk gemaakt dat, ook indien rekening zou zijn gehouden met de komst van twee extra sportwinkels in Jazz City, het bouwplan een onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat tot gevolg heeft. De mogelijkheid dat sprake zal zijn van verdringing is hiertoe onvoldoende. De Afdeling betreft hierbij nog dat de deskundige van BRO ter zitting heeft verklaard dat BRO in Kerk-

rade, Eindhoven en Apeldoorn onderzoek heeft gedaan naar de effecten van de komst van een Decathlon voor de plaatselijke detailhandel. In dat onderzoek is de situatie ter plaatse voor de komst van een Decathlon vergeleken met de situatie na de komst van een Decathlon. Volgens de deskundige bleek uit dat onderzoek dat de komst van Decathlon nauwelijks leidde tot verschillen in het aanbod. De deskundige heeft er ter zitting voorts nog op gewezen dat uit het rapport Sportfocus 2016 van Inretail blijkt dat de totale consumptieve bestedingen binnen de sportmarkt, inclusief de bestedingen in winkels die de verkoop van sportartikelen niet als primaire hoofdactiviteit hebben, in de periode 2013 tot en met 2016 met bijna 14% zijn toegenomen, terwijl in de rapportage rekening is gehouden met een toename van slechts 5%.

Het betoog faalt.

5. Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de ontwikkeling als passend in het Detailhandelsbeleid heeft mogen aanmerken. Zij voeren daartoe aan dat in het beleid wordt gekozen voor thematisering. Als gevolg van de ontwikkeling zouden in twee naast elkaar gelegen winkelgebieden, namelijk het Retailpark en het Outdoor Center, die van oorsprong een eigen thema hadden, sportwinkels zijn gevestigd.

5.1. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar, waarbij het besluit van 25 augustus 2015 is gehandhaafd, mede onder verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing, op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met het Detailhandelsbeleid. Volgens het college wordt met de vestiging van de Decathlon winkel in het winkelcluster Retailpark en Outdoor Center, dat zich richt op XL-formules met een ondergrens van 1.000 m² bvo, voldaan aan de uitgangspunten van het beleid. Het voldoet tevens aan de twee door Intersport en anderen vermelde criteria in hoofdstuk 7 van het Detailhandelsbeleid, dat sprake dient te zijn van een bijzondere of onderscheidende formule en van een unieke of onderscheidende initiatief. Ter zitting heeft het college toegelicht dat sprake is van een onderscheidende winkel, die iets toevoegt aan de detailhandelsstructuur.

5.2. Eén van de uitgangspunten van het Detailhandelsbeleid is dat het palet aan zich van elkaar onderscheidende en complementaire (boven)regionale winkelclusters wordt behouden en dat onder-

scheidende initiatieven, als deze van toegevoegde waarde zijn voor de gehele detailhandelsstructuur, worden toegevoegd. Over het winkelcluster Retailpark en Outdoor Center is onder meer vermeld dat het zich richt op XL-formules met een ondergrens van 1.000 m². In hoofdstuk 7 van het Detailhandelsbeleid zijn de criteria opgenomen waaraan nieuwe initiatieven die planologisch niet zijn toegestaan op een bepaalde locatie worden getoetst. De criteria zijn onder meer dat het initiatief een bijzondere en onderscheidende formule of concept dient te zijn, waarmee Roermond zich (boven)regionaal kan profileren en dat het initiatief een meerwaarde moet hebben voor de Roermondse detailhandelsstructuur en daaraan iets unieks of onderscheidends moet toevoegen, eventueel in combinatie met het bestaande aanbod.

5.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de ontwikkeling passend in het Detailhandelsbeleid heeft kunnen achten. In het Detailhandelsbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende winkelclusters. Het Retailpark en het Outdoor Center worden, anders dan Intersport en anderen stellen, als één winkelcluster gezien. In dat winkelcluster zijn XL-formules toegestaan. Het college heeft de winkelformule van Decathlon in redelijkheid kunnen aanmerken als een bijzondere en onderscheidende formule met een meerwaarde voor de Roermonds detailhandelsstructuur. De Afdeling betreft hierbij de nadere toelichting van de deskundige van het BRO ter zitting dat Inretail alle aanbieders van sportartikelen op aanbod en prijsverhouding heeft onderzocht en uit dat onderzoek is gebleken dat Decathlon zich onderscheidt van andere winkels door een breed aanbod en een lage prijs. Het betoog faalt.

6. Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de ontwikkeling in overeenstemming met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: het POL) heeft kunnen achten. Zij voeren daartoe aan dat het POL als uitgangspunt heeft dat detailhandel moet bijdragen aan de leefbaarheid in woongebieden en dat moet worden voorkomen dat grootschalige winkelgebieden aan de rand van steden uitgroeien tot 'nieuwe' binnensteden. Onder verwijzing naar hetgeen zij hebben aangevoerd over de rapportage van april 2014 voeren Intersport en anderen aan dat het besluit in zoverre

onvoldoende is gemotiveerd. Zij voeren verder aan dat uit het POL volgt dat het belangrijk wordt gevonden dat er regionale afspraken worden gemaakt, neergelegd in regionale detailhandelsvisies of bestuursafspraken. Over het bouwplan heeft die afstemming niet plaatsgevonden, zodat de conclusie van het college dat het bouwplan past in het POL te voorbarig is.

6.1. Het college heeft zich, onder verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing, op het standpunt gesteld dat het bouwplan niet in strijd is met het POL. In de ruimtelijke onderbouwing is in dit verband vermeld dat het initiatief past binnen het provinciale detailhandelsbeleid waarin het in stand houden van de kwaliteit van bestaande grootschalige winkelvoorzieningen en het voorkomen van leegstand voorop staat. De branche 'sport' is toegestaan op dergelijke terreinen. Een Decathlon winkel en de binnenstad zijn complementair aan elkaar. Tevens is er sprake van een toename van de werkgelegenheid, aldus de ruimtelijke onderbouwing. Volgens het college heeft de provincie aangegeven dat de vestiging van Decathlon geen casus is die in het kader van regionale bestuursafspraken door de gemeente met de overige gemeenten had moeten zijn afgestemd.

6.2. Het POL is een provinciaal beleidsplan als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening. Het college is bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik niet aan het provinciale beleid gebonden, maar dient daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid betrokken dient te worden bij de belangenafweging.

6.3. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over het betoog van Intersport en anderen over de rapportage van april 2014, kunnen zij niet worden gevolgd in hun betoog dat het bouwplan niet past in het POL voor zover daarin het uitgangspunt is opgenomen dat detailhandel moet bijdragen aan de leefbaarheid in woongebieden. De omstandigheid dat de in het POL bedoelde regionale detailhandelsvisies nog niet zijn opgesteld, betekent niet dat het bouwplan daarom in strijd met het POL moet worden geacht. De Afdeling betreft hierbij nog dat het college heeft aangegeven dat de provincie heeft medegedeeld dat regionale afstemming over dit bouwplan niet nodig is. Dit hebben Intersport en anderen niet betwist. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het college, door de omgevingsvergunning te verlenen, is afgeweken van het POL.

Het betoog faalt.

7. Intersport en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college toereikend heeft gemotiveerd waarom het van advies van 4 april 2014 van de Branche Adviescommissie heeft afgeweken. Zij voeren daartoe ten eerste aan dat de rapportage van BRO eerst op 10 april 2014 is opgesteld en de commissie dus niet beschikte over alle gegevens, zodat zij haar rol als adviesorgaan niet naar behoren heeft kunnen uitvoeren. Zij voeren voorts aan dat de motivering van het college om van het advies af te wijken ondeugdelijk is.

7.1. In het advies is negatief geadviseerd over het bouwplan. Volgens de commissie is er te weinig distributieve ruimte binnen de branches Sport en Rijwielen. Bij dat advies zijn de door BRO opgestelde rapportage van januari 2014, een vestigingsplaatsonderzoek van MCR Retailminds en de nadien ontvangen informatie van BRO betrokken. Tevens is in aanmerking genomen dat uit oudere rapportages is gebleken dat bij de komst van het Retailpark en het Outdoor Center reeds sprake was van een spanningsveld binnen branche Sport en Spel. Dat geldt, volgens de commissie, ook voor de branche Rijwielen.

7.2. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat het advies van de commissie geen bindend advies is. Het negatieve advies is volgens het college niet overgenomen omdat de vestiging van Decathlon past in het Detailhandelsbeleid en overeenkomt met de ambities van Roermond en de wijze waarop daaraan in de afgelopen jaren gestalte is gegeven. Indien Decathlon wordt gevestigd in Roermond zal dit volgens het college op lange termijn een versterking van Roermond als koopstad betekenen, vanwege de (boven)regionale aantrekkingskracht van de formule. Op termijn zal een nieuw evenwicht binnen de branche sport en spel en rijwielhandel ontstaan. Daarnaast betekent de vestiging van de Decathlon een positieve impuls voor de werkgelegenheid.

7.3. Uit de stukken blijkt dat de rapportage van januari 2014 van BRO in de vergadering van de commissie van 27 februari 2014 is besproken. Tijdens deze vergadering zijn vragen gesteld die door BRO schriftelijk zijn beantwoord. De beantwoording is vervolgens besproken tijdens de vergadering op 14 maart 2014. Er is geen grond voor het oordeel dat de commissie ten tijde van het

geven van het advies op 4 april 2014 over onvoldoende informatie beschikte. Dat de rapportage dateert van 10 april 2014, waarin BRO de aan de commissie gegeven informatie heeft opgenomen, doet daar niet aan af.

Uit de motivering van het college waarom het van het advies is afgeweken, blijkt dat het rekening heeft gehouden met de in het advies vermelde beperkte distributieve ruimte en daarmee met een mogelijke leegstand, maar van belang heeft geacht dat er op termijn een nieuw evenwicht zal ontstaan. Mede gelet op hetgeen hiervoor onder 4.4 is overwogen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen afwijken van het advies van de commissie.

Het betoog faalt.

Beoordeling van het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep

8. Neddex heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van Intersport en anderen gegrond is. Nu dat hoger beroep, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ongegrond zal worden verklaard, is deze voorwaarde niet vervuld en is het incidenteel hoger beroep van Neddex vervallen. Aan een inhoudelijke bespreking ervan komt de Afdeling derhalve niet toe.

Conclusie

9. Het hoger beroep van Intersport en anderen is ongegrond. Voor zover Neddex zich op het standpunt heeft gesteld dat het besluit ingevolge artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht niet op bepaalde aangevoerde gronden kan worden vernietigd, behoeft dit gelet op het voorgaande geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

In dit geval is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Daarbij overweegt de Afdeling dat de gebruikswijziging beperkt is (omdat de verkoop van kampeerartikelen en tenten wordt gewijzigd in de verkoop van sportartikelen en fietsen) en het bebouwde oppervlak niet toeneemt.

Dat de te verwachten milieugevolgen geen rol spelen bij de vraag of al dan niet sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, is sinds de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, ons inziens terecht een vaste lijn geworden. Al in de annotatie op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, «JM» 2015/2 (Bestemmingsplan Rhijnbeek), gaf Wagenmakers aan dat te verwachten aanzienlijke milieugevolgen niet mee zouden moeten spelen bij de vraag of sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 in de D-categorie van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De milieugevolgen spelen namelijk pas een rol bij het beantwoorden van de vraag of in een bepaald geval een MER nodig is. De nota van toelichting op het Besluit m.e.r. bij categorie D11.2 heeft wellicht voor verwarring gezorgd. Daarin staat immers: *‘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’* (Stb. 2011/102).

Haakmeester en Blokvoort hebben een mooi overzicht gegeven van recente jurisprudentie over het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’ in relatie tot m.e.r. («JM» 2018/3). Zij merken daarin op dat de Afdeling niet uit lijkt te gaan van een stedelijke ontwikkeling als de gebruikswijziging beperkt is en het bebouwde oppervlak niet toeneemt (zie bijvoorbeeld ABRvS, 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348 (Villa Arena)). Zij gaan uitgebreid in op artikel 5, zesde lid, bijlage II Bor en de consequenties voor de omgevingsvergunningprocedure. Zij gaan echter niet in op de Europeesrechtelijke achtergrond van het begrip. De vraag of aan de activiteitomschrijving wordt voldaan, staat niet alleen los van de te verwachten aanzienlijke milieugevolgen, maar ook van de omvang van de activiteit. De omvang van de activiteit is hetgeen in kolom 2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. verwoordt. Het in één adem

noemen van aard en omvang is reeds daarom niet juist. Geen uitbreiding van het bebouwde oppervlak betekent niet zonder meer dat geen sprake kan zijn van een stedelijke ontwikkeling. We zijn het met de Afdeling eens dat de brancheverruiming binnen de bestemming detailhandel dusdanig beperkt is dat niet van een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden gesproken. Opvallend is overigens dat de wijziging van het buitenterrein in een playground niet door de Afdeling in de overwegingen wordt betrokken. Uit de uitspraak blijkt niet wat de vigerende bestemming is van het buitenterrein en of deze onderdeel uitmaakt van de kruimelontheffing. Artikel 4, aanhef en onder 9, van het Besluit omgevingsrecht kan zien op de wijziging van het gebruik van bouwwerken – eventueel in samenhang met inpandige bouwactiviteiten – maar ook op het bij de bouwwerken aansluitende terrein.

Een stedelijke ontwikkeling kan volgens de uitleg in de Guidance van de Europese Commissie over de uitleg van projectcategorieën (zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>) betrekking hebben op winkelcentra, inclusief bijbehorende parkeergelegenheid, maar ook op projecten met een vergelijkbaar karakter zoals bijvoorbeeld bus- en treinstations (p. 51 van de Guidance, onder i). Verdedigbaar is dat de playground betrokken had moeten worden bij de stedelijke ontwikkeling, nu deze een 'try and buy'-karakter heeft en daarmee op detailhandel is gericht.

Voorafgaand aan de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, ligt de vraag of deze activiteit valt onder het projectbegrip. Voor het projectbegrip moet volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU aansluiting worden gezocht bij de definitie van 'project' in artikel 1, tweede lid, van de M.e.r.-richtlijn. Als er geen fysieke ingreep plaatsvindt in het natuurlijk milieu of landschap en er geen verandering in de materiële toestand is, is er geen sprake van een project en is de m.e.r.-reggeving niet van toepassing (zie bijvoorbeeld ABRvS, 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, inzake besluit militaire vliegactiviteiten). In dit geval zou bijvoorbeeld de terreinverharding of eventuele sloopwerkzaamheden op het buitenterrein ertoe kunnen leiden dat wel degelijk sprake is van een project

in de zin van de M.e.r.-richtlijn en dat deze betrokken had moeten worden bij de vraag is of sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

G.A.J.M. Hoevenaars en A. Wagenmakers

78

Aardgaswinning –
Wapse

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

7 maart 2018, nr. 201700806/1/A1,

ECLI:NL:RVS:2018:758

(mr. Van der Spoel, mr. Wortmann, mr. Van Sloten)

Noot A. Wagenmakers

Aardgas. Volume-eenheid. Capaciteit. Installaties. Aardgaswinning. Proefboorinstallatie.

[Wm art. 7.2 lid 1, sub a en b; Besluit m.e.r. bijlage C17.2, D17.3]

Op 15 juni 2015 heeft de minister van Economische Zaken (hierna: de minister) een omgevingsvergunning eerste en tweede fase (hierna: de vergunning) aan Vermilion Oil&Gas Netherlands B.V. (hierna: vergunninghouder) verleend voor de winning van aardgas nabij Wapse. De vergunning maakt het mogelijk dat een bestaande proefboorinstallatie wordt omgebouwd tot een gaswinningsinstallatie en in gebruik wordt genomen.

De minister en vergunninghouder zijn van mening dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een MER verplicht was voordat de vergunning verleend kon worden. Volgens hen is de rechtbank er ten onrechte van uitgegaan dat met m³ in categorie C17.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de volume-eenheid standaard (Sm³) wordt bedoeld. Dat staat voor het volume van het gas in kubieke meter bij een temperatuur van 15 graden C en een druk van 1 atmosfeer. Zij menen dat m³ gelezen moet worden als Normaal m³ (Nm³). Dat staat voor het volume gas in kubieke meter bij een temperatuur van 0 graden C en een druk van 1 atmosfeer. Volgens hen zijn zowel Sm³ als Nm³ gangbare eenheden. Daarbij komt dat Nm³ als eenheid in de Mijnbouwregeling wordt gehanteerd.

De Afdeling constateert dat volgens categorie C17.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. een m.e.r. verplicht is als meer dan 500.000 m³ aardgas per dag wordt gewonnen. Noch in het Besluit m.e.r. noch in de toelichting bij het Besluit m.e.r. staat van

welke eenheid m³ moet worden uitgegaan. Omdat het volume van het gas afhankelijk is van druk en temperatuur, is een nadere invulling van de eenheid nodig. Nu dit niet is gedaan in het Besluit m.e.r., kon de minister uitgaan van Nm³, ook omdat die eenheid wordt gebruikt in de Mijnbouwregeling en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank ten onrechte anders geoordeeld.

Voor het bepalen van de drempelwaarde van 500.000 m³ per dag is niet relevant dat de capaciteit van de installatie groter is. Het gaat bij categorie C17.2 om een bepaalde hoeveelheid per dag en niet om de technische capaciteit van de installatie. De definitie van 'capaciteit' in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is daarom niet relevant en dus hoeft er geen rekening te worden gehouden met een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorziene uitbreiding van de capaciteit.

Appellant betoogt dat de minister ten onrechte heeft besloten dat een MER niet nodig is. Hij wijst erop dat de activiteit maar net onder de C17.2-drempel valt. Daarbij komt dat de installatie een grotere technische capaciteit heeft dan de aangevraagde hoeveelheid. Ook meent hij dat de afstand tot het Natura 2000-gebied in de aanmeldingsnotitie onjuist is.

De Afdeling oordeelt dat alleen het feit dat het project net onder de drempelwaarde blijft van de m.e.r.-plicht, niet genoeg is om tot een m.e.r.-plicht te besluiten. Ook de technische capaciteit van de installatie leidt niet tot een m.e.r.-plicht, gelet op de aanvraag van 480.000 Nm³ gas per dag. Die aangevraagde hoeveelheid moest beoordeeld worden. Uit het deskundigenbericht volgt dat in de aanmeldingsnotitie weliswaar een verkeerde afstand tot het Natura 2000-gebied is genoemd, maar dat de minister in zijn m.e.r.-beoordeling wel van de juiste afstand is uitgegaan en de effecten op de juiste wijze heeft beoordeeld. Het deskundigenbericht onderschrijft de conclusie van de minister dat een MER niet nodig is.

De Afdeling verklaart het hoger beroep van de minister en vergunninghouder gegrond en het hoger beroep van appellant ongegrond.