

Milieueffectrapportage / Ruimtelijke ordening

78

Tijdelijke losvoorziening – Weesp

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

3 mei 2017, nr. 201604869/1/A1,

ECLI:NL:RVS:2017:1192

(mr. Van Buuren)

Noot A. Wagenmakers

Noot J.S. Haakmeester

Relativiteit. Milieubelang. Tijdelijke afwijking. M.e.r-beoordeling. Kruimelafwijking. Tijdelijke losvoorziening. Losvoorziening.

[Awb art. 8:69a; Wabo art. 2.12 lid 1, aanhef en onder a, onder 2; Bor art. 4 onderdeel 11, art. 5 lid 6, bijlage II; Besluit m.e.r. categorie C en D 2.1, bijlage]

Op 21 september 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weesp een omgevingsvergunning verleend voor een periode van een jaar voor een tijdelijke losvoorziening voor het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder op een perceel aan de Zuiderzeelaan. Het college heeft de bezwaren tegen de vergunning ongegrond verklaard.

Vervolgens heeft de rechtbank uitgesproken dat een kruimelontheffing niet mogelijk geweest was, omdat de vergunde activiteit een activiteit is als bedoeld in categorie D2.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Een vernietiging om die reden was volgens de rechtbank echter niet mogelijk nu artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor strekt ter bescherming van milieubelangen. Appellant heeft echter bedrijfseconomische belangen.

De Afdeling constateert dat de activiteit inderdaad een activiteit is als bedoeld in D2.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De uitzonderingsbepaling van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor is daarom van toepassing en staat verlening van de vergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder ten tweede, van de Wabo in de weg. De Afdeling volgt de rechtbank echter niet in haar oordeel over de relativiteit. Volgens haar strekt art. 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder ten tweede van de

Wabo ter bescherming van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij komen niet alleen milieubelangen aan de orde, maar ook de belangen van het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed woon-, werk-, en ondernemersklimaat. De door appellant gevreesde verkeerscongestie is een ruimtelijk belang dat het genoemde artikel beoogt te beschermen. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat niet op voorhand is uitgesloten dat de tijdelijke losvoorziening door bijvoorbeeld verkeerscongestie als gevolg van zandtransporten zal leiden tot een minder goed ondernemersklimaat.

De Afdeling verklaart het hoger beroep gegrond en vernietigt de uitspraak van de rechtbank voor zover deze de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand heeft gelaten.

Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2015 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning voor de 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 [...] (hierna: het perceel).

Bij besluit van 14 januari 2016 heeft het college het door [appellant] en andere daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit in die zin gewijzigd dat de omgevingsvergunning ziet op het realiseren van één vultrechter.

Bij uitspraak van 19 mei 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] en andere daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 14 januari 2016 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 14 januari 2016 in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en andere hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 april 2017, waar (...) red.)

Overwegingen

1. [appellant] en andere exploiteren bedrijven in de nabijheid van het perceel.

2. De rechtbank heeft overwogen dat het college ten onrechte artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) heeft toegepast. Volgens de rechtbank is de aangevraagde activiteit een activiteit die is opgenomen in D 2.1

van het Besluit milieueffectrapportage, zodat de uitzonderingsbepaling in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) aan toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in de weg staat. De rechtbank heeft het besluit van 14 januari 2016 echter niet om die reden vernietigd. Volgens de rechtbank staat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) aan vernietiging van dat besluit in de weg, nu artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor strekt ter bescherming van milieubelangen, terwijl de door [appellant] en andere gestelde belangen bedrijfseconomische belangen zijn.

Het besluit van 14 januari 2016 is door de rechtbank uiteindelijk alsnog vernietigd, omdat het college de gevolgen van het besluit voor de luchtkwaliteit niet had beoordeeld. De rechtbank heeft aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten, omdat het college ter zitting alsnog een motivering daartoe heeft gegeven.

3. [appellant] en andere betogen dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het besluit van 14 januari 2016 in de weg staat. Volgens hen heeft de rechtbank niet onderkend dat artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo strekt tot de bescherming van het belang van een goede ruimtelijke ordening. Door in strijd met dit artikel omgevingsvergunning te verlenen, wordt een onevenredige inbreuk op het leef- en ondernemersklimaat gemaakt, omdat men vreest voor onaanvaardbare zandverstuiving en trilling hetgeen schadelijk is voor de bedrijfsvoering en omdat men vreest voor verkeerscongestie, wegens de intensieve en omvangrijke transportbewegingen die de tijdelijke losvoorziening met zich brengt, aldus [appellant] en andere.

3.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt 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."

3.2. 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 appellant 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 appellant.

3.3. De Afdeling stelt voorop dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de aangevraagde activiteit een activiteit is die is opgenomen in D 2.1 van het Besluit milieueffectrapportage, zodat de uitzonderingsbepaling in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor aan toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in de weg staat. De rechtbank kan gelet op het hiernavolgende echter niet worden gevolgd in haar oordeel over de relativiteit.

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, in samenhang gelezen met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, is een regel die is gesteld in het kader van de goede ruimtelijke ordening. In de afweging van hetgeen een goede ruimtelijke ordening in dit geval inhoudt komen niet alleen milieubelangen aan de orde, maar ook de belangen van het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed woon-, werk- en ondernemersklimaat. Vergelijk de uitspraak van 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:106. De door [appellant] en andere aangevoerde belangen, waaronder de vrees voor verkeerscongestie, zijn ruimtelijke belangen. De Afdeling is daarom van oordeel dat artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor mede de strekking heeft de door [appellant] en andere genoemde belangen te beschermen. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat niet op voorhand is uitgesloten dat het realiseren van een tijdelijke losvoorziening op het perceel ten behoeve van het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder zal leiden tot een minder goed ondernemersklimaat, door bijvoorbeeld verkeerscongestie als gevolg van de zandtransporten. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het besluit van 14 januari 2016 in de weg staat.

Nu de aangevallen uitspraak reeds gelet op het voorgaande voor vernietiging in aanmerking komt, bestaat er geen belang meer bij een inhoudelijke behandeling van de overige door [appellant] en andere aangevoerde gronden.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep van [appellant] en andere is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 14

januari 2016 in stand heeft gelaten. Het college zal de vraag moeten beantwoorden of het bereid is met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan af te wijken. In dat geval is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in artikel 3.10 van de Wabo van toepassing, zodat de Afdeling aanleiding ziet het besluit van 21 september 2015 te herroepen.

5. Het college dient ten aanzien van [appellant] en andere op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellant] en andere gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 19 mei 2016 in zaak nr. 16/679, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van het college van burgemeester en wethouders van Weesp van 14 januari 2016 in stand heeft gelaten;

III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Weesp van 21 september 2015, kenmerk Z.48983/D52042.

(red.)

NOOT

Milieueffectrapportage

In de uitspraak van de rechtbank wordt korte metten gemaakt met het beroep van Eco Energie Advies en Projectontwikkeling B.V. (hierna: Eco Energie). De rechtbank stelt dat de wettelijke regeling waarin m.e.r. is vastgelegd, milieubelangen beoogt te beschermen. Aangezien Eco Energie naar het oordeel van de rechtbank geen milieugevolgen van de vergunde waterkrachtcentrale ondervindt, strekt de verplichting om een m.e.r.-beoordeling uit te voeren dus niet ter bescherming van de belangen van Eco Energie. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de ABRvS van 16 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:732), onder 12.3. In die uitspraak wordt overwogen dat niet aannemelijk is dat Praxis, gelet op de afstand van ongeveer vijf kilometer tot de voorziene nieuwe bouwmarkt, milieugevolgen daarvan zal kunnen on-

dervinden. De conclusie luidt dan ook dat de verplichting om een vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren, niet strekt ter bescherming van de belangen van Praxis. In de uitspraak van 16 mei 2016 verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 24 december 2014 inzake bestemmingsplan Rhijnbeek (ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, «JM» 2015/23, m.nt. Wagenmakers). Daarin wordt een ruime uitleg gegeven aan het begrip 'milieu' onder verwijzing naar artikel 1.1, tweede lid, onder a van de Wet milieubeheer. De Afdeling overweegt daarin dat het milieubelang mede strekt ter bescherming van mensen en daarmee het belang tot behoud van een goed woon- en leefklimaat. De Afdeling maakte daarbij overigens geen onderscheid tussen de belangen van de verschillende appellanten, te weten de omwonenden en Praxis. Deze ruime uitleg wordt in de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017 eveneens gevolgd, en zelfs nog iets uitgebreid in die zin dat een goed werk- en ondernemersklimaat mede aangemerkt wordt als een te beschermen belang.

De verschillende uitkomsten voor bedrijven in procedures waar het relativiteitsvereiste een rol speelt, lijken ingegeven te worden door welke uitleg aan het begrip 'milieu' wordt gegeven en door het feit of appellant al dan niet gevestigd is in de omgeving van de locatie waar het bestreden besluit op ziet.

Wat betreft het begrip 'milieu' merk ik het volgende op. Door de Afdeling wordt in de uitspraak inzake Rhijnbeek terecht overwogen dat het begrip 'milieu' uit de Wet milieubeheer zich niet beperkt tot de traditionele milieuonderwerpen zoals de flora en de fauna, maar dat ook bedoeld wordt op klimaat, landschap, cultuurhistorie, monumenten en de mens.¹ Zoals ook de Commissie m.e.r. aangeeft in haar reactie op de Omgevingswet, is het begrip 'milieu' de afgelopen decennia veel breder geworden, mede gegeven de vereiste van de Europese richtlijnen

1 Zie artikel 1.1, tweede lid, Wm; gevolgen voor het fysieke milieu gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, van bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede de relaties daartussen.

voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in m.e.r. In de Omgevingswet staat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal en niet meer het 'milieu' of 'een goede ruimtelijke ordening'. Er is voor gekozen om het begrip m.e.r. niet te wijzigen, maar wel het begrippenkader waarbinnen de m.e.r. wordt toegepast. Dit doet de vraag rijzen of milieu iets anders is dan de fysieke leefomgeving. En zo ja, waar houdt milieu op en begint de leefomgeving, vraagt de Commissie m.e.r. zich af?² Wat betreft het tweede merk ik op dat uit de uitspraak niet blijkt of Eco Energie al een grondpositie had verworven in het gebied. In de uitspraak van de ABRvS van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/127, m.nt. Hoevenaars, staat de Afdeling voor de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van een besluit als appellant niet woont of werkt in het plangebied en ook geen stichting is met statuten waaruit blijkt dat deze een milieubelang vertegenwoordigt, maar alleen grondeigenaar is in het plangebied waar het bestemmingsplan op ziet. De Afdeling antwoordde ontkennend, maar daar valt veel op af te dingen als een ruime uitleg van het begrip 'milieu' gehanteerd wordt. Door Hoevenaars wordt onder verwijzing naar artikel 3 van de m.e.r.-richtlijn betoogd dat effecten op materiële goederen wel degelijk onder milieueffecten vallen. Daarnaast wordt in de uitspraak niet ingegaan op de vraag wat de doelstelling van Eco Energie is. De naam van het bedrijf suggereert in ieder geval dat het bedrijf wellicht niet puur op winst gericht is, maar duurzame energie nastreeft. Dat het behoud van een goed woon- en leefklimaat een bedrijfsbelang is, zou in mijn ogen, evenals bij stichtingen het geval als dat uit de statuten blijkt, goed verdedigbaar zijn. Overigens vallen concurrentiebelangen niet onder het milieubegrip, zie in dit verband HvJ EU 14 maart 2013, zaaknr. C-240/11, AB 2013/139 (Jutta Leth/Republiek Oostenrijk). In die zaak

heeft het Hof geoordeeld dat vermogensschade vanwege concurrentie niet valt onder de beschermingsdoelstelling van de m.e.r.-richtlijn.

A. Wagenmakers

NOOT

Ruimtelijke ordening

Deze uitspraak is relevant vanwege de overweging over de vraag of art. 5, lid 6, bijlage II Bor in de weg staat aan het verlenen van een tijdelijke afwijking als bedoeld in art. 4, onderdeel 9, bijlage II Bor.

De achtergrond is als volgt. Het college van Weesp heeft een tijdelijke omgevingsvergunning voor de periode van één jaar verleend voor het realiseren van een tijdelijke losvoorziening ten behoeve van het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder. Appellante, een onderneming die haar activiteiten in de directe omgeving van de loswal uitvoert, vreest voor hinder als gevolg van trillingen, verkeer en verstuing van zand. In de beroepsprocedure heeft de rechtbank overwogen dat de uitzonderingsbepaling in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) aan het verlenen van een omgevingsvergunning met een kruimelafwijking in de weg staat.

Artikel 5, lid 6, bijlage II Bor bepaalt dat artikel 4, onderdeel 9, bijlage II Bor niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (m.e.r.). De nota van toelichting bij de wijziging van het Bor (*Staatsblad* 2014/333, p. 58) zegt daarover: "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, on-

² Zie de volledige reactie van de Commissie m.e.r. op de Omgevingswet, <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/omgevingswet>

der 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 mer-plicht 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.

Het belang van deze uitspraak schuilt in de overwegingen opgenomen in rechtsoverweging 3.3. waaruit de conclusie kan worden getrokken dat de Afdeling blijkbaar van mening is dat als sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage van het Besluit m.e.r., geen kruimelafwijking op grond van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II van het Bor kan worden verleend. De in kolom 2 en 4 genoemde drempelwaarden worden in de uitspraak niet genoemd en zijn blijkbaar niet van belang voor de vraag of de uitzondering uit art. 5, lid 6, bijlage II Bor aan de orde is. Ik gebruik de term blijkbaar, omdat de uitspraak op dit punt niet heel uitgebreid is gemotiveerd. Echter, naar mijn mening is de uitspraak op dit punt in lijn met de nota van toelichting. De nota van toelichting geeft een duidelijke indicatie dat voor de vraag of sprake is van een uitzondering als genoemd in art. 5, lid 6, bijlage II Bor de drempelwaarden genoemd in kolom 2 en 4 niet van belang zijn. Volgens de nota van toelichting moeten de in kolom 1 genoemde activiteiten worden geabstraheerd van de in kolom 2 en 4 opgenomen drempelwaarden. Ik verwacht dan ook dat de in deze uitspraak ingeslagen weg in toekomstige uitspraken zal worden gevolgd.

Eerder zijn vergelijkbare oordelen gewezen door de Vz. ABRvS 7 december 2016,

ECLI:NL:RVS:2016:3279, Rb Limburg 14 april 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:3481, Rb. Midden-Nederland 19 mei

2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2742, «JM» 2016/97, m.nt. Wagenmakers en Rb. Overijssel 14 januari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:90, «JM» 2016/43, m.nt. Van Velsen. Alle uitspraken gingen over stedelijke ontwikkelingsprojecten (categorie 11.2 onderdeel D bijlage bij Besluit m.e.r.). Specifiek over deze categorie speelt in de jurisprudentie nog de vraag hoe deze categorie stedelijke ontwikkelingsprojecten moet worden gedefinieerd en welke activiteiten daaronder vallen. Ik verwijs voor die discussie naar de noot van Van Velsen onder de voornoemde uitspraak. Zie artikel 1.1, tweede lid, Wm; gevolgen voor het fysieke milieu gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, van bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede de relaties daartussen.

J.S. Haakmeester

Natuur

79

Afschieten damherten – Zeeland

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

3 mei 2017, nr. 201606757/1/A3,

ECLI:NL:RVS:2017:1183

(mr. Hoekstra, mr. Van Ravels, mr. Schueler)

Noot L. Boerema

Damherten. Opzettelijk verontrusten en doden. Natura 2000-gebied. Ontheffing. Kop van Schouwen. Manteling van Walcheren.

[Ffw art. 68; Bbsd art. 4; Wet natuurbescherming art. 3.17]

Bij besluit van 16 december 2014 heeft het college van GS van Zeeland aan de Faunabeheereenheid een ontheffing verleend voor het opzettelijk verontrusten en doden van damherten in de periode van