

Functiewijziging door vestiging van een leisurecentrum in bestaand leegstaand gebouw waarop een bedrijfsbestemming rust. Relevant dat de functiewijzi...

ABRVs 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414, m.nt. P.C.M. Heinen

Essentie

Functiewijziging door vestiging van een leisurecentrum in bestaand leegstaand gebouw waarop een bedrijfsbestemming rust. Relevant dat de functiewijziging niet gepaard gaat met uitbreiding van de bebouwing op het perceel en het gebruik van het perceel rond dat gebouw als parkeerterrein ongewijzigd blijft. Geen andere milieugevolgen dan waarin het bestemmingsplan reeds voorziet. Geen zodanige verkeersaantrekkende werking met dito milieugevolgen aannemelijk dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Kruimelgevallenregeling terecht toegepast. (Ede)

Samenvatting

In haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) heeft de Afdeling in overweging 13.4 overwogen 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.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen, omdat de wijziging van het gebruik gelet op de aard en omvang niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert door de door Marsab Holding gewenste leisure en horeca-activiteiten het gebruik van het perceel, maar dat betekent niet dat de wijziging van het gebruik aangemerkt dient te worden als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij is van belang dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van bebouwing op het perceel en dat het gebruik van het perceel rondom het gebouw reeds in gebruik is als parkeerplaats en dit gebruik niet zal worden gewijzigd. Bovendien is, anders dan The Maxx en anderen aanvoeren, niet een uitbreiding van 185 parkeerplaatsen aangevraagd, maar zullen 50 extra parkeerplaatsen worden gerealiseerd op gronden waar ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan parkeervoorzieningen, al dan niet collectief van aard, mogelijk zijn, zodat in zoverre geen andere milieugevolgen zijn vergund dan reeds in het bestemmingsplan mogelijk is gemaakt. Voorts acht de Afdeling op grond van hetgeen door The Maxx en anderen is gesteld niet aannemelijk dat de wijziging van het gebruik een dusdanig andere verkeersaantrekkende werking heeft dat daarmee milieugevolgen gepaard gaan die ertoe dienen te leiden dat de ontwikkeling aangemerkt dient te worden als een stedelijk ontwikkelingsproject. In dit kader heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het project is gelegen aan de rand van een industrieterrein in een gebied met een gemengd karakter en waar ingevolge het bestemmingsplan reeds bedrijvigheid is toegestaan in de vorm van bedrijven vallende in de categorie 1 en 2 zoals opgenomen in de bij dit bestemmingsplan behorende Lijst van categorieën bedrijven, tot deze categorieën kan ook de thans vergunde activiteiten toe worden gerekend. Of de wijziging van het gebruik aan te merken valt als een wijziging van het gebruik als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro is in de onderhavige procedure niet aan de orde.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. De Schatkids Barneveld B.V., thans The Maxx Veenendaal B.V., gevestigd te Veenendaal,
2. [appellante sub 2] en diens vennoten [venoot A] en [venoot B], gevestigd te Ede,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Ede,
4. [appellant sub 4], wonend te Ede,

appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland (hierna: de rechtbank) van 3 juli 2017 in zaak nrs. 17/2722 en 17/1616 in het geding tussen:

Marsab Holding B.V., gevestigd te Veenendaal,

en
het college van burgemeester en wethouders van Ede.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 5 oktober 2016 heeft het college aan Marsab Holding omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van het perceel Vening Meineszstraat 4 te Ede als leisurecentrum.

Bij besluit van 28 februari 2017 heeft het college, voor zover hier van belang, het door [appellante sub 2] tegen het besluit van 5 oktober 2016 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Bij besluit van 28 februari 2017 heeft het college verder het door De Schatkids Barneveld B.V., [appellant sub 3A] en [appellant sub 4] tegen het besluit van 5 oktober 2016 gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 5 oktober 2016 ingetrokken en beslist dat alsnog de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient te worden toegepast.

Bij uitspraak van 3 juli 2017 heeft de rechtbank het door Marsab Holding daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 28 februari 2017 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben The Maxx en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college en Marsab Holding hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 7 juli 2017 heeft het college de tegen het besluit van 5 oktober 2016 gemaakte bezwaren deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond verklaard.

The Maxx en anderen en Marsab Holding hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 mei 2018, waar The Maxx en anderen, vertegenwoordigd door mr. R. Evens, advocaat te Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door M. van den Broeke, zijn verschenen. Voorts is Marsab Holding, vertegenwoordigd door mr. J.W. van der Linde, advocaat te Ede, ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1.

Marsab Holding heeft een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) zodat het pand op het perceel, inclusief verdieping, kan worden gebruikt als indoor speelparadijs, voor laser gaming, bowling, een virtual reality bioscoop, simulatoren en indoor sporten. Daarnaast wil Marsab Holding dit combineren met een passend horecaconcept, zodat een unieke voorziening voor de bevolking van Ede, Veenendaal en Barneveld kan worden gerealiseerd. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Galvanistraat e.o." rust op het perceel de bestemming "Bedrijf 1" met de functieaanduiding "Bedrijf tot en met categorie 2" en de dubbelbestemming "Waarde – archeologie". Het gebruik van het perceel als leisurecentrum is in strijd met deze bestemming en het college heeft met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van het gebruik van het perceel.

The Maxx Veenendaal exploiteert een activiteitencentrum in Veenendaal en [appellante sub 2] exploiteert een bowlingbaan met eetgelegenheid in Ede en zij vrezen omzetverlies ten gevolge van de vestiging van het leisurecentrum. [appellant sub 3A] en [appellant 4] wonen in de omgeving van het te vestigen leisurecentrum en vrezen onder andere dat op het perceel te weinig parkeerplaatsen aanwezig zullen zijn waardoor bezoekers van het leisurecentrum elders zullen parkeren.

Aangevallen uitspraak

2.

De rechtbank heeft overwogen dat het bouwplan voorziet in de herontwikkeling van een langdurig leegstaand bedrijfspand dat is gelegen aan de rand van een industrieterrein met een gemengd karakter. Het pand wordt niet uitgebreid en het gebruik van de gronden rondom het pand verandert niet, omdat deze gronden zullen blijven worden gebruikt als parkeerplaats. Volgens de rechtbank is onder die omstandigheden geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het [Besluit milieueffectrapportage](#) (hierna: het Besluit mer) en heeft het college de bezwaren ten onrechte gegrond verklaard. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de schaalgrootte van het project beperkt is, dat de bebouwde oppervlakte niet zal worden uitgebreid en dat het project ligt in de omgeving van een gemengd gebied.

Wettelijk kader

3.

[Artikel 2.1, eerste lid](#), van de Wabo luidt:

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

[...]

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

[...].”

Artikel 2.12, eerste lid, luidt:

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

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

[...]

2°.

in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...].”

Artikel 4 van [bijlage II](#) van het Bor luidt:

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

(...)

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 mer.”

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.

Ontvankelijkheid

4.

Marsab Holding stelt dat The Maxx Veenendaal een voortzetting lijkt te zijn van Schatkids Barneveld B.V. en dat Schatkids Veenendaal B.V. haar hoger beroep heeft ingetrokken, terwijl Schatkids Veenendaal B.V. een vergelijkbaar bedrijf uitoefent en haar hoger beroep heeft ingetrokken. Daarnaast is het bedrijf The Maxx Veenendaal vooral gericht op jongeren en bedrijven, zo worden bijvoorbeeld karten, trampolines en escaperooms aangeboden als activiteit. Verder stelt Marsab Holding dat het door het [appellante sub 2] en haar vennoten ingediende hoger beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard nu zij geen beroep hebben ingediend tegen de niet-ontvankelijk verklaring van hun bezwaren vanwege het ontbreken van een machtiging tot het indienen van bezwaar tegen het besluit. Verder stelt Marsab Holding dat het besluit van 28 februari 2017 geen betrekking heeft op de door [appellant sub 3A] en [appellant 4] ingediende bezwaarschriften en dat zij beroep hadden moeten instellen tegen het uitblijven van een besluit op hun bezwaren.

4.1.

De Afdeling ziet in hetgeen door Marsab Holding in de schriftelijke uiteenzetting is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat The Maxx Veenendaal niet kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in [artikel 1:2](#) van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daarbij is van belang dat The Maxx Veenendaal actief is in hetzelfde marktsegment als het leisurecentrum, nu de bedrijfsvoering van beide bedrijven overeenkomsten vertoont en The Maxx Veenendaal en het gewenste leisurecentrum zich richt tot hetzelfde verzorgingsgebied, te weten de omgeving Veenendaal en Barneveld. [appellant sub 3A] en [appellant 4] hebben bezwaar ingediend tegen het besluit van 5 oktober 2016 en bij besluit van 28 februari 2017 zijn de besluiten van 52 bezwaarmakers behandeld, waaronder de bezwaren van [appellant sub 3A] en [appellant 4], zodat in zoverre geen reden bestaat voor het oordeel dat het door hen ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Nu The Maxx Veenendaal, [appellant sub 3A] en [appellant 4] belang hebben bij een oordeel over de aangevallen uitspraak ziet de Afdeling geen grond hun hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

4.2.

[appellante sub 2] heeft geen beroep ingesteld tegen het besluit waarbij het door haar gemaakte bezwaar door het college niet-ontvankelijk is verklaard vanwege het ontbreken van een machtiging. De rechtbank heeft [appellante sub 2] in de aangevallen uitspraak derhalve terecht niet aangemerkt als derde-partij, nu de vraag of het bezwaar van [appellante sub 2] terecht niet-ontvankelijk is verklaard niet aan de orde is gesteld door Marsab Holding. Voor een behandeling van hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd gericht tegen overige onderdelen van de aangevallen uitspraak ziet de Afdeling geen aanleiding. In het vervolg van deze uitspraak zal met The Maxx en anderen worden bedoeld The Maxx Veenendaal, [appellant sub 3A] en [appellant 4].

Procedure

5.

The Maxx en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd is om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor, omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Volgens The Maxx en anderen is de beoogde functiewijziging aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2, kolom 1, van de bijlage bij het Besluit mer, waardoor de in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor opgenomen uitzondering geldt. The Maxx en anderen voeren hiertoe aan dat de milieugevolgen aanzienlijk afwijken van de gevolgen van het gebruik van een bedrijfsgebouw, dat 230 parkeerplaatsen nodig zijn terwijl ten behoeve van het voorheen in het pand gevestigde bedrijf 45 parkeerplaatsen waren vereist en dat het bedrijfsplan een grote ruimtelijke uitstraling heeft en veel meer bezoekers trekt dan het voorheen op het perceel gevestigde bedrijf. Verder voeren The Maxx en anderen aan dat de wijziging van het gebruik ook aan te merken is als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1., eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro).

5.1.

In haar uitspraak van 15 maart 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:694](#)) heeft de Afdeling in overweging 13.4 overwogen 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.

5.2.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college met toepassing van [artikel 2.12, eerste lid](#), onder a, onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen, omdat de wijziging van het gebruik gelet op de aard en omvang niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert door de door Marsab Holding gewenste leisure en horeca-activiteiten het gebruik van het perceel, maar dat betekent niet dat de wijziging van het gebruik aangemerkt dient te worden als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de [bijlage](#) bij het Besluit mer. Daarbij is van belang dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van bebouwing op het perceel en dat het gebruik van het perceel rondom het gebouw reeds in gebruik is als parkeerplaats en dit gebruik niet zal worden gewijzigd. Bovendien is, anders dan The Maxx en anderen aanvoeren, niet een uitbreiding van 185 parkeerplaatsen aangevraagd, maar zullen 50 extra parkeerplaatsen worden gerealiseerd op gronden waar ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan parkeervoorzieningen, al dan niet collectief van aard, mogelijk zijn, zodat in zoverre geen andere milieugevolgen zijn vergund dan reeds in het bestemmingsplan mogelijk is gemaakt. Voorts acht de Afdeling op grond van hetgeen door The Maxx en anderen is gesteld niet aannemelijk dat de wijziging van het gebruik een dusdanig andere verkeersaantrekkende werking heeft dat daarmee milieugevolgen gepaard gaan die ertoe dienen te leiden dat de ontwikkeling aangemerkt dient te worden als een stedelijk ontwikkelingsproject. In dit kader heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het project is gelegen aan de rand van een industrieterrein in een gebied met een gemengd karakter en waar ingevolge het bestemmingsplan reeds bedrijvigheid is toegestaan in de vorm van bedrijven vallende in de categorie 1 en 2 zoals opgenomen in de bij dit bestemmingsplan behorende Lijst van categorieën bedrijven, tot deze categorieën kan ook de thans vergunde activiteiten toe worden gerekend. Of de wijziging van het gebruik aan te merken valt als een wijziging van het gebruik als bedoeld in [artikel 1.1.1, eerste lid](#), onder i, van het Bro is in de onderhavige procedure niet aan de orde.

Het betoog faalt.

6.

Het hoger beroep is gelet op het voorgaande ongegrond.

Nader besluit

7.

Bij besluit van 7 juli 2017 heeft het college de bezwaren van twintig bezwaarmakers tegen het besluit van 5 oktober 2016 niet-ontvankelijk verklaard, de bezwaren voor zover gericht tegen de motivering van het besluit gegrond verklaard en de bezwaren voor het overige ongegrond verklaard. Het college heeft vervolgens het besluit onder aanvulling van de motivering gehandhaafd.

8.

Gelet op hetgeen hiervoor onder 4.2 is overwogen dient het door [appellante sub 2] ingestelde beroep gericht tegen het besluit van 7 juli 2017 ongegrond te worden verklaard, omdat in rechte vaststaat dat zij geen beroep heeft ingesteld tegen de niet-ontvankelijkverklaring van haar bezwaren.

9.

The Maxx en anderen betogen dat het college niet in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen, omdat het realiseren van een leisurecentrum op een bedrijventerrein in strijd is met gemeentelijk en provinciaal beleid. Daartoe voeren zij aan dat uit de door de gemeenteraad in maart 2012 vastgestelde "Visie Ede 2025" kan worden opgemaakt dat het een beleidsmatig doel is om recreatiemogelijkheden in het centrum te bieden en dat door het realiseren van het leisurecentrum buiten het centrum het aantal bezoekers van het centrum zal verminderen. In dit verband voeren zij verder aan dat de omwonenden van het project ten gevolge van de wijziging van het gebruik geluidsoverlast zullen ondervinden. Verder verwijzen The Maxx en anderen naar de door de gemeenteraad op 6 april 2017 vastgestelde structuurvisie "Omgevingsvisie Ede-stad 2030" waarin een gebied ten westen van de Keesomstraat is aangewezen als concentratiegebied voor nieuwe publieksfuncties op het vlak van leisure.

9.1.

In hetgeen door The Maxx en anderen is aangevoerd in beroep ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Daarbij is van belang dat het college zich in het besluit van 7 juli 2017 terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gevraagde omgevingsvergunning niet in strijd is met gemeentelijk beleid. De door The Maxx en anderen aangehaalde Visie Ede 2025 staat niet in de weg aan de vestiging van een leisurecentrum op het perceel. Dat in deze visie staat dat de verblijfswaarde van het centrum van Ede wordt versterkt, betekent immers niet dat de ontwikkeling van het perceel tot leisurecentrum in strijd is met deze visie. Voorts bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen strijd met de "Omgevingsvisie Ede-Stad 2030". In deze omgevingsvisie staat dat in het gebied "Mozaïek Frankeneng", waarin het perceel is gelegen, nieuwe functies denkbaar zijn in de vorm van bijvoorbeeld grootschalige indoor leisure. Weliswaar wordt daarbij het gebied tussen de Keesomstraat en de Morsestraat genoemd als concentratiegebied voor nieuwe publieksfuncties op het vlak van grootschalige leisure, maar daaruit valt, zoals het college te kennen geeft in de schriftelijke uiteenzetting, niet af te leiden dat de omgevingsvisie in de weg zou staan aan verlening van een omgevingsvergunning aan Marsab Holding voor het gebruik van het perceel tussen de Keesomstraat en de Vening Meineszstraat als indoor leisurecentrum. Hetgeen in de toelichting van het bestemmingsplan is vermeld acht de Afdeling, anders dan The Maxx en anderen, voor de vraag of in redelijkheid kan worden afgeweken van het bestemmingsplan niet beslissend, nu met het bij besluit van 7 juli 2017 in stand gelaten besluit van 5 oktober 2016 is afgeweken van het bestemmingsplan.

Verder ziet de Afdeling in hetgeen door The Maxx en anderen is aangevoerd evenmin grond voor het oordeel dat het college wegens strijd met provinciaal beleid niet in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Daarbij is van belang dat het college in het besluit van 7 juli 2017 is ingegaan op het provinciaal beleid over bedrijventerreinen en daarbij tot de conclusie is gekomen dat het provinciaal beleid niet in de weg staat aan een andere invulling van een deel van het huidige bedrijventerrein.

Het betoog faalt.

10.

Verder betogen The Maxx en anderen dat bij het berekenen van de parkeerbehoefte ten behoeve van het bij besluit van 5 oktober 2016 vergunde gebruik ten onrechte geen gebruik is gemaakt van de parkeernormen die zijn opgenomen in de "Nota parkeernormen gemeente Ede 2016". Volgens The Maxx en anderen zijn 231 parkeerplaatsen vereist indien de norm voor indoorspeeltuinen wordt toegepast op alle leisure-activiteiten en zijn 261 parkeerplaatsen vereist als alle overige functies ook worden meegeteld.

10.1.

In het besluit op bezwaar van 7 juli 2017 geeft het college te kennen dat aan het besluit een in opdracht van Marsab Holding door BVAdvies B.V. opgestelde "Quickscan parkeren Pleasure Dome" (hierna: de quickscan) van 15 juni 2016 aangevuld

op 15 december 2016 ten grondslag is gelegd. Volgens het college is in dit advies uitgebreid en gedetailleerd ingegaan op de verwachte parkeerdruk en kan daaruit worden geconcludeerd dat in voldoende mate wordt voorzien in parkeergelegenheid op eigen terrein door 95 parkeerplaatsen te realiseren. Volgens het college kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 3, vijfde lid, van de Nota Parkeernormering biedt, waarmee gemotiveerd een andere parkeernorm kan worden vastgesteld dan in de lijst met parkeernormen is opgenomen. Daarnaast wijst het college op een afspraak met een nabijgelegen bedrijventerrein over het gebruik van parkeergelegenheid in pieksituaties.

10.2.

Nu de parkeernota geen specifieke parkeernormen voorschrijft voor het door het college vergunde gebruik is in de quickscan een beoordeling gemaakt van de verwachte parkeerdruk. Anders dan The Maxx en anderen betogen heeft het college daarbij kunnen bezien welke parkeernorm van toepassing is per aanwezige functie en behoefde het college niet de te verwachten parkeerdruk van het gehele project te relateren aan de normen die van toepassing zijn op een indoorspeeltuin. Daarbij is van belang dat het project niet alleen voorziet in een indoorspeeltuin. Bovendien zal de indoorspeeltuin met name overdag worden gebruikt terwijl het aangevraagde gebruik tevens leisure-activiteiten voor volwassenen in de avonden betreft. Verder wordt bij de door The Maxx en anderen gemaakte berekening ten onrechte geen rekening gehouden met dubbelgebruik, te weten bezoekers die gebruik maken van meerdere leisure-activiteiten in het centrum.

Gelet op het voorgaande leidt hetgeen The Maxx en anderen hebben aangevoerd niet tot het oordeel dat de parkeerbehoefte waarvan het college is uitgegaan niet representatief is te achten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college wegens het parkeren in redelijkheid de omgevingsvergunning kunnen verlenen.

Volgens de tekening in de gewaarmerkte quickscan die onderdeel uitmaakt van het besluit van 5 oktober 2016 zal het terrein na realisering van het bouwplan worden ingericht voor 95 parkeerplaatsen, hetgeen betekent het bouwplan voorziet in voldoende parkeerplaatsen. Het college dient te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college in dit geval niet mocht uitgaan van de bij de aanvraag overgelegde gegevens. Dat, als gesteld, thans 94 parkeerplaatsen zijn gerealiseerd maakt dat niet anders. In zoverre is, anders dan The Maxx en anderen stellen, voldoende gewaarborgd dat er voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zullen zijn voor het leisurecentrum. Daarbij heeft het college voorts van belang kunnen achten dat Marsab Holding afspraken heeft gemaakt met nabijgelegen bedrijven over het gebruik van hun parkeergelegenheden bij eventuele pieksituaties.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

11.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Het beroep tegen het besluit van 7 juli 2017 is ongegrond.

12.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep gegrond.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen^[1]

Naschrift

De bovenstaande Afdelingsuitspraken trekken de aandacht, met name vanwege de interpretatie van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' in verband met de toepassing van de kruimelgevallenregeling uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).

2.

Art. 5 lid 6 bijlage II Bor bevat een belangrijke beperking voor de toepassing van de onderdelen 9 (gebruiksfunctiewijziging bij bestaande gebouwen) en 11 (tijdelijk afwijkend gebruik van gronden en/of bouwwerken) die deel uitmaken van de

zogenoemde “kruiemelgevallenlijst” van artikel 4 bijlage II Bor. Die onderdelen kunnen namelijk niet worden toegepast op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. De drempelwaarden spelen in dat verband geen rol. Ter zake is bepalend of de bewuste activiteit is genoemd in kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Als dat het geval is, mag er geen gebruik worden gemaakt van die kruiemelgevallenregeling uit het Bor (zie: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, *Gst.* 2017/128, m.nt. M.H.W. Bodelier; *TBR* 2017/99 met noot A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe; *JM* 2017/78, m.nt. J.S. Haakmeester en A. Wagenmakers (Weesp). In dat geval kan het bewuste project (bouwplan) uitsluitend worden gerealiseerd via een (partiële) bestemmingsplanwijziging of omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik (ex art. 2.12 lid 1, onder a, sub 3° Wabo). Daartoe geldt dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure, waar anders bij de toepassing van de kruiemelgevallenregeling de reguliere procedure zou gelden.

3.

In de zaken *Roermond* en *Ede* gaat het om de toepassing van onderdeel 9 van bijlage II bij het Bor in relatie met (een wijziging van) een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D.11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Het begrip “stedelijk ontwikkelingsproject” is noch in het Besluit mer, noch in de Wet milieubeheer of in enige andere wettelijke regeling gedefinieerd. Daarmee laat het begrip interpretatieruimte en tevens in bepaalde mate beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag om te beoordelen of er al dan niet sprake is van de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, ex onderdeel D11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten, zoals woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen e.d. of een combinatie daarvan (zie de NvT bij het Besluit mer: *Stb.* 2011, 102, op p. 51). Daarbij merk ik op dat ook bouwprojecten in dorpen als een stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt kunnen worden.

4.

Waar het bevoegd gezag in Roermond oordeelde dat vanwege de per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu een stedelijk ontwikkelingsproject kon worden verondersteld, wordt dat in lijn met haar inmiddels vaste rechtspraak door de Afdeling afgeserveerd (zie voor die voorafgaande vaste rechtspraak: ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, *M en R* 2017/72, m.nt. M.A.A. Soppe (Duiven) alsmede ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, *Gst.* 2018/63, m.nt. M.A.J. West; *JM* 2018/963, m.nt. P.B. Bokelaar en J.S. Haakmeester (Stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam). De vaste koers van de Afdeling betreffende de invulling van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject wordt inzake Roermond bestendigd in (standaard)rechtsoverweging 3.3 en inzake Ede in (standaard) r.o. 5.1. Zoals de Afdeling al meermalen heeft uitgemaakt, is het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene (wijziging van de) stedelijk ontwikkeling een rol spelen. Of een activiteit dan kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is dus niet afhankelijk van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Dat het door Decathlon in Roermond voorziene gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, waarin wordt uitgegaan van thematisering en branchering, betekent volgens de Afdeling evenmin dat reeds daarom van een stedelijk ontwikkelingsproject moet worden uitgegaan. De Afdeling acht het van belang dat de gedeeltelijke brancheverruiming bij Decathlon nog steeds gericht is op detailhandel. De gedeeltelijk functiewijziging gaat evenmin gepaard met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, zodat de bewuste transformatie niet gekwalificeerd werd als een stedelijk ontwikkelingsproject en naar het oordeel van de Afdeling als kruiemelgeval via een reguliere procedure mocht worden afgewikkeld. Bij de uitleg van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject zijn volgens de Afdeling de concrete omstandigheden van het geval doorslaggevend. Het valt op dat bij de invulling van het begrip geen aansluiting wordt gezocht bij mer-regeling. Wellicht valt dat te verklaren dat het feit dat de mer-regelgeving voortvloeit uit Europese regelgeving. Tevens zal een rol spelen dat het Besluit mer een beperkter belangenafwegingskader kent dan het Bor. Het Besluit mer ziet op het in kaart brengen van de milieugevolgen met als doel het milieubelang voldoende te verzekeren in nadere besluitvorming, terwijl het Bor – veel breder – in het kader van een goede ruimtelijke ordening tevens ziet op belangen als het behouden en herstellen van een goed woon-, werk-, leef-, en ondernemersklimaat. (Vgl. M.A.J. West, ‘Kruiemelgeval of (toch) een stedelijk ontwikkelingsproject?’, De uitleg van het MER-begrip stedelijk ontwikkelingsproject bij toepassing van de kruiemelgevallenregeling’, *Gst* 2018/3 (p. 8-11)). Hierbij zijn nog opgemerkt dat ooit en heel anders de voorzieningenrechter van de Raad van State (op 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3279) oordeelde dat bij de uitleg van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject moet worden aangesloten bij het begrip “stedelijk ontwikkeling”, zoals opgenomen in art. 1.1.1 lid 1 onder i van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Ook hierbij geldt dat begrip ‘(nieuwe) stedelijk ontwikkeling’ dat wordt gehanteerd bij de toepassing van de zogenoemde ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (zie art. 3.1.6 lid 2 Bro) zich slechts beperkt uitstrekt tot het bevorderen van een zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag en het voorkomen van leegstand, terwijl de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Bor – facetmatig gezien – verder strekken met het oog een goede ruimtelijke ordening en het milieubelang. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer,

waarin de mer-regeling is opgenomen, strekt louter – sectoraal beschouwd- tot het toekennen van voldoende gewicht van het milieubelang in nadere besluitvorming. Het begrip stedelijk ontwikkelingsproject is een Europeesrechtelijk begrip en het ligt ook daarom niet voor de hand om dat begrip uit te leggen aan de hand van een specifiek begrip als nieuwe stedelijk ontwikkeling naar Nederlands recht. Zo is bijvoorbeeld voor de kwalificatie van een project als ‘nieuwe stedelijk ontwikkeling’ als bedoeld in het Bro in principe niet relevant wat de aard is van de betrokken omgeving, terwijl dat in het kader van het Besluit mer wel het geval is voor de kwalificatie van een activiteit als stedelijk ontwikkelingsproject. In de *Edense* zaak hecht de Afdeling in r.o. 5.2 belang aan de ligging van het project:

“het project is gelegen aan de rand van een industrieterrein in een gebied met een gemengd karakter (...).”

In de standaard-rechtsoverwegingen 3.3 (Roermond) en 5.1 (Ede) lijkt de Afdeling geen zwaar gewicht toe te kennen aan de mogelijk negatieve milieugevolgen. In het kader van het Besluit mer kan bij aanzienlijke potentiële milieugevolgen worden gedacht aan:

“de effecten van activiteiten op de bodem, luchtverontreiniging, geluidhinder, energieverbruik, verkeersaantrekkende werking, gevolgen voor het landschap, cultuurhistorie, en mogelijke mer-rapporten die voor de activiteiten zijn gemaakt” (zie: NvT Besluit mer *Stb.* 1999, 224, p. 73-74).

Bij het bepalen van de hoogte van de mer-drempelwaarden is naar deze milieugevolgen gekeken. Ofschoon die mer-drempelwaarden niet relevant zijn voor het kunnen aannemen van een stedelijk ontwikkelingsproject in het kader van de toepassing van de Bor-kruielgevallenregeling en nadelige milieugevolgen daarbij ook niet bepalend lijken, lijkt de Afdeling in de *Edense* zaak de standaardoverwegingen in haar eerdere uitspraken in r.o. 5.2 toch iets te nuanceren. Anders dan in de *Roermondse* zaak lijkt de Afdeling hier toch wat meer oog te hebben voor eventuele negatieve milieugevolgen waar zij volgens haar tot een stedelijk ontwikkelingsproject zouden kunnen leiden. Dergelijke gevolgen moeten dan wel ten minste aannemelijk zijn gemaakt. Wellicht is het nu even wachten op een zaak waarbij door een functiewijziging per saldo in vergelijking met de bestaande situatie dusdanige negatieve milieugevolgen optreden, dat op grond daarvan sprake kan zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject. Mijns inziens zal bij de kwalificatievraag stedelijk ontwikkelingsproject of niet ook de samenhang met aan het bewuste projectgebied grenzende ontwikkelingen in ogenschouw genomen dienen te worden.

5.

In de *Roermondse* zaak is nog van belang om te attenderen op r.o. 4 in verband met art. 5.20 van het Bor, waaruit volgt dat de Ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is, omdat de afwijking van het bestemmingsplan daar terecht is gebeurd met toepassing van de Bor-kruielgevallenregeling. (Door de Afdeling wordt die ladder trouwens aangeduid als “Ladder voor duurzame verstedelijking”.) De Bro-ladder is uitsluitend van overeenkomstige toepassing op project-afwijkingbesluiten in de zin van art. 2.12. lid 1 onder a sub 3° Wabo. Wel dient volgens vaste rechtspraak op basis van de invulling van het begrip goede ruimtelijke ordening de behoefte aan het bouwplan te worden beoordeeld. Dat volgt uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling (ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, AB 2017/233, m.nt. T.E.P.A. Lam, Gst 2017/151, m.nt. A. Snijders; TBR 2017/127, m.nt. J.C. van Oosten (Dongeradeel), meer in bijzonder zij in dit verband verwezen naar de r.o. 4 t/m 5.1).

6.

De *Edense* uitspraak borduurt sterk voort op de *Roermondse* uitspraak. Uit laatstgenoemde uitspraak leid ik af dat het feit dat bouwoppervlak niet wordt vergroot bij een transformatie nog niet beslissend is voor het antwoord op de vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Als gezegd, zullen de impact en de aard van de bewuste functiewijziging daarvoor bepalend zijn. Het was even wachten op een uitspraak zoals in Ede, waarbij de functieverandering niet gericht zou blijven op detailhandel, zoals in de vorige Afdelingsuitspraken aan de orde was. In de Afdelingsuitspraak van 31 januari 2018 waarnaar de Afdeling inzake Roermond verwees ging het ook om een gedeeltelijke functiewijziging van i.c. Villa Arena, waarbij woon-gerelateerde detailhandel werd omgezet naar grootschalige (perifere) detailhandel, zonder woonrelatie. Net als in Roermond vond daar een gedeeltelijke brancheverruiming plaats, maar bleef het gebruik uiteindelijk gericht op detailhandel. De ontwikkeling van Decathlon in Roermond vond binnen bestaand stedelijk gebied plaats, waarbij een gedeeltelijke functiewijziging aan de orde was. Het Outdoor Center kende een bruto vloeroppervlak van 11.000 m² en was al in gebruik als camping- en outdoor winkel. Ongeveer een derde deel daarvan, circa 3.800 m² zou dan door Decathlon uitgebreid worden met een sport- en rijwielwinkel. Zo bleef de bewuste brancheverruiming ook hier duidelijk gericht op detailhandel. De Afdeling lijkt tevens van belang te achten dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte. Het betreft geen nieuwbouw. Een m.i. ingrijpendere functiewijziging is aan de orde inzake Ede. Hierbij ging dan om de transformatie van een leegstaand bedrijfsgebouw op een bedrijventerrein. De initiatiefnemer wilde daar een leisure-centrum vestigen, met daarin onder andere horeca activiteiten, een bioscoop, een indoor kinderspeeltuin en bowlingbanen. Daarbij moest ten behoeve van de realisering van haar plan onder meer het aantal parkeerplaatsen behoorlijk worden uitgebreid. Overigens zou het bebouwde oppervlak, zo’n 2.500 m², niet behoeven te worden uitgebreid. Hierbij ging het dus niet om een situatie waarin de ene vorm van detailhandel werd omgezet naar een andere vorm van detailhandel, maar om een ruimtelijke ontwikkeling waarbij de functie van bedrijventerrein verandert naar

cultuur, ontspanning en horeca: dus een evidente functiewijziging. Door de appellanten was in de *Edense* zaak uitdrukkelijk aangevoerd dat de milieugevolgen aanzienlijk zouden afwijken van het desbetreffende bestaande gebruik. Daarbij stelden zij dat het te vergunnen gebruik moest worden vergeleken met het ter plaatse laatst aanwezige gebruik en derhalve niet met alle reeds ter plaatse aanwezige planologische mogelijkheden. Dat betoog mocht appellanten niet baten. De Afdeling oordeelde ook in de *Edense* zaak dat er geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Zij overwoog dat de milieugevolgen niet zodanig zullen zijn dat het project moet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Daarbij valt mij op dat de Afdeling hier bij haar beoordeling wel aansluit bij de mogelijkheden die het bestemmingsplan reeds biedt. Hierbij neemt de Afdeling de planologische situatie in aanmerking en dus niet wat reeds ter plaatse feitelijk aanwezig is of was. Bij de invulling van het begrip stedelijke ontwikkelingsproject uit de Bor-regeling wordt kennelijk – anders dan voor de mer-beoordelingsplicht is geregeld – niet de feitelijke situatie, inclusief de autonome ontwikkeling, betrokken. De Afdeling vergelijkt de ingevolge het bestemmingsplan al toegestane functies met de te vergunnen functies. Zij lijkt in dit verband te opteren voor een planologische vergelijkingstoets.

7.

Voorzichtig concludeer ik dat de Afdeling niet snel genegen lijkt om in het kader van louter een functiewijziging een stedelijk ontwikkelingsproject aan te nemen. Interessant lijkt mij de vraag of dat anders zal zijn bij het gecombineerd toepassen van onderdelen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Bijvoorbeeld het geval waarbij een hoofdgebouw wordt uitgebreid met een bijbehorend bouwwerk dat in strijd is met de bestemmingplan (onderdeel 1(bijbehorend bouwwerk)) als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Bor in combinatie met onderdeel 9 (strijdig gebruik) van diezelfde bijlage. Bij een dergelijke cumulatie van kruimelgevallen zou wel eens sneller door de Afdeling een stedelijk ontwikkelingsproject kunnen worden aangenomen, al zullen volgens mij ook daarbij steeds de concrete omstandigheden van het geval beslissend blijven. De belangstellende lezer zij nog verwezen naar de volgend literatuur over deze problematiek: I.L. Haverkorte, 'Gebruikskruimels van rechtswege, of toch niet...?!', *TBR* 2015/158, p. 940-944; H. Koolen & A. Franken van Bloemendaal, 'De toets der kruimels: geen brokken maken!', *TBR* 2016/3, i.h.b. op p. 18; A. Franken van Bloemendaal & H. Koolen, 'De kruimelvergunning: gesneden koek?', Toepassing van de kruimellijst nader beschouwd', *TBR* 2018/2 p. 26-27; P.B. Bokelaar & J.S. Haakmeester, 'Stedelijk ontwikkelingsproject, Ontwikkelingen in de jurisprudentie', *JM* 2018/963 en A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe in hun naschrift in *TBR* 2018/62, p. 432-433.

8.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal – zoals het er nu naar uitziet – de kruimelgevallenregeling verdwijnen. De problematiek die onder andere in de twee bovenstaande Afdelingsuitspraken aan de orde is, zal zich dan niet meer voordoen.

Voetnoten

[1]

Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.