

M en R 2017/135

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 juli 2017, nr. 201600826/1/R1
(Uylenburg, Van Heijningen, Schueler)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 8:69a Awb)

BR 2017/101
Module Ruimtelijke ordening 2017/7801
Module Ruimtelijke ordening 2017/7800
ECLI:NL:RVS:2017:1939

Dat het relativiteitsvereiste zich niet verzet tegen de inhoudelijke beoordeling van een beroepsgrond met betrekking tot de m.e.r.-beoordeling, betekent niet dat binnen die beroepsgrond ook met succes een beroep kan worden gedaan op milieuaspecten die niet strekken tot bescherming van de belangen van degene die zich op de gebrekkigheid van de m.e.r.-beoordeling beroept; de enkele omstandigheid dat de echtgenoot van een bepaald raadslid werkzaamheden verricht voor Aviko is geen bijkomende omstandigheid die maakt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd is met art. 2:4 Awb; een bestemmingsplanregel dat er voldoende parkeergelegenheid moet zijn, is onvoldoende duidelijk

Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 brengt de enkele omstandigheid dat de activiteit is opgenomen in kolom I van categorie 11.3, onderdeel D, van de bijlage, van het Besluit milieueffectrapportage, gelet op artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage met zich dat de raad aan de hand van de selectiecriteria van bijlage III bij de Richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling dient te beoordelen of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, de zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling. De Afdeling wijst er daarbij verder op dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.- (beoordelings) plicht bestaat (vergelijk de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907). In paragraaf 3.1.7 van de plantoelichting staat dat ten behoeve van het bestemmingsplan een vormvrije m.e.r.-beoordeling is gemaakt, waarvan de resultaten zijn neergelegd in de memo "Vormvrije m.e.r.-beoordeling Aviko te Steenderen" van 23 februari 2015, opgesteld door Arcadis Nederland BV en die als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd. Uit deze vormvrije m.e.r.-beoordeling volgt dat gelet op de kenmerken van de voorgenomen activiteiten geen belangrijke nadelige milieugevolgen voor de beschouwde milieuthema's te verwachten zijn en dat het doorlopen van een m.e.r.- (beoordelings) procedure om deze reden niet aan de orde is. Voor zover [appellant sub 2] en anderen en het

Burgerinitiatief betogen dat met deze beoordeling het aantal vrachtautoverkeersbewegingen en de gevolgen daarvan voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet inzichtelijk zijn gemaakt, overweegt de Afdeling ten aanzien van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden het volgende. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden en is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wet natuurbescherming volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht. Het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied betreft het Natura 2000-gebied Rijntakken op ongeveer 1,9 km afstand van het plangebied. De bepalingen van de Nbw 1998 hadden in het bijzonder ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, volgt dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogde te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekten tot bescherming van hun belangen. De afstand tussen het perceel [locatie 11] en het Natura 2000-gebied Rijntakken bedraagt ongeveer 2 kilometer. [appellant sub 1C], [appellant sub 1F] en [appellant sub 1E] wonen op een vergelijkbare afstand van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de percelen van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief niet in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied Rijntakken liggen, zodat geen duidelijke verwevenheid bestaat van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogde te beschermen. Gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb kan hetgeen [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief hebben aangevoerd ten aanzien van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Rijntakken, niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief.

De gemeenteraad mag met het oog op het democratische proces dan ook niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen. Het voorgaande neemt echter niet weg dat deelname van een lid met een dergelijk persoonlijk belang er wel toe kan leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien zich bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van een persoonlijk belang van een raadslid in het bijzonder aan de orde is bij het besluitvormingsproces. In de voorliggende situatie zijn bijkomende omstandigheden als hiervoor bedoeld echter niet gebleken. De enkele omstandigheid dat de echtgenoot van een bepaald raadslid werkzaamheden verricht voor Aviko is daarvoor, wat daar ook van zij, onvoldoende.

In paragraaf 3.4.6 van de plantoelichting staat dat Aviko volledig in de eigen parkeerbehoefte voorziet en dat de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke kaders van het parkeerbeleid van de gemeente Bronckhorst. [appellanten sub 3] betogen terecht dat niet inzichtelijk is hoe tot deze conclusie in de plantoelichting is gekomen. Zo is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welke parkeerbehoefte (voor zowel vracht- als personenverkeer) het bestemmingsplan genereert, waar in deze parkeerbehoefte kan worden voorzien, in hoeverre in de omgeving reeds parkeerproblemen bestaan en in hoeverre die eventuele parkeerproblemen in de omgeving bij de afwegingen zijn betrokken. Voor zover het verweer van de raad aldus moet worden begrepen dat dit niet hoeft te worden onderzocht, omdat met artikel 4.1.2, onder a, van de planregels zou zijn gewaarborgd dat in de parkeerbehoefte die het bestemmingsplan genereert, wordt voorzien, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog niet volgt, reeds omdat onduidelijk is wat met "voldoende parkeergelegenheid" in artikel 4.1.2, onder a, van de planregels wordt bedoeld. De Afdeling wijst de raad in dit verband nadrukkelijk op een eerdere uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837. Nu de raad voormelde aspecten niet heeft onderzocht, ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 3] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan geen onevenredige parkeerproblemen tot gevolg heeft. Gelet hierop is het bestreden plandeel in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en derhalve in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Uitspraak, deels tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Bronckhorst, gemeente Bronckhorst, en anderen, handelend onder de naam Burgerinitiatief Aviko Vrieshuisaanpassing (hierna: het Burgerinitiatief),
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Steenderen, gemeente Bronckhorst,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Steenderen, gemeente Bronckhorst,
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Bronckhorst, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Steenderen; herziening bedrijfsterrein Aviko" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben het Burgerinitiatief, [appellant sub 2] en anderen, [appellanten sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

(...).

Overwegingen

Verklaring van geen bedenkingen

1. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief is onder meer gericht tegen de verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang gezien met artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht die de raad tegelijkertijd met het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op 17 december 2017 heeft afgegeven in verband met de omgevingsvergunning die op 28 januari 2016 door het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan Aviko is verleend. Deze verklaring van geen bedenkingen is echter niet vatbaar voor beroep, zo volgt uit artikel 8.5, eerste lid van de Awb en artikel 1 van bijlage I bij de Awb. Gelet hierop zijn de beroepen van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief tegen voormelde verklaring van geen bedenkingen niet-ontvankelijk.

Het bestemmingsplan

2. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de bedrijfslocatie van het aardappelverwerkingsbedrijf Aviko op het bedrijventerrein Steenderdiek, gelegen bij de ingang van Steenderen bij de L. Dolfingweg, en voorziet onder meer in een vrieshuis van 35 m hoog. Aan de gronden waarop het vrieshuis is voorzien is de bestemming "Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie" met onder meer de aanduiding "maximum bouwhoogte 35 m" toegekend.

- 2.1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

De beroepen

3. De beroepen van het Burgerinitiatief, [appellant sub 2] en anderen, [appellanten sub 3] en [appellant sub 4] zijn gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein-Aardappelverwerkende industrie" met de aanduiding "maximum bouwhoogte 35 m". Hiermee wordt volgens hen ten onrechte voorzien in een vrieshuis van ongeveer 7.500 m² van 35 m hoog.

Ontvankelijkheid

Het Burgerinitiatief

4. De raad betwist de ontvankelijkheid van het Burgerinitiatief.

4.1. Artikel 1:2 van de Awb luidt: “Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

Artikel 6:5, eerste lid, onder a, luidt: “Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat tenminste de naam en adres van de indiener.”

Artikel 6:6, onder a, luidt: “Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.”

Artikel 6:9, eerste lid, luidt: “Een bezwaar- of beroepschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen.”

Artikel 6:10, eerste lid, luidt: “Ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkheidsverklaring op grond daarvan achterwege indien het besluit ten tijde van de indiening:

- a. wel reeds tot stand was gekomen, of
- b. nog niet tot stand was gekomen, maar de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het geval was.”

Artikel 6:11 luidt: “Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.”

Artikel 8:24, tweede lid, luidt: “De bestuursrechter kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.”

4.2. [appellant sub 1] heeft namens zichzelf en de 127 ondertekenaars van het burgerinitiatief van 11 november 2015 tegen het vrieshuis een beroepschrift ingediend, handelend onder de naam het Burgerinitiatief. Het Burgerinitiatief heeft geen rechtspersoonlijkheid. Volgens de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is de hoedanigheid van belanghebbende evenwel niet voorbehouden aan natuurlijke en rechtspersonen. Ook andere entiteiten kunnen belanghebbende zijn. Gelet op de woorden “degene wiens”, opgenomen in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Niet gebleken is dat het Burgerinitiatief over bijvoorbeeld statuten en of een reglement beschikt. Ook anderszins is het Burgerinitiatief niet herkenbaar in het rechtsverkeer gebleken. Gelet hierop kan het Burgerinitiatief als zodanig niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.

4.3. Voor zover het Burgerinitiatief heeft beoogd het beroep met de vereniging “Uit-Zicht” voort te zetten, overweegt de Afdeling het volgende. De beroepstermijn liep van 8 januari 2016 tot en met 18 februari 2016. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraak van 7

december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7098) kan de hoedanigheid van belanghebbende in beginsel uiterlijk worden verkregen op de dag waarop de beroepstermijn eindigt. De vereniging is blijkens de notariële akte echter pas op 25 april 2016 en daarmee na afloop van de beroepstermijn opgericht, zodat deze reeds daarom niet-ontvankelijk zou zijn.

4.4. Het beroep van het Burgerinitiatief wordt door de Afdeling derhalve aldus opgevat dat de ondertekenaars van het burgerinitiatief van 11 november 2015 tezamen optreden onder een gemeenschappelijke naam. De Afdeling heeft [appellant sub 1] dan ook verzocht een machtiging als bedoeld in artikel 8:24, tweede lid, van de Awb over te leggen van de 127 ondertekenaars van het burgerinitiatief van 11 november 2015. [appellant sub 1] heeft – na afloop van de beroepstermijn – alleen een machtiging overgelegd van [appellant sub 1A], [appellante sub 1B], [appellant sub 1C], [appellant sub 1D], [appellant sub 1E], [appellant sub 1F], [appellant sub 1G], [appellant sub 1H] en [appellante sub 1I] en de vereniging Bomenbelang Bronckhorst. Het beroep van het Burgerinitiatief wordt, voor zover ingediend door de personen vermeld op de lijst van ondertekenaars van het burgerinitiatief van 11 november 2015, maar namens wie [appellant sub 1] desgevraagd geen machtiging heeft overgelegd, gelet op artikel 6:6, onder a, in samenhang bezien met artikel 8:24, tweede lid, van de Awb, niet-ontvankelijk verklaard.

5. De Afdeling zal hierna ten aanzien van de hiervoor genoemde personen en vereniging namens wie [appellant sub 1] wel een machtiging heeft overgelegd beoordelen of het beroep van het Burgerinitiatief in zoverre ontvankelijk kan worden geacht.

(...)

Conclusie

8.2. Gelet op het voorgaande is het beroep van het Burgerinitiatief slechts ontvankelijk, voor zover dat is ingesteld door [appellant sub 1C], [appellant sub 1F] en [appellant sub 1E].

(...)

Conclusie

11.2. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] en anderen slechts ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [appellante sub 2L] en [appellant sub 2M].

[appellanten sub 3]

12. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van [appellanten sub 3], omdat zij volgens de raad niet als belanghebbende bij het bestreden plandeel kunnen worden aangemerkt. Hiertoe voert de raad aan dat [appellanten sub 3] niet in de onmiddellijke nabijheid van het voorziene vrieshuis van 35 m wonen en daarop vanwege de tussenliggende bebouwing en de bestaande dan wel de op grond van het bestemmingsplan verplicht aan te leggen beplanting niet of nauwelijks zicht hebben.

12.1. [appellanten sub 3] wonen op het perceel [locatie 12] op een afstand van ongeveer 220 meter van het hier relevante gedeelte van het plangebied met de aanduiding “maximum bouwhoogte 35 m”. Vanuit hun woning bestaat zicht op de gronden waar het vrieshuis is voorzien. Dit wordt weliswaar enigszins belemmerd door bebouwing en gedurende een bepaalde periode van het jaar door bomen, mede gelet op de aard en omvang van de voorziene ruimtelijke ontwikkeling en de ligging van het perceel van [appellanten sub 3] ten opzichte daarvan, acht de Afdeling het echter niet op voorhand uitgesloten dat [appellanten sub 3] ruimtelijke gevolgen van het voorziene vrieshuis kunnen ondervinden op hun perceel. Het verweer van de raad faalt.

12.2. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellanten sub 3] ontvankelijk.

[appellant sub 4]

13. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van [appellant sub 4], omdat hij na de verkoop van zijn perceel [locatie 13] zijn procesbelang bij de onderhavige procedure heeft verloren.

13.1. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraak van 28 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9541) kan nog steeds procesbelang bestaan bij het beroep van een voormalig eigenaar indien deze stelt schade te hebben geleden ten gevolge van bestuurlijke besluitvorming en daarbij tot op zekere hoogte aannemelijk maakt dat deze schade daadwerkelijk is geleden als gevolg van het bestreden besluit. [appellant sub 4] heeft aangevoerd dat hij zijn woning in januari 2016 uiteindelijk met veel moeite slechts voor een lage prijs heeft kunnen verkopen, omdat eerdere potentiële kopers afhaakten zodra zij op de hoogte raakten van het (voornemen tot vaststelling van het) bestemmingsplan waarmee werd voorzien in het vrieshuis van Aviko van 35 m hoog waarop vanuit de woning op het perceel [locatie 13] vrij uitzicht bestaat. [appellant sub 4] heeft mede gelet op de aard en omvang van het voorziene vrieshuis en de ligging daarvan ten opzichte van de woning op het perceel [locatie 13] op ongeveer 240 m afstand aannemelijk gemaakt dat niet op voorhand valt uit te sluiten dat ruimtelijke gevolgen van het voorziene vrieshuis, zoals verkeer en geluidhinder, ondervonden kunnen worden op het perceel en derhalve kan niet op voorhand worden uitgesloten dat hij schade heeft geleden ten gevolge van de vaststelling van het bestemmingsplan. Het verweer van de raad faalt.

13.2. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 4] ontvankelijk.

Formele aspecten

(...)

Belangenverstrengeling

19. Het Burgerinitiatief betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863, dat bij de vaststelling van het plan sprake is geweest van belangenverstrengeling, omdat een raadslid de echtgenote is van een bestuurder van een

bedrijf dat naar gesteld enkel en alleen werkzaamheden uitvoert voor Aviko.

19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat van enig persoonlijk belang van het raadslid niet is gebleken zodat geen sprake is van belangenverstrengeling.

19.2. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

Ingevolge het tweede lid waakt het bestuursorgaan ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

19.3. De Afdeling begrijpt het betoog van het Burgerinitiatief aldus dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb is vastgesteld. Deze bepaling strekt ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe wordt, niet aan de in de bepaling bedoelde personen individueel, maar aan het tot besluiten bevoegd bestuursorgaan, een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat door het orgaan wordt voorkomen dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Met het begrip “persoonlijk” is blijkens de wetgeschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 van de Awb (*Kamerstukken II*, 1988/89, 21221, nr. 3, blz. 55) bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor de invulling van het begrip “persoonlijk belang” aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt.

19.4. Zoals de Afdeling reeds in haar uitspraak van 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, heeft overwogen – waarmee de Afdeling haar uitspraak van 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863, heeft gepreciseerd – volgt uit artikel 2:4 van de Awb in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit een belang heeft, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratische proces.

19.5. De gemeenteraad mag met het oog op het democratische proces dan ook niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen. Het voorgaande neemt echter niet weg dat deelname van een lid met een dergelijk persoonlijk belang er wel toe kan leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien zich bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van een persoonlijk belang van een raadslid in het bijzonder aan

de orde is bij het besluitvormingsproces. In de hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2011 waren bijkomende omstandigheden als vorenbedoeld om tot strijd met artikel 2:4 van de Awb te concluderen aanwezig. In de voorliggende situatie zijn bijkomende omstandigheden als hiervoor bedoeld echter niet gebleken. De enkele omstandigheid dat de echtgenoot van een bepaald raadslid werkzaamheden verricht voor Aviko is daarvoor, wat daar ook van zij, onvoldoende. Het betoog faalt.

Inhoudelijke aspecten

Artikel 3.1.6, tweede lid, Bro

20. [appellanten sub 3] en het Burgerinitiatief betogen dat de onderbouwing in de plantoelichting niet in overeenstemming is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

20.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de plantoelichting voldoet aan de voorwaarden die daaraan in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro worden gesteld.

20.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: “De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”

20.3. Aan de productielocatie van Aviko aan de Dr. Ariensstraat is in het plangebied de bestemming “Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie” toegekend met overwegend de aanduidingen “bouwvlak”, en “maximum bouwhoogte 15 m”. Aan het oostelijk gelegen bouwvlak is voorts de aanduiding “specifieke vorm van bedrijventerrein – voorwaardelijke verplichting” toegekend. Aan het zuidelijke gedeelte van dit oostelijke bouwvlak, alwaar Aviko voornemens is het vrieshuis op te richten, is de aanduiding “maximum bouwhoogte 35 m” toegekend.

Artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels luidt: “De voor “Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. aardappelverwerkende industrie, met daaraan gelieerde bedrijven, alsmede een warmtekrachtcentrale, met daartoe dienende gebouwen, installaties en voorzieningen;

[...]”

Lid 4.2.2, luidt: “Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

- a. gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding “bouwvlak”;
- b. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan in het “bouwvlak”, met de aanduiding “maximale bouwhoogte” is aangegeven;

[...]”

20.4. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de ontwikkeling die het voorliggende plan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro betreft. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan en in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging.

20.5. Het plandeel met de aanduiding “maximum bouwhoogte 35 m” heeft een oppervlak van ongeveer 7500 m². Aan dit plandeel was in het voorgaande bestemmingsplan eveneens de bestemming “Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie” met de aanduiding “bouwvlak” toegekend, met dien verstande dat aan het thans bestreden plandeel de aanduiding “maximum bouwhoogte 15 m” was toegekend. Gelet hierop wordt weliswaar niet voorzien in een functiewijziging ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, maar naar het oordeel van de Afdeling is de voorziene verhoging van de toegestane bouwhoogte dusdanig dat met het voorziene bestemmingsplan wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

20.6. In paragraaf 3.1.6 van de plantoelichting wordt ingegaan op het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. [appellanten sub 3] en het Burgerinitiatief hebben niet geconcretiseerd waarom de raad in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, niet met paragraaf 3.1.6 van de plantoelichting heeft kunnen volstaan. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 3] en het Burgerinitiatief hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Het betoog faalt.

M.e.r.-(beoordelings)procedure

21. Het Burgerinitiatief en [appellant sub 2] en anderen betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld.

21.1. Artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt: “Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.”

Het vierde lid luidt: “Ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.”

21.2. Artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage luidt: “Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet (lees: de Wet milieubeheer) worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...]”

Het derde lid luidt: “Als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.”

Het vierde lid luidt: “Als besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de wet worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.”

Het vijfde lid luidt: “[...] Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

- a. in zodanige gevallen en
- b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. [...]”

21.2.1. Ingevolge artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage wordt in de bijlage onder wijziging verstaan: “Een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.”

21.3. In paragraaf 3.1.7 van de plantoelichting staat dat de ontwikkeling van Aviko valt binnen categorie 11.3, van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, de aanleg, wijziging of uitbreiding van een industrieterrein, doch dat de drempelwaarden in kolom II van categorie D 11.3 niet worden overschreden.

21.4. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 brengt de enkele omstandigheid dat de activiteit is opgenomen in kolom I van categorie 11.3, onderdeel D, van de bijlage, van het Besluit milieueffectrapportage, gelet op artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage met zich dat de raad aan de hand van de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn betreffende de milieueffectbeoor-

deling dient te beoordelen of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, de zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling.

De Afdeling wijst er daarbij verder op dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat (vergelijk de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

21.5. In paragraaf 3.1.7 van de plantoelichting staat dat ten behoeve van het bestemmingsplan een vormvrije m.e.r.-beoordeling is gemaakt, waarvan de resultaten zijn neergelegd in de memo “Vormvrije m.e.r.-beoordeling Aviko te Steenderen” van 23 februari 2015, opgesteld door Arcadis Nederland BV en die als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd. Uit deze vormvrije m.e.r.-beoordeling volgt dat gelet op de kenmerken van de voorgenomen activiteiten geen belangrijke nadelige milieugevolgen voor de beschouwde milieuthema's te verwachten zijn en dat het doorlopen van een m.e.r.- (beoordelings)procedure om deze reden niet aan de orde is.

21.6. Voor zover [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief betogen dat met deze beoordeling het aantal vrachtautoverkeersbewegingen en de gevolgen daarvan voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet inzichtelijk zijn gemaakt, overweegt de Afdeling ten aanzien van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden het volgende.

21.7. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht. Het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied betreft het Natura 2000-gebied Rijntakken op ongeveer 1,9 km afstand van het plangebied.

21.8. De bepalingen van de Nbw 1998 hadden in het bijzonder ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, volgt dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogde te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekten tot bescherming van hun belangen.

De afstand tussen het perceel [locatie 11] en het Natura 2000-gebied Rijntakken bedraagt ongeveer 2 kilometer. [appellant sub 1C], [appellant sub 1F] en [appellant sub 1E] wonen op een vergelijkbare afstand van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de percelen van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief niet in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied Rijntakken liggen, zodat geen

duidelijke verwevenheid bestaat van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogde te beschermen. Gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb kan hetgeen [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief hebben aangevoerd ten aanzien van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Rijntakken, niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief.

21.9. [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief hebben de conclusies in de vormvrije m.e.r.-beoordeling ten aanzien van verschillende milieuaspecten bestreden. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief hebben gesteld ziet de Afdeling echter geen aanleiding voor het oordeel dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling ten onrechte wordt geconcludeerd dat kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een m.e.r.-(beoordelings)procedure niet hoeft te worden doorlopen.

21.10. De argumenten en gronden die het Burgerinitiatief en [appellant sub 2] en anderen in verband met de verschillende milieuaspecten naar voren hebben gebracht zal de Afdeling hieronder afzonderlijk bespreken.

Waterhuishouding

(...)

Alternatieven

28. [appellant sub 2] en anderen, het Burgerinitiatief en [appellanten sub 3] betogen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieven. Zo heeft de raad volgens hen de alternatieven voor het plan, zoals onder meer de bouw van een vrieshuis van maximaal 15 m of 27 m hoog of het gedeeltelijk ondergronds bouwen, onvoldoende onderzocht.

28.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. Zoals reeds overwogen in 27.2.1 heeft de raad drie alternatieven gezien. Appellanten betogen dat daarbij geen alternatieve locaties, zoals onder meer het Regionaal Bedrijventerrein A18, zijn betrokken. De Afdeling begrijpt de reactie van de raad in de nota van zienswijzen en de toelichting van de raad ter zitting echter aldus dat het standpunt van de raad is dat hij door appellanten genoemde locaties niet als reële alternatieven ziet. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen, het Burgerinitiatief en [appellanten sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad reeds in de nota van zienswijzen heeft aangegeven dat Aviko heeft verzocht om de bouw van het vrieshuis naast

haar productielocatie op het bedrijventerrein Steenderdiek, zodat zij het aantal interne vervoersbewegingen kan beperken. De oprichting van het vrieshuis elders zou deze beoogde efficiëntiewinst van Aviko teniet doen. Aviko heeft te kennen gegeven dat zij een vrieshuis op een andere locatie niet zal realiseren. Dat de raad om die reden dan ook geen andere locaties dan het bedrijventerrein Steenderdiek heeft betrokken in haar alternatievenonderzoek acht de Afdeling, mede gelet op de omstandigheid dat Aviko reeds op het bedrijventerrein Steenderdiek gevestigd is, niet onredelijk. Voorts acht de Afdeling van belang dat aan de gronden waarop het vrieshuis thans is voorzien, in het voorgaande bestemmingsplan reeds de bestemming "Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie" met de aanduiding "bouwvlak" was toegekend. Het betoog faalt in zoverre.

28.2. In verband met het betoog van een aantal appellanten dat onvoldoende acht is geslagen op de 15 m hoogtevariant en de reeds in het voorgaande bestemmingsplan voorziene uitbreidingsmogelijkheden, overweegt de Afdeling het volgende. Aviko heeft aangegeven dat de op het bedrijventerrein Steenderdiek reeds planologisch voorziene uitbreidingsmogelijkheden onvoldoende zijn voor haar uitbreidingsplannen. De raad wil het ruimtebeslag van het bedrijventerrein Steenderdiek ten opzichte van de reeds bestaande uitbreidingsmogelijkheden echter niet verder vergroten door de toevoeging van extra vierkante meters ten koste van agrarische gronden, nog daargelaten of dit op grond van provinciaal beleid en/of provinciale regelgeving is toegestaan. Tegelijkertijd wenst de raad structurele leegstand op het bedrijventerrein Steenderdiek – als gevolg van het mogelijke vertrek van Aviko – tegen te gaan. Derhalve ziet de raad de 15 m variant dan wel het volstaan met de thans voorziene uitbreidingsmogelijkheden niet als een redelijke oplossing. De Afdeling acht dit, mede gelet op hetgeen reeds in 27.3 tot en met 27.3.4 is overwogen, niet onredelijk. Ook neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat het gaat om een bestaand bedrijf op een bestaand bedrijventerrein. Het betoog faalt.

28.3. Ten aanzien van de stelling van een aantal appellanten dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom niet is gekozen voor de voorgestelde alternatieven om het vrieshuis gedeeltelijk – dat wil zeggen 10 tot 20 m – ondergronds te bouwen, heeft de raad gesteld dat de meerkosten daarvoor exorbitant hoger zullen zijn, hetgeen de Afdeling aannemelijk voorkomt en waarvan de Afdeling een bevestiging ziet in de ramingskosten van 1 juli 2016 opgesteld door Royal Haskoning DHV. Daarnaast stelt de raad dat zich technische problemen kunnen voordoen met de waterdichtheid van de betonbak en dat Aviko het risico op lekkages daarbij te groot acht, hetgeen de Afdeling evenmin onaannemelijk acht. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad dan ook aldus dat hij om voormelde redenen de door appellanten voorgestelde alternatieven om het vrieshuis gedeeltelijk ondergronds te bouwen op voorhand niet als reële alternatieven heeft aangemerkt. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Het betoog faalt in zoverre.

28.4. Wat betreft het alternatief van een vrieshuis van 27 m heeft de raad – onder verwijzing naar onder meer het

rapport landschapsanalyse – toegelicht dat hij de verschillen tussen de 27 meter en de 35 meter hoogtevariant niet dusdanig acht dat op basis daarvan redelijkerwijs niet gekozen had kunnen worden voor de 35 meter hoogtevariant. Hetgeen [appellant sub 2] en anderen, het Burgerinitiatief en [appellanten sub 3] hebben aangevoerd biedt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Voor zover door een aantal appellanten is aangevoerd dat het rapport landschapsanalyse een vertekend en onjuist beeld geeft van de twee hoogtevarianten, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, uit de stukken volgt dat de raad nadrukkelijk onderkent dat de landschappelijke gevolgen van het voorziene vrieshuis aanzienlijk zijn, en dat de 27 meter hoogtevariant beter landschappelijk kan worden ingepast dan de 35 m hoogtevariant. De raad stelt zich echter op het standpunt dat beide varianten op aanvaardbare wijze landschappelijk kunnen worden ingepast. Met inachtneming van hetgeen reeds is overwogen in 27.3 tot en met 27.3.4 ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Nu beide hoogtevarianten volgens de raad op aanvaardbare wijze kunnen worden ingepast en bij de 35 meter hoogtevariant meer uitbreidingsmogelijkheden overblijven voor Aviko op het bedrijventerrein Steenderdiek dan bij de 27 meter hoogtevariant, stelt de raad te hebben gekozen voor de 35 meter hoogtevariant. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het gaat om een bestaand bedrijf op een bestaand bedrijventerrein ten behoeve waarvan in het voorgaande bestemmingsplan reeds was voorzien in uitbreidingsmogelijkheden met eenzelfde footprint. Het betoog faalt in zoverre.

28.5. In verband met de bezwaren tegen de positionering van het vrieshuis in het zuiden van het plangebied in plaats van de noordzijde van het plangebied, heeft de raad, onder verwijzing naar het rapport landschapsanalyse, te kennen gegeven dat de zuidelijke positionering maakt dat het vrieshuis meer opgaat in de dorpsrand, terwijl een positionering aan de noordzijde het vrieshuis meer als een solitair object doet ervaren, temeer vanwege de verlegging van de ingang van Steenderen in verband met de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg op grond van artikel 4, lid 4.4.1, aanhef en onder 1, van de planregels. De Afdeling acht dit standpunt van de raad hieromtrent niet onredelijk. [appellant sub 2] en anderen, het Burgerinitiatief, [appellanten sub 3] hebben ook niet aannemelijk gemaakt dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het betoog faalt.

28.6. [appellant sub 2] en anderen, het Burgerinitiatief en [appellanten sub 3] hebben aangevoerd dat het voorziene vrieshuis in strijd is met de Regionale structuurvisie Achterhoek 2012, de Structuurvisie 2012, het Landschapontwikkelingsplan Bronckhorst, het Groenstructuurplan en ander provinciaal beleid en/of provinciale regelgeving. Naar het oordeel van de Afdeling hebben zij echter onvoldoende concreetiseerd waarom dit het geval is. Hetzelfde geldt voor het betoog van [appellanten sub 3] dat het bestemmingsplan in strijd is vastgesteld met de provinciale Structuur-

visie bedrijventerreinen en werklocaties. Derhalve kunnen deze betogen niet slagen.

(...)

Parkeren

33. [appellanten sub 3] betogen dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de parkeerbehoefte die het bestemmingsplan genereert. Nu zij reeds parkeeroverlast ondervinden vanwege de bestaande bedrijfsactiviteiten van Aviko, vrezen zij voor nog meer parkeeroverlast.

33.1. Artikel 4.1.2 van de planregels luidt: “Voor de bestemming “Bedrijventerrein – Aardappelverwerkende industrie” gelden de volgende regels:

a Parkeren

Voor parkeren geldt dat op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid aanwezig dient te zijn.

[...]”

33.2. In paragraaf 3.4.6 van de plantoelichting staat dat Aviko volledig in de eigen parkeerbehoefte voorziet en dat de ontwikkeling past binnen de ruimtelijke kaders van het parkeerbeleid van de gemeente Bronckhorst. [appellanten sub 3] betogen terecht dat niet inzichtelijk is hoe tot deze conclusie in de plantoelichting is gekomen. Zo is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welke parkeerbehoefte (voor zowel vracht- als personenverkeer) het bestemmingsplan genereert, waar in deze parkeerbehoefte kan worden voorzien, in hoeverre in de omgeving reeds parkeerproblemen bestaan en in hoeverre die eventuele parkeerproblemen in de omgeving bij de afwegingen zijn betrokken. Voor zover het verweer van de raad aldus moet worden begrepen dat dit niet hoeft te worden onderzocht, omdat met artikel 4.1.2, onder a, van de planregels zou zijn gewaarborgd dat in de parkeerbehoefte die het bestemmingsplan genereert, wordt voorzien, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog niet volgt, reeds omdat onduidelijk is wat met “voldoende parkeergelegenheid” in artikel 4.1.2, onder a, van de planregels wordt bedoeld. De Afdeling wijst de raad in dit verband nadrukkelijk op een eerdere uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837. Nu de raad voormelde aspecten niet heeft onderzocht, ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 3] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan geen onevenredige parkeerproblemen tot gevolg heeft. Gelet hierop is het bestreden plandeel in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en derhalve in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. Het betoog slaagt.

Financiële uitvoerbaarheid

34. Het Burgerinitiatief en [appellant sub 2] en anderen betwisten de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Hiertoe is door [appellant sub 2] en anderen aangevoerd dat geen planschadeanalyse is gemaakt.

34.1. Artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro luidt: “Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[...]

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.”

34.2. In hoofdstuk 8 van de plantoelichting wordt ingegaan op de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Hierin staat dat het gemeentebestuur met Aviko voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een overeenkomst zal sluiten vanwege de kosten die de gemeente in verband met de voorziene ontwikkeling zal maken en die overeenkomstig artikel 6.24 van de Wro verhaald kunnen worden. De raad heeft in dit verband toegelicht dat in de overeenkomst met Aviko is vastgelegd dat Aviko planschadetegemoetkomingen als gevolg van het bestemmingsplan aan de gemeente zal vergoeden. Gezien het voorgaande biedt hetgeen [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich op voorhand niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

34.3. Voor zover het betoog van het Burgerinitiatief aldus moet worden begrepen dat de anterieure overeenkomst met Aviko op de voet van artikel 3:11 van de Awb met het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage hadden moeten worden gelegd, wordt overwogen dat artikel 3:11 van de Awb hiertoe niet verplicht, nu een anterieure overeenkomst niet kan worden aangemerkt als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk als bedoeld in dit artikel. Het betoog faalt.

(...)

Conclusie

37. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 4], het Burgerinitiatief, voor zover ontvankelijk, en [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

38. Gelet op hetgeen onder 33.2 is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3:2 van de Awb is vastgesteld.

38.1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

38.2. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek dat onder 33.2 is geconstateerd te herstellen.

38.3. Daartoe dient de raad met inachtneming van hetgeen onder 33.2 is overwogen alsnog wat de parkeerbehoefte is (voor zowel vracht- als personenverkeer) die het bestemmingsplan genereert inzichtelijk te maken, op welke wijze waar in deze parkeerbehoefte kan worden voorzien,

in hoeverre in de omgeving reeds parkeerproblemen bestaan en die eventuele parkeerproblemen in de omgeving bij de afwegingen zijn betrokken.

38.4. Bij een eventuele wijziging van het bestreden besluit behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast. De raad dient de wijziging van het besluit verder op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en anderen en het Burgerinitiatief tegen de verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang gezien met artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening van 17 december 2015 van de raad van de gemeente Bronckhorst niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep van het Burgerinitiatief, voor zover ingesteld door [appellant sub 1], [appellant sub 1A], [appellante sub 1B], [appellant sub 1D], [appellant sub 1G], [appellant sub 1H] en [appellante sub 1I], de vereniging Bomenbelang Bronckhorst en de personen vermeld op de lijst van ondertekenaars van het burgerinitiatief van 11 november 2015, maar namens wie [appellant sub 1] desgevraagd geen machtiging heeft overgelegd, en het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], [appellant sub 2], [appellant sub 2D], [appellant sub 2E], [appellant sub 2F], [appellant sub 2G], [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I], niet-ontvankelijk;
- III. verklaart de beroepen van het Burgerinitiatief, voor zover ontvankelijk, [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, en [appellant sub 4] ongegrond;
- IV. draagt de raad van de gemeente Bronckhorst op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak:
 - met inachtneming van overweging 38 tot en met 38.4 de daar omschreven gebreken te herstellen, en;
 - de Afdeling en alle partijen de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Noot

1. Als het relativiteitsvereiste zich niet verzet tegen de inhoudelijke beoordeling van een beroepsgrond met betrekking tot de m.e.r.-beoordeling, dan volgt uit ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3557, *M en R* 2016/14, expliciet dat door de desbetreffende appellant(e) een beroep kan worden gedaan op alle aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij de vraag of een MER moet worden gemaakt. Derhalve ongeacht de vraag of die aspecten allemaal strekken tot bescherming van het belang van

een appellant(e). In de desbetreffende uitspraak werd de Stichting Megastallen Nee Lage Mierden het relativiteitsvereiste daarom ook niet tegengeworpen voorzover zij stelde dat de m.e.r.-beoordeling rechtens onjuist was uitgevoerd vanwege de wijze waarop de te verwachten stikstofdepositietoename was berekend op Natura 2000-gebieden. Die gebieden lagen ver buiten het gebied waarvoor de Stichting blijkens haar statuten opkwam. Ik kan mij goed vinden in dit oordeel van de Afdeling. Een m.e.r.-beoordeling moet een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige milieugevolgen in relatie tot de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn bevatten. Uitsluitend op basis daarvan kan vervolgens een conclusie worden getrokken over de mogelijk optredende belangrijke milieugevolgen. Mij lijkt het onverenigbaar met het karakter van de m.e.r.-beoordeling indien een rechter niet inhoudelijk ingaat op alle tegen de beoordeling gerichte grieven, ook al houden die deels verband met milieuaspecten die niet strekken tot bescherming van het belang van een appellant(e).

2. De onderhavige uitspraak heeft betrekking op het bestemmingsplan "Steenderen; herziening bedrijfsterrein Aviko". Dat plan maakt onder meer een vrieshuis van 35 meter hoog mogelijk. Een aantal omwonende appellanten verzet zich daartegen. In beroep wordt onder meer gesteld dat in de verrichte (vormvrije) m.e.r.-beoordeling het aantal vrachtautovoerkeersbewegingen en de (stikstofdepositie) gevolgen daarvan voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet inzichtelijk zijn gemaakt. De Afdeling overweegt dat het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied, Rijntakken, op ongeveer 1,9 km afstand van het plangebied is gelegen. De Afdeling stelt vervolgens vast dat de percelen van de appellanten op circa 2 kilometer van het gebied Rijntakken zijn gelegen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat die percelen niet in de onmiddellijke nabijheid van Rijntakken zijn gelegen. Van een duidelijke verwevenheid tussen de individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van appellanten en de algemene (natuur)belangen die de Natuurbeschermingswet 1998 (die in deze casus nog het toetsingskader vormde) beoogde te beschermen, is volgens de Afdeling geen sprake. Onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie komt de Afdeling daarom tot de slotconclusie dat het relativiteitsvereiste met zich brengt dat hetgeen appellanten hebben aangevoerd ten aanzien van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Rijntakken niet tot vernietiging van het (besluit tot vaststelling van het) bestemmingsplan kan leiden. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van de desbetreffende beroepsgrond. Van belang is te benadrukken dat die beroepsgrond betrekking had op een gebrek in de m.e.r.-beoordeling (zie r.o. 21.6) en dus niet inhield dat de vaststelling van het bestemmingsplan bijvoorbeeld in strijd was met art. 19j Natuurbeschermingswet. Zou dat laatste het geval zijn geweest, dan zou de door de Afdeling gevolgde redeneerlijn zonder meer in overeenstemming met bestendige jurisprudentie zijn geweest.

3. De in casu door de Afdeling gevolgde redeneerlijn staat haaks op ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3557. Afgaande op de onderhavige uitspraak kunnen grieven in het

kader van de m.e.r.-regelgeving immers alleen betrekking hebben op aspecten die strekken tot bescherming van het belang van een appellant(e). Het zal duidelijk zijn dat ik mij daar niet in kan vinden. Het is daarnaast onbevredigend dat de Afdeling haaks op elkaar staande uitspraken doet zonder daar een toelichting op te geven. Mede vanwege het ontbreken van die toelichting is het afwachten of deze uitspraak op zich staat of dat de Afdeling terug keert naar de redeneerlijn in haar uitspraak van 18 november 2015.

4. De appellanten zijn in casu allen natuurlijke personen. Appellante Burgerinitiatief Aviko Vrieshuisaanpassing (hierna: Burgerinitiatief), die zich in beroep ook heeft gekeerd tegen de m.e.r.-beoordeling vanwege het niet correct onderzocht hebben van de effecten op Natura 2000-gebieden, is volgens de Afdeling geen zelfstandige entiteit. Het beroep van het Burgerinitiatief wordt door de Afdeling aldus opgevat dat de ondertekenaars van dit initiatief tezamen optreden onder een gemeenschappelijke naam (zie r.o. 4.1 e.v.). Dat is van belang. Als Burgerinitiatief wel zou zijn gekwalificeerd als een milieuorganisatie, dan volgt uit HvJ EU 15 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:683, AB 2015/447 (met instructieve annotatie van Backes) dat de relativiteits-eis überhaupt niet aan haar had kunnen worden tegengeworpen. Voor zover het Nederlandse procesrecht daar wel toe zou dwingen dient dat in zoverre buiten toepassing te blijven. In ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1814, JM 2016/114, Gst. 2016/140, heeft de Afdeling dit onderkend. De Afdeling overweegt daarin dat de statutaire doelstelling van de Stichting Milieugroep Zuilen zich niet mede uitstrekt tot de bescherming van Natura 2000-gebieden en dat de Stichting vanwege het relativiteitsvereiste daarom niet met succes een beroep kan doen op schending van de Natuurbeschermingswet 1998 en art. 7.2a lid 1 Wm. In r.o. 4.34 overweegt de Afdeling vervolgens:

"Daarbij betreft de Afdeling dat het plan niet binnen de werkingssfeer valt van Richtlijn 2011/92/EU inzake de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; vergelijk het arrest van het Hof van 15 oktober 2015 in zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2015:683, punten 33 en 90 tot en met 92)."

Als het derhalve gaat om een project dat wordt begrepen onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn, dan kan het relativiteitsvereiste niet aan een milieuorganisatie worden tegengeworpen. Uit de uitspraak van de Afdeling blijkt dat zulks dan in algemene zin geldt en niet alleen voor grieven die zien op schending van de m.e.r.-richtlijn zelf. In de uitspraak zag het beroep van de Stichting immers op schending van de plan-m.e.r.-regeling (en niet op de project-m.e.r. waarvoor de m.e.r.-richtlijn de basis vormt) en de Natuurbeschermingswet 1998.

5. Hoewel het HvJ EU-arrest van 15 oktober 2015 een verklaring zou kunnen vormen voor het verschil in benadering door de Afdeling in de onderhavige zaak (waarin appellanten geen milieuorganisatie zijn) en in de uitspraak ABRvS 18 november 2015 (waarin appellante de Stichting

Megastallen Nee Lage Mierden als een milieuorganisatie kan worden aangemerkt), lijkt die verklaring niet plausibel. In de uitspraak van 18 november 2015 wordt door de Afdeling direct noch indirect naar het communautaire recht (en het arrest van het Hof) verwezen. De Afdeling overweegt in algemene bewoordingen dat een appellant(e) die opkomt tegen een m.e.r.-beoordeling en aan wie het relativiteitsvereiste niet (volledig) kan worden tegengeworpen (omdat appellant(e) zich ten minste op één milieuvorschrift beroept dat mede strekt ter bescherming van zijn of haar belangen), een beroep mag doen op alle aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij de vraag of een MER moet worden gemaakt.

6. De onderhavige uitspraak bevat nog een aantal overwegingen die de moeite van het lezen waard zijn. Onder meer zij gewezen op r.o. 19 e.v. waar wordt ingegaan op de beroepsgrond dat er bij de vaststelling van het bestemmingsplan sprake is geweest van belangenverstrengeling omdat een raadslid de echtgenote is van een bestuurder van een bedrijf dat enkel werkzaamheden uitvoert voor Aviko. Verder herhaalt de Afdeling in deze uitspraak dat een planregel waarin uitsluitend is vastgelegd dat de grondgebruiker moet voorzien in "voldoende parkeergelegenheid" onvoldoende rechtszeker is. Zie daaromtrent r.o. 33.2. Ten slotte vestig ik de aandacht op de tweede alinea van r.o. 21.4. De Afdeling bevestigt daarin dat bij het bepalen van de in het Besluit m.e.r. gereguleerde m.e.r.-(beoordelings) plicht van een bestemmingsplan dient te worden uitgegaan van de feitelijk bestaande (planologisch legale) situatie. Verwezen zij naar ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, JM 2017/65, M en R 2017/72 en de punten 1 tot en met 3 van mijn daarbij in dit tijdschrift geplaatste annotatie.

Marcel Soppe

M en R 2017/136

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 augustus 2017, nr. 201703006/1/A3
(Lubberdink, Hent, Drop)
m.nt. B. Arentz

(Art. 75 Ffw, art. 79 Ffw)

Milieurecht Totaal 2017/6671
Module Ruimtelijke ordening 2017/7829
ECLI:NL:RVS:2017:2206

Stilstandvoorziening voorgeschreven bij windmolens; ondanks dat gunstige staat van instandhouding niet in geding is bestaat bevoegdheid, maar noodzaak onvoldoende gemotiveerd

Artikel 79, eerste lid, van de Ffw biedt de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan een ontheffing. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of er voor de staatssecretaris ruim-

te bestaat om een mitigerende maatregel in de vorm van een stilstandvoorziening te treffen, waardoor ten gevolge van het te realiseren project minder slachtoffers onder beschermde soorten zullen vallen, indien reeds vast staat dat geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten. Nu in artikel 79, eerste lid, van de Ffw niet is aangegeven onder welke omstandigheden gebruik mag worden gemaakt van de bevoegdheid tot het opnemen van voorschriften, is de Afdeling van oordeel dat de wetgever heeft beoogd die bevoegdheid niet nader af te bakenen. Dit brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat het opnemen van voorschriften op grond van artikel 79, eerste lid, van de Ffw ook mogelijk is in die gevallen waarin geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten. De Afdeling acht daarbij van belang dat de bevoegdheid van de staatssecretaris om ontheffing te verlenen, gelet op artikel 75, derde lid, van de Ffw discretionair van aard is. Indien aan de voorwaarde voor ontheffingverlening als bedoeld in artikel 75, vijfde lid, is voldaan, is hij aldus niet verplicht om tot verlening van de gevraagde ontheffing over te gaan. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris niet in het belang van het voorkomen van slachtoffers onder trekvogels bij het besluit op bezwaar voorschriften aan de ontheffing mocht verbinden. In de Memorie van Toelichting bij artikel 5.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, die volgens Nuon Wind Development en Eneco Wind naar analogie dient te worden uitgelegd, ziet de Afdeling geen grond voor een ander oordeel. Dat voorschriften kunnen worden gesteld als deze noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in het geding komt, betekent immers niet (a contrario) dat ze niet kunnen worden gesteld als de gunstige staat van instandhouding niet in geding is. [...] Gelet op [de omstandigheden van het geval] heeft de staatssecretaris onvoldoende gemotiveerd waarom hij aan de ontheffing het voorschrift heeft verbonden dat de windturbines in dit geval dienen te worden uitgerust met een stilstandvoorziening.

Nuon Wind Development B.V. en Eneco Wind B.V., gevestigd te Rhenen, onderscheidenlijk Rotterdam, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 maart 2017 in zaak nr. 16/4279 in het geding tussen: Nuon Wind Development en Eneco Wind en de staatssecretaris van Economische Zaken.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2015, kenmerk FF/75C/2014/0134, heeft de staatssecretaris aan Nuon Wind Development ontheffing als bedoeld in artikel 75 van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) verleend van de verbodsbepaling in artikel 9 van die wet, voor zover dit betreft het doden en verwonden van een twaalfstal vogelsoorten, en van de verbodsbepaling in artikel 11 van die wet, voor zover dit betreft het beschadigen, vernielen en verstoren van voortplantings- of vaste