

men tot daadwerkelijk dagvaarden van de verdachte. In gevallen waarin op dat moment blijkt dat de gevolgen van de overtreding beperkt zijn geweest – bijvoorbeeld wanneer legalisatie mogelijk blijkt – is het passend wanneer het OM de zaak overdraagt aan het bestuursorgaan voor bestuursrechtelijke afdoening (bijv. bestuurlijke boete).

M. Velthuis

M en R 2017/72

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 maart 2017, nr. 201601015/1/R1

(Hoekstra, Michiels en Minderhoud)

m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.2 Wm, art. 2 en onderdeel D-11.2 Besluit mer, art. 3.1.6 lid 2 Bro)

ECLI:NL:RVS:2017:694

Bij bepalen m.e.r.-(beoordelings)plicht bestemmingsplan ingevolge Besluit m.e.r. uitgegaan van feitelijk bestaande (planologisch legale) situatie; uitleg begrip (wijziging van een) stedelijke ontwikkeling in Besluit mer; aard en omvang van belang; marginale toetsing informele m.e.r.-beoordeling

De Afdeling stelt voorop dat het begrip “stedelijk ontwikkelingsproject” ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en artikel 2 onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Het betoog van de raad 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 milieueffectrapportage afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, is onjuist. 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 (vgl. de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

Het bestemmingsplan voorziet in de herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein waarop thans drie bedrijfsgebouwen staan, omringd door parkeerplaatsen. Met inachtneming daarvan en de omstandigheid dat wordt voorzien in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in met een gezamenlijk bvo van 20.215 m², stelt Praxis naar het oordeel van de Afdeling terecht dat wordt voorzien in een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage blijkt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer zich ervan moeten vergewissen of een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De raad dient zijn standpunt hieromtrent deugdelijk te motiveren. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting wordt onder verwijzing naar hoofdstuk 4 van de plantoelichting geconcludeerd dat de voorgenomen activiteit niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject dat aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De Afdeling begrijpt deze motivering van de raad in de plantoelichting aldus dat de wijziging van het materiële gebruik van het perceel niet zodanig is dat daardoor belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De raad heeft daarbij ter zitting toegelicht dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan kan worden geconcludeerd dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Praxis heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Daarvoor acht de Afdeling de enkele stelling van Praxis dat de selectiecriteria van bijlage III bij de EEG-richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling niet bij deze beoordeling zijn betrokken, wat daar ook van zij, onvoldoende. Voor zover Praxis ter onderbouwing van deze stelling in haar nadere stuk van 14 september 2016 nog heeft aangevoerd dat bij de beoordeling geen rekening is gehouden met cumulatie van de gevolgen van de initiatieven op het bedrijventerrein IJsseloord II, overweegt de Afdeling het volgende. Voor zover dit betoog, met inachtneming van artikel 8:69a van de Awb (vergelijk de uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722) en hetgeen hieromtrent reeds in 10.5 en 10.6 is overwogen, zou kunnen leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het betrekken van die initiatieven tot een andere uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling zou leiden.

Uitspraak in het geding tussen:

1. IJsseloord 2 Projectontwikkeling B.V., gevestigd te Arnhem, (hierna: IJsseloord),
2. Bauhaus AG, zetelhoudende te Belp, Zwitserland, Bauhaus AG, zetelhoudende te Mannheim, Duitsland en Demp Projecten Arnhem B.V., gevestigd te Arnhem, (hierna tezamen en in enkelvoud: Bauhaus),

3. Van Neerbos Bouwmarkten B.V. en VNB Real Estate B.V., beide gevestigd te Vlaardingen, en [appellant sub 3A], wonend te Arnhem, (hierna: Neerbos en anderen);
4. Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-Zelf Center B.V., beide gevestigd te Amsterdam, (hierna tezamen en in enkelvoud: Praxis),
appellanten,
en
 1. de raad van de gemeente Duiven,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Duiven,
 verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Hornbach Duiven" vastgesteld.

Bij besluit van 15 december 2015 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een winkelvestiging met drive-in van de Hornbach op het perceel Nieuwgraaf 18 te Duiven.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit van het college tot het verlenen van de omgevingsvergunning hebben IJsseloord, Bauhaus, Praxis en Neerbos en anderen beroep ingesteld.
(...)

Overwegingen

De besluiten

1. Hornbach is voornemens om op het perceel Nieuwgraaf 18 – dat op het bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf ligt – een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in te openen. Het bestemmingsplan voorziet derhalve op dit perceel bij recht in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in. Voorts voorziet het bestemmingsplan in een uitweg en een wijziging van de bestemmingsgrens en het bouwvlak.
2. Om het bouwplan van Hornbach mogelijk te maken heeft het college een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).
3. IJsseloord, Bauhaus, Praxis en Neerbos en anderen zijn tegen de komst van een bouwmarkt en een tuincentrum ter plaatse. Hun beroep is daarom gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein" en de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum" alsmede tegen de omgevingsvergunning, voor zover daarmee is voorzien in een bouwmarkt en een tuincentrum.

Toetsingskader bestemmingsplan

(...)

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

8.2. Over het concurrentiebelang van Bauhaus overweegt de Afdeling dat volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007BA0085), degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende is. Bij bestemmingsplannen is het concurrentiebelang van een onderneming slechts rechtstreeks betrokken bij het besluit indien deze in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Bauhaus betoogt terecht dat ook potentiële concurrenten als belanghebbende kunnen worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan.

8.3. Niet in geschil is dat thans geen filiaal van Bauhaus in het verzorgingsgebied van de voorziene bouwmarkt met tuincentrum aanwezig is. Bauhaus heeft desgevraagd toegelicht dat zij op 25 februari 2014 het perceel Meander 20 op het bedrijventerrein IJsseloord 2 heeft aangekocht teneinde aldaar een filiaal van Bauhaus te vestigen en dat daartoe op 29 augustus 2014, met toepassing van een binnenplanse afwijkmogelijkheid, een omgevingsvergunning is verleend door het college van burgemeester en wethouders van Arnhem. Deze omgevingsvergunning is echter naar aanleiding van een aantal bezwaren, alsnog bij besluit van 13 juli 2015 geweigerd. Het beroep van Bauhaus tegen dit besluit is op 12 mei 2016 ongegrond verklaard. Bauhaus heeft desgevraagd toegelicht dat zij om haar moverende redenen (waaronder de vaststelling van het voorliggende bestemmingsplan) in deze beslissing van de rechtbank heeft berust en daartegen geen hoger beroep heeft ingesteld. Gelet hierop en nu niet is gebleken van andere concrete activiteiten waaruit kan worden afgeleid dat nog steeds het voornemen bestaat om op het perceel Meander 20 een Bauhaus te vestigen is de Afdeling van oordeel dat Bauhaus weliswaar belanghebbende was ten tijde van het instellen van het beroep, maar dat het belang van Bauhaus bij het beroep tegen de bestreden besluiten is komen te vervallen.

8.4. Voor zover Bauhaus, onder verwijzing naar haar correspondentie met IJsseloord, heeft aangevoerd dat zij ook om andere redenen een rechtstreeks belang bij de bestreden besluiten heeft, omdat zij overleg voert met IJsseloord omtrent de vestiging van een Bauhaus elders op het bedrijventerrein IJsseloord 2, overweegt de Afdeling dat het voeren van overleg een onvoldoende concreet en actueel belang met zich brengt om haar als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb aan te merken, nog daargelaten de omstandigheid dat dit overleg pas na afloop van de beroepstermijn is aangevangen. Voor zover Bauhaus in dit verband verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:235, overweegt de Afdeling dat in die uitspraak reeds voorafgaand aan de vaststelling van het desbetreffende bestemmingsplan intentieovereenkomsten waren gesloten omtrent de aankoop en de ontwikkeling van gronden. Het betoog faalt.

8.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van Bauhaus niet-ontvankelijk.

Goede procesorde

9. Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen.

9.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Vaststaat dat een nader stuk van Praxis op 15 september 2016 gelet op artikel 8:58, eerste lid, van de Awb tijdig bij de Afdeling is ingediend. Niet in geschil is dat dit nadere stuk van Praxis dient ter onderbouwing van eerdere beroepsgronden. Naar het oordeel van de Afdeling is de omvang van de bijlagen, behorend tot dit nadere stuk echter zodanig groot dat andere partijen daarop niet adequaat hebben kunnen reageren en dat het betrekken daarvan in de procedure bovendien de goede voortgang van de procedure zou belemmeren. Gelet hierop, de omstandigheid dat het nadere stuk een nadere reactie betreft op het verweerschrift van de raad van 24 mei 2016 en Praxis onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom het betreffende nadere stuk niet eerder in de procedure had kunnen worden ingebracht, ziet de Afdeling aanleiding om de bijlagen, behorende tot het nadere stuk buiten beschouwing te laten.

Bestemmingsplan

Formele aspecten

Terinzagelegging en toesturen aanvullende stukken
10. Praxis betoogt dat zij voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan in de gelegenheid is gesteld om haar zienswijze nader toe te lichten op de vergadering van de raadscommissie op 24 november 2015. Uit de conceptnota van zienswijzen die op de website van de gemeente was geplaatst, kon volgens Praxis worden afgeleid dat na afloop van de zienswijzentermijn een aantal aanvullende onderzoeken en nota's was opgesteld. Deze aanvullende stukken zijn volgens Praxis in strijd met artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb niet voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan ter inzage gelegd dan wel ten onrechte desgevraagd niet aan haar toegezonden. Zij stelt hierdoor niet in staat te zijn geweest de aanvullende stukken te betrekken bij haar toelichting op haar zienswijze tijdens de bewuste vergadering van de raadscommissie. De raad was daardoor niet op de hoogte van de meest actuele stand van zaken ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, terwijl dat volgens Praxis ge-

let op de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4536 wel noodzakelijk is. Desgevraagd heeft Praxis ter zitting toegelicht dat het haar in dit verband niet gaat om de conceptnota van zienswijzen, maar om de aanvullende onderzoeken en nota's die blijkens de conceptnota van zienswijzen waren opgesteld met betrekking tot onder meer de externe veiligheid en de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998).

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat, gelet op het concurrentiebelang van Praxis, de stukken die volgens Praxis niet ter inzage zijn gelegd, betrekking hebben op materiële normen die kennelijk niet strekken tot de bescherming van de belangen van Praxis. Gelet op artikel 8:69a van de Awb kan het betoog van Praxis volgens de raad dan ook niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

10.2. Artikel 3:2 van de Awb luidt: "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen." Artikel 3:11, eerste lid, luidt: "Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage."

Het vierde lid luidt: "De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn."

Artikel 3:14, eerste lid, luidt: "Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens."

Artikel 3:16, eerste lid, luidt: "De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen [...] bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald."

10.3. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

10.4. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is 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.

10.4.1. Artikel 3:11 van de Awb ziet erop dat de op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken met dat ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. De door Praxis gestelde schending van de artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb kan in het kader van de toepassing van art. 8:69a Awb niet los worden gezien van het beschermingsbereik van de inhoud van de externe veiligheidsnormen ten aanzien waarvan Praxis eventuele aanvullende bezwaren had willen aanvoeren. De Afdeling stelt vast dat het beleid en de regelgeving ten aanzien van de externe veiligheid ertoe strekken om te voorkomen dat functies met risico's voor de externe veiligheid beperkt worden in de bedrijfsvoering door gevoelige bestemmingen en dat omgekeerd deze gevoelige bestemmingen beschermd worden tegen dergelijke risico's.

10.5. Het belang van Praxis is erin gelegen dat zij gevrijwaard blijft van een nieuwe bouwmarkt in haar verzorgingsgebied en van de nadelige gevolgen daarvan voor haar ondernemersklimaat op het perceel Nieuwgraaf 42. De voorziene bouwmarkt met tuincentrum op het perceel Nieuwgraaf 18 betreft geen functie die externe veiligheidsrisico's met zich brengt voor de naastgelegen vestiging van Praxis op het perceel Nieuwgraaf 42. Bezwaren van Praxis omtrent de veiligheidsrisico's in het plangebied vanwege een nabijgelegen tankstation dat buiten het plangebied op het perceel Nieuwgraaf 28 ligt, kunnen op grond van het relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding de inhoudelijke bespreking van het betoog dat aanvullende stukken met betrekking tot de externe veiligheid ten onrechte niet met bij de bestreden besluiten ter inzage zijn gelegd en haar ten onrechte desgevraagd niet zijn toegestuurd, achterwege te laten. Dit geldt eveneens voor de inhoudelijke gronden die Praxis in verband met de externe veiligheid aanvoert.

De Afdeling komt gelet op het vorenstaande en onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1884, tot eenzelfde conclusie ten aanzien van het betoog dat aanvullende stukken met betrekking tot de Nbw 1998 ten onrechte niet met de bestreden besluiten ter inzage zijn gelegd en desgevraagd niet aan haar zijn toegestuurd, alsmede ten aanzien van de inhoudelijke gronden die in verband met de Nbw 1998 zijn aangevoerd.

10.6. Praxis heeft in verband met haar beroepsgrond over de Nbw 1998 een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel door te betogen dat indien zij wenst uit te breiden haar, gelet op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden, kort gezegd kan worden tegengeworpen dat daarvoor onvoldoende depositieruimte en/of ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, heeft geoordeeld kan een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. Nu in het onderhavige geval echter niet gebleken is van concrete uitbreidingsplannen van Praxis kan naar het oordeel van de Afdeling reeds daarom geen vergelijking worden gemaakt met de voorliggende situatie. Nu het beroep van Praxis op het gelijkheidsbeginsel faalt, kan dit beroep niet leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. Het betoog faalt.

Verkeer

11. Praxis betoogt dat uit de conceptnota van zienswijzen tevens kon worden afgeleid dat in verband met het aspect "verkeer" de aanvullende notitie "Ontwikkeling Hornbach vestiging Duiven" van 2 november 2015 is opgesteld door Goudappel Coffeng. Deze aanvullende nota is niet ter inzage gelegd voorafgaand aan de vergadering van de raadscommissie 24 november 2015. Evenmin is deze haar desgevraagd toegestuurd. Hierdoor was zij niet in staat dit aanvullende stuk te betrekken bij haar toelichting op haar zienswijze in de vergadering van de raadscommissie. Derhalve was de raad niet op de hoogte van de meest actuele

stand van zaken op het moment dat hij moest beslissen omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan.

11.1. Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

11.2. De door Praxis gestelde schending van artikelen 3:2 en 3:11 van de Awb kan in het kader van de toepassing van art. 8:69a Awb niet los worden gezien van het beschermingsbereik van het vereiste van een aanvaardbare verkeersafwikkeling in het kader van de goede ruimtelijke ordening ten aanzien waarvan Praxis eventuele aanvullende bezwaren had willen aanvoeren.

11.3. Vast staat dat Praxis een vestiging exploiteert op ongeveer 10 m afstand van het plangebied. Niet in geschil is dat deze vestiging gevolgen zal kunnen ondervinden van eventuele nadelige effecten van het plan op de verkeersafwikkeling. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit om deze reden.

11.4. In de plantoelichting wordt onder verwijzing naar de nota "Ontwikkeling Hornbach vestiging Duiven" van 2 november 2015 geconcludeerd dat het verschil tussen de berekende verkeersgeneratie als gevolg van de bestaande planologische mogelijkheden en de berekende verkeersgeneratie bij de voorziene mogelijkheden dermate minimaal is dat de voorziene ontwikkeling geen effect heeft op de verkeersafwikkeling. De aanvullende nota is voorts als bijlage bij de plantoelichting opgenomen. De aanvullende nota is derhalve dragend voor de motivering van het bestreden besluit en daarmee een nieuw op het bestreden besluit betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het bestreden besluit. Hier komt bij dat in de nota van zienswijzen wordt verwezen naar de aanvullende verkeersnota. De aanvullende nota is echter pas na afloop van de zienswijzentermijn opgesteld, en kon derhalve niet overeenkomstig artikel 3:14 van de Awb alsnog met het ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd. Dit neemt niet weg dat de raad op grond van artikel 3:2 van de Awb in bijzondere gevallen gehouden kan zijn om belanghebbenden een aanvullend stuk toe te zenden en hen in de gelegenheid te stellen hierop te reageren. Gelet op het voorgaande, de omstandigheid dat Praxis reeds in haar zienswijze bezwaren omtrent het aspect "verkeer" naar voren heeft gebracht en bovendien om inzage van de aanvullende nota heeft verzocht lag het naar het oordeel van de Afdeling in het onderhavige geval in de rede de aanvullende nota desgevraagd aan Praxis toe te zenden. Nu de raad dit heeft nagelaten, is het bestreden besluit niet genomen met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

11.5. De Afdeling ziet echter aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Redenen hiervoor zijn dat de aanvullende nota alsnog bij de vaststelling van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd, hierdoor niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden zijn benadeeld, Praxis hierop in beroep heeft gereageerd en

dat het inhoudelijke betoog van Praxis ten aanzien van de verkeersafwikkeling, gelet op overweging 23.8 faalt.

11.6. Voor zover Praxis stelt dat de aanvullende verkeersnota niet voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan aan de raad ter beschikking is gesteld, overweegt de Afdeling dat de raad dit ter zitting heeft ontkend en dat Praxis haar stelling niet aannemelijk heeft gemaakt. Het betoog faalt.

Overig formele gronden

12. Voor zover Praxis voor het overige nog aanvoert dat een aantal aanvullende onderzoeken en nota's ook bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet ter inzage is gelegd, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, dit betoog betrekking heeft op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet kan aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit. Het betoog faalt.

Inhoudelijke gronden

(vormvrije) M.e.r.-beoordeling

13. Praxis stelt dat het plan voorziet in een activiteit als bedoeld in kolom I, categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en dat aan de hand van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling moet worden beoordeeld of de desbetreffende activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De vormvrije m.e.r.-beoordeling die volgens de raad is geïntegreerd in de plantoelichting, voldoet volgens Praxis niet aan de daaraan te stellen eisen in de EEG-richtlijn. Zo zijn de cumulatieve effecten van de initiatieven op het bedrijventerrein IJsseloord II voor de oprichting van drie bouwmarkten daarbij niet betrokken.

13.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat de beantwoording van de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage afhankelijk is van de vraag of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. In de plantoelichting wordt ingegaan op alle relevante materiële aspecten en daaruit kan worden afgeleid dat het plan geen belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben, aldus de raad.

13.2. 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 beslui-

ten 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."

13.3. 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. [...]"

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.

In categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer, een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsvloerooppervlakte van 200.000 m² of meer.

13.4. De Afdeling stelt voorop dat het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en artikel 2 onderdeel A van

de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Het betoog van de raad 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 milieueffectrapportage afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, is onjuist. 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 (vgl. de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

13.5. Het bestemmingsplan voorziet in de herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein waarop thans drie bedrijfsgebouwen staan, omringd door parkeerplaatsen. Met inachtneming daarvan en de omstandigheid dat wordt voorzien in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in met een gezamenlijk bvo van 20.215 m², stelt Praxis naar het oordeel van de Afdeling terecht dat wordt voorzien in een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

13.6. Niet in geschil is dat niet wordt voldaan aan de drempelwaarde als bedoeld in kolom 2, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. 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 11.2, 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 en of toepassing van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer daarom achterwege kan blijven, de zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling. Dat de omvang van een activiteit onder de geldende grenswaarden ligt, doet daar niet aan af.

13.6.1. Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit milieueffectrapportage blijkt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer zich ervan moeten vergewissen of een activiteit die beneden de voor de m.e.r.-beoordeling gedefinieerde drempel valt daadwerkelijk geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De raad dient zijn standpunt hieromtrent deugdelijk te motiveren. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting wordt onder verwijzing naar hoofdstuk 4 van de plantoelichting geconcludeerd dat de voorgenoemde activiteit niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject dat aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De Afdeling begrijpt

deze motivering van de raad in de plantoelichting aldus dat de wijziging van het materiële gebruik van het perceel niet zodanig is dat daardoor belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De raad heeft daarbij ter zitting toegelicht dat op grond van de beschikbare onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan kan worden geconcludeerd dat het project niet leidt tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Praxis heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Daarvoor acht de Afdeling de enkele stelling van Praxis dat de selectiecriteria van bijlage III bij de EEG-richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling niet bij deze beoordeling zijn betrokken, wat daar ook van zij, onvoldoende. Voor zover Praxis ter onderbouwing van deze stelling in haar nadere stuk van 14 september 2016 nog heeft aangevoerd dat bij de beoordeling geen rekening is gehouden met cumulatie van de gevolgen van de initiatieven op het bedrijventerrein IJsseloord II, overweegt de Afdeling het volgende. Voor zover dit betoog, met inachtneming van artikel 8:69a van de Awb (vergelijk de uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722) en hetgeen hieromtrent reeds in 10.5 en 10.6 is overwogen, zou kunnen leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het betrekken van die initiatieven tot een andere uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling zou leiden. Het betoog faalt.

Ladder duurzame verstedelijking

14. Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen betogen dat het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) en dat derhalve ten onrechte niet is voldaan aan het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Hiertoe wordt onder meer aangevoerd dat onder het voorgaande planologische regime voor het perceel niet bij recht was voorzien in een bouwmarkt, doch alleen na toepassing van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Deze afwijkingsbevoegdheid was volgens hen onverbindend, omdat deze in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro voorzag in een wezenlijke wijziging van de bestemming "Bedrijventerrein". Daarnaast is nooit toepassing gegeven aan de desbetreffende afwijkingsbevoegdheid en voldoet het voorziene project niet aan de voorwaarden waaronder daaraan toepassing gegeven kon worden. Verder is aangevoerd dat het bestemmingsplan thans in ruimere bouw- en gebruiksmogelijkheden voorziet dan de afwijkingsbevoegdheid in het voorgaande bestemmingsplan.

14.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat het voorgaande plan reeds voorzag in een afwijkingsbevoegdheid waarmee kon worden voorzien in een bouwmarkt. Subsidiair stelt de raad zich op het standpunt dat is voldaan aan het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

14.2. De relevante wettelijke bepalingen uit de Wro en het Bro zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

14.3. Aan het perceel Nieuwgraaf 18 is de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend met onder meer de aanduidingen "bouwvlak", "bedrijfscategorie tot en met categorie 3.2", "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum" en "maximum bouwhoogte 9,5 m". De omvang van het bouwvlak bedraagt ongeveer 21.418 m². Aan het zuidwestelijke gedeelte van het bouwvlak is tevens de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – drive in" toegekend. De omvang van dit gedeelte van het bouwvlak bedraagt ongeveer 5.000 m².

Artikel 1, lid 1.23, van de planregels luidt: "Brutovloeroppervlak (hierna: bvo): het vloeroppervlak van een bouwwerk, inclusief de niet direct voor het hoofddoel bruikbare ruimte (bijvoorbeeld bij een productiebedrijf of winkel, de magazijn-, expeditie-, kantoorruimten)."

Artikel 3, lid 3.1, luidt: "De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2": bedrijven in de categorieën 1 tot en met 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;
- b. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum" een tuincentrum en bouwmarkt, inclusief de aanverwante branches doe-het-zelf, waaronder keukens en sanitair en de buitenverkoop van tuinartikelen en tuinplanten, met dien verstande dat detailhandel uitsluitend is toegestaan op de begane grond en tot een maximum van 15.215 m² bvo, waarvan:
 1. bouwmarkt, maximaal 10.000 m² bvo;
 2. tuincentrum, maximaal 5.215 m² bvo (waarvan 2.500 m² overdekt en 2.715 m² onoverdekt);
- c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – drive-in" tevens voor een drive-in ten behoeve van de verkoop, het ophalen en retourneren van volumineuze goederen, en grove bouw- en tuinmaterialen, en de verhuur van bouw- en tuinmachines, alsmede de opslag van voor de verkoop bedoelde goederen, tot een maximum van 5.000 m² bvo;
- d. bijbehorende voorzieningen, zoals kantoren en technische ruimten, waarvan maximaal 1.000 m² bvo op de verdieping;
- e. ondergeschikte horeca met een maximum brutovloeroppervlak van 150 m², alsmede buiten het bouwvlak gelegen horeca tot een maximum brutovloeroppervlak van 75 m²;
- f. maximaal zes instructiezuilen, dan wel het bestaande aantal.

[...]

Lid 3.2.1 luidt: "Bedrijfsgebouwen voldoen aan de volgende kenmerken:

- a. gebouwd binnen het bouwvlak;
- b. bouwhoogte maximaal de ter plaatse van de aanduiding "maximum bouwhoogte" aangegeven maximale bouwhoogte;
- c. de afstand tot de zijdelingse bouwperceelgrens bedraagt minimaal 5 m;

d. in afwijking van het bepaalde onder a mogen buiten het bouwvlak gebouwen worden gebouwd ten behoeve van:

1. stallingsruimten ten behoeve van winkelwagens;
2. fietsenstallingen;

e. een verdiepingsvloer van maximaal 1.000 m² bvo."

Lid 3.2.3 luidt: "Voor het bouwen van gebouwen buiten het bouwvlak gelden de volgende regels:

- a. het bouwen van gebouwen buiten het bouwvlak is niet toegestaan, behoudens:
 1. tuinhuizen en carports (ter show);
 2. stallingsruimten voor winkelwagens;
 3. fietsenstallingen;
 4. horeca met een maximum bvo van 75 m²;
 5. (openbare) nutsvoorzieningen;
- b. de bouwhoogte van de gebouwen onder a bedraagt maximaal 5 m."

Lid 3.4.2 luidt: "Ten aanzien van parkeren wordt minimaal voldaan aan de parkeernorm van 3,3 parkeerplaatsen per 100 m² bvo, met dien verstande dat voor de berekening van het aantal parkeerplaatsen de bvo van de drive-in buiten beschouwing wordt gelaten."

14.4. Aan het perceel Nieuwgraaf 18 was in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid, Duiven", dat is vastgesteld door de raad op 27 mei 2013, en thans nog steeds geldt voor de omliggende gronden, de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend met de aanduidingen "bouwvlak", "maximum bouwhoogte 9", "bedrijf tot en met categorie 3.2" en "wro-zone-ontheffingsgebied". Aan het perceel was niet tevens de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum" toegekend.

Artikel 1, lid 1.31, aanhef en onder e, van de planregels van dat bestemmingsplan luidt: "Detailhandel perifeer, categorie 1": bouwmarkten en/of tuincentra."

Artikel 4, lid 4.1, luidt: "De voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven ter plaatse van de aanduidingen:
 1. "bedrijf tot en met categorie 3.2": bedrijven in de categorieën 1 tot en met 3.2 van de "Staat van Bedrijfsactiviteiten";
- [...]
- i. wegen en paden;
- j. een bouwmarkt en/of een tuincentrum ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum";

[...]

Lid 4.5.2 luidt: "Bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 4.4.1, onder a, voor het bestaan van:

een detailhandelsbedrijf perifeer, categorie 1, met dien verstande dat:

1. dit alleen is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "wro-zone-ontheffingsgebied".

[...]

14.5. 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.

14.6. Het bestemmingsplan voorziet ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder b tot en met e, van de planregels in een bouwmarkt en een tuincentrum, inclusief de aanverwante branches doe-het-zelf, waaronder keukens en sanitair en de buitenverkoop van tuinartikelen en tuinplanten. Terecht wordt aangevoerd dat het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorziet in een bouwmarkt en een tuincentrum, nu aan het perceel behoudens de bestemming "Bedrijventerrein" niet tevens de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – bouwmarkt en tuincentrum" was toegekend. Met toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid zoals neergelegd in artikel 4, lid 4.5.2, onder e, van de planregels van het voorgaande bestemmingsplan kon echter alsnog worden voorzien in een bouwmarkt en een tuincentrum. Indien die afwijkingsmogelijkheid zou zijn toegepast, had artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet doorlopen hoeven te worden. Gelet op het voorgaande wordt met het thans voorliggende bestemmingsplan niet voorzien in een functiewijziging ten opzichte van hetgeen reeds met het voorgaande plan was voorzien.

Het betoog van Praxis dat het bestemmingsplan met de voorziene drive-in voorziet in ruimere gebruiksmogelijkheden dan de afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande plan volgt de Afdeling niet. Daargelaten of eenzelfde drive-in niet ook met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande bestemmingsplan kon worden gerealiseerd, kan de voorziene drive-in in het onderhavige geval naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als een aan de bouwmarkt en/of het tuincentrum gerelateerde functie.

14.6.1. Voor zover door Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen is aangevoerd dat artikel 4, lid 4.5.2, onder e, van de planregels van het voorgaande bestemmingsplan buiten toepassing moet worden gelaten, omdat daarmee in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro wordt voorzien in een wezenlijke wijziging van de bestemming, overweegt de Afdeling het volgende. Daargelaten de juistheid van deze stelling, artikel 4, lid 4.5.2, onder e, van de planregels van het voorgaande bestemmingsplan is onherroepelijk. De rechtmatigheid van de desbetreffende bepaling kan in de onderhavige procedure – anders dan in een procedure waarbij met toepassing van de desbetreffende afwijkingsmogelijkheid een omgevingsvergunning wordt verleend – niet door middel van exceptieve toetsing alsnog aan de orde worden gesteld. In het kader van de onderhavige procedure zal de Afdeling derhalve uitgaan van de rechtmatigheid van de desbetreffende afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande bestemmingsplan. Het betoog faalt.

14.6.2. De omstandigheid dat nooit toepassing is gegeven aan de desbetreffende afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande bestemmingsplan, maakt niet dat met het thans voorliggende bestemmingsplan wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro speelt immers geen rol bij de toepas-

sing van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, nu dat – indien daarmee wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling – reeds bij de vaststelling van het moederplan moet zijn gehanteerd. Ten aanzien van de stelling dat bij de vaststelling van het voorgaande bestemmingsplan is verzuimd te toetsen aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, zoals reeds hiervoor is overwogen, in de onderhavige procedure moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van het voorgaande plan. Het betoog faalt.

14.6.3. Wat betreft het betoog van IJsseloord dat met het onderhavige project niet wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder toepassing kon worden gegeven aan artikel 4, lid 4.5.2, onder e, van de planregels van het voorgaande bestemmingsplan, overweegt de Afdeling mede onder verwijzing naar hetgeen reeds hiervoor is overwogen dat, wat daar ook van zij, die omstandigheid in de onderhavige procedure niet relevant is. Van belang is dat onder het voorgaande bestemmingsplan onder bepaalde voorwaarden eveneens kon worden voorzien in een bouwmarkt en tuincentrum van gelijkwaardige omvang. Het betoog faalt.

14.7. De Afdeling stelt verder vast dat het bestemmingsplan aan de zuidwestkant van het bouwvlak op de verbeelding weliswaar voorziet in een vergroting en aan de noordwestkant in een verkleining ten opzichte van het bouwvlak op de verbeelding van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid, Duiven" dat voorheen voor het perceel Nieuwgraaf 18 gold, maar dat het bouwvlak op de verbeelding is verkleind ten opzichte van het bouwvlak dat voorheen ter plaatse was voorzien. Daarnaast staat vast dat, anders dan in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid, Duiven", thans in de planregels grenzen zijn gesteld aan het bvo van de voorziene bouwmarkt en tuincentrum. Gelet op het voorgaande nemen de totale bouw-mogelijkheden voor een bouwmarkt en een tuincentrum in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan niet toe. Het bestemmingsplan voorziet derhalve niet in nieuw ruimtebeslag. Het betoog faalt.

14.8. Voor zover de verwijzing van IJsseloord naar de inleiding van het raadsvoorstel, waarin staat dat het bouwvlak moet worden vergroot, aldus moet worden begrepen dat het bestreden vaststellingsbesluit en het plan in onderlinge samenhang bezien volgens haar zijn vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog niet volgt. Hiertoe overweegt zij in aanvulling op het voorgaande dat in de nota van zienswijzen – die onderdeel uitmaakt van het raadsvoorstel – staat dat ten opzichte van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid, Duiven" is voorzien in een verkleining van het bouwvlak bij recht van 24.646 m² naar 21.418 m². Gelet hierop en aan de hand van een vergelijking van de bouwvlakken van beide bestemmingsplannen, ziet de Afdeling in hetgeen IJsseloord heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit en het plan in onderlinge samenhang zijn vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Het betoog faalt.

14.9. Wat betreft het betoog van IJsseloord dat, gelet op artikel 3, lid 3.2.3, van de planregels de bouwmogelijkheden buiten het bouwvlak zijn vergroot ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, overweegt de Afdeling allereerst dat de bouwmogelijkheden buiten het bouwvlak voor horeca zijn gemaximeerd tot 75 m². Verder mogen tuinhuisen en carports alleen ter show worden tentoongesteld en zijn deze derhalve niet bestemd om duurzaam ter plaatse te blijven. Voor het overige acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden met zich brengt dat buiten het bouwvlak meer dan 3.000 m² aan stallingsruimten voor winkelwagens, fietsstallingen en (openbare) nutsvoorzieningen zal worden gebouwd. Het betoog faalt.

14.10. Gelet op het voorgaande voorziet het bestemmingsplan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing is. Gelet hierop heeft hetgeen Praxis, IJsseloord, Neerbos en anderen voor het overige ten aanzien van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro hebben aangevoerd geen bespreking meer.

15. Het betoog van Praxis dat de vereisten die aan de (financieel economische) uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan worden gesteld identiek zijn aan de vereisten van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, volgt de Afdeling niet, reeds nu artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro dat niet voorschrijft. Het betoog faalt.

16. Voor zover Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen betogen dat het bestemmingsplan in strijd met de Gelderse ladder voor duurzame verstedelijking, zoals neergelegd in de Omgevingsvisie Gelderland, is vastgesteld, heeft de Afdeling reeds eerder overwogen in haar uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497, dat uit de Omgevingsvisie Gelderland volgt dat de ladder voor duurzame verstedelijking die is vastgelegd in het Bro als juridische basis geldt voor de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik en dat derhalve daaromtrent geen regeling is opgenomen in de Omgevingsverordening Gelderland. Hieruit volgt dat de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik niet is bedoeld om een ruimere uitleg te geven dan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Gelet hierop alsmede hetgeen reeds hiervoor omtrent artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is overwogen, faalt het betoog.

Omgevingsverordening Gelderland

17. Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen betogen dat in strijd met artikel 2.3.3.1, en artikel 2.3.3.2, van de Omgevingsverordening Gelderland 2015 ten onrechte geen afstemming op regionaal niveau heeft plaatsgevonden omtrent de voorziene bouwmarkt.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan niet in strijd is met de Omgevingsverordening.

17.2. De relevante bepalingen uit de Omgevingsverordening zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

17.3. Gelet op artikel 8.2.2, eerste lid, in samenhang bezien met het tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening zijn de artikelen 2.3.3.1 en 2.3.3.2 van

de Omgevingsverordening niet van toepassing op het onderhavige plan, voor zover daarmee wordt voorzien in een bouwmarkt en tuincentrum, omdat in het voorgaande bestemmingsplan reeds een afwijkmogelijkheid was opgenomen op grond waarvan kon worden voorzien in een bouwmarkt en tuincentrum en dat plan in zoverre onherroepelijk is. Het betoog faalt.

Het rapport "Duiven, Ruimtelijke-functionele onderbouw Hornbach Nieuwgraaf." van 28 oktober 2015 (hierna: het behoeft rapport)

18. Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen betogen dat de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ten onrechte niet aannemelijk heeft gemaakt dat zich binnen de planperiode van in beginsel tien jaar een behoefte aan de voorziene ontwikkeling voordoet. Onder verwijzing naar haar second opinion "Ruimtelijke onderbouw komt Hornbach in Nieuwgraaf, gemeente Duiven" van 6 augustus 2015 die is opgesteld door Bureau Stedelijke Planning, betoogt Praxis kort gezegd dat het behoeft rapport dat ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan, ondeugdelijk is. IJsseloord onderschrijft deze stelling onder verwijzing naar haar second opinion "Ruimtelijke effecten ontwikkeling Hornbach Duiven", van 5 september 2016, die is opgesteld door Stec Groep. Van Neerbos en anderen verwijzen in dit verband naar hun second opinion "Beoordeling Bijlage 1: Ontwikkelingen aanbod na vestiging Hornbach" van 13 september 2015, opgesteld door DTNP.

18.1. Uit het behoeft rapport dat ten behoeve van het bestemmingsplan is opgesteld door BRO, volgt dat is uitgegaan van een bouwplan van Hornbach dat voorzag in een bouwmarktgedeelte van ongeveer 9.071 m² bvo, een tuincentrumgedeelte van ongeveer 5.180 m² bvo (waarvan ongeveer 2.636 m² bvo onoverdekt) en een afhaalcentrum van ongeveer 4.226 m² bvo. Uitgaande van een 100/80 bvo/winkelvloeroppervlak verhouding (hierna: wvo) verhouding voorziet het bouwplan volgens het behoeft rapport in een winkelvloeroppervlak van ongeveer 9.290 m², waarvan ongeveer 7.255 m² wvo bouwmarkt en ongeveer 2.035 m² wvo tuincentrum.

Volgens het behoeft rapport bestaat in de regio theoretisch een distributieve uitbreidingsruimte voor de doehet-zelfsector van bijna 13.000 m² wvo en indien ook in Nijmegen een Hornbach gevestigd zal worden, een uitbreidingsruimte van ongeveer 8.850 m² wvo. Voor tuincentra bestaat volgens het behoeft rapport een distributieve uitbreidingsruimte van bijna 12.000 m² wvo.

18.2. Voor zover IJsseloord en Neerbos en anderen aanvoeren dat, kort gezegd, onduidelijk is waarom in het behoeft rapport voor de bepaling van de distributieve uitbreidingsruimte ervan is uitgegaan dat het verzorgingsgebied van de voorziene bouwmarkt het noordelijk en middendeel van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen betreft, overweegt de Afdeling dat IJsseloord en Neerbos en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat in het behoeft rapport is uitgegaan van een onjuist verzorgingsgebied. Het betoog faalt.

18.3. Praxis en IJsseloord voeren terecht aan dat het bestemmingsplan voorziet in ruimere bouwmogelijkheden dan waarvan in het behoeft rapport is uitgegaan. De raad,

deskundige Mein van BRO en Hornbach hebben ter zitting echter onder verwijzing naar het addendum van oktober 2015 op pagina 5 van het behoeft rapport toegelicht dat ook indien wordt uitgegaan van de maximale planologische bouw mogelijkheden dit aan de conclusies van het behoeft rapport niet afdoet, gezien de berekende distributieve uitbreidingsruimte.

18.4. Wat betreft het betoog van Neerbos en anderen dat in het behoeft rapport vanwege een rekenfout in de optelsom van de cijfers in tabel 2 van bijlage 2 van het behoeft rapport ten onrechte is uitgegaan van een bestaand aanbod van 64.178 m² wvo aan bouwmarkten in plaats van 66.179 m², heeft de raad toegelicht dat de gegevens in deze tabel een direct resultaat zijn van de Locatus-cijfers en dat Locatus, zijnde een landelijke organisatie die retailinformatie verzamelt, bij de bepaling van het winkelvloeroppervlak geen rekening houdt met bouwmarkten die daarnaast tevens een tuincentrum voeren. In de regio Duiven heeft Praxis & Tuin zowel een bouwmarkt als een tuincentrum, hetgeen het verschil van ongeveer 2.000 m² verklaart. Neerbos en anderen hebben dit verweer van de raad niet bestreden. Gelet hierop kan het betoog van Neerbos en anderen niet slagen.

18.5. Voor zover in dit verband is aangevoerd dat in het behoeft rapport ten onrechte geen rekening is gehouden met het onoverdekte gedeelte van het tuincentrum en de drive-in, overweegt de Afdeling het volgende. Bij de beoordeling van de behoefte is in het behoeft rapport het wvo en niet het bvo relevant geacht. Voor de bepaling van het wvo is aansluiting gezocht bij de Locatus-definitie die volgens het behoeft rapport alleen de overdekte en verwarmbare ruimtes van een winkel als wvo aanmerkt. Om die reden zijn het onoverdekte gedeelte van het tuincentrum en de drive-in in het behoeft rapport niet aangemerkt als wvo. Uit het behoeft rapport volgt echter dat de omzet die feitelijk wordt behaald op de buitenruimtes wordt toegerekend aan de binnenruimtes. Gelet hierop mist het betoog van Praxis en Neerbos en anderen dat het onoverdekte gedeelte van het tuincentrum en de drive-in niet bij de bepaling van de behoefte zijn betrokken, feitelijke grondslag.

18.6. Praxis, IJsseloord, Neerbos en anderen betwisten verder, onder verwijzing naar hun second opinions, de distributieve uitbreidingsruimte voor bouwmarkten die volgens het behoeft rapport in het verzorgingsgebied bestaat. Hiertoe wordt onder meer aangevoerd dat aan het behoeft rapport ten onrechte cijfers van www.detailhandel.info over het jaar 2013 ten grondslag zijn gelegd, omdat ten tijde van het opstellen van het addendum in het behoeft rapport in oktober 2015 reeds cijfers uit 2014 beschikbaar waren die volgens hen leiden tot een aanzienlijk lagere distributieve uitbreidingsruimte. Praxis stelt, onder verwijzing naar haar second opinion, dat – uitgaande van de cijfers uit 2014 en een vloerproductiviteit van € 1.430,00 per m² (gebaseerd op gegevens van het Hoofdbedrijf Detailhandel) – in de huidige situatie moet worden uitgegaan van een uitbreidingsruimte van 1.727 m² binnen de “doe-het-zelf” branche en in 2020 van een uitbreidingsruimte van slechts 8.071 m² wvo. Indien in Nijmegen eveneens een Hornbach wordt ge-

vestigd, stelt Praxis onder verwijzing naar haar second opinion dat zelfs een negatieve marktruimte van – 2.901 m² wvo bestaat.

18.6.1. Ter zitting heeft de deskundige Mein van BRO namens de raad toegelicht dat de gegevens die ten grondslag zijn gelegd aan het behoeft rapport, voor zover hier van belang, afkomstig zijn van www.detailhandel.info. Mein heeft daarbij onweersproken gesteld dat de omzetkennijfers over het jaar 2014 ten tijde van het opstellen van het behoeft rapport nog niet definitief waren vastgesteld door onderzoeksbureau Panteia en dat om die reden is gekeken naar de gegevens voor het jaar 2013. Dit komt de Afdeling niet onaannemelijk voor. Voor zover is aangevoerd dat de gegevens over het jaar 2014 bekend waren ten tijde van het invoegen van het addendum in het behoeft rapport in oktober 2015, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, niet aannemelijk is gemaakt dat deze cijfers leiden tot wezenlijk andere conclusies ten aanzien van de distributieve uitbreidingsruimte voor bouwmarkten en tuincentra. Hierbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking.

18.6.2. Op www.detailhandel.info worden binnen de branche “Huis en Tuin” twee subcategorieën onderscheiden, te weten “Doe-het-zelfzaken” en “Tuincentra”. In het behoeft rapport is aansluiting gezocht bij dat onderscheid. De subcategorie “Doe-het-zelfzaken” is op www.detailhandel.info weer onderverdeeld in vier subcategorieën, te weten “Bouwmarkten en winkels algemeen assortiment”, “Houten tuin- en bouwmaterialen”, “Speciaalzaken in ijzerwaren en gereedschappen” en “Verf en behangzaken”. Mein heeft ter zitting onweersproken toegelicht dat voor de berekening van de vloerproductiviteit voor de “doe-het-zelf” branche van de totale omzet in de “doe-het-zelf” branche (oftewel de omzet per vierkante meter wvo van alle vier de subcategorieën) in 2013 is gedeeld door het totaal aantal m² wvo in 2013. Voor zover door Praxis en Neerbos en anderen is gewezen op de disclaimer op www.detailhandel.info dat kengetallen als omzet per winkel en omzet per m² niet zonder meer door deling van deze cijfers af te leiden zijn, heeft Mein ter zitting onweersproken toegelicht dat deze disclaimer pas onlangs op de website is geplaatst en dat binnen de ruimtelijke onderzoeksbranche nog geen consensus bestaat over een andere juiste berekeningsmethode en dat derhalve is vastgehouden aan deze berekeningsmethode. Dit komt de Afdeling niet onredelijk voor.

18.6.3. Voor zover is aangevoerd dat de gegevens die ten grondslag zijn gelegd aan de berekening van de distributieve uitbreidingsruimte onjuist zijn overgenomen van www.detailhandel.info, overweegt de Afdeling dat ter zitting is komen vast te staan dat de gegevens waarop Praxis en Neerbos en anderen zich ter onderbouwing van hun stelling hebben gebaseerd, slechts zien op de subcategorie “Bouwmarkten en winkels alg. assortiment”. Het betoog van Praxis en Neerbos en anderen ter zitting dat in het behoeft rapport bij de berekening van de distributieve uitbreidingsruimte ten onrechte ook de subcategorieën “Houten tuin- en bouwmaterialen”, “Speciaalzaken in ijzerwaren en gereedschappen” en “Verf en behangzaken” zijn betrokken, volgt de Afdeling, mede gelet op het gehele assortiment van een gemiddelde

bouwmarkt, niet. De stelling van Praxis dat het omzetaandeel van bouwmarkten blijktens www.detailhandel.info 82% van de gehele “doe-het-zelf” branche betreft, maakt dit niet anders, reeds nu onduidelijk is of dat ook gold voor het jaar 2013.

Voor zover Praxis in haar nadere stuk van 14 september 2016 heeft aangevoerd dat de gegevens op www.detailhandel.info voor 2013 onlangs zijn gewijzigd en dat blijktens die nieuwe gegevens voor 2013 een vloerproductiviteit staat genoteerd van € 1.457,- per m², overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, Praxis niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze herziening van de omzetcijfers reeds voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. Het betoog faalt.

18.7. Voor zover Praxis betoogt dat de gegevens van www.detailhandel.info onbetrouwbaar zijn, overweegt de Afdeling dat Praxis deze stelling niet aannemelijk heeft gemaakt. De niet onderbouwde stelling dat discussie bestaat over de kwaliteit van de op www.detailhandel.info gepubliceerde cijfers en de stelling dat onverklaarbare verschillen bestaan met de cijfers van het inmiddels opgeheven Hoofdbedrijf Detailhandel (hierna: het HBD), zijn daarvoor, wat daar ook van zij, onvoldoende. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het HBD haar activiteiten in 2013 heeft gestaakt en in 2015 is opgeheven. Het betoog faalt.

18.8. Voor zover IJsseloord onder verwijzing naar haar second opinion aanvoert dat distributieve uitbreidingsruimte in het verzorgingsgebied in het behoeft rapport positief wordt ingeschat, overweegt de Afdeling dat de distributieve uitbreidingsruimte in de second opinion van IJsseloord is berekend aan de hand van cijfers die ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet beschikbaar waren. In aanmerking genomen dat de Afdeling het besluit toetst aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, kan de second opinion van IJsseloord in zoverre reeds daarom niet worden betrokken bij het thans voorliggende geschil. Het betoog faalt.

18.9. Praxis voert – onder verwijzing naar haar second opinion – tezamen met Neerbos en anderen in het kader van de berekende distributieve uitbreidingsruimte voorts aan dat indien in Nijmegen eveneens een Hornbach zal worden gevestigd, in het behoeft rapport is uitgegaan van een te geringe afname van de koopkrachtbinding in de regio naar 90%. Hiertoe voert zij aan dat de gemeenten Overbetuwe en Lingewaard dicht bij de beoogde Hornbachlocatie in Nijmegen-Noord liggen en dat de bewoners van die gemeenten zich derhalve zullen richten op de vestiging in Nijmegen.

Praxis betoogt verder dat voor de situatie dat er ook een Hornbach in Nijmegen komt, in het behoeft rapport ten onrechte is uitgegaan van een toename van de koopkrachttoevoeiing in de regio van 5%. Hiertoe voert zij onder verwijzing naar haar second opinion aan dat een afname dan wel een gelijkblijvende koopkrachttoevoeiing in die situatie aannemelijker is.

18.9.1. In het behoeft rapport staat dat de koopkrachtbinding in de regio in de “doe-het-zelf” branche zal toenemen van ongeveer 90-95% naar 95%. Indien in de omgeving van

Nijmegen-Noord eveneens een Hornbach zal worden geopend, zal een deel van het bestedingspotentieel in de regio volgens het rapport afvloeien naar deze vestiging, omdat deze voor bepaalde consumenten dichterbij zal zijn dan de voorziene vestiging in Duiven. In die situatie wordt in het behoeft rapport een maximale koopkrachtbinding van ongeveer 90% in de regio reëel geacht.

Ten aanzien van de koopkrachttoevoeiing in de “doe-het-zelf” branche wordt in het behoeft rapport ingeschat dat deze zal toenemen van de huidige 5%-10% naar 10%-15%, onder meer vanwege het marktaandeel dat behaald kan worden in de Duitse grensgemeenten, vanwege de bekendheid van de Hornbachformule daar.

18.9.2. Ter zitting heeft Mein toegelicht dat een behoeft onderzoek is gebaseerd op ervaringsgegevens en aannames en dat de resultaten in een behoeft onderzoek derhalve overwegend bestaan uit schattingen. Praxis heeft – onder verwijzing naar haar second opinion – naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de door BRO gehanteerde aannames ten aanzien van de koopkrachtbinding en de koopkrachttoevoeiing in de regio redelijkerwijs niet ten grondslag konden worden gelegd aan de berekening van de distributieve uitbreidingsruimte. Hierbij acht de Afdeling onder meer van belang dat de conclusies van zowel BSP als BRO gebaseerd zijn op aannames en dat, daargelaten of er daadwerkelijk een Hornbach in Nijmegen zal komen, in het behoeft rapport rekening is gehouden met die omstandigheid en dat als gevolg daarvan inwoners van de gemeente Lingewaard en Overbetuwe zich vermoedelijk zullen richten tot die vestiging. Het betoog faalt.

18.10. Ook hetgeen Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen voor het overige hebben aangevoerd biedt naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het behoeft rapport, wat betreft de conclusies omtrent de distributieve uitbreidingsruimte in het verzorgingsgebied, zodanige gebreken kleven of dat het behoeft rapport leemten in kennis bevat dat de raad zich daar bij de vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre niet in redelijkheid op heeft kunnen baseren. Het betoog faalt.

19. Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen betogen, onder verwijzing naar verschillende tegenrapporten, dat het plan leidt tot een onaanvaardbare leegstand in het verzorgingsgebied en tot een duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Hiertoe wordt onder meer aangevoerd dat in het behoeft rapport ten onrechte geen rekening is gehouden met de concrete initiatieven om op de percelen Meander 20, Delta 57 en Delta 170 op het bedrijventerrein IJsseloord II in Arnhem bouwmarkten te realiseren. Dit achten zij geen goede ruimtelijke ordening.

Daarnaast voert Praxis aan dat de komst van een Hornbach leidt tot een verdringingseffect van 16% op het totale bouwmarktaanbod in de regio, hetgeen zich vertaalt in 4.949 m² wvo. Met een dergelijk verdringingseffect is het volgens Praxis zeer waarschijnlijk dat een of meer gevestigde bouwmarkten de deuren moeten sluiten, terwijl volgens Praxis en Neerbos en anderen reeds een aanzienlijke leegstand van ongeveer 76.625 m² bestaat in het verzorgingsgebied die met de komst van de Hornbach alleen maar zal toene-

men. In tegenstelling tot de raad stellen zij dat leegstaande panden op het bedrijventerrein “Centerpoort Nieuwgraaf” langdurig leeg komen te staan. Herinvulling zal volgens hen moeilijk zijn, omdat vanuit de “doe-het-zelfbranche” weinig interesse zal bestaan en alternatieven voor de invulling van het gebouw gelet op de toegekende bestemming, beperkt zijn.

Neerbos en anderen betwisten daarnaast de conclusie uit het behoeft rapport dat bestaande bouwmarkten goed in elkaars nabijheid kunnen functioneren.

19.1. Uit het behoeft rapport volgt dat ondanks dat in het verzorgingsgebied voldoende distributieve ruimte bestaat voor een bouwmarkt, niet valt uit te sluiten dat vanwege de voorziene Hornbach wijzigingen in de concurrentieverhoudingen gevolgen kunnen hebben voor het bestaande “doe-het-zelf” aanbod en dat hierdoor elders in het verzorgingsgebied enige leegstand zal ontstaan.

19.2. Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen voeren terecht aan dat in het behoeft rapport geen rekening is gehouden met drie omgevingsvergunningen die voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan waren verleend voor de bouw van drie bouwmarkten op de percelen Meander 20, Delta 57 en Delta 170 op het bedrijventerrein IJsseloord II. De raad heeft ter zitting echter toegelicht dat, daargelaten of deze vergunningen in rechte onaantastbaar worden, ook indien hij deze initiatieven bij zijn afwegingen had betrokken dit niet had geleid tot een wijziging van zijn standpunt dat het bestemmingsplan geen structurele leegstand tot gevolg zal hebben. In hetgeen Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraak van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2094) dient een bestemmingsplan niet om concurrentieverhoudingen te regelen. In de omstandigheid dat de komst van Hornbach wellicht ten koste zal gaan van (de omzet van) bouwmarkten in hetzelfde verzorgingsgebied en misschien zelfs tot sluiting van een of meerdere bouwmarkten, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om een bouwmarkt met tuincentrum op het perceel Nieuwgraaf 18 niet mogelijk te maken. De omstandigheid dat wellicht een of meerdere bedrijfsruimten voor bouwmarkten leeg komen te staan, maakt ook nog niet dat sprake is van een vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare (structurele) leegstand. De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied zal leiden. De raad en de deskundige Mein van BRO hebben toegelicht dat zij het aannemelijk achten dat eventuele leegstand van voormalige bouwmarkten op het bedrijventerrein IJsseloord II of het bedrijventerrein “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid”, niet structureel zal zijn, vanwege de ruime bedrijfsbestemmingen die aldaar

geldt. Ten aanzien van leegstand op het bedrijventerrein “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid” acht de raad dit temeer aannemelijk, vanwege de aanwezigheid ter plaatse van enkele publiekstrekkingen, zoals IKEA en MediaMarkt, hetgeen de bedrijventerreinen “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid” volgens de raad aantrekkelijke vestigingslocaties maakt. Dit komt de Afdeling niet onaannemelijk voor. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat Praxis, IJsseloord en Neerbos en anderen hun stellingen dat vanuit de “doe-het-zelf” of tuinbranche geen of weinig interesse zal bestaan voor een leegstaande bouwmarkt met tuincentrum en dat de bestemmingen voor de gronden in het verzorgingsgebied waarop thans bouwmarkten zijn gevestigd ontoereikend zijn voor de exploitatie van andere bedrijfsactiviteiten dan een bouwmarkt, onvoldoende hebben onderbouwd. Ditzelfde geldt voor hun stelling dat een bedrijfsgebouw van een voormalige bouwmarkt vanwege haar constructie ongeschikt zou zijn voor gebruik ten behoeve van andere bedrijfsactiviteiten. Voor zover Praxis in dit verband ter onderbouwing van haar stelling heeft verwezen naar de notitie “Herontwikkeling Praxis Delft” van 21 september 2015, opgesteld door Traanberg Partners architectuur en bouwmanagement, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 9.1, dat wat daar ook van zij, deze notitie wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing is gelaten. Verder acht de Afdeling van belang dat op het perceel Nieuwgraaf 18 thans drie (deels leegstaande) bedrijfsgebouwen aanwezig zijn die als gevolg van de voorziene ontwikkeling zullen worden getransformeerd.

19.3. Voor zover Praxis en Neerbos en anderen hebben aangevoerd dat in het behoeft rapport niet is bezien wat de effecten zijn van het verdringingseffect van de voorziene bouwmarkt en tuincentrum voor de kleinere speciaalzaken in het verzorgingsgebied, overweegt de Afdeling het volgende.

Het belang van Praxis is erin gelegen gevrijwaard te blijven van een nieuwe bouwmarkt in haar verzorgingsgebied en van nadelige gevolgen voor haar ondernemersklimaat op het bedrijventerrein “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid”. Niet gebleken is dat in de directe omgeving van het plangebied dan wel elders op het bedrijventerrein “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid” kleinere speciaalzaken aanwezig zijn met een vergelijkbaar assortiment dan wel dat het gestelde verdringingseffect voor de kleinere speciaalzaak effecten heeft voor hun ondernemersklimaat op het bedrijventerrein “Centerpoort-Nieuwgraaf” en “Centerpoort Zuid”. Bezwaren van Praxis ten aanzien van structurele leegstand van kleinere winkelpanden elders in het verzorgingsgebied kunnen op grond van het relativiteitsvereiste derhalve niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden, nu het belang om in het kader van een goede ruimtelijke ordening structurele leegstand van kleinere winkelpanden te voorkomen, gelet op het voorgaande niet strekt tot de bescherming van het belang van Praxis bij de onderhavige procedure. Gelet hierop ziet de Afdeling op grond van artikel 8:69a van de Awb aanleiding inhoudelijke bespreking van dit betoog van Praxis achterwege te laten.

Ditzelfde geldt voor Neerbos en anderen, omdat niet is gebleken dat zij vrezen voor een ander belang dan hun concurrentiebelang en zij beroep hebben ingesteld om gevrijwaard te blijven van een nieuwe bouwmarkt in de omgeving van de Karwei- en Gammabouwmarkten die door hen dan wel in hun bedrijfspanden in het verzorgingsgebied worden geëxploiteerd.

19.4. Voor zover Praxis betoogt dat niet bezien is of leegstaande panden elders in het verzorgingsgebied geschikt zijn voor de huisvesting van een bouwmarkt met tuincentrum, overweegt de Afdeling dat uit het behoeft rapport volgt dat in het verzorgingsgebied (2x Arnhem, 1x Zevenaar), drie winkelpanden groter dan 1.600 m² vwo leegstaan doch dat geen van deze panden, gelet op de omvang, locatie of vorm, geschikt zijn om een grootschalige winkel als een bouw- en tuinmarkt te huisvesten. Ten behoeve van de vestiging van Hornbach op het perceel Nieuwgraaf 18 worden, zoals reeds hiervoor overwogen, drie bestaande bedrijfsgebouwen op het perceel gesloopt. Gelet hierop en nu Praxis geen concrete alternatieve vestigingslocaties heeft genoemd, biedt hetgeen Praxis heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de voor- en nadelen van alternatieven onvoldoende in zijn afwegingen heeft betrokken. Het betoog faalt.

19.5. Voor zover het betoog van Praxis en Neerbos en anderen aldus moet worden begrepen dat het plan leidt tot een duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau wordt overwogen dat de Afdeling reeds in haar uitspraak van 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1192 heeft geoordeeld dat voor de beoordeling van de vraag of gevreesd moet worden voor een duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau doorslaggevend wordt geacht of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2342 draagt een bouwmarkt niet bij aan de mogelijkheid te voorzien in de eerste levensbehoeften. Gelet daarop kan zich in dit geval geen duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau voordoen. Het betoog faalt.

19.6. Ook hetgeen Praxis, Ijsseloord en Neerbos en anderen voor het overige hebben aangevoerd biedt naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het behoeft rapport, wat betreft de conclusies omtrent leegstand in het verzorgingsgebied, zodanige gebreken kleven of dat het behoeft rapport in zoverre leemten in kennis bevat dat de raad zich daar bij de vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre niet in redelijkheid op heeft kunnen baseren.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Bauhaus AG, zetelhoudende te Belp, Zwitserland, Bauhaus AG, zetelhoudende te

Mannheim, Duitsland en Demp Projecten Arnhem B.V. niet-ontvankelijk;

- II. verklaart het beroep van Ijsseloord 2 Projectontwikkeling B.V., het beroep van Van Neerbos Bouwmarkten B.V. en anderen en het beroep van Praxis Vastgoed B.V. en Praxis Doe-het-Zelf Center B.V. ongegrond;

(...)

Noot

1. Bij het beoordelen van de vraag of er voor een bestemmingsplan een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat op grond van artikel 7.2 lid 1 Wm jo. het Besluit mer, is van belang van welk referentiekader moet worden uitgegaan. De wettelijke bepalingen geven daarover geen duidelijkheid. In de jurisprudentie van de afgelopen jaren werd ook geen eenduidig antwoord aangetroffen. Aan de wisselende jurisprudentie leek een eind te zijn gemaakt met de uitspraak ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1944, *M en R* 2017/18. De Afdeling heeft in die uitspraak uitgesproken dat bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht van een bestemmingsplan geen rekening hoeft te worden gehouden met gebruiksmogelijkheden die ook reeds in het (voorheen) geldende bestemmingsplan zijn toegekend.

2. In de onderhavige uitspraak neemt de Afdeling (merkwaardigerwijs) weer afstand van de uitspraak van 13 juli 2016. In r.o. 13.4 overweegt de Afdeling “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 (vgl. de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907)”. Daargelaten dat vanuit juridisch perspectief goed verdedigbaar is dat als vertrekpunt bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht de feitelijke situatie heeft te gelden (zie mijn annotatie bij ABRvS 1 juli 2015, *M en R* 2015/125), behoeft het geen toelichting dat de ten principale wisselende lijn in de jurisprudentie van de Afdeling voor de praktijk zeer kwalijk is. Door te verwijzen naar de uitspraak van 7 september 2011 suggereert de Afdeling overigens dat er wel sprake is van een bestendige jurisprudentielijn, maar in eerdere annotaties heb ik uiteengezet dat daarvan geen sprake is (in mijn annotatie bij de uitspraak van 13 juli 2016 ben ik nadrukkelijk ook ingegaan op de uitspraak van 7 september 2011).

3. Het is omwille van de rechtszekerheid te hopen dat de Afdeling vanaf nu een eenduidige koers gaat varen, ingevolge waarvan bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht van een bestemmingsplan op grond van artikel 7.2 lid 1 Wm jo. het Besluit mer uitgegaan moet worden van de feitelijk bestaande (legale) situatie.

4. In deze uitspraak gaat de Afdeling in op de reikwijdte van het begrip ‘stedelijk ontwikkelingsproject’ zoals bedoeld in kolom 1 van onderdeel D, onder 11.2, van de bijlage bij het Besluit mer (hierna: D-11.2) alsmede op de vraag wanneer er sprake is van de wijziging van een stedelijke ontwikkeling. Verweerder stelt zich ten principale op het standpunt dat van een (wijziging van een)

stedelijk ontwikkelingsproject geen sprake is aangezien er per saldo geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen kunnen zijn. Daarbij wijst hij erop dat het bestemmingsplan voorziet in een herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein waarop thans drie bedrijfsgebouwen staan. De door verweerder gekozen redeneerlijn is begrijpelijk nu zij deels letterlijk is te herleiden tot de nota van toelichting bij het Besluit mer (zie *Stb.* 2011, 102, p. 51). Daarin staat beschreven dat het voor de vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject van belang is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Ik kan mij niet vinden in deze redenering. Het moge zo zijn dat een ontwikkeling per saldo geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben, maar dat zegt mijns inziens niets over de vraag of die ontwikkeling moet worden gezien als een stedelijk ontwikkelingsproject. Eerst zal moeten worden gezien of een ontwikkeling als stedelijke ontwikkeling kan worden gekwalificeerd. Zo ja, dan volgt uit de formele dan wel de informele m.e.r.-beoordeling of er belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Als er ten opzichte van de referentie (de feitelijke (planologische legale) situatie) geen nadelige milieugevolgen zijn te verwachten, dan kan de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling zijn dat het opstellen van een MER niet nodig is. Hoewel er rechtspraak is waarin ook de bestuursrechter bij de invulling van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject aansluiting zoekt bij de nota van toelichting (zie bijvoorbeeld *Rechtbank Amsterdam* 10 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7404), laat de Afdeling er in casu mijns inziens dan ook terecht geen misverstand over bestaan dat het al dan niet per saldo mogelijk kunnen optreden van nadelige milieugevolgen geen relevantie heeft voor de vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer.

5. Vorenstaande neemt niet weg dat ook de Afdeling onderkent dat het begrip “stedelijk ontwikkelingsproject” ruimte voor interpretatie laat. Specifiek ten aanzien van wijzigingen van zo'n project oordeelt de Afdeling dat het afhankelijk van onder meer de aard en de omvang van de ingreep is of er al dan niet gesproken moet worden van een wijziging van een stedelijke ontwikkeling in de zin van D-11.2. Dit is in lijn met het eerdere jurisprudentie waarin de Afdeling aan de hand van het opzet en vormgevingscriterium oordeelde of er sprake is van een wijziging van een activiteit als bedoeld in het Besluit mer. Zie *ABRvS* 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1467, *Men R* 2014/113, *ABRvS* 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2316 en *ABRvS* 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, *JM* 2016/98.

6. De Afdeling is van oordeel dat er in het onderhavige geval wel sprake is van de wijziging van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in D-11.2. Aangezien de drempelwaarde niet wordt overschreden, had er ten behoeve van het bestemmingsplan een vormvrije (informele) m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. Die is als zodanig niet verricht. De Afdeling acht dat echter niet van

doorslaggevende betekenis voor haar oordeelsvorming. In de bestemmingsplantoelichting is gesteld dat er geen aanzienlijke milieugevolgen zijn te verwachten (waardoor er naar het oordeel van verweerder geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject). Ter zitting is de verwachting dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen optreden, onderbouwd door te verwijzen naar de ten behoeve van het bestemmingsplan verrichte (sectorale) onderzoeken. Dat daarbij niet is gerefereerd aan de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn waarmee het bevoegd gezag rekening heeft te houden (zie artikel 2 lid 5 sub b Besluit mer), er voorts geen rekening is gehouden met eventuele cumulatieve effecten en er evenmin een integrale beoordeling van de relevante milieueffecten heeft plaatsgevonden, acht de Afdeling onvoldoende om te twijfelen aan de uitkomst van de in de ogen van de Afdeling de facto verrichte vormvrije m.e.r.-beoordeling. Ook op deze plaats past een kritische noot over het ontbreken van consistentie in de rechtspraak. Zo zijn er principiële uitspraken waarin de Afdeling – in lijn met de verplichtingen zoals die uit de m.e.r.-richtlijn voortvloeien – stellig oordeelt dat ter voldoening van de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet kan worden volstaan met een verwijzing naar bij een bestemmingsplan gevoegde sectorale onderzoeksrapporten en dat een expliciete integrale beoordeling van de milieueffecten vereist is. Zie bijvoorbeeld *ABRvS* 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3241, *JM* 2015/160, *ABRvS* 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, *TBR* 2015/113, *ABRvS* 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2483, *Men R* 2013/75 en *ABRvS* 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5961, *JM* 2012/96. De onderhavige uitspraak laat zich daar niet mee verenigen en dat geldt ook voor bijvoorbeeld de uitspraak *ABRvS* 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:437, *JM* 2017/51. Ook daarin neemt de Afdeling genoegen met een ter zitting gedane verwijzing naar de bij de bestemmingsplantoelichting gevoegde sectorale onderzoeksrapporten naar de diverse milieuaspecten. Het lijkt mij niet teveel gevraagd dat de Afdeling zich nog eens goed op de informele/vormvrije m.e.r.-beoordeling bezint en vervolgens een eenduidige lijn gaat volgen. Naar mijn mening moet daarbij hebben te gelden dat ter voldoening van de informele m.e.r.-beoordelingsplicht aan de hand van een schriftelijke integrale beoordeling waarin de relevante selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn zijn betrokken, inzichtelijk wordt gemaakt of er al dan niet belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Het is onjuist om, zoals de Afdeling in de onderhavige zaak doet, primair van appellanten te verlangen dat zij aannemelijk maken dat er belangrijke nadelige gevolgen kunnen optreden om welke reden wellicht een MER moet worden gemaakt.

M.A.A. Soppe