

**M en R 2015/106**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 april 2015, nr. 201403875/1/R3

(Scholten-Hinloopen, Deetman, Jurgens)  
m.nt. J. Gundelach en M.A.A. Soppe

(art. 7.2 Wm, onderdeel D-11.3 Besluit m.e.r., art. 4.2 lid 4 Verordening Ruimte 2012 Noord-Brabant)

ECLI:NL:RVS:2015:1333

**Voor de toepassing van het Besluit m.e.r. heeft de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein Foodpark De Kempkens, die in twee fasen wordt uitgevoerd, te gelden als één samenhangende activiteit. In het bestemmingsplan wordt weliswaar uitsluitend voorzien in fase 1, maar gelet op de totale omvang van het bedrijventerrein had voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan een formele m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. Daarin had niet alleen rekening moet worden gehouden met de in het plan voorziene ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein, maar ook met de voorzienbare verdere ontwikkeling van fase 2. De mitigerende maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten op de EHS hadden regulering moeten vinden in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting.**

*Niet in geschil is dat het plan voorziet in een bedrijventerrein van 39 ha, de zogeheten fase 1 van het bedrijventerrein. Met de ontwikkeling van fase 1 wordt de drempelwaarde van 75 ha in het Besluit m.e.r. niet overschreden. Uit de gedingstukken volgt echter dat de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein Foodpark De Kempkens. Volgens de plantoelichting is het gemeentebestuur voornemens het gehele bedrijventerrein gefaseerd te ontwikkelen. Volgens de zienswijzennota zal de exacte omvang van fase 2 op een later moment worden bepaald. De Afdeling wijst verder op de in de plantoelichting aangehaalde "Structuurvisie De Kempkens e.o." uit 2009 en op de "Structuurvisie Veghel 2030" uit 2013. Gelet op de tekst en de kaarten in deze structuurvisies is het de beleidskeuze van de raad om fase 1 en 2 van het bedrijventerrein Foodpark met een oppervlakte van 100 ha gefaseerd te ontwikkelen tot het jaar 2030 en mogelijk ook daarna. Voorts is het plangebied een aaneengesloten gebied en bevat artikel 7, lid 7.4, van de planregels een wijzigingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om de bestemming "Groen" ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied", die de begrenzing vormt van fase 1 van het bedrijventerrein, te wijzigen in de bestemming "Bedrijventerrein" in geval van ontwikkeling van fase 2 van het bedrijventerrein. Het namens de raad ter zitting naar voren gebrachte standpunt dat de ontwikkeling van fase 2 onzeker was ten tijde van de vaststelling van het plan vanwege onduidelijkheid over de omlegging van het tracé N279 en vanwege onzekerheid over de marktruimte, doet er niet aan af dat*

*de ontwikkeling van het totale bedrijventerrein gelet op het vastgestelde gemeentelijk beleid vanaf het begin van het besluitvormingsproces is beoogd. Niet is gebleken dat de raad zijn beleid heeft bijgesteld vanwege de ter zitting genoemde onzekerheden. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat voor de toepassing van het Besluit m.e.r. de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein, die in twee fasen wordt uitgevoerd, dient te worden gezien als één samenhangende activiteit. Dit betekent voor de m.e.r.-beoordelingsplicht dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de in het plan voorziene ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein, maar ook met de voorzienbare verdere ontwikkeling van fase 2. Nu de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein een oppervlakte van ongeveer 100 ha betreft, wordt de drempelwaarde die is opgenomen in onderdeel D, categorie 11.3, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. overschreden. De raad diende voorafgaande aan de vaststelling van het plan de m.e.r.-beoordelingsprocedure te volgen. Ten onrechte heeft de raad dit niet gedaan. Weliswaar zijn bij een aantal onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen de gevolgen van fase 2 onderzocht, maar hiermee wordt niet voldaan aan de vereisten die de wet aan de m.e.r.-beoordelingsprocedure stelt.*

*Het standpunt van de raad dat maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten op de EHS bij de uitwerking van het ontwerp van de openbare ruimte zullen worden meegenomen gaat voorbij aan de in artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening ruimte 2012 opgenomen verplichting dat het bestemmingsplan zelf moet strekken tot beperking van deze negatieve effecten. Dat betekent naar het oordeel van de Afdeling dat het bestemmingsplan in dit geval een regeling dient te bevatten waarin de aanbevolen maatregelen zijn opgenomen ter beperking van bedoelde negatieve effecten, bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels tot het treffen van deze maatregelen. Nu een dergelijke regeling ontbreekt is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening 2012.*

1. [appellant sub 1], wonend te Veghel, handelend onder de naam [bedrijf],
  2. de stichting Stichting Actiecomité De Kempkens, gevestigd te Veghel,
- appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Veghel,  
verweerder.

**Procesverloop**

Bij besluit van 13 februari 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Foodpark" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

[...]

**Overwegingen**

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en

regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van een bedrijventerrein in het noorden van het plangebied en in conservering van bestaande, voornamelijk agrarische, bestemmingen in de rest van het plangebied. Het plangebied is 100 ha groot. De gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" omvatten ongeveer 39 ha, waarvan 27,6 ha voor bedrijven uitgifbare grond.

[...]

#### **Archeologie**

5. [appellant sub 1] komt op tegen de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie" voor haar perceel [locatie 1] en betoogt dat ter bepaling van de aan die bestemming ten grondslag liggende archeologische verwachtingswaarden niet kon worden volstaan met een bureauonderzoek. Volgens haar had een bodemonderzoek uitgevoerd moeten worden, nu zij het gemeentebestuur erop heeft gewezen dat de archeologische risicoplekken, die volgen uit het bureauonderzoek, onduidelijk en onvolledig zijn.

5.1. Ingevolge artikel 38a van de Monumentenwet 1988 houdt de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten.

5.2. Aan het perceel [locatie 1] is de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie" toegekend.

Ingevolge artikel 14, lid 14.1, zijn de voor "Waarde - Archeologie" aangewezen gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor de bescherming en veiligstelling van de op en/of in deze gronden te verwachten archeologische waarden.

5.3. De Afdeling overweegt dat op de raad de plicht rust zich voldoende te informeren over de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan bestemmingen kunnen worden aangewezen en regels voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het onderzoek dat nodig is voor de bescherming van archeologische (verwachtings)waarden kan blijkens de geschiedenis van de Wet op de archeologische monumentenzorg (*Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 46*) bestaan uit het raadplegen van beschikbaar kaartmateriaal, maar wanneer het beschikbare kaartmateriaal ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins nodig zijn.

5.4. Uit paragraaf 6.3 van de plantoelichting volgt dat een archeologisch bureauonderzoek is uitgevoerd teneinde

een specifieke archeologische verwachting voor het plangebied vast te stellen. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Plangebied de Kempkens te Veghel" van BAAC van juni 2007 (hierna: het rapport archeologie). Gelet op paragraaf 4.2 en kaartbijlage 3 van dit rapport geldt voor negen erven, waaronder het perceel [locatie 1], een middelhoge specifieke verwachting op het voorkomen van een Middeleeuwse vindplaats. In het rapport wordt geadviseerd deze erven buiten het bestemmingsplan te laten. Indien dit niet mogelijk is en op de locaties van de erven bodemversturende activiteiten zullen worden uitgevoerd, dient een vervolgonderzoek plaats te vinden, aldus het rapport archeologie. Met het archeologisch bureauonderzoek is gebruik gemaakt van bestaand kaartmateriaal, waaronder de archeologische verwachtingskaart van de gemeente Veghel, en bestaande literatuur over bekende en te verwachten archeologische waarden binnen het plangebied. Verder is bij het provinciebestuur nagegaan of in het gebied recente ontgrondingen hebben plaatsgevonden. In de planregels is een vergunningenstelsel opgenomen voor de gronden met de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie". Met het toekennen van deze dubbelbestemming aan het perceel [locatie 1] heeft de raad zich op voormelde resultaten uit het rapport archeologie gebaseerd. Met de enkele stelling van [appellant sub 1] dat zij de raad erop heeft gewezen dat de risicoplekken zoals vermeld in het rapport archeologie onduidelijk en onvolledig zijn, heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat dit rapport zodanig ontoereikend is dat de raad zich hier bij de vaststelling van het plan niet op heeft mogen baseren. Het betoog faalt.

[...]

#### **Fietspad**

9. [appellant sub 1] betoogt verder dat de exacte locatie van het fietspad dat het plan mogelijk maakt in strijd met de rechtszekerheid niet is vastgelegd op de verbeelding.

9.1. Gelet op artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder l, van de planregels is de realisatie van fietspaden binnen de bestemming "Bedrijventerrein" mogelijk. Uit paragraaf 11.1 van de plantoelichting volgt dat de twee bestaande recreatieve fietsroutes aangepast moeten worden als gevolg van de realisatie van het bedrijventerrein. Uit paragraaf 2.2 van het rapport "Verkeerstoets Foodpark fase 1" van Arcadis van 5 juli 2013 (hierna: de Verkeerstoets), volgt dat het, uitgaande van een zo efficiënt mogelijke verkaveling van de percelen binnen het bedrijventerrein, de bedoeling is een fietspad aan te leggen in het noordwesten van het plangebied om de weg De Corridor met de in het plan voorziene ontsluitingsweg te verbinden. De raad heeft in zijn verweerschrift toegelicht dat hij de recreatieve verbinding tussen de Biezendijk en De Corridor in stand wenst te houden en dat hij het gebruik van de fiets als vervoermiddel van en naar het bedrijventerrein wil stimuleren door de aanleg van een aantrekkelijk fietspadennetwerk. Afhankelijk van de te vestigen bedrijven en de benodigde kavels kunnen de percelen op het bedrijventerrein opnieuw worden verkaveld en kan de voorgenomen situering van het fietspad worden gewij-

zigt. Gelet hierop heeft de raad de situering van het fietspad niet op de verbeelding willen vastleggen. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk en overweegt dat het ontbreken van de exacte locatie van het fietspad op de verbeelding het plan niet rechtsonzeker maakt. Het betoog faalt. Overigens is ter zitting gebleken dat er in het huidige civieltechnische ontwerp vanuit wordt gegaan dat het fietspad niet op de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden van [appellant sub 1] zal worden gerealiseerd.

[...]

#### **M.e.r.-beoordelingsplicht**

13. De Stichting betoogt dat de raad ten onrechte enkel een vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft gemaakt van de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein. Volgens de Stichting hangen fase 1 en fase 2 van het bedrijventerrein zodanig met elkaar samen dat voorafgaande aan de vaststelling van het plan dat ziet op de ontwikkeling van fase 1, een m.e.r.-beoordeling had moeten worden gemaakt die betrekking heeft op de totale beoogde ontwikkeling van het bedrijventerrein.

Voorts betoogt de Stichting, onder verwijzing naar bijlage III van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de richtlijn), dat bij de vormvrije m.e.r.-beoordeling ten onrechte geen rekening is gehouden met gecumuleerde effecten. Ook in dit verband wijst zij op de voorgenomen ontwikkeling van fase 2 van het bedrijventerrein. Verder wijst zij op de bestaande bedrijventerreinen De Dubbelen en Doornhoek in de directe nabijheid van het plangebied.

13.1. De raad stelt in de nota van zienswijzen dat het exploitatiegebied voor fase 1 van het bedrijventerrein een oppervlakte van 38,5 ha omvat, zodat gelet op de drempelwaarde in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (wijziging 1999) (hierna: Besluit m.e.r.) kon worden volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. De exacte omvang van fase 2 van het voorziene bedrijventerrein zal worden bepaald op het moment dat duidelijkheid is verkregen over de ligging van het tracé voor de provinciale weg N279. Bij de ontwikkeling van fase 2 zal opnieuw moeten worden beoordeeld of en, zo ja, welke m.e.r.-procedure gevolgd dient te worden, aldus de zienswijzennota.

13.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, 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.

Ingevolge artikel 7.19, eerste lid, neemt het bevoegd gezag, indien het degene is die een activiteit aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, in een zo vroeg mogelijk stadium voor de voorbereiding van het besluit dat krachtens het vierde lid van dat artikel is aangewezen een beslissing omtrent de vraag of vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, van de wet, aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het vijfde lid, onder a, geldt de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet, voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, in zodanige gevallen.

In onderdeel D, categorie 11.3, is als activiteit zoals hierboven bedoeld vermeld: de aanleg, wijziging of uitbreiding van een industrieterrein van 75 hectare of meer. In kolom 4 is bij deze categorie het bestemmingsplan aangewezen als besluit waarvoor de m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

13.3. Wat betreft het primaire betoog van de Stichting dat voorafgaande aan de vaststelling van het plan de m.e.r.-beoordelingsprocedure gevolgd had moeten worden, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat het plan voorziet in een bedrijventerrein van 39 ha, de zogeheten fase 1 van het bedrijventerrein. Met de ontwikkeling van fase 1 wordt de drempelwaarde van 75 ha in het Besluit m.e.r. niet overschreden. Uit de gedingstukken volgt echter dat de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein Foodpark De Kempkens. Volgens de plantoelichting is het gemeentebestuur voornemens het gehele bedrijventerrein gefaseerd te ontwikkelen. Volgens de zienswijzennota zal de exacte omvang van fase 2 op een later moment worden bepaald. De Afdeling wijst verder op de in de plantoelichting aangehaalde "Structuurvisie De Kempkens e.o." uit 2009 en op de "Structuurvisie Veghel 2030" uit 2013. Gelet op de tekst en de kaarten in deze structuurvisies is het de beleidskeuze van de raad om fase 1 en 2 van het bedrijventerrein Foodpark met een oppervlakte van 100 ha gefaseerd te ontwikkelen tot het jaar 2030 en mogelijk ook daarna. Voorts is het plangebied een aaneengesloten gebied en bevat artikel 7, lid 7.4, van de planregels een wijzigingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om de bestemming "Groen" ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied", die de begrenzing vormt van fase 1 van het bedrijventerrein, te

wijzigen in de bestemming “Bedrijventerrein” in geval van ontwikkeling van fase 2 van het bedrijventerrein.

Het namens de raad ter zitting naar voren gebrachte standpunt dat de ontwikkeling van fase 2 onzeker was ten tijde van de vaststelling van het plan vanwege onduidelijkheid over de omlegging van het tracé N279 en vanwege onzekerheid over de marktruimte, doet er niet aan af dat de ontwikkeling van het totale bedrijventerrein gelet op het vastgestelde gemeentelijk beleid vanaf het begin van het besluitvormingsproces is beoogd. Niet is gebleken dat de raad zijn beleid heeft bijgesteld vanwege de ter zitting genoemde onzekerheden.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat voor de toepassing van het Besluit m.e.r. de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein, die in twee fasen wordt uitgevoerd, dient te worden gezien als één samenhangende activiteit. Dit betekent voor de m.e.r.-beoordelingsplicht dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de in het plan voorziene ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein, maar ook met de voorzienbare verdere ontwikkeling van fase 2. Nu de totale ontwikkeling van het bedrijventerrein een oppervlakte van ongeveer 100 ha betreft, wordt de drempelwaarde die is opgenomen in onderdeel D, categorie 11.3, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. overschreden. De raad diende voorafgaande aan de vaststelling van het plan de m.e.r.-beoordelingsprocedure te volgen. Ten onrechte heeft de raad dit niet gedaan. Weliswaar zijn bij een aantal onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen de gevolgen vanwege fase 2 onderzocht, maar hiermee wordt niet voldaan aan de vereisten die de wet aan de m.e.r.-beoordelingsprocedure stelt. Het betoog slaagt.

Gelet op het voorgaande behoeft het betoog van de Stichting over de vormvrije m.e.r.-beoordeling en gecumuleerde effecten als bedoeld in de richtlijn geen bespreking meer.

#### **EHS**

14. De Stichting betoogt dat de maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat de ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) wordt aangetast, in strijd met artikel 5.1, zesde lid, van de Verordening ruimte 2014 van Noord-Brabant (hierna: Verordening 2014), niet zijn vastgelegd in het plan.

14.1. De raad stelt dat maatregelen om nadelige effecten op de EHS te voorkomen, voor zover nodig, getroffen zullen worden en in een nadere uitwerking van het ontwerp van de openbare ruimte worden meegenomen.

14.2. Ten tijde van de vaststelling van het plan gold niet de Verordening 2014 maar de Verordening 2012. De Afdeling begrijpt het betoog aldus dat het plan volgens de Stichting in strijd met het gelijkkluidende artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening 2012 is vastgesteld.

14.3. Ingevolge artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening 2012 strekt een bestemmingsplan dat is gelegen buiten de EHS en dat leidt tot een aantasting van de ecologische waarden en kenmerken van de EHS ertoe dat de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende,

negatieve effecten worden gecompenseerd waarbij wordt voldaan aan de regels inzake het compenseren van verlies van ecologische waarden en kenmerken als bedoeld in artikel 4.11.

14.4. Om de mogelijke effecten van de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein te kunnen beoordelen, heeft de raad het rapport “vormvrije m.e.r.-beoordeling Foodpark Veghel” van 20 december 2013, van adviesbureau Arcadis, laten opstellen en aan het plan ten grondslag gelegd. Uit dit rapport volgt dat de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein negatieve effecten kan hebben op aangrenzende en omliggende EHS-gebieden. Volgens het rapport gaat het bij gebruik van het bedrijventerrein om negatieve effecten door geluid- en lichtverstoring. Hiervoor kunnen volgens het rapport maatregelen worden getroffen ter voorkoming van de aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS, zodat geen natuurcompensatieplan als bedoeld in artikel 4.11 van de Verordening 2012 behoeft te worden opgesteld, hetgeen ook niet is gebeurd. Als maatregel tegen geluidverstoring wordt genoemd de aanleg van een buffer in de vorm van een groene geluidwal (houtwal) of geluidsscherm rondom het bedrijventerrein. Ook wordt voorgesteld om verlichting af te schermen, vleermuisvriendelijke verlichting toe te passen en een groene buffer in de vorm van een dichte houtsingel of houtwal te plaatsen als maatregel tegen lichtverstoring.

Het standpunt van de raad dat genoemde maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten op de EHS bij de uitwerking van het ontwerp van de openbare ruimte zullen worden meegenomen gaat voorbij aan de in artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening 2012 opgenomen verplichting dat het bestemmingsplan zelf moet strekken tot beperking van deze negatieve effecten. Dat betekent naar het oordeel van de Afdeling dat het bestemmingsplan in dit geval een regeling dient te bevatten waarin de aanbevolen maatregelen zijn opgenomen ter beperking van bedoelde negatieve effecten, bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels tot het treffen van deze maatregelen. Nu een dergelijke regeling ontbreekt is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 4.2, vierde lid, van de Verordening 2012. Het betoog slaagt.

#### **Noodzaak van het voorziene bedrijventerrein**

15. De Stichting betoogt dat de noodzaak van de ontwikkeling van fase 1 van het bedrijventerrein niet is aangetoond. Hiertoe voert zij aan dat uit de aan het plan ten grondslag liggende rapporten van bureau Buck Consultants International “Marktperspectief Foodpark Veghel” van oktober 2011 (hierna: het rapport Marktperspectief) en “Houdbaarheid Marktperspectief Foodpark Veghel” van december 2013 (hierna: het houdbaarheidsrapport) volgt dat de ruimtevraag van food- en feedbedrijven niet groot genoeg is om fase 1 van het bedrijventerrein met dergelijke bedrijven te vullen. Op bestaande bedrijventerreinen in de directe omgeving zijn bovendien voldoende uitgeefbare gronden beschikbaar om in de ruimtevraag van deze bedrijven te voorzien. In dit verband wijst de Stichting verder op

de zienswijze over het ontwerp van het college van gedeputeerde staten, waarin kritiek op het voorziene bedrijventerrein wordt geuit.

15.1. Fase 1 van het bedrijventerrein bevat een oppervlakte van 27,6 ha uitgeefbare grond. Uit de conclusie van het rapport Marktperspectief volgt dat in de periode van 2011 tot 2020 de ruimtebehoefte van bedrijven in de gemeente Veghel 70 ha betreft, waarvan 22 tot 33 ha specifiek voor bedrijven in de Food- en Feedsector. Het houdbaarheidsrapport bevestigt dat de conclusies uit dat rapport nog steeds actueel zijn. De passages uit het rapport Marktperspectief en het houdbaarheidsrapport, waarop de Stichting in haar beroepschrift heeft gewezen, doen niet af aan deze conclusies waarop de raad zich met de vaststelling van het plan heeft gebaseerd. Over de beschikbare ruimte op de bedrijventerreinen Doornhoek en De Dubbelen volgt uit hoofdstuk 4 van de plantoelichting dat deze niet voldoende is om te voorzien in voormelde ruimtebehoefte. De zienswijze van het college van gedeputeerde staten over het ontwerp had geen betrekking op de onderzochte ruimtebehoefte van bedrijven in de gemeente Veghel. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling onder verwijzing naar het rapport Marktperspectief en het houdbaarheidsrapport in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er voldoende ruimtevraag is van bedrijven en het plan in zoverre noodzakelijk is. Het betoog faalt.

#### Planregels

16. De Stichting betoogt dat de categorieën van bedrijven die volgens de planregels, al dan niet na gebruikmaking van een afwijkingsbevoegdheid, zijn toegestaan binnen de bestemming "Bedrijventerrein", een grote invloed hebben op de omgeving. Zij vreest dat het woon- en leefklimaat van omwonenden wordt aangetast indien de invulling van fase 1 van het bedrijventerrein door bedrijven uit de food- en feedsector tegenvalt, omdat in dat geval elk bedrijf dat past binnen de toegelaten milieucategorieën zal worden toegestaan waardoor de gevolgen voor de omgeving nog groter zullen zijn.

Verder stelt zij dat de aanduidingen in artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder c en d, van de planregels niet zijn geformuleerd zoals de raad deze heeft bedoeld.

16.1 Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden bestemd voor:

- c. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf van categorie t/m 4.1", bedrijven die zijn genoemd in de als bijlage opgenomen Lijst van bedrijfsactiviteiten van categorie 3.1 t/m 4.1 (...);
- d. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf van categorie t/m 4.2", bedrijven die zijn genoemd in de als bijlage opgenomen Lijst van bedrijfsactiviteiten van categorie 3.1 t/m 4.2 (...).

Ingevolge artikel 6, lid 6.5.2, kan het bevoegd gezag door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het be-

paalde in 6.1 voor de vestiging en uitoefening van bedrijven of bedrijfsactiviteiten die niet zijn vermeld in de lijst van bedrijfsactiviteiten, maar naar aard en invloed zijn gelijk te stellen met de in 6.1 toegelaten categorieën bedrijven of bedrijfsactiviteiten, dan wel in de Lijst van toegelaten bedrijfstypen voorkomen in een hogere categorie dan in het betreffende aanduidingsvlak is toegestaan, en die naar hun aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met bedrijfstypen die ter plaatse bij recht zijn toegestaan met inachtneming van de volgende bepalingen:

- a. de milieubelasting mag naar aard en invloed op de omgeving niet onevenredig toenemen;
- b. bij de beoordeling van de aard en invloed van de milieubelasting van een bedrijf dienen de volgende milieubelastingcomponenten mede in de beoordeling te worden betrokken: geluid, geurproductie, stofuitwerp en gevaar, waarbij tevens kan worden gekeken naar de verontreiniging van lucht en bodem, de diversiteit en het al dan niet continue karakter van het bedrijf en de visuele hinder en verkeersaantrekkende werking;
- c. uitgezonderd zijn geluidzoneringsplichtige inrichtingen.

16.2. De vestiging van andere bedrijven dan die bij recht zijn toegestaan is, gelet op artikel 6, lid 6.5.2, van de planregels, mogelijk door middel van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het plan. Hoewel voor het toepassen van deze afwijkingsbevoegdheid uit de aanhef van dit artikel volgt dat bedrijven of bedrijfsactiviteiten naar hun aard en invloed gelijk te stellen moeten zijn met bij recht toegestane bedrijven of bedrijfsactiviteiten, sluit dit artikel, gelet op het bepaalde onder a, niet uit dat de milieubelasting van bedrijven mag toenemen. Artikel 6, lid 6.5.2, van de planregels is derhalve rechtsonzeker. Het standpunt van de raad in het verweerschrift dat het gewenste profiel voor foodbedrijven zal worden geregistreerd en gemonitord doet hier niet aan af.

De formulering van de bestreden aanduidingen in artikel 6, lid 6.1, van de planregels komen voorts niet overeen met de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 4.1" en "bedrijf tot en met categorie 4.2" op de verbeelding, nu in de planregels wordt gesproken over "bedrijf van categorie t/m 4.1" onderscheidenlijk "bedrijf van categorie t/m 4.2". De raad heeft dit ter zitting erkend. Gelet hierop is artikel 6, lid 6.1, onder c en d, van de planregels in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

[...]

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de stichting Stichting Actiecomité de Kempkens gegrond;

- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veghel van 13 februari 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Foodpark” en het exploitatieplan “Bedrijventerrein Foodpark”; [...]

### Noot

1. De onderhavige uitspraak past in de jurisprudentiële lijn dat een toekomstige ontwikkeling vanwege het samenhang- en voorzienbaarheids criterium moet worden betrokken bij het bepalen van de m.e.r.- (beoordelings)plicht van bijvoorbeeld een bestemmingsplan, mits die ontwikkeling voldoende concreet is. In de voorliggende zaak had de gemeenteraad bij het bepalen van de m.e.r.- (beoordelings) plicht van het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Foodpark” rekening moeten houden met de voorzienbare uitbreiding ervan (eerder had de voorzitter van de Afdeling anders geoordeeld; zie ABRvS (vz.) 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3151, JM 2014/121). Uit onder meer enkele gemeentelijke structuurvisies blijkt volgens de Afdeling duidelijk de beleidskeuze van de raad om in beginsel voor 2030 het bedrijventerrein Foodpark De Kempkens met een oppervlakte van 100 ha te ontwikkelen. Het voorliggende plan voorziet in de ontwikkeling van fase 1 en heeft betrekking op 39 hectare. De resterende 61 hectare is voorzien in fase 2. In de regels van het bestemmingsplan wordt middels een wijzigingsbevoegdheid ook al geanticipeerd op fase 2. In beroep is door de raad aangegeven dat de ontwikkeling van fase 2 niet zeker is vanwege de omlegging van een weg en de ontwikkelingen in de markt. Onzes inziens terecht gaat de Afdeling daar niet in mee, met name niet nu er geen kenbaar stuk is waaruit is gebleken dat de gemeente haar beleid voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan heeft bijgesteld vanwege de genoemde onzekerheden.

2. Uit deze uitspraak mag niet worden afgeleid dat wanneer een bepaalde ontwikkeling maar is opgenomen in een bestuurlijke visie, deze als voorzienbaar in termen van de m.e.r.-regeling moet worden gezien. De betreffende visie moet voldoende concreet zijn over zowel het voornemen als de termijn waarbinnen dat zal worden gerealiseerd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:212 (r.o. 11.3) en ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2262 (r.o. 2.3.3). Het is evident dat er sprake is van voorzienbare ontwikkelingen indien die zijn neergelegd in een ter inzage gelegd voorontwerpbestemmingsplan. Verwezen zij naar ABRvS 20 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4504, JM 2009/88 (r.o. 2.19.3) en ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2026 (r.o. 4.4).

3. Het totaal tot stand te brengen bedrijventerrein Foodpark heeft een oppervlakte van 100 hectare en overschrijdt daarmee de drempelwaarde in onderdeel D-11.3 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan had daarom een formele m.e.r.-beoordelingsprocedure moeten worden doorlopen waarin zowel fase 1 en als fase 2 aan de orde hadden moeten komen. De verrichte informele m.e.r.-beoordeling voor uitsluitend de in het bestemmingsplan voorziene fase

1 is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende. Daaraan kan volgens haar niet afdoen dat bij een aantal onderzoeken die aan het bestemmingsplan ten grondslag zijn gelegd ook de gevolgen vanwege fase 2 zijn onderzocht. De Afdeling overweegt dat daarmee niet wordt voldaan aan de vereisten die de wet aan de m.e.r.-beoordelingsprocedure stelt. Daarbij zal zij in ieder geval het oog hebben op de materiële eisen. Die komen er in de kern op neer dat de m.e.r.-beoordeling een integrale beoordeling bevat van de mogelijke nadelige milieugevolgen in relatie tot de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Dat een verwijzing naar (milieu)onderzoeken in of bij de plantoelichting reeds daarom niet toereikend is, volgt ook uit ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, JM 2015/23 (r.o. 20.4). Een milieuaspectenstudie waarin niet op alle relevante factoren uit bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn is ingegaan, volstaat evenmin als substituut voor een m.e.r.-beoordeling (zie ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5961, M en R 2013/9, JM 2012/96 (r.o. 2.11.4)). De materiële gebreken lijken wellicht te kunnen worden opgeheven via een aanvullend onderzoek in het kader van de bestuurlijke lus. De Afdeling past die in casu niet toe. Wellicht is dat (mede) vanwege de idee dat het gebrek om een formele m.e.r.-beoordelingsprocedure te doorlopen naar zijn aard niet kan worden hersteld door middel van een bestuurlijke lus. Aldus zou kunnen worden afgeleid uit ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6766, AB 2013/97, JM 2013/25.

4. De uitvoering van het bestemmingsplan kan negatieve effecten hebben op aan het plangebied grenzende en omliggende EHS-gebieden. Deze effecten kunnen worden voorkomen door het treffen van mitigerende maatregelen. Die maatregelen zijn naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte niet geborgd in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels tot het treffen van deze maatregelen. De Afdeling baseert de verplichting daartoe uitsluitend op de redactie van art. 4.2 lid 2 Verordening ruimte 2012 van Noord-Brabant. Zou de verordening daar niet expliciet toe hebben verplicht, dan zou de Afdeling wellicht anders hebben geoordeeld. In ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9716, achtte de Afdeling het toereikend dat de in verband met de EHS noodzakelijke compenserende maatregelen op grond van het bestemmingsplan mogelijk werden gemaakt. Een noodzaak om in het bestemmingsplan vast te leggen dat die maatregelen ook daadwerkelijk zouden worden getroffen achtte de Afdeling niet aanwezig. Zie in soortgelijke zin onder meer ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1851, ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561, JM 2012/74, Gst. 2012/79 en ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7002, JM 2012/22, BR 2012/26. Sinds ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, AB 2014/449, BR 2014/114, TBR 2014/186, is de Afdeling van oordeel dat er geen noodzaak is om een maatregel (middels een voorwaardelijke verplichting) in het bestemmingsplan te borgen als de gemeente het in haar macht heeft om de desbetreffende maatregel te treffen en er voorts geen sprake is van belemmeringen die zich daartegen verzetten. Voor veel natuurcompenserende

maatregelen zal dat betekenen dat het in zoverre ook daarom niet nodig is om ze juridisch in het bestemmingsplan te borgen. Dat zal echter wel moeten blijven geschieden zolang een verplichting daartoe in een provinciale ruimtelijke verordening is opgenomen.

*J. Gundelach en M.A.A. Soppe*

## M en R 2015/107

Hof van Justitie van de Europese Unie 29 april 2015, nr. C-148/14

(Silva de Lapuerta, Lenaerts, Bonichot, Arabadjiev, da Cruz Vilaça, Lycourgos; A-G Wahl)

m.nt. M.G.W.M. Peeters

(art. 16 leden 1 en 3, Richtlijn 2003/87/EG)

ECLI:EU:C:2015:287

ECLI:EU:C:2015:64

**Toepassing van de forfaitaire boete zoals geregeld in artikel 16(3) van Richtlijn 2003/87/EG is niet aan de orde indien een exploitant tijdig een hoeveelheid broeikasgasrechten heeft ingeleverd die gelijk is aan het door de verificateur goedgekeurde emissierapport, ook niet indien de bevoegde autoriteit na afloop van de inlevertermijn onjuistheden in de emissierapportage heeft geconstateerd.**

### Bundesrepublik Deutschland

tegen

**Nordzucker AG,**

in tegenwoordigheid van:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18; hierna: "richtlijn 2003/87").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door de Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten bij de Federale Dienst voor het Milieu, hierna: "Emissionshandelsstelle") en Nordzucker AG (hierna: "Nordzucker") over een besluit waarbij aan laatstgenoemde een boete van 106 920 EUR is opgelegd wegens schending van haar verplichting om voldoende broeikasgasemissie-

rechten in te leveren ter dekking van haar emissies in het voorgaande jaar.

### Toepasselijke bepalingen

#### Unierecht

3 Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

"Vergunningen voor broeikasgasemissies bevatten:

[...]

e) de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15."

4 In lid 3 van artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift "Overdracht, inlevering en annulering van rechten", is bepaald:

"De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd."

5 Artikel 14 van deze richtlijn bepaalt:

"1. De Commissie stelt uiterlijk 30 september 2003 volgens de in artikel 23, lid 2, bedoelde procedure richtsnoeren vast voor de bewaking van en rapportage over emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten van voor die activiteiten gespecificeerde broeikasgassen. De richtsnoeren worden gebaseerd op de in bijlage IV vermelde beginselen voor de bewaking en rapportage.

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat de emissies worden bewaakt volgens de richtsnoeren.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat iedere exploitant van een installatie over de emissies van de installatie in elk kalenderjaar na afloop van dat jaar overeenkomstig de richtsnoeren verslag uitbrengt aan de bevoegde autoriteit."

6 Artikel 15 van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:

"De lidstaten dragen er zorg voor dat de door de exploitanten overeenkomstig artikel 14, lid 3, ingediende verslagen worden geverifieerd volgens de in bijlage V vermelde criteria en dat de bevoegde autoriteit daarvan in kennis wordt gesteld.

De lidstaten dragen er zorg voor dat een exploitant wiens verslag over de emissies tijdens het voorgaande jaar uiterlijk 31 maart van het lopende jaar niet is geverifieerd als bevredigend overeenkomstig de in bijlage V genoemde criteria, geen emissierechten meer mag overdragen, totdat een verslag van die exploitant als bevredigend is geverifieerd."