

de orde was, zoals het Barro (ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:929, de Wet geluidhinder (ABRvS 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1844, TBR 2009/171, m.nt. A.G.A. Nijmeijer) een besluit tot aanwijzing tot beschermd stadsgezicht op grond van de Monumentenwet 1988 (ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3339) en aan Unierecht (ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:86).

8. Het is de vraag of met de overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan, de vaste rechtspraak van de Afdeling op het punt van exceptieve toetsing onder de Omgevingswet kan worden voortgezet. Een heroverweging lijkt wellicht op haar plaats bij door de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te geven bevoegdheden om het omgevingsplan vast te stellen of om vergunningen voor afwijkingen van het omgevingsplan te verlenen. Op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Die delegatiebesluiten worden overigens geen onderdeel van het omgevingsplan en zijn evenmin direct voor beroep vatbaar bij de bestuursrechter. Dat zou betekenen dat in het kader van een tegen een omgevingsplan ingesteld beroep, de delegatiebesluiten exceptief kunnen worden getoetst. In het verlengde daarvan kan in het kader van een beroep tegen een besluit omtrent vergunningverlening of handhaving, het omgevingsplan weer exceptief worden getoetst aan een delegatiebesluit. Artikel 2.8 van de Omgevingswet beoogt een ruime en flexibele mogelijkheid voor de gemeenteraad te bieden om de bevoegdheid tot vaststelling van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Niet de nationale wetgever, maar de gemeentelijke

volksvertegenwoordiging bepaalt zelf in hoeverre en onder welke restricties zij haar bevoegdheden delegeert. Daarmee ontstaat meer ruimte dan onder de huidige Wro om de bevoegdheid tot vaststelling van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders over te dragen (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 89 en 403 e.v. en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 282). Deze verruiming brengt met zich dat ook in mindere mate objectief begrensde overdracht van de vaststellingsbevoegdheid tot de mogelijkheden zou behoren. Hetzelfde geldt voor het in het omgevingsplan opnemen van vergunningstelsels en binnenplanse mogelijkheden om van in het plan opgenomen normen af te wijken. Anders dan onder de Wro biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om bij deze bevoegdheden meer beslissingsruimte te geven aan het college van burgemeester en wethouders. Bijvoorbeeld door het werken met beoordelingsregels waarin open normen zijn opgenomen (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 139 e.v. en zie over het omgevingsplan en het werken met open normen ook paragraaf 3.2 (p. 29 e.v.) van het concept Omgevingsbesluit, juni 2017 op www.omgevingswetportaal.nl). Overeenkomstig de verbeterdoelen van de stelselherziening kunnen op die manier meer bestuurlijke afwegingsruimte (beslissingsruimte) en flexibiliteit worden gecreëerd. Ook op dit punt beoogt de Omgevingswet meer ruimte te geven aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan in de mate waarin het beslissingsruimte geeft aan het dagelijks bestuur in de uitoefening van de bevoegdheid om vergunningen te verlenen op grond van het omgevingsplan. Het betekent dat bij exceptieve toetsing deze niet objectief geclausuleerde vergunningstelsels in een omgevingsplan, minder snel in strijd kunnen worden geacht met de Omgevingswet.

B. Rademaker

TBR 2018/144

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18 juli 2018, No. 201706501/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:2414 (Kruimelgeval leisurecentrum Ede)

(Mr. J.A. Hagen, mr. R. van der Spoel en mr. W.D.M. van Diepenbeek)

Wabo: art. 2.12 lid 1 aanhef en onder 2^o; Bor: bijlage II, artikel 5 lid 6; Besluit mer: bijlage onderdeel D-11.2

kruimelvergunning, stedelijk ontwikkelingsproject

Met gastnoot M.W. Holtkamp, Red.¹

¹ Merel Holtkamp is advocaat bij Van Benthem & Keulen in Utrecht.

Overwegingen Inleiding

1. Marsab Holding heeft een aanvraag om 1. omgevingsvergunning ingediend voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) zodat het pand op het perceel, inclusief verdieping, kan worden gebruikt als indoor speelparadijs, voor laser gaming, bowling, een virtual reality bioscoop, simulatoren en indoor sporten. Daarnaast wil Marsab Holding dit combineren met een passend horecaconcept, zodat een unieke voorziening voor de bevolking van Ede, Veenendaal en Barneveld kan worden gerealiseerd. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Galvanistraat e.o.' rust op het perceel de bestemming 'Bedrijf 1' met de functieaanduiding 'Bedrijf tot en met categorie 2' en de dubbelbe-

stemming 'Waarde - archeologie'. Het gebruik van het perceel als leisurecentrum is in strijd met deze bestemming en het college heeft met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van het gebruik van het perceel.

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

Aangevallen uitspraak

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

Wettelijk kader

3. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt: 'Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: [...]

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

Artikel 2.12, eerste lid, luidt: 'Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

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

[...]

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...].'

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

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

(...)

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein (...).'

Artikel 5, zesde lid, luidt:

'Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer.'

In kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer zijn de activiteiten aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

Ontvankelijkheid

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

4.1. De Afdeling ziet in hetgeen door Marsab Holding in de schriftelijke uiteenzetting is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat The Maxx Veenendaal niet kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daarbij is van belang dat The Maxx Veenendaal actief is in hetzelfde marktsegment als het leisurecentrum, nu de bedrijfsvoering van beide bedrijven overeenkomsten vertoont en The Maxx Veenendaal en het gewenste leisurecentrum zich richt tot hetzelfde verzorgingsgebied, te weten de

omgeving Veenendaal en Barneveld. [appellant sub 3A] en [appellant 4] hebben bezwaar ingediend tegen het besluit van 5 oktober 2016 en bij besluit van 28 februari 2017 zijn de besluiten van 52 bezwaarmakers behandeld, waaronder de bezwaren van [appellant sub 3A] en [appellant 4], zodat in zoverre geen reden bestaat voor het oordeel dat het door hen ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Nu The Maxx Veenendaal, [appellant sub 3A] en [appellant 4] belang hebben bij een oordeel over de aangevallen uitspraak ziet de Afdeling geen grond hun hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

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

Procedure

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

5.1. In haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) heeft de Afdeling in overweging 13.4 overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijzi-

ging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziening wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

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

Het betoog faalt.

omgeving Veenendaal en Barneveld. [appellant sub 3A] en [appellant 4] hebben bezwaar ingediend tegen het besluit van 5 oktober 2016 en bij besluit van 28 februari 2017 zijn de besluiten van 52 bezwaarmakers behandeld, waaronder de bezwaren van [appellant sub 3A] en [appellant 4], zodat in zoverre geen reden bestaat voor het oordeel dat het door hen ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Nu The Maxx Veenendaal, [appellant sub 3A] en [appellant 4] belang hebben bij een oordeel over de aangevallen uitspraak ziet de Afdeling geen grond hun hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

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

Procedure

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

5.1. In haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) heeft de Afdeling in overweging 13.4 overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijzi-

ging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

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

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is gelet op het voorgaande ongegrond.

Nader besluit

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

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

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

9.1. In hetgeen door The Maxx en anderen is aangevoerd in beroep ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Daarbij is van belang dat het college zich in het besluit van 7 juli 2017 terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gevraagde omgevingsvergunning niet in strijd is met gemeentelijk beleid. De door The Maxx en anderen aangehaalde Visie Ede 2025 staat niet in de weg aan de vestiging van een leisurecentrum op het perceel. Dat in deze visie staat dat de verblijfswaarde van het centrum van Ede wordt versterkt, betekent immers niet dat de ontwikkeling van het perceel tot leisurecentrum in strijd is met deze visie. Voorts bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen strijd met de 'Omgevingsvisie Ede-Stad 2030'. In deze omgevingsvisie staat dat in het gebied 'Mozaïek Frankeneng', waarin het perceel is gelegen, nieuwe functies

denkbaar zijn in de vorm van bijvoorbeeld groot-schalige indoor leisure. Weliswaar wordt daarbij het gebied tussen de Keesomstraat en de Morsestraat genoemd als concentratiegebied voor nieuwe publieksfuncties op het vlak van grootschalige leisure, maar daaruit valt, zoals het college te kennen geeft in de schriftelijke uiteenzetting, niet af te leiden dat de omgevingsvisie in de weg zou staan aan verlening van een omgevingsvergunning aan Marsab Holding voor het gebruik van het perceel tussen de Keesomstraat en de Vening Meineszstraat als indoor leisurecentrum. Hetgeen in de toelichting van het bestemmingsplan is vermeld acht de Afdeling, anders dan The Maxx en anderen, voor de vraag of in redelijkheid kan worden afgeweken van het bestemmingsplan niet beslissend, nu met het bij besluit van 7 juli 2017 in stand gelaten besluit van 5 oktober 2016 is afgeweken van het bestemmingsplan.

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

Het betoog faalt.

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

10.1. In het besluit op bezwaar van 7 juli 2017 geeft het college te kennen dat aan het besluit een in opdracht van Marsab Holding door BVAdvies B.V. opgestelde 'Quickscan parkeren Pleasure Dome' (hierna: de quickscan) van 15 juni 2016 aangevuld op 15 december 2016 ten grondslag is gelegd. Volgens het college is in dit advies uitgebreid en gedetailleerd ingegaan op de verwachte parkeerdruk en kan daaruit worden geconcludeerd dat in voldoende mate wordt voorzien in parkeergelegenheid op eigen terrein door 95 parkeerplaatsen te realiseren. Volgens het college kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 3, vijfde lid, van de Nota Parkeernormering biedt, waarmee gemotiveerd een andere parkeernorm kan worden vastgesteld dan in de lijst met parkeernormen is opgenomen. Daarnaast wijst het college op een afspraak met een nabijgelegen be-



Foto betreffende bedrijfspand in Ede / bron: maps.google.com

drijventerrein over het gebruik van parkeergelegenheid in pieksituaties.

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

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

Volgens de tekening in de gewaarmerkte quickscan die onderdeel uitmaakt van het besluit van 5 oktober 2016 zal het terrein na realisering van het bouwplan worden ingericht voor 95 parkeerplaatsen, hetgeen betekent het bouwplan voorziet in voldoende parkeerplaatsen. Het college dient te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college in dit geval niet mocht uitgaan van de bij de aanvraag overgelegde gegevens. Dat, als

gesteld, thans 94 parkeerplaatsen zijn gerealiseerd maakt dat niet anders. In zoverre is, anders dan The Maxx en anderen stellen, voldoende gewaarborgd dat er voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zullen zijn voor het leisurecentrum. Daarbij heeft het college voorts van belang kunnen achten dat Marsab Holding afspraken heeft gemaakt met nabijgelegen bedrijven over het gebruik van hun parkeergelegenheden bij eventuele pieksituaties.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

11. Het hoger beroep is ongegrond. (Enz. enz., Red.)

NOOT

1. Deze uitspraak is opgenomen vanwege de overwegingen die zien op de vraag of het college van B&W van Ede al dan niet bevoegd was om een kruimelvergunning voor planologisch strijdig gebruik te verlenen via artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor (kruimel 9). De vergunning was gevraagd voor de herontwikkeling van een langdurig leegstaand bedrijfspand naar een indoor speelparadijs, laser gaming, bowling, virtual reality bioscoop, simulatoren, indoor sporten en een bijpassend horecaconcept.

2. De uitspraak over het leisurecentrum in Ede is inmiddels de derde uitspraak van de Afdeling in een reeks van (redelijk) vergelijkbare zaken waarin de transformatie van een bestaand pand centraal staat. Te weten: een brancheverruiming voor Villa ArenA in Amsterdam², de transformatie van een Outdoor Centre in een Decathlon in

² ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, TBR 2018/62, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, Gst. 2018/63, m.nt. M.A.J. West (Villa ArenA Amsterdam).

Roermond³ en nu dus de transformatie van een leegstaand bedrijfspand in een leisurecentrum in Ede.

3. In alle drie de uitspraken moet de Afdeling het oordeel vellen of artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in de weg staat aan verlening van een kruimelvergunning. In dit artikel is opgenomen dat de onderdelen 9 en 11 van de kruimellijst niet van toepassing zijn op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Meer specifiek zou artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in de weg staan aan verlening van een kruimelvergunning wanneer het project zou kwalificeren als (wijziging van) een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2, kolom 1, van de bijlage bij het Besluit mer.

4. In een van de eerste uitspraken over deze materie⁴ heeft de Afdeling namelijk uitgemaakt dat als een aangevraagde activiteit kwalificeert als een activiteit, opgenomen in onderdelen C of D van de bijlage bij het Besluit mer, automatisch artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor aan verlening van de kruimelvergunning in de weg staat. Kortom, de drempelwaarden van het Besluit mer zijn bij de toepassing van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor niet relevant.

5. In de hier afgedrukte uitspraak over het leisurecentrum wijkt de Afdeling niet af van de lijn die is ingezet met de Villa ArenA-uitspraak en de Decathlon-uitspraak. Ook de functiewijziging in dit geval - nu deze evenmin gepaard gaat met uitbreiding van bebouwing - kan volgens de Afdeling niet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. De Afdeling overweegt nog (nieuw ten opzichte van de andere twee uitspraken) dat de 50 extra parkeerplaatsen die voor de ontwikkeling worden gerealiseerd, de beoordeling niet anders maken omdat op die gronden ingevolge het bestemmingsplan al parkeerplaatsen mogelijk waren. Ook overweegt de Afdeling nog expliciet dat het niet aannemelijk is dat de transformatie van het pand een dusdanig andere verkeersaantrekkende werking heeft dat daarmee milieugevolgen ontstaan waardoor het project wel als stedelijk ontwikkelingsproject zou kwalificeren.

6. Het is relevant om op te merken dat categorie D van de bijlage bij het Besluit mer niet alleen betrekking heeft

op (de aanleg, wijziging of uitbreiding van) een stedelijk ontwikkelingsproject. Ook bijvoorbeeld de aanleg, wijziging of uitbreiding van industrieterreinen en jachthavens, vakantie dorpen, hotelcomplexen, themaparken, bierbrouwerijen en installaties voor het fokken/mesten/houden/slachten van dieren zijn opgenomen in categorie D. De beperking van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor is dus niet voorbehouden aan stedelijke ontwikkelingsprojecten. In de jurisprudentie zijn deze andere onderdelen nog heel weinig aan bod gekomen, met als uitzondering de hiervoor genoemde uitspraak over de tijdelijke losvoorziening in de Bloemendalerpolder.

7. Zacht gezegd lijkt er in Ede wel enige ruimte te zijn geweest voor appellanten om dit aan de orde te stellen. In dit kader geldt dat de Afdeling in de uitspraak zelf overweegt dat 'het project is gelegen aan de rand van een industrieterrein in een gebied met een gemengd karakter'. Aan de rand van een industrieterrein' zegt nog niets over of het erbinnen of erbuiten gelegen is. Als het project binnen het industrieterrein is gelegen, dan was het interessant geweest of de Afdeling van mening was geweest of het project - ondanks het gemengde karakter van het gebied - betrekking had op de wijziging van een industrieterrein als bedoeld in categorie D 11.3, kolom 1, van de bijlage bij het Besluit mer. Er is nog geen uitspraak gepubliceerd waarin dit wordt besproken en het begrip 'industrieterrein' lijkt - evenals het begrip stedelijk ontwikkelingsproject - ruimte te laten voor interpretatie. Helaas wordt dus ook in deze uitspraak geen duidelijkheid geboden over de reikwijdte van die definitie.

8. De Afdeling beoordeelt deze kwestie overigens niet ambtshalve. Met zoveel woorden heeft de Afdeling namelijk eerder⁵ al uitgemaakt dat de vraag of artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in de weg staat aan de verlening van een kruimelvergunning geen kwestie van openbare orde is over de bevoegdheid van het college de omgevingsvergunning te verlenen. Het is daarentegen een beweerdelijk gebrek in de toepassing van die bevoegdheid. Een en ander brengt mee dat het dus aan appellanten is om dit in (hoger) beroep aan te voeren. Voor de rechtsontwikkeling was het interessant geweest als appellanten dat in de zaak van het leisurecentrum (als subsidiair betoog) hadden gedaan.

M.W. Holtkamp

3 ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1297 (Decathlon Roermond).

4 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, TBR 2017/99 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe, Gst. 2017/128 m.nt. M.H.W. Bodelier, JM 2017/78, m.nt. A. Wagenmakers en J.S. Haakmeester (tijdelijke losvoorziening Bloemendalerpolder).

5 ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487, BR 2017/39 m.nt. J. Mohuddy (tijdelijk winkelcentrum Rosmalen).