

M en R 2022/82

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 27 juli 2022, nr. 202101930/1/R4
(Sevenster, Baldinger, Van Gastel)
m.nt. T. Röttscheid

(Art. 2 lid 5, bijlage categorie D-10 onder e Besluit mer 1994)

ECLI:NL:RVS:2022:2165

Toepassing samenhang- en voorzienbaarheids criterium; als op zich te onderscheiden soortgelijke ontwikkelingen in verschillende bestemmingsplannen zijn vervat en daarin bovendien afwijkend zijn bestemd, is dat een indicatie dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving geen sprake is, maar dat is niet allesbepalend.

Met het bestemmingsplan "Buitengebied – Streeckerij De Betuwe" wordt de realisatie van een (dag-)recreatieve voorziening rond het thema 'streekproducten van de Betuwe' mogelijk gemaakt. Met het voorziene themapark wordt de drempelwaarde van 250.000 bezoekers in categorie D-10, onder e, van de bijlage bij het Besluit mer 1994 niet overschreden. Niet kan worden geconcludeerd dat een zodanige samenhang bestaat tussen het in het plan voorziene themapark en de naastgelegen kersenstal, dat voor de toepassing van de mer-regelgeving sprake is van één activiteit. Daarbij is van belang dat de kersenstal niet is opgenomen in het bestemmingsplan, dat het tijdelijk verkopen van kersen tijdens de oogstperiode van ongeveer acht weken in de kersenstal een reeds lang bestaande activiteit betreft op een van de in het bestemmingsplan voorziene (dag-)recreatieve voorziening te onderscheiden eigen perceel met een andere, te weten agrarische bestemming en dat sprake is van aparte parkeerplaatsen voor de (dag-)recreatieve voorziening en de kersenstal. Bij het bepalen van de mer-beoordelingsplicht is derhalve het bezoekersaantal van de bestaande kersenstal te recht buiten beschouwing gelaten.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant A], wonend te Wadenhoijen, gemeente Tiel,
2. Nederlandse Vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging, gevestigd te Rhenen, mede namens elf omwonenden (hierna: de omwonenden en de Vereniging),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Tiel,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied – Streeckerij De Betuwe" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en de omwonenden en de Vereniging beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 mei 2022, waar [appellant A], de omwonenden en de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], de raad, vertegenwoordigd door G.J.K. Leemreize, en Betuwe Kers B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde C], zijn verschenen.

Overwegingen

1. Met het bestemmingsplan "Buitengebied – Streeckerij De Betuwe" wordt de realisatie van een (dag-)recreatieve voorziening rond het thema streekproducten van de Betuwe mogelijk gemaakt. Er zullen diverse educatieve activiteiten, vermaak en speelfaciliteiten rondom de thema's 'fruit' en 'de Betuwe' worden gerealiseerd. Daarnaast zijn enkele horeca- en retailvoorzieningen gepland, ondersteunend aan de recreatieve functie van het park, en is in het plangebied de realisatie van parkeerplaatsen voorzien. De initiatiefnemer is Betuwe Kers B.V. [appellant A] en de omwonenden en de Vereniging kunnen zich met het bestemmingsplan niet verenigen.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het beroep van [appellant A]

Milieueffectrapportage

3. [appellant A] betoogt dat in het kader van de vraag of een milieueffectrapportage (hierna: MER) had moeten worden opgesteld voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan ten onrechte geen rekening is gehouden met de bezoekers van de bestaande kersenstal op het naastgelegen perceel. Als de bezoekers van deze kersenstal worden opgeteld bij het verwachte aantal bezoekers van de (dag-)recreatieve voorziening, wordt de drempelwaarde voor het opstellen van een MER volgens [appellant A] wel degelijk gehaald. [appellant A] wijst er in dit kader op dat de eigenaar van de kersenstal ook Betuwe Kers B.V. is.

3.1. De raad heeft in de plantoelichting vermeld dat het bestemmingsplan is aan te merken als een activiteit die valt onder onderdeel D10, onder e, van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage. Daarbij blijft de activiteit onder de in kolom 2 van die bijlage beschreven drempelwaarden, waaronder de drempelwaarde van 250.000 bezoekers per jaar. De raad heeft daarom volstaan met een vormvrije milieueffectbeoordeling. Volgens de raad is het verwachte

bezoekersaantal van 225.000 per jaar een reële inschatting en gebaseerd op een analyse van alle relevante voorhanden zijnde gegevens, zoals weergegeven in de 'Marktverkenning Streeckerij de Betuwe' van Pleasureworld NRIT en Brederode Advies van juli 2019 en de daaraan mede ten grondslag liggende rapporten. Ook in het verkeerskundig advies van bureau Goudappel Coffeng van 21 november 2019 (hierna: het verkeerskundig advies) is geconcludeerd dat de verwachte aantallen reëel zijn, op basis van de ervaring van het bureau met vergelijkbare dag-recreatieve voorzieningen, aldus de raad. Volgens de raad is geen sprake van een zodanige samenhang dat de bezoekers van de naastgelegen kersenstal moeten worden opgeteld bij het verwachte aantal bezoekers van de (dag-) recreatieve voorziening.

3.2. Op grond van wat [appellant A] heeft aangevoerd en de overige gegevens die in deze zaak bekend zijn, kan niet worden geconcludeerd dat een zodanige samenhang bestaat tussen de in het plan voorziene activiteiten en de naastgelegen kersenstal, dat voor de toepassing van de mer-regelgeving sprake is van één activiteit die het aantal bezoekers van 250.000 per jaar zal overstijgen. Daarbij is van belang dat de kersenstal niet is opgenomen in het bestemmingsplan, dat het tijdelijk verkopen van kersen tijdens de oogstperiode van ongeveer acht weken in de kersenstal een reeds lang bestaande activiteit betreft op een van de in het bestemmingsplan voorziene (dag-) recreatieve voorziening te onderscheiden eigen perceel met een andere, te weten agrarische bestemming en dat sprake is van aparte parkeerplaatsen voor de (dag-) recreatieve voorziening en de kersenstal. Verder geeft wat [appellant A] heeft gesteld onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het aantal bezoekers van de voorziene (dag-) recreatieve voorziening van 225.000 per jaar, waarvan Betuwe Kers B.V. en de raad uitgaan, niet representatief is te achten. Het betoog slaagt niet.

Verkeerskundig advies

4. [appellant A] betoogt dat onvoldoende is onderbouwd waarom in afwijking van het verkeerskundig advies niet is voorzien in functionele beperkingen dan wel een monitoringssystematiek van de verkeersbewegingen van en naar de (dag-) recreatieve voorziening.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het al dan niet opnemen van een functionele beperking of monitoringssystematiek van verkeersbewegingen afhangt van de vraag of een planologische noodzaak daartoe bestaat. Volgens de raad bestaat die planologische noodzaak in dit geval niet, gelet op de te verwachten geringe effecten op de omgeving.

4.2. In het verkeerskundig advies is geconcludeerd dat de invloed van de (dag-) recreatieve voorziening De Streeckerij op de verkeersafwikkeling ter plaatse zeer beperkt is en dat er geen problemen zijn te verwachten wat betreft de verkeersafwikkeling. Volgens het verkeerskundig advies is het effect van de ontwikkeling van De Streeckerij op de omliggende wegen in alle gevallen minimaal. Ook is in het verkeerskundig advies vermeld dat de in eerder onderzoek

vermelde bovengrens van het geschatte aantal bezoekers van 225.000 per jaar als reëel wordt beschouwd. Gelet daarop, heeft de raad in de enkele, niet nader toegelichte opmerking in het verkeerskundig advies over functionele beperkingen dan wel een monitoringssystematiek, geen planologische noodzaak hoeven zien om deze in het bestemmingsplan op te nemen. Daarbij is tevens van belang dat in de toekomst, los van het bestemmingsplan, indien dat nodig zou zijn, alsnog verkeersmaatregelen kunnen worden getroffen ter regulering van de verkeersbewegingen. Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid

5. [appellant A] heeft op de zitting gesteld dat het plan zal leiden tot een verkeersonveilige situatie voor fietsers vanwege een bestaande oversteek. Hij heeft deze stelling niet onderbouwd. Op basis hiervan kan niet worden geconcludeerd dat, al dan niet met eventueel te nemen verkeersmaatregelen, op voorhand moet worden geconcludeerd dat het plan wat betreft de verkeersveiligheid tot onaanvaardbare situaties zal leiden. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.
7. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van de omwonenden en de Vereniging

Zondagsrust

8. De omwonenden en de Vereniging betogen dat de (dag-) recreatieve voorziening zeven dagen in de week en dus ook op zondag geopend zal zijn en dat zij daartegen principiële bezwaren hebben. Ook bestaat er volgens de omwonenden en de Vereniging geen noodzaak voor het geopend zijn op zondag. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd dat geen sprake is van een eventuele belemmering van de zondagsrust, aangezien er een ruime afstand is gelegen tussen de voorziening en de omliggende woningen, er geen kerkgebouwen in de omgeving zijn gelegen, zelfstandige feesten en evenementen niet zijn toegestaan, en uit akoestisch onderzoek is gebleken dat ten aanzien van de geluidsbelasting op woningen wordt voldaan aan de daarvoor relevante normen. Alleen al daarom slaagt het betoog niet.

Agrarische gronden

9. De omwonenden en de Vereniging betogen dat als gevolg van het plan agrarische gronden zullen verdwijnen terwijl in Nederland een groot tekort aan agrarische gronden bestaat en de productie van agrarische producten in eigen land van belang is. Op grond van wat de omwonenden en de Vereniging hebben aangevoerd en de overige

gegevens die in deze zaak bekend zijn, kan niet worden geconcludeerd dat door de realisatie van dit bestemmingsplan een zodanige afname van agrarische gronden zal ontstaan, dat de raad het plan om die reden niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. Het betoog slaagt niet.

Behoeftte aan de voorziene ontwikkeling

10. De omwonenden en de Vereniging betogen tevergeefs dat de behoefte aan de in het plan voorziene (dag-) recreatieve voorziening onvoldoende aannemelijk is gemaakt. De enkele stelling dat de behoefte slechts op trends is gebaseerd en dat verschillende omwonenden er in ieder geval geen behoefte aan hebben, is onvoldoende om de met de 'Marktverkenning Streeckerij de Betuwe' van Pleisureworld NRIT en Brederode Advies van juli 2019 onderbouwde behoefte aan de (dag-) recreatieve voorziening te weerleggen. Het betoog slaagt niet.

Verkeer

11. De omwonenden en de Vereniging betogen dat verkeersproblemen zullen ontstaan vanwege het extra verkeer dat de bestaande kersenstal veroorzaakt. Daarnaast is volgens de omwonenden en de Vereniging onvoldoende onderbouwd dat het aan- en afrijden van bezoekers geen problemen zal opleveren, omdat de omwonenden ervan overtuigd zijn dat dit wel problemen zal opleveren. Zoals hiervoor onder 4.2 is overwogen, is in het verkeerskundig advies geconcludeerd dat niet is te verwachten dat de verkeersafwikkeling als gevolg van de realisatie van het bestemmingsplan problemen zal opleveren. De enkele stelling dat de bestaande kersenstal extra verkeer zal opleveren en dat omwonenden overtuigd zijn dat verkeerskundige problemen zullen ontstaan, geeft geen aanleiding voor twijfel aan de conclusies van het verkeerskundig advies. Het betoog slaagt niet.

Geluidsoverlast en luchtkwaliteit

12. De omwonenden en de Vereniging betogen dat omwonenden geluidsoverlast zullen ervaren als gevolg van de realisatie van het bestemmingsplan, omdat het geluid hoorbaar zal zijn binnen een afstand van 300 meter. Daarnaast wordt volgens de omwonenden en de Vereniging niet voldaan aan de criteria van de gemeente Tiel voor geluids- en luchtkwaliteit. De raad wijst op het akoestisch onderzoek van Sain milieuvanadvies van 21 november 2019, waarin de te verwachten geluidsbelasting op de woningen in de omgeving van het plangebied is berekend. Uit dat onderzoek blijkt met betrekking tot de door de voorziening veroorzaakte geluidbelasting op de omliggende woningen dat in alle gevallen wordt voldaan aan de normen die in de Brochure "bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gelden voor een 'rustig buitengebied'. Daarnaast wijst de raad op het onderzoek luchtkwaliteit van BügelHajema van 4 juni 2020. Daaruit blijkt dat

ook in een 'worst-case'-scenario de invloed van het plan ruim onder de grens voor 'niet in betekenende mate' blijft. De enkele stelling dat omwonenden geluidsoverlast zullen ervaren en dat niet zou zijn voldaan aan de, niet nader gespecificeerde, criteria van de gemeente Tiel voor geluids- en luchtkwaliteit, kan daarom niet leiden tot de conclusie dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare geluidsoverlast, dan wel een onaanvaardbare aantasting van de luchtkwaliteit.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvisie en structuurvisie

13. De omwonenden en de Vereniging betogen dat de raad ten onrechte de Provinciale omgevingsvisie Gelderland van 9 juli 2014 en de Gemeentelijke structuurvisie, de Structuurvisie Tiel 2030 van 17 februari 2010, niet relevant heeft geacht. In de Provinciale omgevingsvisie is echter bepaald dat de provincie land- en tuinbouw faciliteert en in de Gemeentelijke structuurvisie is bepaald dat de gemeente tot doel heeft het behoud van de landbouwfunctie in het kommengebied, aldus de omwonenden en de Vereniging.

13.1. De raad stelt terecht dat in de plantoelichting niet is vermeld dat de Provinciale omgevingsvisie en de Gemeentelijke structuurvisie niet relevant zijn. In de plantoelichting is namelijk vermeld en gemotiveerd dat de Provinciale omgevingsvisie en de Gemeentelijke structuurvisie geen specifieke uitspraken doen over het plangebied en dat het bestemmingsplan daarmee dus niet in strijd is. Daarbij stelt de raad in het verweerschrift terecht dat de enkele omstandigheid dat in de Provinciale omgevingsvisie is vermeld dat de provincie de land- en tuinbouw faciliteert niet per definitie betekent dat het toekennen van een andere bestemming aan agrarische gronden daarmee in strijd is. In de Gemeentelijke structuurvisie is bepaald dat de gemeente tot doel heeft de landbouwfunctie in het kommengebied te behouden. Dit betekent echter niet dat alleen al daarom het bestemmingsplan in strijd zou zijn met de Gemeentelijke structuurvisie. Van belang daarbij is dat het plangebied niet in het kommengebied ligt.

Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

14. De enkele stelling van de omwonenden en de Vereniging dat geen deugdelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden, omdat het er op lijkt dat politieke belangen zoals het op de kaart zetten van Tiel de doorslag hebben gegeven, kan niet leiden tot de conclusie dat aan het plan geen volledige belangenafweging ten grondslag ligt.

Het betoog slaagt niet.

Externe veiligheid

15. Met de enkele, niet nader onderbouwde, stelling dat de in de plantoelichting vermelde maatregelen vanwege het invloedsgebied van de A15 en de Betuweroute niet effectief zullen zijn, gaan de omwonenden en de Vereniging

niet inhoudelijk in op de motivering in de plantoelichting over het invloedsgebied van de A15 en de Betuweroute en de maatregelen die daaromtrent worden genomen. Deze enkele stellingen kunnen daarom niet leiden tot de conclusie dat het aspect externe veiligheid in de weg staat aan de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Pesticiden

16. Met de enkele, niet nader onderbouwde, stelling dat het gebruik van pesticiden in de kersenboomgaard risico's voor bezoekers zal opleveren omdat Betuwe Kers B.V. geen wachttijd van drie weken in acht zou nemen, hebben de omwonenden en de Vereniging, mede gelet op de door de raad vermelde certificaten die met betrekking tot het veilig gebruik van pesticiden aan Betuwe Kers B.V. zijn verleend, niet aannemelijk gemaakt dat voor bezoekers van de in het plan voorziene (dag-) recreatieve voorziening risico's zullen bestaan vanwege het eventuele gebruik van pesticiden.

Het betoog slaagt niet.

Soortenbescherming

17. De omwonenden en de Vereniging betogen dat de naar aanleiding van de Quickscan flora en fauna voorgenomen maatregelen onvoldoende zullen zijn om bepaalde soorten te beschermen.

17.1. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "De bestuursrechter vernietigt 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."

17.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

17.3. Onder verwijzing naar overweging 10.66 van de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, overweegt de Afdeling dat als een natuurlijke persoon zich beroept op de bepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten, hij zich beroept op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Niet in alle gevallen behoeft echter op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De

belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

17.4. Voor zover de omwonenden en de Vereniging zich beroepen op het aspect soortenbescherming, is wat betreft de omwonenden niet gebleken dat sprake is van verwevenheid als hiervoor onder 17.3 bedoeld. Wat betreft de Vereniging als zodanig, staat het relativiteitsvereiste, gelet op haar statutaire doelstelling en haar werkgebied aan vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in de weg. De Afdeling verwijst daartoe naar overweging 10.69 van voormelde overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706. Dat betekent dat deze beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het plan.

17.5. Gelet op het voorgaande kan deze beroepsgrond niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Archeologische waarden

18. De omwonenden en de Vereniging betogen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom grote historische of archeologische waarden moeten worden opgeofferd voor de met het plan mogelijk gemaakte voorziening.

18.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.72 tot en met 10.75, strekken de normen waarom het hier gaat ter bescherming van de in de gronden van het plangebied voorkomende en te verwachten archeologische waarden. Deze normen strekken kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de omwonenden en de Vereniging, nu hun belang is gelegen in het gevrijwaard blijven van de ruimtelijke invloed van de (dag-) recreatieve voorziening. Daarbij is niet gebleken dat de belangen van de omwonenden en de Vereniging zijn verweven met de belangen tot bescherming waarvan deze normen strekken. Dat betekent dat deze beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het plan.

18.2. Gelet op het voorgaande kan deze beroepsgrond niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daarom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Conclusie

19. Het beroep is ongegrond.

20. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: verklaart de beroepen ongegrond.

Noot

1. In de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer 1994 zijn in kolom 1 de activiteiten aangewezen waarvoor in de gevallen als opgenomen in kolom 2 een merplicht of mer-beoordelingsplicht geldt. Die mer-(beoordelings)plicht geldt voor de besluiten of plannen als genoemd in kolom 4 respectievelijk kolom 3 van de bijlage bij het Besluit mer 1994. Het bestemmingsplan waar het in deze zaak om gaat, voorziet in de realisatie van een park gericht op de fruitteelt en andere streekproducten van de Betuwe. Deze ontwikkeling kan worden geschaard onder de omschrijving van kolom 1 van categorie D-10, onder e, van de bijlage bij het Besluit mer 1994. Daarin wordt de aanleg, wijziging of uitbreiding van een themapark als mer-(beoordelings)plichtige activiteit aangewezen. Omdat de drempelwaarde van kolom 2 voor wat betreft het bezoekersaantal van 250.000 per jaar evenwel niet wordt overschreden, is door initiatiefnemer volstaan met een vormvrije mer-beoordeling (artikel 2 lid 5 Besluit mer 1994).

2. Eén van de appellanten voert aan dat bij het bepalen van de project-mer-(beoordelings)plicht ten onrechte geen rekening is gehouden met de bezoekers van de bestaande kersenstal op het naast het voorziene themapark gelegen perceel. Zou dat wel zijn gedaan, dan zou de drempelwaarde van 250.000 bezoekers per jaar ruimschoots zijn overschreden.

3. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving geen sprake is en dat bij het bepalen van de project-mer-(beoordelings)plicht derhalve het bezoekersaantal van de kersenstal terecht buiten beschouwing is gelaten. Daaraan legt zij ten grondslag dat de bestaande kersenstal geen deel uitmaakt van het ter beoordeling voorliggende bestemmingsplan, de kersenstal een van het themapark afwijkende bestemming heeft, de verkoop van kersen een reeds lang bestaande activiteit is en de kersenstal over een eigen parkeerplaats beschikt.

4. De voorliggende uitspraak sluit aan bij eerdere jurisprudentie over de vraag wanneer ontwikkelingen al dan niet gezamenlijk als één activiteit in de zin van het Besluit mer 1994 hebben te gelden. Het gaat daarbij om de toepassing van het samenhang- en voorzienbaarheids-criterium. Eén van de relevante criteria voor het antwoord op vorenbedoelde vraag is of er sprake is van planologische samenhang. Als op zich te onderscheiden soortgelijke ontwikkelingen in één bestemmingsplan zijn begrepen, is dat een indicatie dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving sprake is. Zie o.a. ABRvS 24 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8267, *JM* 2009/15, r.o. 2.7.3. De voorliggende uitspraak maakt duidelijk dat ook het omgekeerde geldt; zijn soortgelijke ontwikkelingen in afzonderlijke bestemmingsplannen bestemd, dan vormt dat een aanwijzing dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving geen sprake is. Zie eerder ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2087 (r.o. 21.3) en ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, *M en R* 2020/38 (r.o. 8.4).

5. Het feit dat beide ontwikkelingen eigen voorzieningen, zoals eigen parkeergelegenheid, hebben is eveneens een indicatie dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving geen sprake is. Zie in dit verband ook ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1081, *JM* 2004/110, *Gst.* 2004/214, r.o. 2.3.2; ABRvS (vz.) 17 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK4288, r.o. 2.7; ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2262, r.o. 2.3.3 en ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055, r.o. 6.12. Verder kent de Afdeling bestuursrechtspraak bij de vraag of sprake is van één activiteit betekenis toe aan het feit dat de kersenstal een reeds lang bestaande activiteit betreft. De Afdeling bestuursrechtspraak had het zich er gelet op die omstandigheid makkelijker vanaf kunnen maken door in reactie op de betreffende beroepsgrond te wijzen op haar jurisprudentie waarin zij onder verwijzing naar de Nota van Toelichting bij het Besluit mer 1994 heeft geoordeeld dat bij het bepalen van de (project-)mer-(beoordelings)plicht bestaande (reeds legaal gerealiseerde) activiteiten buiten beschouwing mogen worden gelaten. Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1065, r.o. 2.16.1 en ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7341, *JM* 2011/22. Het had dan niet uitgemaakt of de kersenstal en het voorziene themapark al dan niet als één activiteit in de zin van het Besluit mer 1994 hebben te gelden.

6. Dat er argumenten zijn die pleiten vóór het aannemen van samenhang, zoals in dit geval de geografische nabijheid van beide activiteiten die ook nog eens door dezelfde partij worden geëxploiteerd, impliceert niet dat die voorrang moeten hebben op de argumenten die daartegen pleiten. Als door het bevoegd gezag het standpunt wordt ingenomen dat van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving geen sprake is, zullen appellanten die samenhang moeten bewijzen. Zelfs als het bevoegd gezag haar stelling dat er geen sprake is van één activiteit in de zin van de mer-regelgeving niet of slechts zeer summier heeft onderbouwd, zoals in de voorliggende uitspraak. Zie echter voor een voorbeeld waarin de Afdeling niet mee ging met het oordeel van het bevoegd gezag vanwege inconsistentie in het bestuurlijk handelen de uitspraak inzake het bestemmingsplan Schieoevers Noord in Delft (ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639, i.h.b. r.o. 4.6, *JM* 2021/63).

7. Overigens merk ik nog op dat het betoog van één van de appellanten dat het bezoekersaantal van de bestaande kersenstal meegenomen had moeten worden bij het bepalen van de project-mer-beoordelingsplicht, zonder dat inhoudelijke kritiek op de uitgevoerde mer-beoordeling is geopperd, feitelijke relevantie mist. Immers, als van de juistheid van die stelling zou moeten worden uitgegaan dan geldt er vanwege het overschrijden van de drempelwaarden geen informele mer-beoordelingsplicht, maar een formele mer-beoordelingsplicht. Materieel is er evenwel geen verschil tussen beide procedures. Een geslaagd betoog zou enkel met zich kunnen brengen dat er aan het plan een motiverings- en/of zorgvuldigheidsgebrek kleeft. Dat gebrek is gelet op ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2535, *M en R* 2016/149, *AB* 2016/438, *JM* 2016/147 en 149, evenwel niet fataal op het moment dat er een correcte informele

mer-beoordeling is verricht. Het gebrek kan in die situaties eenvoudig worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Algemene wet bestuursrecht. Het onderscheid tussen de informele en formele mer-beoordelingsprocedure komt onder de Omgevingswet te vervallen.

T. Röttscheid

M en R 2022/83

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 27 juli 2022, nr. 202105797/1/R1
(Venema, Verheij, Van Gastel)
m.nt. M.M. Kaajan

(Art. 2.7 lid 1, art. 2.8 Wnb; art. 3.1 Wro)

ECLI:NL:RVS:2022:2145

Peilmoment passende beoordeling plan.

De raad is verder bij de passende beoordeling niet van een onjuist peilmoment voor de referentiesituatie uitgegaan. Dat de raad voor het peilmoment van die situatie het tijdstip van het opstellen van de passende beoordeling heeft gekozen, acht de Afdeling niet in strijd met het recht. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683 onder 15.5, is het niet noodzakelijk om bij het bepalen van de peildatum de datum van vaststelling van het bestemmingsplan te hanteren. De raad mocht bij het bepalen van het peilmoment in dit geval uitgaan van de datum van het opstellen van die beoordeling.

Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 24.2 van de uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, acht de Afdeling het in beginsel niet aanvaardbaar om in een passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn geëindigd voor de gehanteerde peildatum, tenzij onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Dat betekent dat uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het gaat daarbij om een schriftelijk stuk dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor. Daarnaast moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum. Verder is vereist dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstof veroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel. Het is in overeenstemming met de Wnb om een al beëindigde activiteit die aan deze strikte voorwaarden voldoet mee te nemen in de referentiesituatie. Als een dergelijke activiteit niet kan worden meegenomen, kan dat er namelijk toe leiden dat die activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, enkel om de mogelijkheid van interne saldering te behouden.

De beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn daarmee niet gebaat.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], wonend te [woonplaats], en [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], beiden wonend te Egmond aan den Hoef, gemeente Bergen (NH) (hierna: [appellant sub 1A] en anderen),
2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D], allen wonend te Egmond aan den Hoef (hierna: [appellant sub 2A] en anderen),
appellanten,
en
de raad van de gemeente Bergen (NH),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Delversduin" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1A] en anderen en [appellant sub 2A] en anderen beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. (...)

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van maximaal 162 woningen in het gebied Delversduin ten westen van de kern Egmond aan den Hoef in de gemeente Bergen, dat globaal begrensd wordt door de Herenweg, Egmonderstraatweg, Graaf Dirkplein, Duinpark Egmond en het Noordhollands Duinreservaat. [appellant sub 1A] en anderen en [appellant sub 2A] en anderen wonen aan het Graaf Dirkplein en de Herenweg, in de directe nabijheid van het plangebied, en zijn het niet eens met de vaststelling van het plan. Zij vrezen onder meer aantasting van hun woongenot en nadelige gevolgen voor de natuur.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen. (...)