

## M en R 2017/18

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 juli 2016, nr. 201509137/1/R4  
(Van Sloten, Michiels en Ravels)  
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.2 Wm, onderdeel D-10d en D-10e; Besluit m.e.r.)

Module Ruimtelijke ordening 2016/7588  
Milieurecht Totaal 2016/6410  
ECLI:NL:RVS:2016:1944

**Bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht van een bestemmingsplan behoeft geen rekening te worden gehouden met gebruiksmogelijkheden die ook reeds in een eerder bestemmingsplan zijn toegekend. Bij een m.e.r.-beoordeling dient uitgegaan te worden van de maximale planologische mogelijkheden.**

*In de Nota van Toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) (Stb. 1994, 540, blz. 46) is vermeld dat een eventuele m.e.r.-plicht alleen geldt voor de verandering of uitbreiding van de activiteit, maar niet voor het bestaande ongewijzigd blijvende gedeelte. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak van 21 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC1383 hoeft bij de beantwoording van de vraag of aan de drempelwaarde was voldaan geen rekening te worden gehouden met gebruiksmogelijkheden als die gebruiksmogelijkheden reeds in een eerder bestemmingsplan zijn toegekend.*

*De gronden van het sportlandgoed hadden in het vorige bestemmingsplan al een recreatieve bestemming. Dat plan stond het gebruik voor sport-, tennisvelden, golf en recreatievoorzieningen in de vorm van een meer, vakantiehuisjes, horecavoorziening en een paintballarena toe. Het thans bestreden plan staat dit gebruik op de daarvoor aangewezen delen van het landgoed wederom toe. Bij de beoordeling of een MER gemaakt moet worden behoeft dit gebruik dus niet te worden betrokken.*

*De activiteiten op het sportlandgoed vallen onder categorie D10, sub d en e, van de bijlage bij het Besluit m.e.r.: de aanleg, wijziging of uitbreiding van permanente kampeer- en caravanterreinen en de aanleg, wijziging of uitbreiding van themaparken. De drempelwaarden voor deze activiteiten zijn 25 ha of 250.000 bezoekers of meer per jaar. De gebruiksmogelijkheden zijn ten opzichte van het bestaande plan uitgebreid met buggyrijden en evenementen. Met inachtneming van de door de raad aangekondigde beperking van het buggyrijden tot het buggyparcours, overschrijdt de uitbreiding van de activiteiten deze drempelwaarden niet.*

*Het plan staat echter in het gehele gebied buggyrijden toe. Bij de beoordeling of een m.e.r. nodig is en of de m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2005 met de aanvullende onderzoeken voldoende is om dat oordeel op te baseren, is de raad niet van de maximale planologische mogelijkheden voor het buggyrijden uitgegaan. In zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en slaagt het betoog. De raad heeft gesteld het plan wat betreft de gronden waar buggyrijden wordt toe-*

*gestaan in overeenstemming te willen brengen met de feitelijke situatie die in de onderzoeken als representatieve bedrijfs-situatie wordt aangemerkt. De Afdeling ziet mede gelet daarop en in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.*

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

1. [appellant sub 1], wonend te Zwartemeer, gemeente Emmen,
  2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sportlandgoed Swartemeer B.V., gevestigd te Zwartemeer, gemeente Emmen,
- appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Emmen,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Zwartemeer, Sportlandgoed" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en het Sportlandgoed beroep ingesteld.

(...)

### Overwegingen

(...)

### Het plan

3. Het plangebied omvat een sportlandgoed in Zwartemeer dat geëxploiteerd wordt door het Sportlandgoed. In het plan wordt voorzien in de bestaande en reeds bestemde activiteiten van het Sportlandgoed en worden daarnaast maximaal 8 uur per week buggyrijden en 12 dagen per jaar buitenevenementen toegestaan. [appellant sub 1] woont aan het Verlengde van Echtenskanaal Noordzijde. Zijn perceel grenst aan het plangebied.

### Het beroep in het kort

4. Het Sportlandgoed meent dat het buggyrijden in het broedseizoen ten onrechte niet is toegestaan. Zij stelt dat het voor de exploitatie van het Sportlandgoed van groot belang is dat buggyrijden, al dan niet onder voorwaarden, het hele jaar kan worden aangeboden. Een algeheel verbod in het broedseizoen acht zij niet noodzakelijk voor de bescherming van de flora en fauna in het plangebied.

[appellant sub 1] richt zich tegen het plan omdat hij vreest dat de geluidsoverlast die hij nu al ervaart zal toenemen. Hij betoogt dat de geluidwal met een hoogte van 3 m niet volledig aanwezig is. Deze wal wordt door de raad noodzakelijk geacht, maar het plan garandeert de aanleg en instandhouding van deze wal niet, aldus [appellant sub 1]. Ook tast het

plan volgens hem de Ecologische Hoofdstructuur aan. Tot slot betoogt hij dat er een nieuwe m.e.r.-beoordeling moet komen en dat de Flora- en faunawet vanwege de beschermde diersoorten in het plangebied in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. Vanwege de broedperiode van de aanwezige vogels moet de periode waarin buggyrijden niet is toegestaan langer zijn, aldus [appellant sub 1].

## Geluid

### Algemeen

5. [appellant sub 1] betoogt dat de raad de gevolgen van de geluidbelasting onvoldoende heeft onderzocht en beroept zich daarbij op de aanvullende werking van de goede ruimtelijke ordening wat betreft de beoordeling van de geluidbelasting. Hij stelt dat het betoog dat voldaan wordt aan het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) niet volstaat en dat het aspect geluid niet naar de vergunningverlening en handhaving kan worden doorgeschoven, maar dat moet worden beoordeeld of het plan niet leidt tot een geluidbelasting die het woon- en leefklimaat aantast.

5.1. In de plantoelichting en in de akoestische rapporten bij de plantoelichting heeft de raad de geluidbelasting als gevolg van het plan en de effecten op het woon- en leefklimaat daarvan beoordeeld. Voor de incidentele evenementen is een aparte afweging ten aanzien van de toelaatbaar geachte geluidhinder gemaakt. Gelet op het voorgaande faalt het algemene betoog van [appellant sub 1] dat niet is beoordeeld of zijn woon- en leefklimaat wordt aangetast door geluidoverlast.

Voor zover [appellant sub 1] specifieke beroepsgronden heeft aangevoerd wat betreft het onderzoek naar de geluidbelasting en de beoordeling van de gevolgen daarvan op zijn woon- en leefklimaat, worden deze hierna behandeld.

### Akoestisch onderzoek

6. Het akoestisch onderzoek is volgens [appellant sub 1] ondeugdelijk omdat de isolatiewaarde van het dak van de evenementenhal lager is dan de waarde die in het akoestische rapport van 17 april 2015 van Stroop raadgevend ingenieurs (hierna: akoestisch rapport 2015) als uitgangspunt is gehanteerd voor de representatieve bedrijfssituatie. De lagere isolatiewaarde blijkt volgens hem uit het akoestisch rapport van 19 oktober 2012 van Stroop raadgevend ingenieurs (hierna: akoestisch rapport 2012), dat in het kader van de aanvraag voor de omgevingsvergunning milieu is opgesteld. Ook is er volgens hem ten onrechte van uitgegaan dat de terrasdeuren en de deuren van de evenementenhal gesloten zijn.

6.1. In het akoestisch rapport 2012 staat dat in het vooronderzoek is gebleken dat de isolatiewaarde van het dak te laag is. In de bijlage bij dat rapport worden maatregelen voorgesteld om te zorgen dat het dak een isolatiewaarde RA, pop van 43 dB heeft. Het akoestisch rapport 2012 is opgesteld in het kader van de omgevingsvergunning milieu. Wat betreft het bestemmingsplan ligt niet de feitelijke situ-

atie voor en evenmin of de feitelijke situatie voldoet aan de geldende milieunormen. Beoordeeld wordt of de planologisch voorziene horecavoorziening in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het beoordelen of aan de relevante geluidnormen kan worden voldaan, maakt in dit geval van deze beoordeling deel uit.

Gelet op de in het akoestisch rapport 2012 genoemde maatregelen is het mogelijk om het dak van de evenementenhal zodanig uit te voeren dat aan de vereiste isolatiewaarde kan worden voldaan. Hetzelfde geldt voor het gesloten houden van de terrasdeuren bij mechanisch versterkte muziek. Ook deze maatregel is mogelijk. Voor de daadwerkelijke naleving van de relevante geluidnormen of voorschriften uit het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning staan het bevoegde bestuursorgaan handhavingsmiddelen ter beschikking. Overigens heeft het Sportlandgoed ter zitting toegelicht dat naar aanleiding van het akoestisch rapport 2012 de beschreven maatregelen zijn getroffen en dat inmiddels wordt voldaan aan de isolatiewaarde die in het akoestisch rapport 2015 als uitgangspunt is gehanteerd. Ook heeft het Sportlandgoed toegelicht dat de grote deuren van de evenementenhal enkel voor het laden en lossen worden gebruikt en dat de ingang via een tussenruimte en de receptie loopt en een inpanidige rookruimte aanwezig is.

De raad heeft gelet op het voorgaande de vereiste isolatiewaarde van het dak en het gesloten houden van de deuren in het akoestisch rapport 2015 als uitgangspunt mogen nemen voor de representatieve bedrijfssituatie.

Het betoog van [appellant sub 1] faalt.

### Meenemen en cumulatie verschillende bronnen

7. Volgens [appellant sub 1] is in het onderzoek geen rekening gehouden met het toestaan van buggyrijden en het houden van grootschalige muziek-evenementen. Ook is volgens hem geen rekening gehouden met cumulatie van de geluidhinder op zijn woning van onder andere het terras, de parkeerplaats, wegen, het rijden van de buggy's over de weg bij zijn huis en de verkeersaantrekkende werking. [appellant sub 1] verwijst naar jurisprudentie van de Afdeling waarin is overwogen dat in zijn algemeenheid aangenomen moet worden dat cumulatieve geluidbelasting ruimtelijke relevant is en gelet daarop bij de vraag of een plan zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening in beginsel dient te worden nagegaan of en in hoeverre het woon- en leefklimaat door cumulatieve geluidhinder vanwege geluideffecten in de omgeving kan worden beïnvloed.

7.1. In het akoestisch onderzoek van 19 juli 2013 van Stroop raadgevende ingenieurs (hierna: akoestisch rapport 2013) is de geluidbelasting van de incidentele evenementen (maximaal 12 keer per jaar) op het evenemententerrein onderzocht. Daarbij is een toelichting gegeven welk geluidniveau bij incidentele evenementen "onduldbaar" is. De grens is in het rapport op 65 à 70 dB(A) gelegd. De berekende belasting is volgens het rapport tussen de 55 en 69 dB(A).

Volgens het rapport is deze geluidhinder voor het woon- en leefklimaat acceptabel.

Uit het akoestisch rapport 2015 en het akoestisch rapport 2012, blijkt dat ook geluid van de buggy's (voor rijden, ringsteken en behendigheid) is meegenomen. Ook geluidbronnen op het terras, de golfbaan, de parkeerplaats, de paintballbaan, het strand, de sportvelden en de speelplaats zijn meegenomen. De berekende gevelbelasting is derhalve mede gebaseerd op deze geluidbronnen.

De indirecte hinder door verkeersbewegingen van en naar de inrichting van bezoekers en leveranciers is meegenomen in het akoestisch rapport 2012. Bij die indirecte hinder hoort ook het rijden met de buggy's buiten de inrichting. De indirecte hinder voldoet volgens dit rapport aan de normen. Er is in dit rapport geen beoordeling gemaakt van de cumulatieve effecten van de indirecte hinder met de directe hinder omdat dat in het kader van de vergunningverlening, in welk kader het akoestisch rapport 2012 is opgesteld, niet vereist is.

7.2. Gelet op het voorgaande is wel rekening gehouden met de gezamenlijke belasting van de geluidbronnen op het sportlandgoed. In het akoestisch onderzoek is de akoestische belasting op de gevel van [appellant sub 1] berekend. Daarbij zijn dus de verschillende bronnen op het sportlandgoed meegenomen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8586 (r.o. 2.9.3) dient in het kader van de beoordeling van het woon- en leefklimaat te worden beoordeeld of en in hoeverre de cumulatieve geluidhinder effecten heeft op het woon- en leefklimaat. In het kader van de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening zou dus ook naar de cumulatie van de directe en indirecte hinder tezamen met overige geluidbronnen voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] gekeken moeten worden.

De raad stelt zich in de nota van zienswijzen op het standpunt dat het verkeer van en naar de inrichting zodra het op de openbare weg is, niet meer aan het sportlandgoed kan worden toegerekend. Een beoordeling van de cumulatieve geluidhinder van het verkeer van en naar het sportlandgoed, het bestaande verkeer en de geluidbelasting van het sportlandgoed heeft daarom niet plaatsgevonden. Dit standpunt is, gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie, niet houdbaar. Naast het akoestisch onderzoek naar indirecte hinder in het kader van de omgevingsvergunning, had de raad moeten beoordelen of in het kader van een goede ruimtelijke ordening de cumulatieve geluidhinder aanvaardbaar wordt geacht. Vast staat dat de raad dit niet heeft gedaan. In zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en slaagt het betoog.

De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.

#### *Geluidbelasting in de tuin*

8. [appellant sub 1] betoogt dat de aantasting van het woon- en leefklimaat in de tuin van [appellant sub 1], die direct aan het landgoed grenst, niet is meegewogen. [appellant sub 1] verwijst daartoe naar de uitspraak van 27 oktober 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BO1834. Daarin overweegt de Afdeling dat nu het in die zaak bestreden plan het gebruik van de tuinen door toekomstige bewoners toelaat, de beoordeling of sprake is van een goed woon- en leefklimaat niet slechts betrekking dient te hebben op de geluidbelasting op de gevel en in de patio's, maar eveneens betrekking dient te hebben op de tuinen gelegen aan de achterzijde van de woningen. Door hieraan geen enkele aandacht te besteden, heeft de raad van de gemeente Tilburg niet aannemelijk gemaakt dat met het plan een goed woon- en leefklimaat is verzekerd, zo is in die uitspraak overwogen.

8.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat akoestisch onderzoek is verricht en dat het woon- en leefklimaat volgens hem in de tuin niet wordt aangetast als voldaan wordt aan de door hem gehanteerde geluidnormen voor de maatgevende woningen. Voor de beoordeling van de geluidbelasting zijn de volgende normen gehanteerd: een langtijdgemiddelde beoordelingsniveau van 45 dB(A) voor de dagperiode, 40 dB(A) voor de avondperiode en 35 dB(A) voor de nachtperiode. Daarnaast is getoetst aan de maximale geluidniveaus van 70 dB(A) voor de dagperiode, 65 dB(A) voor de avondperiode en 60 dB(A) voor de nachtperiode. Aan deze normen wordt voldaan.

8.2. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht acht hij de geluidbelasting aanvaardbaar voor het woon- en leefklimaat in de tuin indien voldaan wordt aan de door hem gehanteerde geluidnormen. Anders dan in de door [appellant sub 1] aangehaalde uitspraak heeft de raad derhalve de effecten op het woon- en leefklimaat in de tuin wel in de beoordeling betrokken. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het woon- en leefklimaat in de tuin door het plan niet onaanvaardbaar wordt aangetast.

#### *Geluidwal*

9. [appellant sub 1] betoogt dat de raad in de plan-toelichting, het vaststellingsbesluit en de akoestische onderzoeken uitgaat van de aanwezigheid van aarden geluidwallen van 3 m, maar dat deze grotendeels zijn geslecht of onder de 2,5 meter zijn ingezakt. De akoestische onderzoeken concluderen dat de geluidwallen noodzakelijk zijn om een goed woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 1] te garanderen, aldus [appellant sub 1].

9.1. De raad stelt dat hij de aanleg, het behoud en het herstel van aarden wallen van 3 m door middel van een voorwaardelijke verplichting in artikel 4.1, aanhef en onder c, van de planregels heeft willen verzekeren.

9.2. Gelet op het verrichte akoestisch onderzoek acht de raad de geluidwallen noodzakelijk voor een goed woon- en leefklimaat. Uit het vaststellingsbesluit en de beantwoording van de zienswijzen blijkt ook dat beoogd is een voorwaardelijke verplichting vast te stellen.

De raad erkent dat artikel 4.1, aanhef en onder c, van de planregels geen voorwaardelijke verplichting bevat. De planregel bevat enkel een bestemmingsomschrijving waarin de gronden met de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "geluidwal" zijn bestemd voor aanleg, behoud en herstel van aarden wallen met een minimale hoogte van 3 m. Deze bestemmingsomschrijving maakt het planologisch mogelijk om aarden wallen van een minimale hoogte van 3 m aan te leggen, maar verplicht daar niet toe. In zoverre heeft de raad de planregels niet vastgesteld in overeenstemming met hetgeen door hem is beoogd en noodzakelijk wordt geacht. Gelet daarop is het besluit genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

9.3. De raad heeft de Afdeling verzocht zelf in de zaak te voorzien en aan artikel 4.4 van de planregels een sublid l toe te voegen zodat artikel 4.4, aanhef en onder l, komt te luiden:

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:

(...)

- l. het in gebruik hebben van gronden en bouwwerken zonder de aanleg en instandhouding van de aardenwallen zoals opgenomen in artikellid 4.1 en op de verbeelding aangegeven aarden wallen.

Deze door de raad geformuleerde voorwaardelijke verplichting zou, op het moment dat de aarden wal of een deel daarvan niet of niet langer geheel aan de bestemmingsomschrijving voldoet, tot het stilleggen van de gehele bedrijfsvoering van het Sportlandgoed leiden, waaronder ook activiteiten die niet of nauwelijks bijdragen aan de geluidbelasting. Elk gebruik van gronden en bouwwerken wordt dan immers verboden. Dit kan een ernstige en wellicht disproportionele aantasting van de belangen van het Sportlandgoed tot gevolg hebben. De raad heeft er bij het voorstel om zelf te voorzien geen blijk van gegeven deze gevolgen en de betrokken belangen van het Sportlandgoed zorgvuldig te hebben afgewogen en evenmin of onderzocht is of een waarborging van de geluidwal die minder vergaande consequenties heeft voor het Sportlandgoed mogelijk is. Gelet daarop zal de Afdeling niet zelf in de zaak voorzien. Wel ziet de Afdeling in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen met inachtneming van het voorgaande het onder 9.2 geconstateerde gebrek te herstellen.

## **Buggyrijden**

### *Provinciaal beleid lawaaisport*

10. [appellant sub 1] betoogt dat buggyrijden een lawaaisport is die van de provincie alleen binnen daarvoor aangewezen locaties mag plaatsvinden.

10.1. Ingevolge bijlage I, onderdeel C, onder 19.2, van het Besluit omgevingsrecht is het college van gedeputeerde staten bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omge-

vingsvergunning ten aanzien van inrichtingen, behorende tot categorie 19.1, onder g, sub 2, voor zover het betreft terreinen, geen openbare weg zijnde, die bestemd of ingericht zijn voor het in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden rijden met gemotoriseerde voertuigen voorzien van verbrandingsmotoren, en die daartoe acht uren per week of meer opengesteld zijn.

10.2. In de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014 is beleid opgenomen voor geluidssportcentra. Dat beleid strekt er toe dat geluidssport zoals motorsport alleen wordt toegestaan op de bestaande geluidssportcentra.

10.3. Het college van gedeputeerde staten is bevoegd gezag voor de vergunningverlening vanaf 8 uur per week buggyrijden. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag voor vergunningen voor minder dan 8 uur per week. Doordat in het plan maximaal 8 uur per week buggyrijden wordt toegestaan, kan het college van gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn voor de vergunningverlening. Het college van gedeputeerde staten is gebonden aan het provinciaal beleid. Het beleid van de provincie staat in beginsel in de weg aan het toestaan van geluidssport op nieuwe locaties.

Voor zover minder dan 8 uur per week wordt gereden, is het college bevoegd gezag voor de vergunningverlening. De raad en het college van burgemeester en wethouders zijn niet gebonden aan het provinciaal beleid, maar dienen hier wel rekening mee te houden. De raad heeft toegelicht dat hij minder dan 8 uur per week buggyrijden aanvaardbaar vindt nu dit slechts een beperkte periode is en de geluidbelasting derhalve niet tot onaantvaardbare hinder leidt.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat beoogd is het plan zo op te stellen dat het buggyrijden toegestaan wordt tot het aantal uren waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, dus "tot 8 uur per week" en niet "maximaal 8 uur per week" zoals in het plan is vastgesteld. De raad heeft in zoverre niet mogelijk gemaakt wat hij beoogd heeft mogelijk te maken. In zoverre is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.

### *Verbod op buggyrijden in broedperiode in artikel 4.4, onder d, van de planregels*

11. [appellant sub 1] betoogt dat de in artikel 4.4, onder d, van de planregels genoemde broedperiode waarin buggyrijden niet is toegestaan, onvoldoende is onderbouwd met de aanwezige broedsoorten. [appellant sub 1] betoogt onder verwijzing naar tips van SOVON en de aanwezige broedvogels kleine karekiet en wilde eend dat de periode waarin geen buggy gereden mag worden minstens tot half augustus zou moeten duren.

Het Sportlandgoed meent daarentegen dat het buggyrijden ten onrechte niet is toegestaan in het broedseizoen. Het buggyrijden is van groot belang voor de exploitatie van

het landgoed en een algeheel verbod in het broedseizoen is volgens haar gelet op de quickscan flora- en faunawet sportlandgoed te Emmen van adviesbureau Mertens van januari 2014 (hierna: de quickscan) niet noodzakelijk voor de bescherming van de flora en fauna in het plangebied. Het Sportlandgoed leest de conclusies over het buggyrijden in de quickscan aldus dat het rijden op paden niet leidt tot verstoring van broedsels, maar dat deze verstoring slechts optreedt bij het rijden buiten de paden. Het Sportlandgoed stelt zich op het standpunt dat het buggyparcours ook onder de paden valt. Het Sportlandgoed acht een algeheel verbod op buggyrijden tijdens het broedseizoen daarom te verstrekkend. Zij meent dat buggyrijden op paden, waaronder het buggyparcours, het gehele jaar moet worden toegestaan. Ook betoogt zij dat buggyrijden buiten de paden ook in het broedseizoen zou moeten worden toegestaan, mits aangetoond wordt dat de broedende patrijs en koekoek niet worden verstoord. Uit de aanwezigheid van de koekoek en de patrijs, die zich pas na de realisatie van het Sportlandgoed hebben gevestigd, blijkt dat de activiteiten van het Sportlandgoed deze vogels niet verstoren, aldus het Sportlandgoed. Het Sportlandgoed stelt dat zij kan instemmen met een regeling waarbij het recreatief buggyrijden wordt beperkt tot het buggyparcours.

11.1. De raad stelt dat hij zich op de quickscan heeft kunnen baseren wat betreft de broedperiode en het verbod.

Naar aanleiding van het beroepschrift van het Sportlandgoed heeft de raad zich thans op een ander standpunt gesteld wat betreft het opnemen van de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om buggy te rijden in het broedseizoen. In het verweerschrift heeft de raad de Afdeling verzocht zelf in de zaak te voorzien door de planregels te wijzigen. In het verweerschrift en ter zitting is toegelicht dat de raad de planregels zo wil wijzigen dat met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de planregels en buggyrijden ook in het broedseizoen wordt toegestaan indien is aangetoond dat er geen verstoring plaatsvindt van broedende patrijs en koekoek. Daarnaast wil de raad het buggyrijden beperken tot het buggyparcours.

11.2. In de quickscan staat dat algemene broedvogels voorkomen in de bosschages en langs de watergangen. Van deze vogels zijn de patrijs en de koekoek geluidstoringsgevoelig. Het rijden met buggy's buiten de paden kan in het broedseizoen een verstorend en indirect een vernietigend effect hebben op broedsels van vogels. Deze activiteit zou volgens de quickscan vooraf moeten worden getoetst. In de conclusie staat dat effecten op broedvogels uitgesloten kunnen worden door het buggyrijden in het broedseizoen te verbieden. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet bij de quickscan heeft mogen aansluiten. [appellant sub 1] heeft geen tegenrapport overgelegd waaruit blijkt dat vanwege verstoring van andere algemene broedsoorten dan de patrijs en koekoek het verlengen van de periode waarin niet met buggy's gereden mag worden noodzakelijk is. De

enkele inventarisatie van aanwezige soorten voldoet daartoe niet. Het betoog van [appellant sub 1] faalt.

Uit de quickscan blijkt niet of het rijden op het buggyparcours onder het rijden op paden wordt verstaan. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het parcours als zodanig niet aanwezig was ten tijde van het onderzoek en vermoedt dat het rijden op het buggyparcours dus niet is meegenomen. Nu niet valt uit te sluiten dat in de quickscan onder het rijden op paden niet tevens het rijden op het buggyparcours wordt verstaan, heeft de raad kunnen besluiten dat het buggyrijden in het broedseizoen niet bij recht wordt toegestaan, zoals het Sportlandgoed wil. De quickscan geeft wel ruimte om het buggyrijden onder de voorwaarde van voorafgaande toetsing toe te staan, zoals de raad blijkens zijn voorstel nu wenst.

De raad heeft zich gelet op het voorgaande thans op een ander standpunt gesteld dan bij de vaststelling van het plan wat betreft de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod om buggy te rijden in het broedseizoen en de locatie waar buggyrijden wordt toegestaan. Reeds daarom is het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog van het Sportlandgoed slaagt.

De Afdeling zal in het navolgende het verzoek van de raad om zelf te voorzien behandelen.

11.3. In het verweerschrift heeft de raad de Afdeling verzocht zelf te voorzien in de zaak en artikel 4.5.1, onder a, van de planregels als volgt vast te stellen:

“In afwijking van artikel 4.4, onder e, kan in genoemde periode een buitenevenement worden gehouden en met buggy's worden gereden indien is aangetoond dat er geen verstoring plaatsvindt van broedende patrijs en koekoek”.

Het huidige artikel 4.5.1, onder b, kan dan komen te vervallen, aldus de raad.

11.4. Ingevolge artikel 4.4, aanhef en onder d en e, van de planregels wordt tot een gebruik strijdig met de bestemming in ieder geval gerekend:

- d. het houden van een evenement en het rijden met buggy's op het sportlandgoed tijdens het broedseizoen van maart tot half juli.
- e. het gelijktijdig houden van een evenement en een activiteit in de evenementenhal.

11.5. De Afdeling constateert dat in het voorgestelde artikel 4.5.1, onder a, verwezen wordt naar artikel 4.4, onder e, dat ziet op het verbod om gelijktijdig een evenement en een activiteit in de evenementenhal te houden, en dus niet op het verbod om te buggyrijden in het broedseizoen. Daarnaast zal als gevolg van het voorstel van de raad het huidige artikel 4.5.1, onder a, komen te vervallen. Het huidige artikel 4.5.1, onder a, ziet op het onder voorwaarden met een omgevingsvergunning afwijken van het verbod in artikel

4.4, onder e, om gelijktijdig een evenement en een activiteit in de evenementenhal te houden.

Het voorstel leidt derhalve niet tot een mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van het verbod om buggy te rijden in het broedseizoen. Wel leidt het tot het verwijderen van de afwijkingsmogelijkheid voor het gelijktijdig houden van evenementen en activiteiten in de evenementenhal, terwijl niet is gebleken dat de raad dat beoogt. Gelet hierop en omdat een verruiming van de mogelijkheid om buggy te rijden mogelijk ook gevolgen heeft voor derden die niet in de procedure betrokken zijn, ziet de Afdeling er van af om tegemoet te komen aan het verzoek om zelf in de zaak te voorzien.

Wel ziet de Afdeling aanleiding om de raad in de gelegenheid te stellen het onder 11.2 geconstateerde gebrek met inachtneming van het voorgaande te herstellen.

#### *Afwijkingsbevoegdheid evenementen*

12. Het Sportlandgoed betoogt voorts dat artikel 4.5.1, aanhef en onder b, van de planregels een verkeerde verwijzing bevat naar artikel 4.4, onder e, van de planregels. Dit moet volgens haar artikel 4.4, onder d, van de planregels zijn.

12.1. De Afdeling constateert dat de regeling in artikel 4.5.1, aanhef en onder b, van de planregels ziet op het toestaan van evenementen in de broedperiode. Dit is verboden in artikel 4.4, onder d, van de planregels. De verwijzing in artikel 4.5.1, aanhef en onder b, van de planregels naar artikel 4.4, onder e, van de planregels is derhalve onjuist.

Het betoog van het Sportlandgoed slaagt. Het plan is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.

#### *Ecologische Hoofdstructuur (EHS)*

13. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot negatieve effecten op de EHS.

13.1. De EHS in de nabijheid van het plangebied betreft het herstelde veenriviertje De Runde. Dit is een natte noord-zuidelijke verbindingzone tussen het Bargerveen en de Dollard. Deze ecologische verbindingzone ligt buiten het plangebied.

13.2. Ingevolge artikel 3.35, eerste lid, van de Omgevingsverordening Drenthe maakt een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op gebied dat deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur en een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande ruimtelijk plan geen nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk die de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur significant aantasten.

Deze bepaling ziet op gronden die deel uitmaken van de EHS. Het plangebied ligt niet binnen de EHS. De raad hoeft

derhalve niet aan te tonen dat het plan geen negatieve effecten op de EHS heeft. Het betoog faalt.

#### *Flora- en faunawet (hierna: Ffw)*

##### *Relativiteit*

14. De raad stelt dat artikel 8:69a van de Awb er aan in de weg staat dat het besluit vernietigd wordt op grond van de betogen van [appellant sub 1] waarin hij zich beroept op de Flora- en faunawet. Daartoe voert hij aan dat geen sprake is van verwevenheid tussen het belang van [appellant sub 1] bij een goed woon- en leefklimaat en het belang dat de Ffw beoogt te beschermen.

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

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20*) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant 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 de appellant.

[appellant sub 1] woont aangrenzend aan het sportlandgoed. Het sportlandgoed maakt dus deel uit van de directe leefomgeving van [appellant sub 1]. Gelet hierop zijn de belangen van [appellant sub 1] bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Flora- en faunawet beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Flora- en faunawet kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.

##### *Toetsingskader*

15. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

##### *Onderzoek*

16. [appellant sub 1] betoogt dat de feitelijke uitgangspunten in de quickscan onvolledig of onjuist zijn. In de quickscan staat volgens hem ten onrechte dat het sportlandgoed recent is ontwikkeld, terwijl het sportlandgoed 10 jaar geleden is ontwikkeld. In de quickscan is daarnaast niet gespecificeerd welke sportactiviteiten daar plaatsvinden.

16.1. [appellant sub 1] betwist niet dat het landgoed vanaf 2005 is aangelegd. Deze startdatum, die in de quickscan recent wordt genoemd, is het uitgangspunt in de quickscan. In zoverre is dus het juiste uitgangspunt voor de quickscan gehanteerd. In de quickscan staan de “nieuwe” activiteiten, buggyrijden en evenementen die in het plan worden toegestaan ten opzichte van het voorgaande plan vermeld. Deze zijn onderzocht. De reeds bestaande activiteiten behoeven niet (nogmaals) onderzocht te worden omdat daarin geen wijziging plaatsvindt. Deze activiteiten zijn wel omschreven in de quickscan. Daarin staat dat het plangebied een recent aangelegd landgoed betreft met sportvoorzieningen (sport-, tennisvelden, golf) en recreatievoorzieningen in de vorm van een meer, vakantiehuisjes, horecavoorziening en paintballarena. Het gebied heeft een omvang van ongeveer 32 ha. [appellant sub 1] heeft niet gemotiveerd waarom deze omschrijving niet adequaat is en welke sportactiviteiten volgens hem ontbreken. Het betoog van [appellant sub 1] dat de quickscan van onjuiste uitgangspunten uitgaat faalt in zoverre.

17. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat niet is onderzocht of de voorziene zonnepanelen op een zonneakker die bij het vaststellen van het plan zijn toegevoegd kunnen leiden tot aantasting van vliegroutes en foerageergebied van vleermuizen.

17.1. Bij de vaststelling van het plan is in het zuidoosten van het plangebied binnen de bestemming “Groen” de aanduiding “specifieke vorm van groen – zonneakker” aan de verbeelding toegevoegd en is artikel 3.1, onder d, planregels toegevoegd waarin staat dat gronden ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van groen – zonneakker” bestemd zijn voor een zonneakker met een omvang van maximaal 900 m<sup>2</sup> en groen afgeschermd aan de oost- en zuidzijde.

17.2. De raad heeft bij de vaststelling van het plan geen onderzoek verricht naar de gevolgen van de voorziene zonneakker voor de foerageergebieden en vliegroutes van vleermuizen en of de Ffw aan de uitvoerbaarheid van dit plandeel in de weg staat. In zoverre is het plan onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.

#### *Uitvoerbaarheid*

18. [appellant sub 1] betoogt voorts dat gelet op de aantasting van plant- en diersoorten niet had kunnen worden volstaan met de quickscan. Hij verwijst naar inventarisaties van de aanwezige vogelsoorten op en om het landgoed. Het plan leidt volgens hem tot verstoring van deze vogels.

Het geluid van de buggy's en evenementen kan volgens hem leiden tot verstoring van vleermuizen, hun foerageergebied en vliegroutes. Daarnaast kan intensief maaibeheer langs sloten de heikikker verstoren, aldus [appellant sub 1].

[appellant sub 1] betoogt ten slotte dat onderzoek naar mitigerende maatregelen had moeten worden uitgevoerd en

deze maatregelen hadden moeten worden vastgelegd in de plantoelichting of het plan.

18.1. De raad stelt dat op grond van de resultaten van de quickscan met de opgenomen gebruiksbepalingen in artikel 4.4 van de planregels niet aannemelijk is dat overtreding van de Ffw zal optreden.

18.2. Voor de quickscan die in januari 2014 is opgesteld, zijn de resultaten van een bezoek op 19 november 2013 gebruikt. Aan de hand van ecotypen is het voorkomen van beschermde plant- en diersoorten beoordeeld. Effecten op vleermuizen worden uitgesloten omdat een beperkt aantal muziek-evenementen per jaar niet van invloed zal zijn en het rijden met buggy's buiten de openbare weg niet verschilt van de huidige situatie waar dit al op de openbare weg gebeurt, aldus de quickscan.

In de quickscan staat dat sinds de aanleg van het landgoed de heikikker kan zijn gaan voorkomen in poeltjes en op het land. Effecten als gevolg van de plannen worden echter uitgesloten.

Algemene broedsoorten, zoals de koekoek en de patrijs komen voor. De koekoek en de patrijs zijn geluidstoringsgevoelig, aldus de quickscan. In verband met deze soorten zijn ingevolge artikel 4.4, aanhef en onder d, van de planregels het houden van evenementen en het rijden met buggy's op het sportlandgoed tijdens het broedseizoen van maart tot half juli niet toegestaan.

Omdat geen effecten worden verwacht, zijn verder geen mitigerende of compenserende maatregelen nodig, aldus de raad.

18.3. [appellant sub 1] heeft twee inventarisaties overgelegd die op het plangebied en de tuin van [appellant sub 1] zien. Niet duidelijk is of nesten zijn aangetroffen. Er is geluisterd naar de territoriumzang en daaruit is afgeleid dat de vogels aldaar een territorium hebben en dat nesten voorkomen. In de quickscan is de aanwezigheid geconstateerd van algemene broedsoorten. De quickscan concludeert dat als rekening wordt gehouden met het broedseizoen van de patrijs en koekoek geen overtreding van de Ffw plaatsvindt. Uit de inventarisaties van [appellant sub 1] blijkt niet of de in het plan voorziene bebouwingmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden leiden tot aantasting of verstoring van de in de inventarisatie genoemde soorten en/of hun nesten of vaste rust- en verblijfplaatsen. Ook heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat indien daarvan sprake is geen ontheffing kan worden verleend. De enkele constatering in de inventarisaties dat bepaalde vogelsoorten aanwezig zijn, toont niet aan dat het plan leidt tot verstoring in de zin van de Ffw.

[appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het plan leidt tot intensief maaibeheer langs de oevers van sloten dat tot verstoring leidt. Daarmee kan ingeval van aanwezigheid van de heikikker bij het maaien rekening worden gehouden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan.

Het is niet verplicht dat in het plan mitigerende maatregelen worden opgenomen die nodig zijn voor een ontheffing van de Flora- en faunawet. Voldoende is dat aannemelijk is dat een ontheffing verleend kan worden en, indien nodig daarvoor, mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden. Het betoog dat deze reeds in het plan moeten worden gewaarborgd, faalt.

## *Milieueffectrapportage-beoordeling (m.e.r.-beoordeling)*

19. [appellant sub 1] betoogt dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Hij stelt dat het karakter van de bestemming verandert met het toestaan van buggyrijden, grote muziek evenementen en zelfstandige horeca. Het is volgens hem verworpen tot een multifunctioneel themapark rondom de horecafunctie.

19.1. De raad verwijst naar de m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2005. Deze is uitgevoerd ten behoeve van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" uit 2005. Dit is het eerste plan voor het sportlandgoed. De raad stelt dat het huidige plan in hoofdzaak een actualisatie van dat plan is en niet voorziet in dusdanige veranderingen dat een nieuwe m.e.r.-beoordeling nodig is. De uitbreiding ten opzichte van dat plan is gelegen in het toestaan van 12 muziek evenementen per jaar en buggyrijden. De gevolgen daarvan zijn in samenhang met de bestaande activiteiten onderzocht en de activiteiten zijn begrensd in de planregels. Op grond van het akoestisch rapport 2015 in samenhang met akoestisch rapport 2012 en het akoestisch rapport 2013 en de quickscan stelt de raad dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn uit te sluiten. De raad stelt dat met deze onderzoeken geen nader onderzoek of een nadere m.e.r.-beoordeling noodzakelijk is.

19.2. In de Nota van Toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) (*Stb.* 1994, 540, blz. 46) is vermeld dat een eventuele m.e.r.-plicht alleen geldt voor de verandering of uitbreiding van de activiteit, maar niet voor het bestaande ongewijzigd blijvende gedeelte. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak van 21 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC1383 hoeft bij de beantwoording van de vraag of aan de drempelwaarde was voldaan geen rekening te worden gehouden met gebruiksmogelijkheden als die gebruiksmogelijkheden reeds in een eerder bestemmingsplan zijn toegekend.

19.3. De gronden van het sportlandgoed hadden in het vorige bestemmingsplan al een recreatieve bestemming. Dat plan stond het gebruik voor sport-, tennisvelden, golf en recreatievoorzieningen in de vorm van een meer, vakantiehuisjes, horecavoorziening en een paintballarena toe. Het thans bestreden plan staat dit gebruik op de daarvoor aangewezen delen van het landgoed wederom toe. Bij de beoordeling of een MER gemaakt moet worden behoeft dit gebruik dus niet te worden betrokken. Het plan maakt daarnaast binnen de bestemming "Recreatie" op 12 dagen

per jaar het houden van een evenement mogelijk en maximaal 8 uur per week buggyrijden. Het buggyrijden is niet beperkt tot een deel van het terrein. Zoals hiervoor reeds is overwogen heeft de raad ter zitting toegelicht dat hij beoogt in de reparatie van het plan het recreatief buggyrijden te beperken tot het buggyparcours. In het plan zijn daarnaast de planregels voor de horeca aangepast en is de horeca nu ook als niet ondergeschikte activiteit toegestaan. De raad heeft toegelicht dat die regel in het eerste plan voor het sportlandgoed was bedoeld om te garanderen dat het gehele sportlandgoed ontwikkeld werd en niet alleen de horecalocatie, en dus niet om alleen ondersteunende horeca toe te laten. Die omissie is met dit plan hersteld, aldus de raad. Voor het geluidonderzoek ten behoeve van de m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2004 en de nadien verrichte onderzoeken werd uitgegaan van zelfstandige horeca-activiteiten in het horecagebouw.

19.4. De activiteiten op het sportlandgoed vallen onder categorie D10, sub d en e, van de bijlage bij het Besluit m.e.r.: de aanleg, wijziging of uitbreiding van permanente kampeer- en caravanterreinen en de aanleg, wijziging of uitbreiding van themaparken. De drempelwaarden voor deze activiteiten zijn 25 ha of 250.000 bezoekers of meer per jaar. De gebruiksmogelijkheden zijn ten opzichte van het bestaande plan uitgebreid met buggyrijden en evenementen. Met inachtneming van de door de raad aangekondigde beperking van het buggyrijden tot het buggyparcours, overschrijdt de uitbreiding van de activiteiten deze drempelwaarden niet.

19.5. In de uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5082 betreffende het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" heeft de Afdeling overwogen dat het gebied dat volgens het plan voor horecabeauwing in aanmerking komt groter is dan dat waarop het akoestisch onderzoek van Stroop raadgevende ingenieurs van 20 september 2004 en de aanvulling daarop van 7 februari 2008 zijn gebaseerd en waar bij het maken van de m.e.r.-beoordeling van uit is gegaan. De Afdeling heeft des tijds het zuidelijke deel van het plandeel waar horecabeauwing is toegestaan vernietigd.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4000 blijkt dat het gerealiseerde horecagebouw in afwijking van de bouwvergunning is gebouwd en 75 m<sup>2</sup> in het deel van het plan ligt waaraan goedkeuring is onthouden. In die uitspraak is overwogen dat het akoestisch onderzoek van 20 september 2004 niet aansluit op het feitelijk gerealiseerde hoofdgebouw en dat daaruit derhalve niet blijkt dat, voor zover het horecagebouw is gelegen binnen het gebied waaraan goedkeuring is onthouden, aan de geluidseisen kan worden voldaan.

Uit de genoemde uitspraken blijkt dat het akoestisch onderzoek bij de m.e.r.-beoordeling uit 2005 uitging van een verkeerd uitgangspunt wat betreft de maximale planologische mogelijkheden van de bestemming horeca en de feitelijke locatie van het gerealiseerde gebouw. In het akoestische rapport 2015, in samenhang met de akoestische rapporten 2012 en 2013, die ten grondslag liggen aan het plan, is



geluidonderzoek gedaan dat wel van de juiste locatie en maximale planologische mogelijkheden van de horeca uitgaat. Ook zijn daarin de in het plan voorziene nieuwe ontwikkelingen, met de beperking van het buggyrijden tot de feitelijke locatie waar gereden wordt, meegenomen. Voor de quickscan is eveneens van de in het plan voorziene mogelijkheden uitgegaan. De raad heeft op grond van de eerdere m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2005, de nadere geluidonderzoeken en de quickscan geconcludeerd dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn uit te sluiten.

19.6. De raad heeft in het akoestisch onderzoek 2012 het geluid van de buggy's beoordeeld volgens de representatieve bedrijfssituatie waarbij de buggy's op het buggyparcours rijden. Het plan staat echter in het gehele gebied buggyrijden toe. Bij de beoordeling of een m.e.r. nodig is en of de m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2005 met de aanvullende onderzoeken voldoende is om dat oordeel op te baseren, is de raad niet van de maximale planologische mogelijkheden voor het buggyrijden uitgegaan. In zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en slaagt het beoogde.

De raad heeft gesteld het plan wat betreft de gronden waar buggyrijden wordt toegestaan in overeenstemming te willen brengen met de feitelijke situatie die in de onderzoeken als representatieve bedrijfssituatie wordt aangemerkt. De Afdeling ziet mede gelet daarop en in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op te dragen dit gebrek te herstellen.

#### Eindconclusie

20. De conclusie is dat het besluit van 29 oktober 2015 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op te dragen de onder 7.2, 9.2, 10.3, 11.2, 12.1, 17.2 en 19.6 geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

21. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Emmen op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 29 oktober 2015 te herstellen en daartoe een nieuw besluit te nemen en dit en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en toe te zenden aan de Afdeling.

#### Noot

1 In mijn annotatie bij ABRvS 1 juli 2015, *M en R* 2015/125, ben ik ingegaan op de vraag of bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht zonder meer mag worden

uitgegaan van een planologische vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan dan wel dat een vergelijking moet worden gemaakt met de (legaal) bestaande feitelijke situatie. Aan de hand van meerdere uitspraken van de Afdeling heb ik geconcludeerd dat daarop geen eenduidig antwoord kon worden gegeven. In de onderhavige uitspraak beslecht de Afdeling echter het pleit ten faveure van de planologische vergelijking. In r.o. 19.2 stelt de Afdeling dat zij reeds in een uitspraak van 21 december 2007 heeft geoordeeld dat *“bij de beantwoording van de vraag of aan de drempelwaarde was voldaan geen rekening”* hoeft *“te worden gehouden met gebruiksmogelijkheden die als gebruiksmogelijkheden reeds in een eerder bestemmingsplan zijn toegekend”*. Nog daargelaten dat de desbetreffende overwegingen in r.o. 2.5.3. van de geciteerde uitspraak niet zo helder zijn als de Afdeling hier suggereert, gaat de Afdeling voorbij aan de uitspraak ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907, *JM* 2011/135. In deze van recentere datum zijnde uitspraak wordt in r.o. 2.11.4 ondubbelzinnig aangegeven dat als referentie bij het bepalen van de m.e.r.-beoordelingsplicht van het bestemmingsplan de legaal bestaande feitelijke situatie moet worden gehanteerd. Het zou voor de praktijk prettig zijn geweest als de Afdeling expliciet zou hebben uitgesproken dat de uitspraak van 7 september 2011 met de onderhavige uitspraak is overruled. Door de gekozen bewoordingen in r.o. 19.2 en de wijze waarop de Afdeling vervolgens in r.o. 19.3 toetst of in casu een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat, ga ik er evengoed van uit dat dit het geval is. Ik denk dat de praktijk de thans gekozen benadering zal toejuichen. Er zal immers minder snel sprake zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plicht. Dat tegen het aan de orde zijnde oordeel van de Afdeling vanuit juridische optiek bezwaren kunnen worden ingebracht (zie punt 3 van mijn eerder aangehaalde annotatie), doet daar niet aan af.

2. De gebruiksmogelijkheden in het voorliggende bestemmingsplan zijn ten opzichte van het vorige bestemmingsplan uitgebreid met buggyrijden en evenementen. De Afdeling constateert dat er aldus sprake is van een uitbreiding van activiteit zoals genoemd in onderdeel D, onder 10 sub d en sub e, van de bijlage bij het Besluit mer. De betreffende drempelwaarden worden daarbij niet overschreden, zodat er in casu sprake is van een informele m.e.r.-beoordelingsplicht. Ter vervulling daarvan wordt door de gemeenteraad gerefereerd aan een m.e.r.-beoordelingsnotitie uit 2005, waarin volgens de raad al rekening zou zijn gehouden met de nieuwe gebruiksmogelijkheden. De uitkomst van de m.e.r.-beoordeling was dat er geen nadelige milieugevolgen zijn te verwachten zodat het opstellen van een MER achterwege kon blijven. Het feit dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit al jaren oud is, is op zich geen beletsel dat het niet meer kan worden gebruikt. Wel dient het voldoende actueel te zijn. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2144. Verder dient het project of plan waarvoor de m.e.r.-beoordeling in het verleden is opgesteld, overeen te stemmen met het project of plan waarvoor het thans opnieuw wordt gebruikt. Daar gaat het in casu mis. De maximale mogelijkheden ter zake van het buggyrijden zijn in het nieuwe bestemmingsplan ruimer dan waarvan uit is

gegaan in de m.e.r.-beoordeling. Aangezien de raad heeft aangegeven dat is beoogd de situatie zoals beschreven in de m.e.r.-beoordeling planologisch te verankeren, ziet de Afdeling aanleiding om de raad middels de bestuurlijke lus in de gelegenheid te stellen om het bestemmingsplan daarop aan te passen. Alsdan zal er in zoverre geen discrepantie meer zijn tussen het bestemmingsplan en de m.e.r.-beoordeling.

M.A.A. Soppe

---

## M en R 2017/19

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
17 augustus 2016, nr. 201504688/1/A3  
(Van der Beek-Gillesen, Steendijk, Daalder)  
m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

(art. 3:4 Awb; art. 8.1a, 8a.51 Wet luchtvaart; art. 21 Besluit burgerluchthavens)

ECLI:NL:RVS:2016:2256

### **Beleidsregel TUG-ontheffing Zeeland kennelijk onredelijk**

*Bij de rechtbank lag uitsluitend ter toetsing voor de vraag of het college met zijn besluit van 19 augustus 2014 op een juiste wijze gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van 6 maart 2014. [...]*

*Aangezien het college geen hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van 6 maart 2014 was het college gehouden ter uitvoering van die uitspraak nader onderzoek te verrichten naar de mate van geluid die de onderscheiden luchtspporten produceren. Vaststaat dat het college dit onderzoek niet heeft verricht en dat het derhalve niet heeft voldaan aan de opdracht van de rechtbank. Dat gebrek is niet geheeld door het feit dat het college de motivering van het beleid heeft aangepast. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de bezwaren van de rechtbank tegen de Beleidsregels zoals verwoord in de uitspraak van 6 maart 2014 niet zijn weggenomen. [...]*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
het college van gedeputeerde staten van Zeeland,  
appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 april 2015 in zaak nr. 14/5816 in het geding tussen:  
[wederpartij], handelend onder de naam [bedrijf], wonend te [woonplaats],  
en  
het college.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 9 oktober 2012 heeft het college de aanvraag van [wederpartij] voor een generieke ontheffing van het

verbod om anders dan op of van een luchthaven te landen of op te stijgen (hierna: de TUG-ontheffing), afgewezen.

Bij besluit van 19 augustus 2014 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 april 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 augustus 2014 vernietigd en het college opgedragen binnen zestien weken nadat deze uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2016, waar het college, vertegenwoordigd door E.I. de Smidt, B.H. Maring en mr. R.M. de Later, allen werkzaam bij de provincie, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. R.M. Schnitker, jurist bij Rechtspraktijk Schnitker, en P. van Asch, zijn verschenen.

### **Overwegingen**

1. [wederpartij] heeft een eenmanszaak die zich toelegt op de import van paramotor-producten en die op commerciële basis onderwijs en trainingen op het gebied van paramotorvliegen en het vliegen met paramotorvliegtuigen aanbiedt. Op 20 september 2012 heeft hij een aanvraag ingediend bij het college voor een generieke ontheffing voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen in de provincie Zeeland voor het opstijgen en landen van vier gemotoriseerde schermvliegtuigen. Paramotorvliegtuigen, ook bekend als gemotoriseerde schermvliegtuigen, zijn van een hulpmotor voorziene zweeftoestellen die door middel van een scherm in de lucht kunnen zweven. Volgens de aanvraag zal de ontheffing gebruikt worden voor commerciële lesvluchten, dealerverkoopproefvluchten en controle- en onderhoudsvluchten in besloten kring.

2. Het college heeft bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 9 oktober 2012 de aanvraag afgewezen. Het college heeft daartoe overwogen dat het vliegen met een paramotorvliegtuig dient te worden aangemerkt als gemotoriseerde luchtvaart. Het college heeft vervolgens overwogen dat in de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland (hierna: de Beleidsregels) is bepaald dat een aanvraag om een generieke TUG-ontheffing voor gemotoriseerde luchtvaart wordt geweigerd. Er doet zich geen bijzondere omstandigheid voor die tot afwijking van de beleidsregels zou moeten leiden, aldus het college.