

Uitspraken

ZAAKNUMMER 201011214/1/R4
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 18 juli 2012
TEGEN de raad van de gemeente Westerveld
PROCEDURESORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-orderingskamer -
Bestemmingsplannen
Drenthe



201011214/1/R4.
Datum uitspraak: 18 juli 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1] (hierna gezamenlijk in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Dwingeloo, gemeente Westerveld,
2. de stichting Stichting de Woudreus en de vereniging Vereniging Dorpsbelangen Dwingeloo (hierna gezamenlijk: de Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo), gevestigd te Dwingeloo, gemeente Westerveld, appellanten,

en

de raad van de gemeente Westerveld,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Inrichtingsplan Dwingelderveld" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, en De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft haar beroep aangevuld bij brief van 16 december 2010. De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo hebben hun beroep aangevuld bij brief van 20 december 2010.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 20 september 2011 heeft de raad het plan gewijzigd vastgesteld.

De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 februari 2012, waar [appellant sub 1], in de persoon van [gemachtigde], De Woudreus, vertegenwoordigd door [gemachtigde], Dorpsbelangen Dwingeloo, vertegenwoordigd door L. Onderwater en de raad, vertegenwoordigd door A. Schippers-Kampinga, werkzaam bij de gemeente, drs. A. Luinenburg en ir. C. Jaspers, beiden werkzaam bij Grontmij, bijgestaan door mr. M. Bauman, advocaat te Leeuwarden en J. van Roon, werkzaam bij Dienst Landelijk Gebied, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Plan en wijziging

2.1. Het plan voorziet in de juridisch-planologische regeling voor het door het college van gedeputeerde staten van Drenthe (hierna: het college) vastgestelde "Inrichtingsplan Dwingelderveld" (hierna: het inrichtingsplan), voor zover dat betrekking heeft op gronden in de gemeente Westerveld. Het inrichtingsplan heeft tot doel in het Nationaal Park Dwingelderveld de grondwaterstand te verhogen door de natuurlijke afwatering te herstellen, versnippering van het leefgebied van dieren en planten tegen te gaan en verstoring van dieren te verminderen. Hiertoe zullen voormalige agrarische gronden worden heringericht als natuurgebied waarbij sloten worden gedempt. Tevens wordt een asfaltweg omgevormd tot beperkt toegankelijke zandweg, worden parkeerplaatsen aangelegd en fiets- en voetpaden verbeterd. Voorts zal langs de A28 een geluidwal worden opgericht.

2.2. Bij besluit van 20 september 2011 heeft de raad het plan gewijzigd vastgesteld, in die zin dat de aanvankelijk op de verbeelding ontbrekende bestemming "Natuur" aan de verbeelding is toegevoegd.

2.2.1. Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) brengt het aanhangig zijn van beroep tegen een besluit geen verandering in een los van het beroep reeds bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb wordt, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, het beroep geacht mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het beroep geheel tegemoet komt.

2.2.2. De Afdeling merkt het besluit van de raad van 20 september 2011 aan als een besluit in de zin van artikel 6:18 van de Awb. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb dienen de beroepen van [appellant sub 1] en De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo te worden geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit.

Ontvankelijkheid

2.3. De raad betwist dat [appellant sub 1] en De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb.

2.3.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan.

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

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.3.2. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.3.3. In de uitspraak van 15 februari 2012, zaak nr. [201104809/1/T1/A3](#), heeft de Afdeling overwogen dat De Woudreus, gelet op haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden, als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot verlening van ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet in verband met de uitvoering van het inrichtingsplan.

In de uitspraak van 27 juli 2011, zaak nr. [201008812/1/R2](#), heeft de Afdeling overwogen dat

Dorpsbelangen Dwingeloo als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het besluit van het college tot verlening van een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) voor de herinrichting van een aantal gedeelten van het Natura 2000-gebied Dwingelderveld (hierna: Dwingelderveld). Hiertoe heeft de Afdeling overwogen dat Dorpsbelangen Dwingeloo een bundeling van rechtstreeks bij dat besluit betrokken individuele belangen tot stand brengt, waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijk optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen die door het besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen.

De Afdeling ziet geen aanleiding om ten aanzien van de onderhavige besluiten, die eveneens betrekking hebben op een gedeelte van het Dwingelderveld, anders te overwegen.

2.3.4. [appellant sub 1] woont op een afstand tot het plangebied van hemelsbreed ongeveer 1,4 kilometer. Zij heeft vanuit haar woning geen zicht op het plangebied. Voorts is van belang dat ter zitting is gebleken dat de verhoging van het grondwaterpeil, als gevolg waarvan [appellant sub 1] wateroverlast vreest, is gebaseerd op een besluit van het waterschap Reest en Wierden uit 2009. Verder heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat de herinrichting van de bestaande weg Lhee-Kraloo tot zandweg met verhard fietspad negatieve gevolgen heeft voor de verkeersintensiteit ter plaatse van haar woning.

Gelet op het voorgaande is de afstand van de woning van [appellant sub 1] tot het plangebied te groot om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken belang en is voorts niet gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van [appellant sub 1] rechtstreeks door de besluiten zou worden geraakt. Derhalve kan [appellant sub 1] niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat zij aan artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro geen recht tot het instellen van beroep kan ontleen.

Inhoudelijk

2.4. De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo betogen dat een aantal rapporten ten onrechte niet met het ontwerp van het plan ter inzage heeft gelegen. Ter zitting hebben zij toegelicht dat het gaat om een rapport van IWACO uit 2001 over de gevolgen van een peilverhoging in het Dwingelderveld en het zogenoemde startdocument van Grontmij dat is opgesteld in het kader van de voorbereiding van het inrichtingsplan.

2.4.1. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2.4.2. De raad heeft ter zitting onweersproken uiteengezet dat het rapport van IWACO en het startdocument van Grontmij niet ten grondslag zijn gelegd aan het plan, zodat dit geen stukken zijn die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Gelet hierop was de raad niet verplicht het rapport van IWACO en het startdocument van Grontmij met het ontwerp van het plan ter inzage te leggen.

2.5. De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo betogen dat de raad bij de voorbereiding van het plan een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten opstellen. Zij stellen dat de raad niet had mogen volstaan met een verwijzing naar de in het kader van het inrichtingsplan opgestelde "Aanmeldingsnotitie voor m.e.r.-beoordeling" van 23 oktober 2009. Verder voeren zij aan dat niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied Dwingelderveld (hierna: Dwingelderveld) en derhalve een passende beoordeling gemaakt had moeten worden.

2.5.1. De raad stelt dat het college in het kader van het inrichtingsplan heeft beoordeeld of een MER moest worden gemaakt en dat het resultaat van deze beoordeling was dat dit niet het geval was. De raad sluit zich bij de uitkomst van deze beoordeling aan. Verder is de raad van mening dat significante negatieve gevolgen voor het Dwingelderveld zijn uitgesloten. Hiertoe verwijst de raad naar het door Grontmij opgestelde rapport "Toets (her)inrichtingsmaatregelen aan de

Natuurbeschermingswet" van 9 juli 2009 (hierna: de natuurtoets).

2.5.2. Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een milieueffectrapport gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Ingevolge artikel 7.13, aanhef en onder a, stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan de paragrafen 7.3 en 7.4 van de Wet milieubeheer.

2.5.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

2.5.4. In de natuurtoets zijn de in het kader van het inrichtingsplan uit te voeren maatregelen beschreven waarbij per maatregel is aangegeven of, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen zoals die zijn opgenomen in het ontwerp-aanwijzingsbesluit Dwingelderveld, significante negatieve gevolgen kunnen optreden op beschermde habitattypen en soorten. Volgens de natuurtoets zijn alleen tijdelijke of beperkte negatieve gevolgen op een aantal beschermde habitattypen en soorten te verwachten.

Wat betreft de gevolgen van de aanleg van een pad voor mensen met een beperking en een geluidwal op de zwarte specht is de natuurtoets gebaseerd op het door Grontmij opgestelde rapport "Dwingelderveld. Deelonderzoeken Pad voor mensen met beperking en Aarden wallen langs A28" van 9 juni 2009 (hierna: het deelonderzoek). In het deelonderzoek staat dat het aantal waargenomen zwarte spechten in het Dwingelderveld met 14 tot 16 het laatste decennium stabiel is. Volgens het deelonderzoek is vanuit ecologisch oogpunt gezien de huidige situatie van de zwarte specht in het Dwingelderveld niet optimaal, met name vanwege wandelaars met honden en ander recreatief gebruik. Verwacht wordt dat het gebruik van het pad voor mensen met een beperking leidt tot een verslechtering van de draagkracht van het desbetreffende gebied voor de zwarte specht en andere broedvogels. Hier staat volgens het deelonderzoek tegenover dat enkele bospaden komen te vervallen, aanvullende beheermaatregelen worden getroffen met betrekking tot voor de zwarte specht aantrekkelijke grove dennen, de functie voor doorgaand gemotoriseerd verkeer van het Dwingelderveld verdwijnt en door de aanleg van de geluidwal rust gecreëerd wordt in een gebied van ongeveer 135 ha.

Volgens het ontwerp-aanwijzingsbesluit voor het Dwingelderveld is de instandhoudingsdoelstelling voor de zwarte specht behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 15 paren.

2.5.5. Aan het plangebied is grotendeels de bestemming "Natuur" toegekend.

Ingevolge artikel 4.1 van de planregels zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

a. het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de natuurlijke en de landschappelijke waarden;

(...)

met daaraan ondergeschikt:

h. extensief dagrecreatief en educatief medegebruik;

i. fiets-, wandel-, ruiterspaden en zandwegen;

(...).

2.5.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 7 mei 2008, zaak nr. [200604924/1](#), gaat het er bij het beoordelen of sprake kan zijn van significante gevolgen om te bezien of het plan als zodanig niet leidt tot significante gevolgen. Wanneer significante gevolgen niet zijn uitgesloten, dient een passende beoordeling te worden gemaakt, waarbij mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken.

2.5.7. Uit artikel 4.1 van de planregels, bezien in samenhang met de verbeelding en het deelonderzoek, volgt dat in het leefgebied van de zwarte specht recreatief gebruik plaats mag vinden dat mogelijk significante gevolgen voor deze soort kan hebben. Hieraan doet niet af dat volgens het deelonderzoek maatregelen kunnen worden genomen die voorkomen dat significante gevolgen ontstaan. Bij het beoordelen of sprake kan zijn van significante gevolgen gaat het er immers om te bezien of het plan als zodanig, zonder eventueel te nemen mitigerende maatregelen, niet leidt tot significante gevolgen. Nu niet is uitgesloten dat het plan als zodanig significante gevolgen heeft, was de raad verplicht voor het plan een passende beoordeling te maken.

2.5.8. Nu de raad verplicht was voor het plan een passende beoordeling te maken, was de raad op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer tevens verplicht een MER voor plannen te maken. Dit heeft de raad niet onderkend. De raad heeft zich niet slechts mogen baseren op de m.e.r.-beoordeling die het college in het kader van het inrichtingsplan heeft uitgevoerd, omdat de m.e.r.-beoordelingsprocedure met minder procedurele waarborgen is omkleed dan de m.e.r.-procedure voor plannen, terwijl voorts aan een MER voor plannen andere inhoudelijke eisen worden gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 in zaak nr. [201003801/1/R2](#)). Het betoog slaagt.

Conclusie

2.6. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

2.7. In hetgeen De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.13, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. De beroepen zijn gegrond, zodat de bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Hetgeen De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo voor het overige hebben aangevoerd, behoeft geen bespreking meer.

2.8. De raad dient ten aanzien van De Woudreus en Dorpsbelangen Dwingeloo op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting de Woudreus en de vereniging Vereniging Dorpsbelangen Dwingeloo gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westerveld van 21 september 2010 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Inrichtingsplan Dwingelderveld" en het besluit van 20 september 2011 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Inrichtingsplan Dwingelderveld";

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Westerveld tot vergoeding van bij de stichting Stichting de Woudreus en de vereniging Vereniging Dorpsbelangen Dwingeloo in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 50,72 (zegge: vijftig euro en tweeënzeventig cent), met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. gelast dat de raad van de gemeente Westerveld aan de stichting Stichting de Woudreus en de vereniging Vereniging Dorpsbelangen Dwingeloo het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. M.A.A. Mondt-Schouten, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van staat.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Klein Nulent
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 juli 2012

218-717.
