

NOOT

Centraal in de hiervoor samengevatte uitspraak staat de vraag of in het onderhavige geval sprake is van "schieten" als bedoeld in bijlage I, categorie 17. De tekst van deze categorie luidt als volgt: "Inrichtingen waar met vuurwapens wordt geschoten of met ontvlambare of ontplofbare voorwerpen wordt geworpen." Deze tekst geeft de Afdeling de ruimte om het bij de beantwoording van de vraag van belang te achten dat bij het schieten sprake is van het gebruik van vuurwapens, niet of bij het schieten sprake is van het vrijkomen van projectielen. Daarbij laat de Afdeling zich leiden door de vaststelling dat de milieugevolgen van het schieten met losse flodders overeen komen met die van het schieten met projectielen.

Met deze uitspraak verlaat de Afdeling het standpunt dat eerder is ingenomen door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak (3 oktober 2000, nr. 200001006/1; StAB 00-113). Deze was van mening dat het schieten met losse flodders, aangezien geen projectiel vrijkomt, niet kan worden aangemerkt als het schieten met vuurwapens in de zin van categorie 17.

Zigehorn

Milieueffectrapportage

75

M.e.r.-plicht voor Nationaal Hunebedden Informatiecentrum – Borger

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

2 april 2003, nr. 200201189/1

(dr. Dolman en mrs. Vis en Hennekens)

Noot Pieters

M.e.r.-plicht. Nieuwbouw recreatieve of toeristische voorziening. Bezoekersaantallen. Hunebed. Informatiecentrum. Drempelwaarde.

[Richtlijn 85/337/EEG; categorie 10.1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het gewijzigde Besluit milieueffectrapportage 1994; Wm art. 7.2, lid 1; Gewijzigde Besluit m.e.r. 1994, art. 2 lid 1; Wm art. 7.4, lid 1 Gewijzigde Besluit m.e.r. 1994, art. 2 lid 2]

De gemeenteraad van Borger-Odoorn heeft op 28 juni 2001 het bestemmingsplan "Nationaal Hunebedden Informatiecentrum" vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten van Drenthe heeft op 22 januari 2002 beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voorziet onder meer in nieuwbouw van het, nabij het grootste hunebed van Nederland gelegen, Nationaal Hunebedden Informatiecentrum (NHI) en de aanleg van een prehistorische tuin. Appellanten voeren in beroep aan dat verweerder het bestemmingsplan ten onrechte heeft goedgekeurd aangezien bij de voorbereiding geen milieueffectrapport (MER) is gemaakt, dan wel is beoordeeld of een dergelijk rapport gemaakt dient te worden. Zij stellen dat jaarlijks 500.000 dan wel 250.000 bezoekers aan het NHI kunnen worden verwacht.

Appellanten zijn bovendien van mening dat de Richtlijn 85/337/EEG, nu deze geen drempelwaarden noemt, op onjuiste wijze is geïmplementeerd in de categorieën 10.1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994.

Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze reden in strijd met het recht te achten. Hij wijst erop dat het aantal bezoekers aan het hunebed in de jaren 1996–1999 jaarlijks ongeveer 70.000 bedraagt, waarvan ongeveer 33.000 bezoekers ook

een bezoek brengen aan het huidige NHI. In de haalbaarheidsstudie wordt uitgegaan van een gewenst bezoekersaantal van 75.000 voor het nieuwe NHI, waarbij op termijn een bezoekersaantal van 100.000 per jaar wordt verwacht. Verweerder wijst er voorts op dat geen van de overige musea in Drenthe een bezoekersaantal van 250.000 heeft.

De Afdeling is van oordeel dat hetgeen het plan mogelijk maakt, is aan te merken als een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994. Voor de vraag of bij de planvoorbereiding de milieu-effectrapportage diende te worden gevolgd, moet worden bepaald wat redelijkerwijze het maximaal aantal bezoekers in het kader van dat plan is dat kan worden verwacht. Mede gelet op de in de haalbaarheidsstudies nader toegelichte bezoekersaantallen en het overige museumbezoek in Drenthe, welke aantallen aanzienlijk lager zijn dan de drempelwaarden in het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan een bezoekersaantal mogelijk maakt dat deze drempelwaarden overschrijdt. Daarbij overweegt zij voorts dat appellanten hun stelling dat de drempelwaarden zullen worden overschreden, niet hebben onderbouwd.

Wat betreft het beroep op de onjuiste implementatie van de Richtlijn overweegt de Afdeling dat lidstaten ingevolge de Richtlijn drempelwaarden of criteria kunnen vaststellen ten aanzien van de vraag of de in Bijlage II van de Richtlijn genoemde projecten aan een milieu-effectbeoordeling dienen te worden onderworpen. Ten aanzien van de thans aan de orde zijnde in het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 neergelegde drempelwaarden is de Afdeling niet gebleken dat deze een zodanige hoogte hebben dat in de praktijk alle projecten inzake recreatie en toerisme bij voorbaat aan de verplichting tot milieu-effectbeoordeling worden onttrokken. Verweerder heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat bij de voorbereiding van het plan geen MER behoefte te worden gemaakt en dat evenmin diende te worden beoordeeld of dat nodig was.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], te [woonplaats],
2. de stichting "Stichting Leefbaar Noord-Oost Borger", te Borger, en anderen,
3. [appellant sub 3], te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], te [woonplaats],
6. [appellanten sub 6], te [woonplaats],

7. [appellanten sub 7], te [woonplaats],
 8. [appellanten sub 8], te [woonplaats],
 9. [appellanten sub 9], te [woonplaats],
 10. [appellante sub 10], te [woonplaats],
- en
het college van gedeputeerde staten van Drenthe, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 juni 2001 heeft de gemeenteraad van Borger-Odoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 juni 2001, vastgesteld het bestemmingsplan "Nationaal Hunebedden Informatiecentrum". Verweerder heeft bij zijn besluit van 22 januari 2002, kenmerk 6.7/2001006114, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij brief van 15 mei 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellante sub 1], de stichting "Stichting Leefbaar Noord-Oost Borger" en anderen (hierna: de stichting e.a.), [appellanten sub 8], [appellante sub 10] en het Nationaal Hunebedden Informatiecentrum (hierna: het NHI). Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2002, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook verweerder, de gemeenteraad en het NHI hebben zich doen vertegenwoordigen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet onder meer in nieuwbouw van het, nabij het grootste hunebed van Nederland gelegen, NHI en de aanleg van een prehistorische tuin.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan grotendeels goedgekeurd.

Ontvankelijkheid

2.2. De beroepsgrond van [appellante sub 1] en [appellante sub 10] inzake het niet horen van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de voorbereiding van het plan steunt niet op een bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze.

Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, onder d, en 56, tweede lid, gelezen in samenhang met de artikelen 23, eerste lid, en 27, eerste en tweede

lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten, voor zover dit beroep een grondslag heeft in een tegen het ontwerpplan bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze.

Dit is slechts anders voor zover de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, voor zover het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouding van goedkeuring, dan wel indien een belanghebbende aantoonde dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest een zienswijze in te brengen. Geen van deze omstandigheden doet zich voor. Het beroep van [appellante sub 1] en [appellante sub 10] is in zoverre dan ook niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

2.3. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) rust op verweerder de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Formele bezwaren

2.4. [Appellanten sub 7] voeren aan dat de periode tussen het einde van de terinzagelegging van het voorontwerp van het bestemmingsplan en de terinzagelegging van het ontwerpplan te kort was om de resultaten van de inspraak over het voorontwerp te beoordelen.

2.4.1. Blijkens de stukken heeft het voorontwerp van het bestemmingsplan van 28 december 2000 tot en met 24 januari 2001 ter inzage

gelegen. Op 16 januari 2001 heeft een inspraakavond plaatsgevonden. Het ontwerpplan is met ingang van 15 februari 2001 ingevolge artikel 23 van de WRO ter inzage gelegd.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de inspraakmogelijkheid daarmee dusdanig kort voor de terinzagelegging van het ontwerpplan is geëindigd, dat het gemeentebestuur onvoldoende gelegenheid heeft gehad de resultaten van de inspraak te beoordelen. Daarbij stelt de Afdeling voorts vast dat het verslag van de inspraakavond alsmede de rapportering van de gehouden inspraak in overeenstemming met artikel 12, tweede lid, aanhef en onder c, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: het Bro 1985) als bijlagen bij de plan-toelichting zijn gevoegd.

2.5. Voorts voeren [appellanten sub 7] aan dat de gedane terinzageleggingen gedeeltelijk in vakantieperiodes hebben plaatsgevonden.

2.5.1. De Afdeling overweegt dat noch de WRO noch de Awb zich tegen die handelwijze verzet. Het behoort daarbij tot de eigen verantwoordelijkheid van een ieder zich op de hoogte te stellen van publicaties inzake de tervisielegging van een (ontwerp-)bestemmingsplan en van de inhoud van dat plan.

2.6. [Appellante sub 1] en [appellante sub 10] voeren aan dat twee verschillende versies van het ontwerpbestemmingsplan in omloop zijn gebracht doordat de inspraakreactie van de stichting e.a. op het voorontwerp van het bestemmingsplan en de gemeentelijke reactie gedurende een week niet ter inzage hebben gelegen.

2.6.1. De Afdeling overweegt dat de desbetreffende stukken tot de toelichting van het plan dienen te worden gerekend en als zodanig geen deel van het plan uitmaken. Wel hadden ook deze stukken gedurende de gehele termijn van tervisielegging van het ontwerpplan ter inzage moeten worden gelegd. Niet is gebleken echter dat belanghebbenden door de handelwijze zijn benadeeld, zodat verweerder geen aanleiding heeft hoeven te zien om deze reden goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.7. [Appellanten sub 7] voeren voorts aan dat tweezijdige communicatie tijdens de gemeentelijke hoorzitting niet mogelijk is geweest.

2.7.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, onder d, van de WRO stelt de gemeenteraad degenen die hun zienswijze kenbaar hebben gemaakt, in de gelegenheid tot het geven van een nadere

mondelinge toelichting. De WRO stelt aan het horen geen specifieke vormvereisten. Niet is gebleken dat het plan in strijd met genoemd artikel is vastgesteld.

2.8. Voorts achten [appellanten sub 7] de afstand tussen het provinciaal bestuur en het NHI, mede gelet op de subsidierelatie, onvoldoende om objectief over de goedkeuring van het bestemmingsplan te kunnen beslissen.

2.8.1. De Afdeling stelt voorop dat verweerder gevolg dient te geven aan de wettelijke plicht een besluit omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan te nemen. Niet is aannemelijk gemaakt dat verweerder zich bij zijn besluitvorming niet heeft laten leiden door ruimtelijke overwegingen. Het enkele feit dat aan het NHI door onder meer het provinciaal bestuur subsidies zijn toegezegd, is op zichzelf onvoldoende reden om aan de objectiviteit van verweerder te twijfelen.

2.9. De stichting e.a., [appellant sub 5], [appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 7] voeren aan dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd aangezien gebruik is gemaakt van verouderde onderzoeken. 2.9.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan gelet hierop in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten. Hij heeft verwezen naar de te verwachten bezoekersaantallen in de haalbaarheidsstudies voor het nieuwe NHI die zijn verricht in het rapport "In het spoor van de Hunebedbouwers" en de second opinion van DHV AIB. Voorts heeft hij gebruik gemaakt van het rapport "Archeologisch themapark te Borger, toetsing haalbaarheid" van [adviesbureau] uit 1995.

2.9.2. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van het Bro 1985 verricht het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied der gemeente onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente. Deze bepaling noopt er niet toe dat voor elk bestemmingsplan steeds afzonderlijk alle te verwachten ontwikkelingen worden onderzocht. Wel brengt deze bepaling met zich dat ten behoeve van het opstellen van een bestemmingsplan voldoende kennis beschikbaar moet zijn.

Gelet op de toelichting behorend bij het plan en op de overige stukken, mocht verweerder ervan uitgaan dat de gemeenteraad over voldoende actuele kennis beschikte om tot een

goed afgewogen besluit te komen. Daarbij kon verweerder zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat het rapport van [adviesbureau] uit 1995, dat is opgesteld ten behoeve van de realisering van een archeologisch themapark, ook voor het nieuwe NHI gebruikt kan worden. Het betreft dezelfde plaats en een soortgelijke publieksaantrekkende werking gerelateerd aan de archeologische geschiedenis van het hunebed in Nederland. Niet aannemelijk is gemaakt dat het verwachte aantal bezoekers, dat in dezelfde orde van grootte als het aantal in de haalbaarheidsstudies ligt, onjuist zou zijn.

Milieu-effectrapportage

2.10. [Appellanten sub 7], [appellant sub 5], [appellante sub 1] en [appellante sub 10] voeren in beroep aan dat verweerder het bestemmingsplan ten onrechte heeft goedgekeurd aangezien bij de voorbereiding geen milieu-effectrapport (hierna te noemen: MER) is gemaakt dan wel is beoordeeld of een dergelijk rapport gemaakt dient te worden. Zij stellen dat jaarlijks 500.000 dan wel 250.000 bezoekers aan het NHI kunnen worden verwacht.

[Appellanten sub 7] zijn bovendien van mening dat de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna te noemen: de Richtlijn), nu deze geen drempelwaarden noemt, op onjuiste wijze is geïmplementeerd in de categorieën 10.1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999, Stb. 1999, 224 (hierna: het Besluit m.e.r. 1994).

2.10.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze reden in strijd met het recht te achten. Hij wijst er op dat het aantal bezoekers aan het hunebed in de jaren 1996–1999 jaarlijks ongeveer 70.000 bedraagt, waarvan ongeveer 33.000 bezoekers ook een bezoek brengen aan het huidige NHI. In de haalbaarheidsstudies wordt uitgegaan van een gewenst bezoekersaantal van 75.000 voor het nieuwe NHI, waarbij op termijn een bezoekersaantal van 100.000 per jaar wordt verwacht. In het door [adviesbureau] in 1995 opgestelde rapport wordt uitgegaan van 90.000 bezoekers aan het hunebed, waarvan 70.000 het nieuwe NHI zullen bezoeken. In 2010 wordt volgens dit rapport een bezoekersaantal voor het hunebed van 118.000 verwacht, waarvan een aantal van 92.000 ook het NHI zal bezoeken. Verweerder

wijst er voorts op dat geen van de overige musea in Drenthe een bezoekersaantal van 250.000 heeft.

2.10.2. In artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. 1994 worden als activiteiten bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven. Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wm in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. 1994 worden als activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet bepalen of een MER moet worden gemaakt, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In de onderdelen C en D van de bijlage wordt in beide gevallen in categorie 10.1, voor zover thans van belang, bepaald dat een MER dient te worden gemaakt dan wel beoordeeld dient te worden of een MER dient te worden gemaakt, in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die 500.000 respectievelijk 250.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt.

2.10.3. Het plan maakt ingevolge artikel 3 van de planvoorschriften op gronden met de bestemming "Museale voorzieningen" onder meer een hunebeddeninformatiecentrum, museumtuinen, waterpartijen, paden en additionele expositievoorzieningen, een aan de museale voorzieningen gerelateerd daghorecabedrijf en groenvoorzieningen mogelijk. Gronden met de bestemming "Bos" zijn ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften bestemd voor de opbouw, het behoud en/of het herstel van de aan de gronden eigen natuurlijke en archeologische waarden, deze laatste in de vorm van een hunebed.

De Afdeling is van oordeel dat hetgeen het plan mogelijk maakt, is aan te merken als een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in het Besluit m.e.r. 1994. Voor de vraag of bij de planvoorbereiding de milieu-effectprocedure diende te worden gevolgd, moet worden bepaald wat redelijkerwijze het maximumaantal bezoekers in het kader van dat plan is dat kan worden verwacht.

Mede gelet op de in de haalbaarheidsstudies nader toegelichte bezoekersaantallen en het

overige museumbezoek in Drenthe, welke aantallen aanzienlijk lager zijn dan de drempelwaarden in het Besluit m.e.r. 1994 ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan een bezoekersaantal mogelijk maakt dat deze drempelwaarden overschrijdt. Daarbij overweegt zij voorts dat appellanten hun stelling dat de drempelwaarden zullen worden overschreden, niet hebben onderbouwd.

Wat betreft het beroep op de onjuiste implementatie van de Richtlijn overweegt de Afdeling dat lidstaten ingevolge de Richtlijn drempelwaarden of criteria kunnen vaststellen ten aanzien van de vraag of de in bijlage II van de Richtlijn genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling dienen te worden onderworpen. Blijkens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 24 oktober 1996 (AB 1997, 133) dienen de lidstaten er daarbij voor te waken dat niet in de praktijk alle zodanige projecten bij voorbaat aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling worden onttrokken, aangezien daarmee de grenzen van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten krachtens artikel 2, eerste lid, en artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn beschikken, worden overschreden, behalve indien alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht niet een aanzienlijk milieueffect te hebben.

Ten aanzien van de thans aan de orde zijnde in het Besluit m.e.r. 1994 neergelegde drempelwaarden is de Afdeling niet gebleken dat deze een zodanige hoogte hebben dat in de praktijk alle projecten inzake recreatie en toerisme bij voorbaat aan de verplichting tot milieueffectbeoordeling worden onttrokken. Mede in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan niet geoordeeld worden dat de wetgever de drempelwaarden voor recreatie en toerisme niet heeft kunnen stellen zonder afbreuk te doen aan de doelstelling van de Richtlijn en dat het Besluit m.e.r. 1994 wat betreft deze drempelwaarden buiten de beoordelingsmarge zou zijn getreden.

Verweerder heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat bij de voorbereiding van het plan geen MER behoefde te worden gemaakt en dat evenmin diende te worden beoordeeld of dat nodig was.

Aansluiting bij bestemmingsplan "Borger Dorp"
2.11. [Appellante sub 1], [appellante sub 10],

[appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 7] komen voorts op tegen de regeling van het NHI en het hunebedterrein in een afzonderlijk bestemmingsplan. Bij opnemingsplan in het bestemmingsplan “Borger Dorp” is een betere integrale afweging van belangen mogelijk en bestaan meer waarborgen voor de archeologische waarden, aldus appellanten.

2.11.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze reden in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. Hij stelt zich met de gemeenteraad op het standpunt dat de specifieke ontwikkelingen ter plaatse regeling in het thans voorliggende bestemmingsplan rechtvaardigen. De gevolgen hiervan voor de omgeving worden hierbij bezien en ook wordt de archeologische waarde van perceel [locatie 1], waarop zich het hunebed bevindt, in dit plan voldoende beschermd, aldus verweerder.

2.11.2. De Afdeling merkt het bezwaar tegen de vaststelling van een separaat bestemmingsplan aan als bezwaar tegen de planbegrenzing. Dienaangaande stelt zij dat de gemeenteraad, gelet op de systematiek van de WRO, in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht.

De Afdeling is in dit geval niet gebleken dat de vastgestelde planbegrenzing in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het recht. Daarbij overweegt zij dat verweerder zich, gezien het specifieke karakter van het terrein van het hunebed en de voorgestane ontwikkeling inzake het NHI, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldoende aanleiding bestaat om voor dit gebied een apart bestemmingsplan op te stellen en dit niet in te passen in het bestemmingsplan “Borger Dorp”. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de bescherming van de archeologische waarde van het hunebed en de gevolgen voor de omgeving in een dergelijk specifiek plan onvoldoende kunnen worden beoordeeld.

Globaliteit van het plan en de planonderdelen

2.12. [Appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 6], [appellanten sub 9], [appellanten sub 7] en de stichting e.a. voeren voorts aan dat het plan in het algemeen alsmede op onderdelen te globaal is. Gelet op het on-

derwerp van het bestemmingsplan had volgens hen gekozen moeten worden voor een gedetailleerde en meer duidelijke regeling.

2.12.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze reden in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. Daarbij wijst hij op de beleidsvrijheid die de gemeenteraad bij het toekennen van bestemmingen toekomt.

2.12.2. In beginsel behoort het tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. Het systeem van de WRO brengt mee dat in een bestemmingsplan globale bestemmingen kunnen worden opgenomen die niet meer behoeven te worden uitgewerkt. Of een dergelijke bestemmingsregeling uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld.

De Afdeling is van oordeel dat verweerder de bestemmingsregeling voldoende rechtszeker heeft kunnen achten. De doeleindenomschrijvingen voor de bestemmingen “Museale voorzieningen” en “Bos” laten een beperkt aantal, onderling samenhangende mogelijkheden tot invulling toe en voorts bevat het plan een aantal bebouwingsvoorschriften die aangeven hoe gebouwd mag worden.

Natuur, landschap en cultuurhistorie

2.13. [Appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 6], [appellant sub 5], de stichting e.a., [appellanten sub 9], [appellanten sub 8], [appellanten sub 7] en [appellant sub 4] voeren aan dat verweerder in strijd met het mede als streekplan aan te merken Provinciaal Omgevingsplan Drenthe goedkeuring heeft verleend aan het bestemmingsplan.

De met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling leidt tot een overschrijding van de op de streekplankaart opgenomen bebouwingscontour en daarmee volgens hen tot een aantasting van de hoofdstructuur van het streekplan. Daarbij wijzen zij op de landschappelijke kwaliteit en de hoge ecologische waarde die in het streekplan aan het plangebied worden toegekend, en de ligging in een gevoelig gebied. Het NHI is hier niet inpasbaar, waarbij bovendien het bouwvlak en de bouwhoogte te groot worden geacht. Het behoud van de archeologische, landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden wordt onvoldoende gewaarborgd. Met de aanwezigheid van beschermde diersoorten wordt geen rekening gehouden.

Ook wordt met de uitbreiding van het NHI geen bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het esdorpenlandschap, maar wordt een dagattractie mogelijk gemaakt.

2.13.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze redenen in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten. Hij stemt in met de door de gemeenteraad gemaakte belangenafweging. Door de bouw van een nieuw NHI met bijbehorende voorzieningen wordt een stimulans gegeven aan de toeristische en recreatieve uitgangspunten van het streekplan. Van groot belang is volgens verweerder dat het bouwplan, gelet op de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden, in harmonie met het omringende landschap is. Van de aanwezigheid van beschermde diersoorten is hem niet gebleken. Voor de overschrijding van de contourlijn is toepassing gegeven aan de afwijkingsprocedure, zoals omschreven in deel F van het streekplan.

2.13.2. Het plangebied ligt in een gebied dat in het streekplan is aangeduid als zone III. In deze zone zijn landbouw, recreatief medegebruik en de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie gelijkwaardig. De samenhang tussen landbouwkundige, abiotische, cultuurhistorische, landschappelijke en archeologische waarden staat daarbij voorop. Niet in geding is dat het plangebied, mede gelet op de overgang naar het beekdal van het Voorste Diep, als landschappelijk waardevol is aan te merken.

In het streekplan is met contourlijnen aangegeven welke waardevolle gebieden gevrijwaard dienen te blijven van bebouwing. Veelal gaat het daarbij om gebieden met een hoge waarde uit een oogpunt van natuur, landschap en cultuurhistorie van uiteenlopende aard en verder om onder andere essen en waterwingebieden. Niet in geding is dat het bestemmingsvlak "Museale voorzieningen", waarmee de nieuwbouw voor het NHI mogelijk wordt gemaakt, gedeeltelijk buiten de contourlijn aan de noordoostzijde van Borger is gelegen. Om het plan mogelijk te maken heeft verweerder de procedure gevolgd als beschreven in deel F van het streekplan. In dat verband heeft de statencommissie Ruimte, Infrastructuur en Mobiliteit op 14 januari 2002 ingestemd met de afwijking van de contourlijn.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder in redelijkheid van de contourlijn kunnen

afwijken en de belangen van recreatie en toerisme zwaarder kunnen laten wegen. In het als zodanig niet onredelijk te achten provinciaal toeristisch-recreatief beleid wordt een groei van het aantal toeristen nagestreefd. Daarbij staat centraal kwaliteitsverbetering van het bestaande aanbod. Aan de toeristische en recreatieve uitgangspunten van het streekplan en met name de bevordering van het cultuurtoerisme wordt door de bouw van het nieuwe NHI en bijbehorende voorzieningen een stimulans gegeven. Niet is gebleken dat, gelet op het feit dat het plangebied aansluit op de bosrestanten langs de dorpsrand en de beplanting rond het hunebed, de uitbreiding van het NHI, mede gelet op de mogelijk gemaakte omvang daarvan, leidt tot een ingrijpende aantasting van de openheid van het gebied en andere aanwezige waarden, zoals het reliëf van het grootschalige, aansluitende noordelijke gebied. Evenmin is gebleken dat met de planregeling waarden van ecologie in geding zullen komen. Van belang is voorts dat, gelet op de overgang tussen het dorpsgebied en het aansluitende open landschap, de bebouwing laag wordt gehouden. Niet is gebleken dat dit bestemmingsplan hieraan niet voldoet.

Ten aanzien van de door appellanten naar voren gebrachte stelling dat het plan strijdt met de Vogel- en Habitatrichtlijn in verband met de aanwezigheid van beschermde planten- en diersoorten overweegt de Afdeling dat appellanten geen gegevens hebben overgelegd die een begin van bewijs leveren dat zich ter plaatse te beschermen planten- en diersoorten bevinden. Dat zij ter plaatse geregeld beschermde en op de rode lijst vermelde diersoorten zien acht de Afdeling hiertoe onvoldoende. Voorts is het door appellanten genoemde gebied geen te beschermen gebied als bedoeld in een van genoemde richtlijnen. Voor het overige is de Afdeling uit de stukken niet gebleken van feiten of omstandigheden die leiden tot het oordeel dat het plan een onevenredige aantasting van de in en nabij het plangebied aanwezige natuurwaarden zal opleveren.

Verkeer en leefklimaat

2.14. Alle appellanten voeren in beroep aan dat verweerder gelet op de verkeersaantrekkende werking van het NHI, die zal leiden tot een grotere verkeersstroom door de kern Borger, ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend. De wegenstructuur van deze kern is vol-

gens hen niet op een grotere verkeersintensiteit berekend. Hierdoor komt onder meer de verkeersveiligheid in het geding. Ten onrechte heeft de gemeenteraad daarbij geen uitvoering gegeven aan het rapport “Duurzaam veilig” en de zogeheten RONA-richtlijnen.

Daarbij verwachten appellanten dat de verkeersstroom en parkeeroverlast niet beperkt kunnen worden door een bij de provinciale weg N34 aan te leggen natuurtransferium aangezien de uitvoering en het alternatieve vervoer onzeker zijn. Evenmin verwachten zij een beperkend effect van de sluiting van de afvallocatie aan de Boslandenweg.

Voorts voeren appellanten aan in hun woongenot te worden aangetast vanwege onder meer een verminderd uitzicht, lawaai van motorvoertuigen en stank alsmede de negatieve gevolgen voor de laanbomen. [Appellanten sub 7] achten het besluit van verweerder in strijd met de Wet geluidhinder nu hij ten onrechte niet is uitgegaan van een reconstructie in de zin van die wet.

Wat betreft de van het NHI te ondervinden geluidsoverlast wijzen [appellanten sub 6], [appellanten sub 9], [appellant sub 5], [appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 7] op mogelijke buitenactiviteiten en het verdwijnen van afschermend groen. Daarbij achten zij de afstand tot de omliggende bebouwing te gering.

2.14.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze redenen in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten. Hij acht, gelet op de smalle wegen in de kern Borger, niet aannemelijk dat het te verwachten extra verkeer tijdens de drukke periodes in het jaar naar het NHI geleid kan worden. Er zullen dan parkeer- en verkeersproblemen ontstaan. Door te voorzien in een natuurtransferium en alternatief vervoer naar het NHI en in tijdelijke parkeergelegenheid, zolang die voorzieningen niet zijn getroffen, zullen deze problemen zich volgens verweerder niet hoeven voor te doen. Bovendien zal de Hunebedstraat-oost worden afgesloten indien de verkeersintensiteit op deze weg gedurende een bepaalde periode hoger is dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal (verder: mvt/etm).

Verweerder heeft zich wat betreft de geluidsaspecten gebaseerd op het door het bureau VKS gedane onderzoek naar de realisering van een archeologisch themapark. Voorts wijst hij op

de instelling van een snelheid van 30-km/uur en de te treffen verkeersmaatregelen bij een overschrijding van 1000 mvt/etm. Gelet op de uitkomsten van het akoestisch onderzoek, kan worden voldaan aan de maximale geluidsbelasting op de gevels van woningen van 65 dB(A) en in de woningen van 35 dB(A). Realisering van het NHI zal bovendien leiden tot minder geluid dan van een themapark kan worden verwacht aangezien bij het NHI in mindere mate buitenactiviteiten zullen plaatsvinden. Voorts wordt ruim voldaan aan de minimumafstand ingevolge de brochure *Bedrijven en milieuzonering* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot de meest nabijgelegen woning. Ook overigens zijn in het bestemmingsplan voldoende waarborgen opgenomen om te voorkomen dat de woonomgeving door het nieuwe NHI onevenredig wordt aangetast, aldus verweerder.

2.14.2. Niet in geding is dat de in het plan voorziene uitbreiding van het NHI tot een groter aantal bezoekers zal leiden. Verkeerstellingen hebben uitgewezen dat in het hoogseizoen, bij de huidige 70.000 bezoekers per jaar, sprake is van gemiddeld ongeveer 420 mvt/etm van en naar het NHI en het hunebed. De toename van het aantal bezoekers tot 118.000 zal tot gemiddeld 290 mvt/etm meer leiden, zodat het totaal aantal op ongeveer 710 mvt/etm komt. Voor de Hunebedstraat leidt dit, aldus deze verwachting, in het hoogseizoen in 2010, tezamen met de autonome mobiliteitsgroei, tot 1.720 mvt/etm voor het westelijk deel van deze straat, tot 1.390 mvt/etm voor het midden deel en tot 890 mvt/etm voor het oostelijk deel.

De breedte van de Hunebedstraat varieert per gedeelte. Uit het door het NHI ingebrachte rapport van [onderzoeksbureau] van 7 november 2002 blijkt dat de breedte van de rijbaan van de Hunebedstraat varieert van 4,30 tot 4,40 meter voor het westelijke gedeelte, van 3,95 tot 4,05 meter voor het middengedeelte en van 3,20 tot 3,30 meter voor het oostelijke gedeelte. Naast de verharding bevindt zich een in breedte variërende vrije (berm)ruimte. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat deze straat op de desbetreffende weggedeeltes de in 2010 te verwachten verkeersintensiteit niet zal kunnen verwerken dan wel dat geen maatregelen kunnen worden getroffen om het verkeersaanbod op te vangen. De Afdeling acht de komst van een natuurtransferium bij de N34 voldoende

verzekerd, terwijl het treffen van verkeers- en parkeermaatregelen niet wordt uitgesloten. In de door appellanten gestelde afwijking van het rapport “Duurzaam veilig” en de RONA-richtlijnen, wat daar ook van zij, hoefde verweerder, nu aan dit rapport en de richtlijnen geen dwingende betekenis toekomt en niet is gebleken dat een verkeersonveilige situatie zal ontstaan, geen aanleiding te zien voor een ander standpunt.

Appellanten hebben naar het oordeel van Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat met de komst van het nieuwe NHI een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet kan worden gehaald. De gemeenteraad heeft zich wat betreft de milieuzonering aangesloten bij de brochure “Bedrijven en Milieuzonering” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de brochure). Deze brochure bevat een systeem om milieubelastende en milieugevoelige activiteiten zodanig op elkaar te kunnen afstemmen dat sprake is van goede ruimtelijke ordening. Dit wordt verwezenlijkt door een bepaalde minimumafstand aan te houden tussen milieubelastende en milieugevoelige activiteiten, gesplitst naar de factoren geur, stof, geluid en gevaar. De aanbevolen afstanden zijn indicatief zodat daarvan op goede gronden kan worden afgeweken, doch indien aan de aanbevolen afstanden is voldaan, kan er, zonder tegenbewijs, van worden uitgegaan dat sprake is van goede ruimtelijke ordening en derhalve in zoverre van een goed woon- en leefklimaat.

De Afdeling deelt niet het standpunt van appellanten dat verweerder, gelet op hetgeen het plan mogelijk maakt, het NHI ten onrechte heeft aangemerkt als een categorie 1-bedrijf in de zin van de brochure op grond waarvan een minimale afstand van 10 meter tot woonbouw wordt aanbevolen. Nu de meest nabijgelegen woning zich op een afstand van 50-60 meter bevindt, acht de Afdeling niet aannemelijk dat de gestelde aantasting van het woon- en leefklimaat als gevolg van geluidsoverlast zodanig zal zijn dat verweerder hieraan uit een oogpunt van ruimtelijke ordening in redelijkheid niet heeft kunnen voorbijgaan.

Ook is niet gebleken dat de toename van het verkeer zodanig zal zijn dat dit zal leiden tot een onaanvaardbaar geluidsniveau voor hun woningen of tot een verkeersonveilige situatie op de Hunebedstraat. De Afdeling acht, mede gelet op het ter zitting verhandelde, dat in dit

geval voldoende garanties aanwezig zijn op grond waarvan aan artikel 74, tweede lid, van de Wet geluidhinder wordt voldaan, waardoor het geluidsniveau binnen aanvaardbare grenzen zal blijven.

Ten slotte overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat met het bestemmingsplan wordt voorzien in een “reconstructie” als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Het bestemmingsplan maakt immers een autonome ontwikkeling binnen het plangebied mogelijk en voorziet niet in een of meer wijzigingen op of aan een aanwezige weg.

Horecavoorziening

2.15. [Appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 7] en [appellanten sub 8] komen verder op tegen de goedkeuring van de zinsnede “daghorecabedrijf, uitsluitend in directe relatie tot de museale voorzieningen” in artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften. Zij achten de komst van een restaurant met terras ongewenst. Ook is de omvang van het horecabedrijf niet beperkt en kunnen de openingstijden niet worden gehandhaafd.

2.15.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. De openingstijden zullen in de nog af te geven gemeentelijke APV-vergunning worden opgenomen, waardoor voldoende waarborgen zijn om te voorkomen dat 's avonds horeca-activiteiten plaatsvinden.

2.15.2. In artikel 1, onder 1, van de planvoorschriften wordt onder daghorecabedrijf verstaan een bedrijf of instelling waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt, gedurende de dagperiode tot 18.00 uur. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden met de bestemming “Museale voorzieningen” onder meer bestemd voor daghorecabedrijf, uitsluitend in directe relatie tot de museale voorzieningen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder in redelijkheid kunnen instemmen met het toelaten van een daghorecavoorziening, hetgeen bij een instelling als het NHI niet ongebruikelijk moet worden geacht. Voorts behoeft, gelet op het gestelde inzake openingstijden en de vereiste relatie met de museale voorzieningen, voor een reguliere horecavoorziening niet te worden gevreesd. De handhaving van de openingstijden kan overigens, aangezien dit een kwestie van uitvoering betreft, niet in deze pro-

cedure aan de orde komen.

Parkeerterrein nabij Hunebedstraat en hoofdontsluiting

2.16. [Appellanten sub 8], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 7], [appellante sub 1] en [appellante sub 10] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de aanduiding “parkeerterrein”. Gelet op de omvang van dit terrein kunnen hier veel meer dan de op de plankaart vermelde 50 personenauto’s worden geparkeerd.

[Appellante sub 1] en [appellante sub 10] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de aanduiding “hoofdontsluiting”. Zij achten de ontsluiting, die nabij het begin van de Marslandenweg is gelegen, verkeersonveilig.

2.16.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. Wat betreft het aantal parkeerplaatsen wijst hij er op dat dit in de voorschriften en op de plankaart is vastgelegd en dat hij geen reden ziet te veronderstellen dat dit aantal niet zal worden gehandhaafd.

2.16.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden met de bestemming “Museale voorzieningen” onder meer bestemd voor parkeerterrein voor maximaal 60 personenauto’s, voor zover op de plankaart aangeduid als “parkeerterrein”. De 60 parkeerplaatsen worden volgens de op de plankaart aangegeven aantallen gerealiseerd. Op de plankaart is voor het door appellanten bestreden plangedeelte 50 als maximumaantal aangegeven. Uit de planregeling en de aanduiding “hoofdontsluiting” op de plankaart volgt voorts dat de hoofdontsluiting van het terrein zich aan de Hunebedstraat, op enige afstand van de kruising met de Marslandenweg, dient te bevinden.

Niet in geding is dat de oppervlakte van het als “parkeerterrein” aangeduide plangedeelte zodanig is dat ruimte kan worden geboden voor meer dan 50 personenauto’s. De Afdeling ziet echter geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid met dit aantal en de omvang van het plangedeelte kunnen instemmen. De bestemmingsregeling biedt de mogelijkheid nader te bezien hoe het als “parkeerterrein” aangeduide terrein ingedeeld zal worden. Het aantal parkeerplaatsen is begrensd op 50. Niet is gebleken dat niet handhavend zal worden opgetreden indien ter plaatse meer par-

keerplaatsen dan dit aantal zullen worden gerealiseerd.

Verder is niet aannemelijk gemaakt dat de hoofdontsluiting op de beoogde plaats tot een verkeersonveilige situatie zal leiden. Verweerder heeft in redelijkheid met de ligging van de hoofdontsluiting kunnen instemmen.

Toegangsweg en parkeerterrein nabij Bronnegerstraat

2.17. [Appellant sub 4], [appellant sub 3] en [appellante sub 1] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming “Museale voorzieningen”, voor zover daarmee aan de Bronnegerstraat een toegang tot het NHI mogelijk wordt gemaakt. [Appellanten sub 9] stellen dat de alhier mogelijk gemaakte parkeerplaats, die bedoeld is voor het personeel, te klein is en kan leiden tot parkeeroverlast in de Bronnegerstraat.

2.17.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Hij wijst er op dat de inrit aan de Bronnegerstraat alleen bedoeld is voor personeel en dat voldoende gewaarborgd is dat daar geen algemene ontsluiting voor het NHI ontstaat.

2.17.2. De Afdeling overweegt dat de planregeling de aanleg van een inrit aan de Bronnegerstraat niet uitsluit. De hoofdontsluiting kan hier evenwel niet worden aangelegd. Voorts kan aan deze zijde van het terrein een parkeervoorziening voor tien personenauto’s worden aangelegd. Niet gebleken is dat verweerder niet in redelijkheid met dit aantal heeft kunnen instemmen.

Bouwhoogte overige bouwwerken

2.18. [Appellanten sub 6], [appellanten sub 7] en [appellant sub 5] voeren verder aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 3, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften. Zij achten de bouwhoogte van 12 meter voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, te groot.

2.18.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft de bestreden hoogteregeling goedgekeurd.

2.18.2. Ingevolge artikel 3, tweede lid, onder b, van de planvoorschriften bedraagt de hoogte van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, op gronden met de bestemming “Museale voor-

zienen” ten hoogste 12 meter. De Afdeling ziet, gelet op de aard van het gebied, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid met deze hoogte heeft kunnen instemmen.

Aanlegvergunningstelsels

2.19. [Appellanten sub 7] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het aanlegvergunningstelsel in artikel 3, vijfde lid, van de planvoorschriften, aangezien hierin de criteria landschap en milieu niet zijn opgenomen.

2.19.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten en heeft het planonderdeel goedgekeurd.

2.19.2. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, onder a, van de planvoorschriften is een aanlegvergunning vereist voor het graven en ophogen van de gronden alsmede het aanleggen van (gesloten) oppervlakteverhardingen. Ingevolge het bepaalde onder c wordt de aanlegvergunning uitsluitend verleend indien wordt aangetoond dat geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de archeologische waarden van de gronden.

Ingevolge artikel 14 van de WRO kan bij een bestemmingsplan worden bepaald, dat het verboden is binnen een bij het plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren zonder of in afwijking van een vergunning van het college van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning), voor zover zulks noodzakelijk is:

- a. om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming;

- b. ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming als bedoeld onder a. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel volgt dat er een uitsluitend en rechtstreeks verband dient te bestaan tussen het aanlegvergunningstelsel en de te beschermen bestemming.

In artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften worden landschappelijke en milieuwaarden niet als doeleinden omschreven. Voor het opnemen van deze criteria in het aanlegvergunningstelsel bestaat dan ook geen ruimte. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre in overeenstemming is met artikel 14 van de WRO.

2.20. [Appellante sub 1], [appellante sub 10], de stichting e.a., J. Blom, W. Vink en [appel-

lant sub 5] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 4 van de planvoorschriften. Zij zijn van mening dat onvoldoende waarborgen worden geboden voor de bescherming van het hunebed en dat ten onrechte geen aanlegvergunningstelsel ter bescherming van de landschappelijke waarden in het voorschrift is opgenomen.

2.20.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. Het hunebed en het bosje eromheen worden beschermd ingevolge de Monumentenwet 1988.

2.20.2. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften zijn gronden met de bestemming “Bos” bestemd voor de opbouw, het behoud en/of het herstel van de aan de gronden eigen natuurlijke en archeologische waarden, deze laatste in de vorm van een hunebed, voor zover op de plankaart aangeduid als “hunebed”. Ingevolge het tweede artikellid zijn op de gronden geen gebouwen toegestaan en draagt de hoogte van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten hoogste twee meter.

Niet aannemelijk is gemaakt dat voor de bescherming van het hunebed en de natuurlijke waarden een verdergaande bestemmingsregeling noodzakelijk is. Het hunebed is een beschermd archeologisch monument, waartoe eveneens het gehele als “Bos” bestemde terrein behoort. Voor ingrepen geldt een vergunningplicht. Verweerder heeft in zoverre in redelijkheid met de bestemmingsregeling kunnen instemmen.

Plaatsing overige gebouwen

2.21. [Appellant sub 5], [appellanten sub 9], [appellante sub 1] en [appellante sub 10] voeren aan dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de vrijstellingsregeling voor de plaatsing van diverse gebouwen met een inhoud van maximaal 50 m³. Ten onrechte is volgens hen niet bepaald hoeveel en waar gebouwen mogen worden geplaatst, zodat de openheid van het gebied niet gewaarborgd is. Bovendien is een verband met het NHI ten onrechte niet vereist.

2.21.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft de vrijstellingsregeling goedgekeurd.

2.21.2. Ingevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de planvoorschriften kan het college van burgemeester en wethouders met ver-

lening van vrijstelling toestaan dat openbare nutsgebouwtjes, wachthuisjes ten behoeve van het openbaar vervoer, telefooncellen, gebouwtjes ten behoeve van de bediening van kunstwerken, toiletgebouwtjes en naar de aard daarmee gelijk te stellen gebouwtjes worden gebouwd, mits de inhoud per gebouwtje niet meer dan 50 m³ bedraagt. Ingevolge het tweede artikellid mag een vrijstelling niet leiden tot een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en/of bouwwerken, de verkeersveiligheid of het straat- en bebouwingsbeeld.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder in redelijkheid met deze vrijstellingsregeling kunnen instemmen. Het betreft een algemene regeling waarbij een direct verband met het NHI niet noodzakelijk hoeft te worden geacht. Voorts dient door het college van burgemeester en wethouders per geval te worden bezien of tot verlening van vrijstelling kan worden overgegaan. Niet is aannemelijk gemaakt dat niet voldoende in de belangen die ingevolge het bestemmingsplan voor bescherming in aanmerking komen, kan worden voorzien.

Locatieonderzoek

2.22. [Appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellant sub 4], [appellant sub 5], de stichting e.a., [appellanten sub 8], [appellanten sub 6], [appellanten sub 9], [appellanten sub 7] voeren voorts aan dat aan het bestemmingsplan geen juist locatieonderzoek ten grondslag is gelegd. Andere mogelijke plaatsen van vestiging van het NHI zijn in feite niet meegewogen.

2.22.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om die reden in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten. In het locatieonderzoek is de huidige plaats vergeleken met een plaats bij het nog te realiseren natuurtransferrum bij de N34. Belangrijk argument voor de huidige plaats is de aanwezigheid van het hunebed en het NHI zelf.

2.22.2. Het bestaan van alternatieven kan op zichzelf geen grond vormen voor het onthouden van goedkeuring aan het bestemmingsplan. Het karakter van de besluitvorming omtrent de goedkeuring brengt mee dat alternatieven daarbij in beginsel eerst aan de orde behoeven te komen indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het voorgestane gebruik waarop het plan ziet. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze situatie zich in dit geval niet voordoet.

Economische haalbaarheid en planschadeclaims

2.23. [Appellanten sub 8], [appellanten sub 9], de stichting e.a., [appellant sub 4], [appellante sub 1], [appellanten sub 7] betwijfelen de economische haalbaarheid van het plan en zijn van mening dat verweerder het plan om die reden ten onrechte heeft goedgekeurd. Zij stellen dat subsidies nog niet zijn toegekend en dat diverse kostenposten in de exploitatieopzet niet zijn meegenomen.

[Appellante sub 1], [appellante sub 10], [appellanten sub 6], [appellanten sub 7] en de stichting e.a. voeren aan dat in de planopzet de mogelijkheid van planschadeclaims niet is meegenomen.

2.23.1. Verweerder heeft geen reden gezien het plan om deze reden in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten. Hij acht de toekomstige exploitatie van het NHI, mede gelet op het daaromtrent van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken ingenomen standpunt, voldoende verzekerd.

2.23.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich kunnen baseren op de te verwachten bezoekersaantallen en de reeds toegekende subsidies. De toekenning van andere subsidies heeft hij voldoende verzekerd kunnen achten. Daarbij betreft de Afdeling dat in het kader van het overleg ingevolge artikel 10 van het Bro 1985 van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken, na aanvankelijke bedenkingen, bij brief van 10 april 2001 is aangegeven dat met de economische haalbaarheid van het plan kan worden ingestemd. Voorts blijkt uit de plantoelichting dat door DHV AIB onderzoek is gedaan naar de investerings- en exploitatieopzet van het nieuwe NHI en dat dit tot een positieve conclusie heeft geleid.

Wat betreft een voorziening ten behoeve van planschadevergoedingen overweegt de Afdeling dat het blijkt de Nota van Toelichting bij het Bro 1985 in de rede ligt bij het onderzoek met betrekking tot de financiële uitvoerbaarheid van het plan aan mogelijke planschade aandacht te besteden, indien de planschade op voorhand is te voorzien.

Appellanten hebben geen argumenten aangevoerd op basis waarvan moet worden aangenomen dat zich een dusdanige schade zal voordoen dat geoordeeld dient te worden dat deze ten onrechte niet in de kostenposten van de exploitatie-opzet tot uitdrukking is gebracht. Gelet op het voorgaande kan niet worden

geoordeeld dat verweerder niet in redelijkheid van de haalbaarheid van het bestemmingsplan heeft kunnen uitgaan.

Slotconclusie

2.24. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan, voor zover bestreden door appellanten, niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.25. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en [appellante sub 10] niet-ontvankelijk voor zover het het niet horen van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de voorbereiding van het plan betreft;

II. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en [appellante sub 10] voor het overige en de beroepen van de andere appellanten geheel ongegrond.

NOOT

De laatste tijd zijn er veel uitspraken afgekomen waarbij beoordeeld moest worden of er sprake is van een m.e.r.-(beoordelings)plicht voor een recreatieve of toeristische voorziening. In het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 (zoals gewijzigd in 1999) wordt deze m.e.r.-(beoordelings)plicht geregeld in categorie 10.1 van zowel onderdeel C als onderdeel D van de bijlage bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994. Daarbij stelt de Afdeling – terecht – het redelijkerwijze maximumaantal bezoekers centraal. De nieuw te bouwen accommodatie heeft een bepaalde maximumcapaciteit, welke weer gecorrigeerd mag worden met ervaringscijfers.

In deze uitspraak worden een paar zaken heel duidelijk neergezet. De huidige bezoekers-

aantallen – ervaringscijfers – blijven ver beneden de drempelwaarden van 250.000 en 500.000. En zelfs de gewenste bezoekersaantallen blijven daar nog ver onder. Tevens geven de cijfers voor Drenthe aan dat musea in die provincie geen van allen een bezoekersaantal heeft van 250.000 of meer. Kortom, het valt niet te verwachten dat er snel hele grote aantallen mensen op dit Hunebedden Informatiecentrum af zullen komen. Terecht wordt door de Afdeling geconcludeerd dat er geen sprake is van een m.e.r.(beoordelings)plicht.

De Afdeling tikt daarbij en passant nog even stevig op de vingers van de appellanten. De appellanten leverden namelijk geen onderbouwing voor hun stelling dat er sprake zou zijn van hogere bezoekersaantallen. Oftewel, zo maar wat roepen, wordt niet beloond door de Afdeling. En terecht.

De Afdeling had zelfs in deze uitspraak nog iets verder kunnen gaan. Aangezien het in deze zaak gaat om de nieuwbouw van het NHI – niet duidelijk wordt in hoeverre het gehele oude gebouw verdwijnt dan wel er een nieuwe uitbreiding aan wordt toegevoegd – is het maar de vraag of er sprake is van “aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening”.

Wanneer het eigenlijk om wijziging of uitbreiding gaat, dan kan nooit de m.e.r.-plicht in beeld zijn, maar enkel en alleen de m.e.r.-beoordelingsplicht. Tevens moet dan gekeken worden, qua bezoekersaantallen, naar de extra aantallen bezoekers die op het NHI zullen afkomen als gevolg van deze nieuwbouw. De bestaande voorziening en de daarop afkomende bezoekers moeten er altijd van afgetrokken worden. Daarmee komt het bezoekersaantal nog lager uit. Voor de conclusie is dit niet relevant, maar in andere, meer twijfelachtige zaken, kan het bepalen van de juiste bezoekersaantallen die meetellen voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht zeer relevant zijn. Tot slot is ook de wijze waarop de Afdeling omgaat met de vraag of er sprake is van correcte implementatie interessant. Is de Europese m.e.r.-richtlijn (85/337/EEG) al dan niet goed omgezet ten aanzien van de in het Besluit m.e.r. bepaalde drempelwaarden? De Afdeling doet dit punt vrij kort – maar zeer duidelijk – af. Met een verwijzing naar het bekende Kraaijeveld-arrest (C-72/95) waarin door het Europese Hof gewaarschuwd werd

dat nationale drempelwaarden er niet toe mogen leiden dat nooit een m.e.r.-plichtige activiteit de m.e.r.-procedure doorloopt. Terecht constateert en concludeert de Afdeling dat in Nederland die drempelwaarde voor recreatieve en toeristische voorzieningen niet te hoog is. Ten aanzien van deze drempelwaarde is er sprake van correcte implementatie.

Pieters

76

Baggerspecieberging – Amersfoort

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
26 maart 2003, nr. 200202762/1
(mrs. Cleton, Vis en Scholten-Hinloopen)
Noot Pieters

M.e.r.-procedurele gebreken. Kwaliteit MER en locatiekeuze.

[WRO art. 4a lid 7, art. 31a, art. 37 en art. 49;
Awb art. 1:3; Wm hoofdstuk 7]

Bij besluit van 13 september 1999 hebben provinciale staten van Utrecht de "Tweede partiële herziening van het streekplan Provincie Utrecht" vastgesteld. In paragraaf 4.4.6 van het streekplan, zoals dat luidt na de partiële herziening, is vermeld dat op grond van het Baggerbergingsplan Provincie Utrecht 1997–2001 en het locatie-milieu-effectrapport "Baggerberging Utrecht" is gekozen voor het gebied Zevenhuizen (gelegen tussen Amersfoort en Bunschoten) in de gemeente Amersfoort ten behoeve van baggerstortactiviteiten. Uit de stukken blijkt dat definitief is gekozen voor de locatie Zevenhuizen als stortlocatie voor de provincie. Naar het oordeel van de Afdeling is ten aanzien van de aanwijzing van de locatie Zevenhuizen voor baggerberging sprake van een afgewogen finale beslissing.

Appellanten stellen dat de partiële herziening op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. De Vereniging Geen Uitbreiding Stort (VGUS) voert aan dat de stukken voor de openbare hoorzitting over de aanvulling op het MER, in tegenstelling tot hetgeen de publicatie van verweerders vermeldde, niet tijdig ter inzage hebben gelegen in het stad-

huis van Amersfoort. In dit verband is verder van belang dat na afloop van de door verweerders verlangde inspraaktermijn geen nadere hoorzitting is gehouden.

Niet is gebleken dat appellante door de door haar gestelde onzorgvuldigheid in de inspraakprocedure, wat daar verder ook van zij, is geschaad in haar belangen. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is appellante voldoende gelegenheid geboden om haar bezwaren tegen de partiële herziening kenbaar te maken. Dit bezwaar treft geen doel.

VGUS voert aan dat het MER geen volledig beeld geeft van de milieueffecten aangezien bij het opstellen daarvan is uitgegaan van een minimale opslagcapaciteit van 2 miljoen m³, terwijl op grond van provinciale beleidsstukken duidelijk is dat een opslagcapaciteit van maximaal 5 miljoen m³ wordt nagestreefd. De Afdeling stelt vast dat er vanuit moet worden gegaan dat de partiële herziening de aanleg van een baggerdepot met een capaciteit van maximaal 2 miljoen m³ mogelijk maakt. Nu de maximale capaciteit van het aan te leggen baggerdepot als uitgangspunt is genomen in het MER bij het bepalen van de milieueffecten is het MER in zoverre niet gebrekkig.

Appellant voert ten aanzien van de gekozen locatie aan dat deze niet in het MER als het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) is aangewezen en dat de besluitvorming is vertroebeld door daarin, naast milieueffecten, financieel-economische aspecten te betrekken. In het bestreden besluit geven verweerders aan dat niet gekozen is voor het MMA, aangezien op de locatie Zevenhuizen de nabijheid van het bestaande afvalverwerkingsbedrijf Smink Afvalverwerking BV, de exploitatie van het baggerdepot aanzienlijk economischer kan maken. Ten aanzien van het bezwaar van appellant dat ten onrechte gewicht is toegekend aan financieel-economische aspecten, overweegt de Afdeling dat uit het opstellen van een MER niet voortvloeit dat in de daarop volgende besluitvorming slechts milieueffecten een rol kunnen spelen, dan wel dat zonder meer voor het in dat MER aangewezen MMA dient te worden gekozen. Verweerders dienen bij hun besluitvorming over de locatiekeuze voor een baggerdepot een afweging te maken van alle bij dat besluit betrokken belangen.

Gelet op al het vorenstaande hebben verweerders het voorliggende besluit op de tegen de partiële herziening ingebrachte bezwaren, voorzover door appellanten in beroep bestreden, in redelijkheid kunnen nemen.