

Milieueffectrapportage

112

Bestemmingsplan 'Circuit de Peel'
– Venray

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

21 juli 2009, nr. 200801853/1/R2

(mrs. Oosting, Borstlap, Hagen)

Noot Poortinga

Milieueffectrapportage. Alternatieven. Alternatievenonderzoek. Zorgvuldigheid. Motorcircuit. Nut en noodzaak. Geluid. Belanghebbende. Motivering. Motorcrossterrein.

[Awb art. 1:2 lid 1, 3:2 en 10:27; Wm art. 7.10 lid 1, sub b en sub e; Besluit m.e.r. 1994 Categorie 43 van onderdeel D van de bijlage]

Op 30 oktober 2007 heeft de gemeenteraad van Venray het bestemmingsplan 'Circuit de Peel' vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft het bestemmingsplan goedgekeurd op 12 februari 2008. Het plan voorziet in een juridisch planologisch kader voor het realiseren van een motorcrossterrein ten zuiden van de Bakelse dijk in Venray. Thans is binnen de gemeente een motorcrossterrein aanwezig ten noorden van de Bakelse dijk, gelegen binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

De Limburgse Milieufederatie en andere (hierna: Milieufederatie) hebben hiertegen beroep ingesteld. Milieufederatie betoogt dat de gevolgde procedure tot vaststelling en goedkeuring van het plan niet op zorgvuldige wijze is verlopen. Specifiek op het gebied van milieueffectrapportage (m.e.r.) stelt zij dat de aanvulling op het milieueffectrapport (MER) en de daarbij behorende rapporten ten onrechte niet meer ter inzage zijn gelegd voor inspraak. Dit betoog faalt, omdat de aanvulling op het MER ter inzage heeft gelegen met het vastgestelde plan en het bestreden goedkeuringsbesluit. En omdat het advies van de Commissie voor de m.e.r., waarin staat dat de essentiële informatie aanwezig is in het MER en de aanvulling, inhoudelijk niet bestreden is door de Milieufederatie.

Over de inhoud van het MER stelt de Milieufederatie dat het alternatievenonderzoek ontoereikend is. Dit had niet beperkt mogen worden tot het beschrijven van alternatieven binnen de gemeentegrens van Venray. De Afdeling stelt allereerst dat in een MER

uitsluitend alternatieven beschreven hoeven te worden die onderscheidend zijn qua milieugevolgen. Vervolgens komt zij op basis van de wetsgeschiedenis tot de conclusie dat het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak- en doelstelling van één overheidsinstantie. In onderhavig geval had de grens van het grondgebied van de gemeente niet als grens voor het afbakenen van het alternatievenonderzoek kunnen gelden. Noch uit een wettelijke bepaling, noch uit enig beleid kan namelijk worden afgeleid dat het realiseren van een motorcrossterrein specifiek een taak van de gemeente Venray is. Verder komt uit het MER naar voren dat het terrein een regionale functie vervult en zal blijven vervullen. Ook uit de opdrachtbrief van de provincie blijkt niet dat het alternatievenonderzoek beperkt kon blijven tot het grondgebied van de gemeente. Dat eerder onderzoek heeft plaatsgevonden naar andere locaties buiten de gemeentegrenzen doet hier niet aan af, omdat de conclusies die hieraan zijn verbonden zijn gebaseerd op onofficiële documenten. Door het alternatievenonderzoek zodanig te beperken, wordt niet voldaan aan het motiveringsvereiste uit art. 7.10, eerste lid, onder b, Wm. Dit klemmt te meer nu de gemeente Horst aan de Maas een evenemententerrein inclusief motorcrossterrein aan het ontwikkelen is.

Een laatste beroepsgrond over de inhoud van het MER ziet op de geluidberekeningen. Hierbij is volgens de Milieufederatie ten onrechte rekening gehouden met het gebruik van geluiddempers, terwijl niet zeker is dat deze ook zullen worden toegepast. Deze beroepsgrond slaagt. In het deskundigenbericht staat dat de metingen in het geluidrapport niet uitgaan van een worst-case situatie, omdat de metingen zijn uitgevoerd bij racevoertuigen die waren voorzien van goede dempers en geïsoleerde motorcompartimenten. In het plan noch in de verleende milieuvergunning is echter voorzien in een bepaling die verplicht dat alleen racevoertuigen met dergelijke voorzieningen op het motorcrossterrein mogen racen.

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Milieufederatie Limburg, gevestigd te Maastricht, en andere, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 februari 2008, kenmerk 2008/5136, heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Venray (hierna: de raad) bij besluit van 30 oktober 2007 vastgestelde bestemmingsplan 'Circuit de Peel' (hierna: het plan).

Tegen dit besluit hebben de stichting Stichting Milieufederatie Limburg en andere (hierna: Milieufederatie en andere) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 april 2008, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 29 april 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Milieufederatie en andere hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partij en toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met zaaknummers 200804258/1/R2 en 200805618/1/M1, ter zitting behandeld op 16 april 2009, (...; red.).

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. Ter zitting is het beroep, voor zover dit is ingesteld namens Staatsbosbeheer regio zuid, ingetrokken.

2.2. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan.

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

2.2.1. [appellant A], [appellant B] en [appellant C] wonen op een afstand van meer dan vier kilometer van het motorcrossterrein. Het is de Afdeling niet aannemelijk geworden dat ter plaatse van hun woningen gevolgen van het motorcrossterrein kunnen worden ondervonden. Het is de Afdeling voorts niet gebleken dat zij anderszins een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang hebben. Gelet hierop kunnen [appellant A], [appellant B] en [appellant C] niet worden aangemerkt

als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover het door [appellant A], [appellant B] en [appellant C] is ingesteld.

2.3. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de WRO gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kan een ieder gedurende deze termijn zienswijzen naar voren brengen bij de raad.

[appellant D], [appellant E], [appellant F] en [appellant G] hebben geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

Ingevolge de artikelen 26 en 27 van de WRO, voor zover van belang, wordt het door de raad vastgestelde bestemmingsplan voor een ieder ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn bedenkingen worden ingebracht bij het college.

[appellant G] heeft geen bedenkingen tegen het vastgestelde plan ingebracht bij het college.

Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, aanhef en onder d, en 56, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 27 van de WRO en artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college door de belanghebbende die tijdig tegen het ontwerpplan een zienswijze bij de raad naar voren heeft gebracht en tegen het vastgestelde plan tijdig bedenkingen bij het college heeft ingebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht en niet tijdig bedenkingen heeft ingebracht.

Geen van deze omstandigheden doet zich voor. Het beroep, voor zover ingesteld door [appellant D], [appellant E], [appellant F] en [appellant G] is derhalve niet-ontvankelijk.

2.4. In artikel 6:4, derde lid, van de Awb is bepaald dat het instellen van beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan, kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvan-

kelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

2.4.1. Milieufederatie en andere hebben in het beroepsschrift verklaard dat het beroep mede wordt ingesteld namens de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. Daarbij hebben zij geen stukken overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt.

Tijdens de zitting op 16 april 2009 is verzocht de gestelde vertegenwoordiging aan te tonen. Daartoe is tot en met 30 april 2009 de gelegenheid geboden. Hierbij is vermeld dat, indien dat niet binnen de gestelde termijn gebeurt, er rekening mee moet worden gehouden dat het beroep, voor zover het is ingesteld door de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Milieufederatie en andere hebben de gestelde vertegenwoordiging niet binnen de aldus gestelde termijn aangetoond. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat Milieufederatie en andere in verzuim zijn geweest.

Het beroep is, ook voor zover dit is ingesteld door vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, niet-ontvankelijk.

2.4.2. Het door Milieufederatie en andere ingestelde beroep zal hieronder, voor zover ontvankelijk, worden besproken.

Algemeen toetsingskader

2.5. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Awb, rust op het college de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het rekening te houden met de aan de raad 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 het college erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

Formele aspecten

2.6. Milieufederatie en andere betogen dat de gevolgde procedure tot vaststelling en goedkeuring van het plan niet op zorgvuldige wijze is verlopen.

In dit verband voeren zij aan dat te weinig aandacht aan de planvaststelling is besteed en dat de raad onvoldoende kennis heeft kunnen nemen van de onderliggende stukken. Ook is het voornemen om het plan vast te stellen volgens hen ten onrechte niet geagendeerd in de voorafgaande commissievergadering. Voorts voeren Milieufederatie en andere aan dat de totstandkoming van het plan grotendeels ten onrechte is gestuurd door de vaststellingsovereenkomst van 30 juni 2006 en het voornemen om het nieuwe motorcrossterrein per 1 juli 2009 in gebruik te nemen. Ook kunnen de in deze vaststellingsovereenkomst opgenomen voorwaarden niet worden nageleefd, aldus Milieufederatie en andere. Voorts betogen Milieufederatie en andere in dit verband dat de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken ten onrechte zijn uitgevoerd in opdracht van verschillende opdrachtgevers, dat het provinciaal advies omtrent het 'Natuuronderzoek MER circuit de Peel gemeente Venray' (hierna: het natuuronderzoek MER) betrekking heeft op een andere gemeente dan de gemeente Venray en dat het college ten onrechte geen eigen onderzoek heeft verricht ter beoordeling van de stukken waarop de raad de planvaststelling heeft gebaseerd. Milieufederatie en andere voeren tevens aan dat ten onrechte de aanvulling op het milieueffectrapport (hierna: het MER) en de daarbij behorende rapporten niet meer ter inzage zijn gelegd voor inspraak. Ten slotte voeren zij aan dat het bestreden besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat het college in een eerdere procedure goedkeuring aan het motorcrossterrein had onthouden en in onderhavige procedure te snel over de goedkeuring van het plan heeft beslist.

2.6.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de totstandkoming van het plan en het bestreden besluit op zorgvuldige wijze is verlopen. De door Milieufederatie en andere aangehaalde vaststellingsovereenkomst bevat slechts inspanningsverplichtingen voor de betrokken bestuursorganen, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de eisen van de WRO. Het college wijst er voorts op dat het

provinciale advies, waar Milieufederatie en andere op doelen, een algemene vuistregel voor de compensatie van het leefgebied van broedvogels bevat. Dit advies behoeft niet als bijlage bij het natuuronderzoek MER te worden opgenomen, omdat geen ontheffing krachtens de Flora- en faunawet is vereist. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: commissie m.e.r.) is een aanvulling op het MER gemaakt. Deze aanvulling behoeft niet zelfstandig ter inzage te liggen, aldus het college. Voorts stelt het college dat binnen de provincie verschillende experts werkzaam zijn die de aan een plan als het onderhavige ten grondslag liggende onderzoeken beoordelen en dat zelfstandig onderzoek door het college niet noodzakelijk was.

2.6.2. In de WRO noch enig ander wettelijk voorschrift is bepaald dat alvorens de raad een bestemmingsplan vaststelt, dit plan in een commissievergadering dient te worden besproken. Dat het, naar stellen van Milieufederatie en andere, in de gemeente Venray gebruikelijk is dat stukken voor de raadsvergadering voorafgaand aan deze vergadering worden besproken in een commissievergadering, maakt dit niet anders. Het betoog van Milieufederatie en andere faalt in zoverre. Ook het betoog van Milieufederatie en andere dat de raad onvoldoende kennis heeft kunnen nemen van de aan het plan ten grondslag liggende stukken, kan niet slagen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de raad het MER reeds op 4 juni 2007 heeft aanvaard. Dat hierna naar aanleiding van opmerkingen van de commissie m.e.r. nog enkele ondergeschikte aanvullingen hebben plaatsgevonden leidt niet tot een ander oordeel, omdat de raad voor de vaststelling van het plan ook van deze stukken kennis heeft genomen.

2.6.3. De vaststellingsovereenkomst is op 30 juni 2006 gesloten tussen de stichting Motorsportstichting de Peel, [gemachtigde], de gemeente Venray en de provincie Limburg. In deze overeenkomst, voor zover thans van belang, hebben de gemeente Venray en de provincie Limburg inspanningsverplichtingen op zich genomen tot het doen vervullen van de planologische voorwaarden om tot verplaatsing van het motorcrossterrein te kunnen overgaan. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat de raad en het college hiermee zo-

danig werden gebonden dat niet meer zorgvuldig en in vrijheid over het plan en de goedkeuring daarvan kon worden beslist. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat in de vaststellingsovereenkomst is vastgelegd, dat het in die overeenkomst bepaalde de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de raad en het college krachtens de WRO onverlet laat. Met betrekking tot de in de vaststellingsovereenkomst opgenomen voorwaarden omtrent het uitkopen van twee intensieve veehouderijen door de stichting Motorsportstichting de Peel, overweegt de Afdeling dat ter zitting onweersproken is gesteld dat beide intensieve veehouderijen uiterlijk bij de ingebruikname van het motorcrossterrein zullen worden beëindigd. In het aangevoerde ziet de Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat deze overeenkomst in zoverre aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in de gesloten vaststellingsovereenkomst geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college niet zorgvuldig en in vrijheid omtrent het plan en de goedkeuring daarvan hebben kunnen beslissen. Dat voorts het voornemen bestaat om het nieuwe motorcrossterrein per 1 juli 2009 in gebruik te nemen, maakt dit niet anders, omdat het hier slechts een voornemen betreft waarvan niet vaststaat dat dit streven zal worden gehaald. Het betoog faalt ook in zoverre.

2.6.4. Met betrekking tot het betoog van Milieufederatie en andere dat de onderzoeksrapporten ten behoeve van het motorcrossterrein zijn uitgevoerd in opdracht van verschillende opdrachtgevers, overweegt de Afdeling dat de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken alle zijn uitgevoerd in opdracht van de gemeente Venray. Nu alleen deze onderzoeken in onderhavige procedure aan de orde kunnen komen, mist het betoog van Milieufederatie en andere in zoverre feitelijke grondslag.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening 1985 rust op het gemeentebestuur de verplichting om in het kader van de voorbereiding en vaststelling van een bestemmingsplan het benodigde onderzoek te verrichten. Onder omstandigheden kan op het college de plicht rusten om aanvullend onderzoek te verrichten op basis van de door het

gemeentebestuur verstrekte gegevens. In de enkele omstandigheid dat door Milieufederatie en andere een tegenonderzoek is ingediend, behoeft het college geen aanleiding te zien om in onderhavig geval zelfstandig onderzoek te doen en heeft het college kunnen volstaan met het beoordelen van de in opdracht van de gemeente gedane onderzoeken. Het betoog van Milieufederatie en andere faalt derhalve.

Met betrekking tot het betoog van Milieufederatie en andere omtrent het provinciale advies betreffende het natuuronderzoek MER, overweegt de Afdeling dat in dit advies een algemene vuistregel voor de compensatie van het leefgebied van broedvogels is opgenomen, die, zoals ook het college heeft gesteld, in de procedure met betrekking tot het plan geen rol heeft gespeeld, nu uit onderzoek is gebleken dat geen ontheffing krachtens de Flora- en faunawet nodig is. Gelet hierop behoeft dit advies niet in de planstukken te worden opgenomen.

2.6.5. Vast staat dat het MER naar aanleiding van opmerkingen van de commissie m.e.r. is aangevuld met het rapport 'Aanvulling MER Circuit de Peel n.a.v. Toetsingsadvies Commissie m.e.r.' van 25 september 2007 (hierna: de aanvulling op het MER). Ook is komen vast te staan dat van de aanvulling op het MER niet afzonderlijk openbaar kennis is gegeven en daarover niet afzonderlijk in het kader van de m.e.r.-beoordelingsprocedure inspraak is geboden. Dit leidt echter niet tot het oordeel dat het college reeds daarom goedkeuring aan het plan had moeten onthouden. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de commissie m.e.r. ten aanzien van het MER en de aanvulling op het MER heeft geadviseerd dat de essentiële informatie in het MER en de aanvulling op het MER aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming. Dit advies heeft samen met het MER en de aanvulling op het MER ter inzage gelegen met het vastgestelde plan en het bestreden besluit en is niet door Milieufederatie en andere inhoudelijk bestreden. Gelet hierop faalt het betoog van Milieufederatie en andere.

2.6.6. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, voor zover thans van belang, wordt, indien tegen het vastgestelde plan tijdig bedenkingen zijn ingebracht, het besluit omtrent goedkeuring bekendgemaakt binnen zes maanden na afloop van de termijn van terinzagelegging, bedoeld in artikel 26 van de

WRO. Uit de WRO noch enig ander wettelijke voorschrift volgt dat het college een bepaalde periode in acht dient te nemen eer hij een besluit tot goedkeuring van een plan neemt. De enkele omstandigheid dat het college eerder in een ander bestemmingsplan, goedkeuring had onthouden aan de plandelen waarop het motorcrossterrein was voorzien, leidt niet tot een ander oordeel.

2.6.7. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de procedure tot vaststelling en goedkeuring van het plan op onzorgvuldige wijze is verlopen.

Het plan

2.7. Het doel van het plan is het bieden van een juridisch planologisch kader voor het realiseren van een motorcrossterrein ten zuiden van de Bakelsedijk in Venray. Thans is binnen de gemeente Venray een motorcrossterrein aanwezig ten noorden van de Bakelsedijk, gelegen binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

2.7.1. In het kader van het beroep van Milieufederatie en andere tegen de verleende vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor het oprichten en in werking hebben van het motorcrossterrein is door de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening een deskundigenbericht uitgebracht (zaak no. 200805618/1/M1). Dit deskundigenbericht is ook in onderhavige procedure gebruikt. Hiervan is mededeling gedaan aan partijen.

Algemene beroepsgronden

2.8. Milieufederatie en andere betogen dat niet is aangetoond dat een motorcrossterrein met daaraan verbonden lawaaiactiviteiten in de gemeente Venray noodzakelijk is en dat een motorcrossterrein en de andere activiteiten die op het terrein worden toegelaten niet in het buitengebied thuishoren. Voorts betogen zij dat het college er ten onrechte van uitgaat dat sprake is van een verplaatsing van het motorcrossterrein. Het oude motorcrossterrein is weliswaar dertig jaar in gebruik, maar is nooit gelegaliseerd. Daarom kan het college zich volgens hen niet op het standpunt stellen dat de realisering van het nieuwe motorcrossterrein een positieve bijdrage aan de Ecologische Hoofdstructuur met zich zal brengen.

2.8.1. De Afdeling overweegt dat aannemelijk

is dat in de gemeente Venray behoefte bestaat aan een motorcrossterrein. Hierbij betreft de Afdeling dat in Venray reeds ongeveer 30 jaar een motorcrossterrein aanwezig is en wordt gebruikt en dat het motorcrossterrein blijkens de stukken ook intensief voor andere maatschappelijke functies zal worden gebruikt, onder meer als oefenruimte voor nooddiensten. Voorts is van belang dat het motorcrossterrein overlast zal beperken, omdat lawaaisporten worden geconcentreerd en wildcrossen in de omliggende bosgebieden wordt teruggedrongen. Weliswaar is een motorcrossterrein niet een activiteit die verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering, welke activiteiten over het algemeen verbonden zijn met het buitengebied, maar niet kan worden ingezien dat het college in dit geval niet heeft kunnen instemmen met het realiseren van het motorcrossterrein in het buitengebied. In dit verband is van belang dat het motorcrossterrein is voorzien naast vliegbasis de Peel, waardoor geluidproducerende activiteiten worden gebundeld, en dat ter plaatse weinig geluidsgevoelige objecten zijn gelegen.

In het bestreden besluit en het verweerschrift heeft het college zich op het standpunt gesteld dat feitelijk het motorcrossterrein ruim 30 jaar ter plaatse heeft gefunctioneerd, maar dat juridisch geen sprake is van een bestaande situatie. Evenals Milieufederatie en andere stelt het college derhalve dat geen sprake is van de verplaatsing van een als zodanig bestemd motorcrossterrein. Gelet hierop mist het betoog van Milieufederatie en andere in zoverre feitelijke grondslag.

In het kader van de Flora- en faunawet heeft het college er op gewezen dat bij het bepalen van effecten in het kader van deze wet, rekening wordt gehouden met bestaande situaties, omdat deze bestaande situatie kennelijk niet heeft verhinderd – of er zelfs toe heeft bijgedragen – dat beschermde soorten zich in het gebied hebben gevestigd. Nog daargelaten de omstandigheid dat het college dit standpunt specifiek heeft ingenomen met betrekking tot de Flora- en faunawet, kan uit dit standpunt niet worden afgeleid dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat het nieuwe motorcrossterrein een positieve bijdrage aan de Ecologische Hoofdstructuur zal leveren. Gelet hierop faalt het betoog van Milieufederatie en andere ook in zoverre.

Alternatievenonderzoek in het kader van het MER

2.9. Milieufederatie en andere betogen dat het alternatievenonderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de m.e.r. ontoereikend is. Hiertoe voeren zij onder meer aan dat ten onrechte wordt gesteld dat het alternatievenonderzoek voor een locatie zich heeft uitgestrekt over meerdere gemeenten en dat ten onrechte is gekozen voor drie alternatieven binnen de gemeente Venray.

2.9.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het alternatievenonderzoek uit het jaar 2006 als basis is genomen voor het MER en verder is uitgewerkt. Uit het MER blijkt volgens het college dat de effectbepaling en -beoordeling, de maatschappelijke acceptatie en de exploitatiekosten hebben geleid tot de keuze voor de locatie aan de Bakelsdijk Zuid. Voor deze locatie zijn vervolgens nadere onderzoeken uitgevoerd en zijn varianten bestudeerd, aldus het college.

2.9.2. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, onder b en 2, van de Wet milieubeheer bevat een MER, indien dit betrekking heeft op een plan, tenminste een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

De vraag welke alternatieven in een concrete situatie redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en moet mede worden beantwoord in het licht van artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet milieubeheer. Ingevolge die bepaling moet een MER onder meer een beschrijving bevatten van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben.

Uit de genoemde bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, volgt dat in een MER uitsluitend alternatieven hoeven te worden beschreven die, wat betreft de gevolgen voor het milieu die daarvan redelijkerwijs zijn te verwachten, mogelijk tot relevante verschillen kunnen leiden.

2.9.3. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat een eenduidig antwoord op de vraag of alternatieven die buiten de taak- en doelstelling van de in eerste instantie betrokken overheids-

instantie liggen aan de orde moeten komen, niet gemakkelijk te geven is. Volgens de desbetreffende Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 1980-1981, 16814, nr. 3, pp. 40-41) zal de doelstelling die wordt nagestreefd een belangrijk aanknopingspunt zijn. De mogelijkheid bestaat dat ter realisering van de doelstelling ook alternatieven bestaan, waarover de betreffende overheidsinstantie zelf geen competentie heeft. In dat geval zal deze overheidsinstantie zich moeten afvragen of de gesuggerede alternatieven redelijkerwijs tot de realisering van de doelstelling kunnen leiden. In bevestigend geval zal deze overheidsinstantie zich moeten wenden tot die instanties die competent zijn ter zake van die in principe redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, aldus de Memorie van Toelichting. Concluderend staat in de Memorie van Toelichting dat wil de milieueffectrapportage daadwerkelijk leiden tot een uit oogpunt van het milieu aanvaardbare besluitvorming, het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak en doelstelling van één overheidsinstantie.

2.9.4. Royal Haskoning heeft in opdracht van de gemeente Venray onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot de aanleg van een motorcrossterrein dat qua aard overeenkomt met het huidige motorcrossterrein aan de Bakelsedijk. De provincie Limburg heeft de strekking van het uit te voeren onderzoek in een brief van 7 februari 2006 aan de gemeente Venray beschreven. In deze brief staat dat op basis van ruimtelijke en milieutechnische aspecten een alternatievenonderzoek uitgevoerd dient te worden naar de mogelijkheden tot de aanleg van een motorsportcircuit dat qua aard overeenkomt met het huidige motorcrossterrein aan de Bakelsedijk. Hierbij dienen volgens voornoemde brief in elk geval enkele locaties te worden betrokken die alle zijn gelegen binnen de gemeente Venray. Het onderzoek van Royal Haskoning heeft geresulteerd in het rapport 'Alternatievenonderzoek Circuit de Peel', gedateerd 4 mei 2006 (hierna: het alternatievenonderzoek).

Uit het alternatievenonderzoek komt naar voren dat dit onderzoek zich heeft beperkt tot alternatieven die zijn gelegen binnen het grondgebied van de gemeente Venray. In het alternatievenonderzoek staat dat reeds in 2003

onderzoek is gedaan naar mogelijke locaties voor een motorcrossterrein in de regio Noord- en Midden-Limburg. Een top-drie van locaties met potenties werd verkregen uit twee rapporten: de locatievergelijking voor motorcross van Grontmij uit 1995 en een interne provinciale vergelijking van locaties voor lawaaisporten uit 2003. De top drie bestond uit locaties in Venray, Horst aan de Maas en Venlo. Volgens het alternatievenonderzoek zijn deze drie locaties echter geen van alle geschikt gebleken. Vervolgens zijn in het MER drie alternatieve locaties binnen de gemeente Venray in beschouwing genomen.

2.9.5. In onderhavig geval heeft de raad in de raadsvergadering van 10 mei 2006 besloten dat de gemeente Venray binnen haar eigen grondgebied ruimte wil bieden aan het motorcrossterrein. Ter zitting is door de raad uiteengezet dat dit besluit is gebaseerd op de omstandigheid dat het motorcrossterrein reeds ongeveer 30 jaar in de gemeente Venray zonder planologische grondslag in gebruik is en dat het de taak is van de gemeente Venray om een oplossing te bieden voor deze illegale situatie. De Afdeling overweegt hieromtrent dat, mede gelet op hetgeen in 2.9.2., 2.9.3. en 2.9.4. is overwogen, de grens van het grondgebied van de gemeente in dit geval niet reeds op zichzelf als criterium kan dienen voor het afbakenen van het alternatievenonderzoek, omdat noch uit een wettelijke bepaling noch uit enig beleid kan worden afgeleid dat het realiseren van een motorcrossterrein specifiek een taak van de gemeente Venray is. Uit het MER komt naar voren dat het motorcrossterrein een regionale functie vervult en zal blijven vervullen. Voorts blijkt uit de brief van de provincie Limburg van 7 februari 2006 dat dient te worden gekeken naar mogelijkheden voor de aanleg van een motorsportcircuit dat qua aard overeenkomt met het huidige motorcrossterrein aan de Bakelsedijk. Dat in voornoemde brief eveneens wordt aangegeven dat in elk geval een aantal locaties binnen de gemeente Venray dient te worden bekeken, sluit niet reeds op zichzelf uit dat ook mogelijke alternatieven buiten de gemeente Venray voor de aanleg van een motorsportcircuit dat qua aard overeenkomt met het huidige motorcrossterrein dienen te worden onderzocht.

De omstandigheid dat in het alternatievenonderzoek staat dat in 2003 ook is gekeken naar

locaties buiten de gemeente Venray doet aan het voorgaande niet af, omdat de conclusies in het alternatievenonderzoek blijkens dit zelfde onderzoek niet zijn gebaseerd op definitieve rapporten of bestuurlijke besluiten, maar slechts op persberichten, een ongetekende en ongedateerde brief van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas en een verslag van een bestuurlijk overleg. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee niet voldaan aan het motiveringsvereiste in artikel 7.10, eerste lid, onder b en 2, van de Wet milieubeheer. Dit klemte te meer nu door Milieufederatie en andere onweersproken is gesteld dat de gemeente Horst aan de Maas thans een evenemententerrein, inclusief motorcrossterrein, aan het ontwikkelen is.

Geluid

2.10. Milieufederatie en andere betogen dat het onderzoek naar de geluidsbelasting is gebaseerd op verkeerde uitgangspunten. In dit verband voeren zij onder meer aan dat de bronbepaling van de geluidsbelasting en de daaruit afgeleide geluidscontouren onjuist zijn. Ten onrechte wordt volgens hen in de berekeningen rekening gehouden met het gebruik van geluiddempers, terwijl niet zeker is dat deze ook zullen worden toegepast.

2.10.1. Het college heeft zich, voor zover thans van belang, op het standpunt gesteld dat krachtens artikel 40 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) een geluidszone is vastgesteld, waarbinnen geen woningen of andere geluidsgevoelige objecten zijn gelegen. De bronsterkte van voertuigen is volgens het college gemeten in representatieve omstandigheden.

2.10.2. In het kader van het MER heeft Royal Haskoning in opdracht van de gemeente Venray onderzoek gedaan naar de geluidsbelasting vanwege het motorcrossterrein. Dit heeft geresulteerd in het rapport "Akoestisch onderzoek Geluidimmissie vanwege Circuit De Peel" van 31 mei 2007 (hierna: het geluidrapport). In het geluidrapport staat dat Royal Haskoning op 16 maart 2007 geluidmetingen heeft verricht aan verschillende typen raceauto's op het motorcrossterrein. Alle raceauto's in de geluidmetingen beschikten over een uitlaatdemper. Op basis van deze geluidmetingen is in het plan een geluidzone vastgesteld waarbuiten de

geluidsbelasting de 50 dB(A) niet mag overschrijden.

2.10.3. In het deskundigenbericht staat dat de metingen in het geluidrapport niet uitgaan van een worst-case situatie, omdat de metingen zijn uitgevoerd bij racevoertuigen die waren voorzien van goede dempers en geïsoleerde motorcompartimenten. Volgens het deskundigenbericht leiden deze geluiddempende maatregelen tot een reductie van 8 tot 9 dB(A) ten opzichte van conventionele racevoertuigen. In het plan noch in de verleende milieuvergunning is echter voorzien in een bepaling die verplicht dat alleen racevoertuigen op het motorcrossterrein mogen racen zoals die waarmee is gerekend in het geluidrapport. Gelet hierop heeft het college, nu de raad bij de vaststelling van het plan het aspect geluidhinder niet op juiste wijze bij zijn besluitvorming heeft betrokken, niet in redelijkheid het plan deel met de bestemming "Circuitterrein" aanvaardbaar kunnen achten.

Conclusie

2.11. Het beroep is niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D], [appellant E], [appellant F], [appellant G] en de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland.

De conclusie is dat hetgeen Milieufederatie en andere, voor zover ontvankelijk, hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder b en 2, van de Wet milieubeheer en artikel 3:2 van de Awb. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft het college gehandeld in strijd met deze artikelen in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden van Milieufederatie en andere geen bespreking meer.

Voorts ziet de Afdeling aanleiding om in dit geval tevens zelfvoorzienend goedkeuring te onthouden aan het plan.

Proceskosten

2.12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D], [appellant E], [appellant F], [appellant G] en de vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland;

II. verklaart het beroep gegrond, voor zover het is ingesteld door andere dan onder I genoemd;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 12 februari 2008, kenmerk 2008/5136;

IV. onthoudt goedkeuring aan het plan;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 12 februari 2008, kenmerk 2008/5136;

(red.)

NOOT

Dit is een zeer opvallende uitspraak over milieueffectrapportage (m.e.r.). Er worden drie m.e.r.-onderwerpen behandeld, waarbij de overwegingen met betrekking tot het alternatievenonderzoek het meest in het oog springen. Deze zijn besproken in het artikel in deze uitgave van «JM». In deze annotatie behandel ik achtereenvolgens de twee andere m.e.r.-onderwerpen: de ter inzage legging van een aanvulling op een milieueffectrapport (MER) en de geluidsberekeningen in het MER.

De Milieufederatie heeft betoogd dat de gevolgte procedure tot vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan, dat voorziet in de realisatie van een motorcrossterrein in de gemeente Venray, niet op zorgvuldige wijze is verlopen. Onder andere omdat de aanvulling op het MER en de bijbehorende rapporten niet meer ter inzage zijn gelegd voor inspraak. De aanvulling heeft inderdaad niet afzonderlijk ter inzage gelegen. De Afdeling Bestuursrechtspraak overweegt echter dat de provincie om deze reden geen goedkeuring aan het bestemmingsplan had hoeven te onthouden. De Afdeling acht hierbij van belang dat de Commissie m.e.r. heeft geoordeeld dat de essentiële informatie aanwezig is in het MER en de aanvulling daarop om het milieubelang een volwaardige

rol te laten spelen in de besluitvorming. Dit advies heeft samen met het MER, de aanvulling daarop, het vastgestelde plan en het goedkeuringsbesluit ter inzage gelegen en het advies is inhoudelijk niet bestreden door de Milieufederatie.

Er bestaat geen wettelijke regeling over de wijze waarop procedureel omgegaan moet worden met aanvullingen op MER'en. De aanvulling is een buitenwettelijk instrument dat in de praktijk is ontstaan om er voor te zorgen dat onvoldoende MER'en alsnog voldoende inhoud bevatten. Vaak worden aanvullingen geschreven naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie m.e.r. of om een reeds bestaand (verouderd) MER te actualiseren. In de jaren negentig heeft in de Tweede Kamer een discussie plaatsgevonden of een wettelijke regeling over aanvullingen wenselijk zou zijn. Dit werd echter niet noodzakelijk geacht en bovendien juridisch te complex. Door onder andere provincies werd aangegeven dat de flexibele praktijk op zichzelf goed voldoet. (Kamerstukken II, 1992-1993, 22608, nr. 11, p. 2-5). Wel is in 1995 het 'Richtsnoer aanvulling op een milieu-effectrapport' opgesteld als handreiking hoe in de praktijk op een zorgvuldige wijze met de aanvulling kan worden omgegaan. Dit Richtsnoer is niet juridisch bindend. In het Richtsnoer staat (p. 3): 'Gelet op de inhoudelijke relatie tussen de aanvulling en het milieu-effectrapport, dienen ook de procedurele waarborgen van de milieu-effectrapportage in acht te worden genomen, zoals beoordeling door het bevoegd gezag van de aanvulling, openbaarmaking, inspraak en advisering.' In het procedureoverzicht van het Richtsnoer is een aparte stap opgenomen voor de bekendmaking en terinzagelegging door het bevoegd gezag en voor de inspraak en advisering over de aanvulling. In het geval van bestemmingsplan 'Circuit de Peel' is dit Richtsnoer niet gevolgd. Het Richtsnoer is geen onderwerp in de uitspraak. In bepaalde gevallen kan het mijns inziens aanbevelenswaardig zijn om het Richtsnoer te volgen. Ik denk bijvoorbeeld aan een aanvulling op een zeer wezenlijk onderdeel van het MER en/of een aanvulling over een milieuaspect of onderdeel van het plan dat maatschappelijk gevoelig ligt. Een afzonderlijke terinzagelegging van een aanvulling kost het bevoegd gezag natuurlijk tijd, maar kan voor zowel de burger als het bevoegd gezag ook voordelen heb-

ben. Indien de aanvulling pas ter inzage wordt gelegd bij het vastgestelde plan of het genomen besluit, dient een burger direct in beroep te gaan als hij het niet eens is met de inhoud van de aanvulling. Dit is een grotere stap dan het indienen van een zienswijze. Bovendien staat beroep alleen open voor belanghebbenden, terwijl zienswijzen binnen de m.e.r.-procedure door een ieder ingediend mogen worden. Bovendien kan een aparte terinzagelegging voordelen hebben voor het bevoegd gezag. Een zienswijze op een zorgvuldige wijze meenemen in de besluitvorming kost minder tijd dan een beroepsprocedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. Om tijd te besparen, kan ik me voorstellen dat het bevoegd gezag, afhankelijk van de aanvulling, een kortere inspraaktermijn hanteert voor de aanvulling dan de voor m.e.r. gebruikelijke zes weken.

De Afdeling geeft niet expliciet aan waarom het (inhoudelijke) advies van de Commissie m.e.r., waarin de Commissie aangeeft dat de essentiële informatie aanwezig is in het MER en de aanvulling, van belang is voor de vraag of de procedure zorgvuldig is doorlopen. Ik denk dat de Afdeling erop doelt dat de Milieufederatie niet in haar belangen is geschaad door de gevolgde procedure. Indien de aanvulling wel afzonderlijk ter inzage gelegd zou zijn, zou de Milieufederatie geen zienswijze hebben ingediend, omdat zij de aanvulling inhoudelijk niet bestrijdt. Dit roept de vraag op hoe de Afdeling over de gevolgde procedure had geoordeeld als het advies van de Commissie niet positief was geweest.

De uitspraak is wat betreft de terinzagelegging van een aanvulling in lijn met eerdere uitspraken. Zie bijvoorbeeld uitspraak ABRvS 2 januari 2008, nr. 200703637/1 over een windturbinepark in de Koegorspolder te Terneuzen/Sluiskil-Oost. Door het college van burgemeester en wethouders werd in dat geval gesteld dat de procedure uit het Richtsnoer niet helemaal gevolgd was, maar dat appellant hierdoor niet in zijn belangen is geschaad. De Afdeling oordeelde dat het terecht was dat de rechtbank het besluit in stand had gelaten. Ook hier achtte zij het van belang dat er een positief toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. lag, dat niet was bestreden door appellant.

Vervolgens de geluidsberekeningen in het MER. Voor deze berekeningen zijn metingen gebruikt die zijn uitgevoerd bij motorvoertui-

gen die voorzien waren van geluiddempers en geïsoleerde motorcompartimenten. In het bestemmingsplan noch in de milieuvergunning is echter een bepaling opgenomen waarin deze mitigerende geluidsmaatregelen zijn voorgeschreven. Derhalve had in de geluidsberekeningen uitgegaan moeten worden van de worst-case situatie. Dit is een terecht oordeel en in lijn met eerdere jurisprudentie: je moet in het m.e.r.-onderzoek uitgaan van hetgeen maximaal mogelijk wordt gemaakt in het plan of de vergunning (o.a. Stadsbroek te Assen, ABRvS 6 maart 2002, 200100774/1).

Voor de volledigheid maak ik in deze annotatie vermelding van de uitspraak over de partiële herziening van het bestemmingsplan 'Circuit de Peel' (ABRvS 21 juli 2009, 200804258/1/R2), welke op dezelfde dag is gedaan als de hierboven behandelde uitspraak. Aangezien de Afdeling het goedkeuringsbesluit in de hierboven behandelde uitspraak heeft vernietigd en zelfvoorzienend goedkeuring heeft onthouden aan het plan, behoeft het beroep over de partiële herziening geen bespreking, aldus de Afdeling.

Poortinga