

dat een nieuwe alternatievenvergelijking uitgevoerd moet worden, is er mijns inziens sprake van een aanmerkelijke wijziging in de omstandigheden. In dat geval moet het onderzoek inclusief de nieuwe alternatievenvergelijking worden gezien als aanvullend MER met de bijbehorende procedurele en inhoudelijke vereisten.

Ik wil ook ingaan op de onlosmakelijke samenhang tussen de Tweede Coentunnel en de aanleg van de Westrandweg. De minister heeft deze samenhang erkend en heeft aangegeven dat met de uitvoering van de Tweede Coentunnel pas wordt begonnen als over de aanleg van de Westrandweg planologische zekerheid bestaat. Of er één Tracébesluit genomen had moeten worden of een gecoördineerde procedure doorlopen is niet direct relevant voor m.e.r. Maar het is mijns inziens wel relevant voor m.e.r. dat de Afdeling opmerkt dat zij het van belang acht dat de samenhang nadrukkelijk is onderkend en dat hiermee rekening is gehouden in de onderzoeken. Hieraan voegt zij toe dat hier terecht rekening mee is gehouden nu ten tijde van het vaststellen van het Tracébesluit reeds concrete ruimtelijke besluitvorming over de Westrandweg had plaatsgevonden. Of met 'de onderzoeken' ook het MER wordt bedoeld, wordt niet expliciet gemaakt. Maar het ligt voor de hand om te concluderen dat in deze uitspraak (nogmaals) wordt benadrukt dat het van belang is om in een MER de milieueffecten van een project in cumulatie met milieueffecten van andere projecten te bekijken. In ieder geval als over deze projecten concrete ruimtelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Poortinga

15

Bestemmingplan "Ter Nieuburch" – Rijswijk

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
24 december 2008, nr. 200708283/1,
LJN: BG8267
(mrs. Bartel, Mondt-Schouten, Vermeulen)
Noot Poortinga

Recreatieve voorzieningen. Drempelwaarde. Samenhang voorzieningen. Planontwikkeling. Milieueffectrapportage. M.e.r.-beoordelingsplicht.

[Wm art. 7.2 lid 1 onder b, 7.8a t/m 7.8e; Besluit m.e.r. categorie D10.1 en categorie D11.2]

Het bestemmingsplan "Ter Nieuburch" van de gemeente Rijswijk voorziet in de bouw van twee woontorens, een bioscoop, een grand café en expositie- en culturele ruimten in een gebied met het voormalige gemeentehuis en de bestaande schouwburg. In beroep wordt onder meer aangevoerd dat voor het plan de procedure van m.e.r.-beoordeling doorlopen had moeten worden. Volgens appellanten trekt alleen de bioscoop al meer dan 250.000 bezoekers, waarmee de drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplicht voor recreatieve voorzieningen (categorie D10.1) wordt overschreden. Daarnaast hadden volgens appellanten ook bezoekers van de (bestaande) schouwburg en van de overige (geplande) recreatieve voorzieningen meegenomen moeten worden bij de vraag of een m.e.r.-beoordeling plaats had moeten vinden.

Volgens verweerder blijft het aantal bezoekers van de bioscoop onder de drempelwaarde. Voor de rest gaat het om zodanig geringe recreatieve mogelijkheden dat de bezoekersaantallen daarvan niet meegerekend hoeven te worden, aldus verweerder.

De Afdeling stelt dat de bestaande schouwburg niet verandert, dus dat de bezoekers van de schouwburg niet meegenomen hoeven te worden bij de vraag of de drempelwaarde wordt overschreden. Verder stelt de Afdeling vast dat verweerder in redelijkheid tot de conclusie is gekomen dat het aantal bezoekers van de bioscoop ongeveer 208.000 zal zijn. Wel is de Afdeling het met appellanten eens dat tussen de bioscoop en de andere recreatieve functies, waaronder het grand café, een dusdanige samenhang bestaat, dat deze functies als één activiteit

moeten worden gezien bij het bepalen van het wel of niet voldoen aan de m.e.r.-beoordelingsplichtige drempelwaarde. Daarbij merkt de Afdeling op dat een brutovloeroppervlakte van 3000 m² met maatschappelijke voorzieningen mogelijk wordt gemaakt, wat totaal ingevuld kan worden met recreatieve voorzieningen. Dit is een groter oppervlakte dan voor de bioscoop is gereserveerd. Er is dus geen sprake van geringe voorzieningen zoals verder heeft betoogd, voor zover dit al een rol zou spelen in de beoordeling. Aangezien de bezoekers aan de overige recreatieve voorzieningen niet zijn meegenomen in de overweging, is de Afdeling van oordeel dat het besluit omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het goedkeuringsbesluit wordt vernietigd.

Uitspraak in het geding tussen:
appellanten,
en
het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2007, kenmerk PZH-2007-480145, heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Rijswijk (hierna: de raad) bij besluit van 27 maart 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Ter Nieuburch". Tegen dit besluit hebben [appellant A], de vereniging Historische Vereniging Rijswijk en anderen (hierna: [appellant A] en andere) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 januari 2008, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de raad een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: het deskundigenbericht). [appellant A] en andere en het college van burgemeester en wethouders van Rijswijk (hierna: het college van burgemeester en wethouders) hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant A] en andere en het college van burgemeester en wethouders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 november 2008 (...; red.).

2. Overwegingen Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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 hij 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 er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

Planbeschrijving

2.2. Het plan voorziet in een juridisch-plano-logische regeling voor de bouw van twee woontorens, een bioscoop, een grand café en expositie- en culturele ruimten in een gebied met het voormalige gemeentehuis en de bestaande schouwburg ten zuidwesten van het centrum van Rijswijk.

Het beroep

2.3. [appellant A] en andere stellen in beroep dat het college om verschillende redenen ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de mogelijkheden voor de bouw van de woontorens en de bioscoop.

Beoordelingsplicht milieueffectrapportage

2.4. [appellant A] en andere voeren allereerst aan dat voor de met het plan voorziene recreatieve voorzieningen toepassing had moeten worden gegeven aan de beoordelingsplicht inzake milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.-beoordelingsplicht). Zij baseren dit op de verwachting dat de bioscoop ongeveer 300 bezoekers per stoel per jaar zal trekken en daarmee met 900 stoelen meer dan 250.000 bezoekers per jaar. Daarnaast is volgens hen in het kader van de toepassing van de m.e.r.-beoordelingsplicht ook het aantal bezoekers van de schouwburg en de overige recreatieve voorzieningen van belang.

2.5. Het college acht het plan niet m.e.r.-beoordelingsplichtig. Voor de beoordeling van het bezoekersaantal dient volgens hem uitsluitend de nieuw te vestigen bioscoop te worden bezien. Voor het overige voorziet het plan volgens hem niet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van een recreatieve of toeristische voorziening.

2.6. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.8b of 7.8d moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.27, derde lid, neemt het bevoegd gezag een beslissing omtrent een krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, aangewezen activiteit, en ten aanzien waarvan geen provinciale verordening krachtens artikel 7.6, eerste lid, van toepassing is, niet dan nadat toepassing is gegeven aan de artikelen 7.8a tot en met 7.8d.

2.6.1. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r.) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wm aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage, voor zover hier van belang en zoals dit voorschrift ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan luidde, is de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8e van de Wm van toepassing op de vaststelling van een plan als bedoeld in artikel 10 van de WRO dat voorziet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van één of meer recreatieve of toeristische voorzieningen in gevallen waarin die activiteit betrekking heeft op 250.000 bezoekers of meer per jaar.

2.6.2. Op de plankaart kunnen verschillende

plandelen worden onderscheiden, waaronder het plandeel met de bestemming “Gemengde doeleinden (GD)” en het plandeel met de bestemming “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)”.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, zijn de op de plankaart voor “Gemengde doeleinden (GD)” aangewezen gronden bestemd voor:

a. wonen, gestapeld, op de tweede bouwlaag en hoger gelegen bouwlagen tot een maximumaantal van 220 woonappartementen [...];

b. maatschappelijke voorzieningen op de eerste bouwlaag (begane grond) tot een maximumbrutovloeroppervlakte van 3.000 m² waarvan maximaal 300 m² ten behoeve van dienstverlening en kleinschalige detailhandel gerealiseerd mag worden en ter plaatse van de aanduiding “uitkregend bouwdeel toegestaan” ten behoeve van horecavoorzieningen zoals vermeld onder 1a, 1b en 1c, eerste gedachtestreepje, en recreatieve voorzieningen maximaal 200 m² gerealiseerd mag worden, voor zover deze oppervlakte aan maatschappelijke voorzieningen niet is gerealiseerd binnen de bestemming “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)”.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, voor zover hier van belang, zijn de op de plankaart voor “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)” aangewezen gronden bestemd voor:

a. een bioscoop tot een maximumbrutovloeroppervlakte van 2.400 m²;

b. maatschappelijke voorzieningen tot een maximumbrutovloeroppervlakte van 3.000 m² waarvan maximaal 300 m² ten behoeve van dienstverlening en detailhandel, voor zover deze oppervlakte aan maatschappelijke voorzieningen niet is gerealiseerd binnen de bestemming “Gemengde doeleinden (GD)”.

Ingevolge artikel 1, onder achttien, wordt verstaan onder maatschappelijke voorzieningen: sociaal-medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, recreatieve voorzieningen, horecavoorzieningen zoals vermeld onder 1a, 1b en 1c, eerste gedachtestreepje in de bij de voorschriften behorende bijlage Staat van Horecactiviteiten, als ook ondergeschikte detailhandel ten dienste van deze voorzieningen.

2.6.3. Ten behoeve van het plandeel met de bestemming “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)” is, nog afgezien van een overbouwings-

mogelijkheid ter grootte van ongeveer 285 m², voorzien in een bouwvlak met een oppervlakte van ongeveer 2.700 m². Het bouwvlak kan geheel worden bebouwd. De maximale bouwhoogte bedraagt zeventien meter. De oppervlakte van het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)" komt overeen met die van het plandeel met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)".

2.7. Voor zover [appellant A] en andere hebben aangevoerd dat de bestaande schouwburg moet worden betrokken bij de beoordeling of de in categorie 10.1 van onderdeel D van de bijlage van het Besluit m.e.r. opgenomen drempelwaarde wordt overschreden, overweegt de Afdeling dat blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting de directe omgeving van de bestaande schouwburg zal worden heringericht en dat ten behoeve van de aanleg van de toegang tot de ondergrondse parkeer-garage van de woontorens ongeveer 25 parkeerplaatsen van het schouwburgetrein dienen te worden opgeheven. Nu de schouwburg zelf echter niet zal veranderen en deze in het plan als zodanig is bestemd, ziet de Afdeling in het enkele opheffen van een aantal bestaande parkeerplaatsen geen aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft de schouwburg, voorziet in de aanleg, wijziging of uitbreiding van een recreatieve voorziening als bedoeld in het Besluit m.e.r.. Het bezoekersaantal van de schouwburg dient derhalve buiten beschouwing te blijven bij de vraag of het plan m.e.r.-beoordelingsplichtig is.

2.7.1. Het plandeel met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" maakt een bioscoop mogelijk met een maximumbruto vloeroppervlakte van 2.400 m². In de plan-toelichting is vermeld en niet in geschil is dat bij een dergelijke oppervlakte een bioscoop kan worden gerealiseerd met een capaciteit van 900 stoelen. Blijkens het bestreden besluit is bij de toekomstige bioscoopexploitant navraag gedaan naar het verwachte aantal bezoekers per jaar. Deze heeft aangegeven uit te gaan van een bioscoop met 750 stoelen en 173.550 bezoekers per jaar. Het college heeft deze gegevens doorgerekend voor het geval een bioscoop met 900 stoelen wordt gerealiseerd. Alsdan is volgens het college sprake van maximaal 208.206 (lees: 208.260) bezoekers per jaar. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt

dat ook de raad en AM Wonen zich op het standpunt stellen dat dit aantal als maximum kan worden aangehouden. Dit aantal vindt voorts bevestiging in het deskundigenbericht. In hetgeen [appellant A] en andere hebben aangevoerd, heeft het college in redelijkheid geen aanleiding behoeven te zien het door hen berekende bezoekersaantal van 270.000 redelijkerwijs haalbaar te achten. Daarbij betreft de Afdeling dat een groot aantal van de door [appellant A] en andere ter vergelijking genoemde bioscopen, waaronder verschillende megabioscopen in de grote steden, niet vergelijkbaar kan worden geacht met de Rijswijkse situatie. Voorts komt, zoals in het deskundigenbericht is aangegeven, de gemiddelde bezettingsgraad van de door [appellant A] en andere genoemde andere bioscopen op ongeveer 225 bezoekers per stoel per jaar, hetgeen bij 900 stoelen neerkomt op 202.500 bezoekers per jaar. Voorts kan betekenis worden gehecht aan de omstandigheid dat bioscopen met ongeveer 900 stoelen in Alkmaar, Oss en met name het nabij Utrecht gelegen Zeist in 2006 bezoekersaantallen trokken van ruim onder de 200.000 per jaar. Gelet op al het voorgaande heeft het college derhalve in redelijkheid van een maximaal aantal bezoekers van 208.260 kunnen uitgaan.

2.7.2. Behalve de bioscoop biedt het plandeel met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" de mogelijkheid maatschappelijke voorzieningen tot een bruto vloeroppervlakte van 3.000 m² te realiseren, voor zover deze oppervlakte aan maatschappelijke voorzieningen niet is gerealiseerd binnen het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)". Het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)" biedt andersom dezelfde mogelijkheid.

Nog daargelaten dat de voorziene expositie- en culturele ruimten naar mag worden aangenomen als recreatieve voorzieningen als bedoeld in het Besluit m.e.r. kunnen worden aangemerkt, vloeit uit artikel 1, onder achtien, van de planvoorschriften voort dat onder maatschappelijke voorzieningen tevens recreatieve voorzieningen worden verstaan. Gelet op de omvang van de bebouwingvlakken voor de bestemmingen "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" en "Gemengde doeleinden (GD)", in samenhang bezien met de maximale bouwhoogte voor het bestem-

mingsvlak “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)”, moet een volledige invulling van vorenbedoelde 3.000 m² als recreatieve voorzieningen naast de bouw van de bioscoop mogelijk worden geacht.

2.7.3. Uit de plantoelichting volgt dat de te verwezenlijken bioscoop niet op zichzelf staat maar als belangrijk onderdeel moet worden gezien van de gehele planontwikkeling. Tussen de bioscoop en de andere recreatieve functies, waaronder ook een grand café, die mogelijk worden gemaakt op de gronden met beide hiervoor bedoelde bestemmingen bestaat, mede gelet op de wijze waarop dit in de planvoorschriften is geregeld en gelet op de voorziene bouwkundige verbinding, uit planologisch opzicht een zodanige samenhang dat deze functies als één activiteit moeten worden gezien bij de vraag of de drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplicht van 250.000 bezoekers per jaar al dan niet zal worden overschreden. De Afdeling ziet geen aanleiding de raad te volgen in zijn standpunt dat het, met een beroep op de toelichting bij het Besluit m.e.r., in zoverre om zodanig geringe recreatieve mogelijkheden gaat dat de bezoekersaantallen daarvan niet behoeven te worden meegerekend. Nog daargelaten de vraag wanneer dan van zodanig geringe mogelijkheden sprake zou zijn, volgt uit het bestemmingsplan dat voor de overige recreatieve voorzieningen in totaliteit een groter oppervlak is gereserveerd dan voor de bioscoop zelf en dat niet is uitgesloten dat deze oppervlakte in zijn geheel of in grote delen voor recreatieve voorzieningen zal worden uitgegeven.

2.7.4. Gelet op de hiervoor aangenomen samenhang, heeft het college zich ten onrechte beperkt tot een berekening van het maximumaantal bioscoopbezoekers per jaar en heeft hij de extra bezoekersaantrekkelijke gevolgen van de overige recreatieve voorzieningen ten onrechte niet betrokken bij de vraag of toepassing dient te worden gegeven aan de m.e.r.-beoordelingsplicht. De stukken bieden geen duidelijkheid omtrent de te verwachten bezoekersaantallen van deze voorzieningen. Door de raad noch door het college is derhalve, tegenover het gemotiveerde standpunt van [appellant A] en andere, aannemelijk gemaakt dat het aantal bezoekers van de bioscoop en de overige recreatieve voorzieningen,

met correctie van dubbeltellingen, tezamen minder dan 250.000 per jaar zal bedragen.

2.7.5. De conclusie is dat hetgeen [appellant A] en andere op dit punt hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit ziet op de plandelen met de bestemming “Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)” en de bestemming “Gemengde doeleinden (GD)”, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Streekplan

2.8. [appellant A] en andere voeren voorts aan dat de voorziene hoogbouw met aanpalende bouwblokken te grootschalig is in een verder kleinschalige omgeving en strijdig met kernpunt K.18 uit het streekplan Zuid-Holland West uit 2003 (hierna: het streekplan).

2.9. Het college stelt zich op het standpunt dat het plangebied behoort tot het verstedelijkte gebied. Daartoe wijst hij erop dat het zich bevindt binnen de rode verstedelijkingscontour van het streekplan. Het provinciale beleid gaat voor dit gebied uit van meervoudig en intensief ruimtegebruik. De nadere detaillering dient volgens het college op bestemmingsplanniveau plaats te vinden. De locatie leent zich volgens hem voor bezoekersintensieve voorzieningen. Het plan is voldoende afgestemd op de cultuurhistorische waarden van de landgoederenzone met het hiervan deel uitmakende Rijswijkse Bos, aldus het college.

2.10. Op de streekplankaart is het bestemmingsplangebied aangeduid als “openluchtrecreatiegebied of stedelijk groen”. Op sectorkaart 7, Cultuurhistorie, behorende bij het streekplan, is de Landgoederenzone Rijswijk, met inbegrip van het bestemmingsplangebied, als zodanig aangeduid.

In kernpunt K.18 van het streekplan is vermeld dat de cultuurhistorische waarden in de landgoederenzone van Rijswijk dienen te worden gehandhaafd en versterkt. Dit betekent onder andere dat verdichting in de vorm van verdere verkaveling en ook de bouw van appartementencomplexen niet ten koste mag gaan van de ruimtelijke kwaliteit. Natuurontwikkeling moet met respect voor cultuurhistorie plaatsvinden, aldus kernpunt K.18.

In het streekplan is vermeld dat kernpunten de schakel vormen tussen de structurende elementen en de concrete uitvoeringspraktijk en

aangeven op welke punten de provincie zich bij de uitvoering van het streekplan vooral zal richten. Het college is bevoegd zelfstandig over afwijking van streekplanonderdelen te beslissen. Wanneer bij een afwijking kernpunten van het streekplanbeleid in het geding zijn, moet het college vooraf de Provinciale Planologische Commissie en de desbetreffende Statencommissie raadplegen, aldus het streekplan.

2.11. Anders dan uit het betoog van het college lijkt te volgen, kan in de enkele omstandigheid dat het plangebied is gelegen binnen de rode verstedelijkingscontour geen rechtvaardiging worden gevonden nieuwe bebouwing binnen het plangebied toe te laten. De verstedelijkingscontour heeft een werend karakter naar het gebied daarbuiten. De invulling daarbinnen kan op verschillende wijzen gestalte krijgen.

2.11.1. Het college heeft zich in navolging van de raad op het standpunt gesteld dat het plangebied buiten de landgoederenzone is gelegen en tot het stedelijke gebied behoort. Vanuit dat standpunt heeft hij onder meer het uitstralingseffect van de voorziene hoogbouw op de gronden binnen de zone beoordeeld. Hierbij heeft hij evenwel met name niet onderkend dat het plangebied op sectorkaart 7 door provinciale staten tot de landgoederenzone wordt gerekend en dat kernpunt K.18 daarop zonder meer van toepassing moet worden geacht. Door in zoverre van een onjuiste veronderstelling uit te gaan en niet blijkt te geven van een toetsing aan kernpunt K.18 dient de aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde motivering, dat het plan in overeenstemming is met het provinciale beleid, voor ontoereikend te worden gehouden.

2.11.2. De conclusie is dat hetgeen [appellant A] en andere op dit punt hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit ziet op de plandelen met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" en de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)", niet berust op een deugdelijke motivering.

Slotconclusie

2.12. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant A] en andere gegrond. Het bestreden besluit dient, voor zover dit ziet op de plandelen met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" en de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)",

lijke doeleinden 2 (M2)" en de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)", wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd. De overige bezwaren van [appellant A] en andere blijven gelet hierop buiten bespreking.

Proceskosten

2.13. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant A] en andere te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant A], de vereniging Historische Vereniging Rijswijk en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 13 november 2007, kenmerk PZH-2007-480145, voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2 (M2)" en de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)";

III. (...; red.)

NOOT

In deze uitspraak wordt weer ingegaan op de wijze waarop bepaald moet worden of de drempelwaarde voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht wordt gehaald. Twee zaken zijn hierbij, zoals bekend, belangrijk: activiteiten moeten in samenhang worden beschouwd en er moet uitgegaan worden van hetgeen het plan maximaal mogelijk maakt. Ik ga in deze annotatie achtereenvolgens in op de wijze waarop de Afdeling in deze uitspraak met deze twee zaken omgaat, maar begin met een beschrijving van het plan.

Het bestemmingsplan "Ter Nieuburch" voorziet in de bouw van twee woontorens, een bioscoop, een grand café en expositie- en culturele ruimten in een gebied met het voormalige gemeentehuis en de bestaande schouwburg. Het plandeel met de bestemming "Maatschappelijke doeleinden 2" maakt een bioscoop mogelijk met een maximum brutovloeroppervlakte van 2.400 m². Dezelfde bestemming maakt het daarnaast mogelijk dat maatschappelijke voorzieningen tot een brutovloeroppervlakte van

3.000 m² gerealiseerd worden. In de planvoorschriften is opgenomen dat onder 'maatschappelijke voorzieningen' verstaan wordt: sociaal-medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, recreatieve voorzieningen en horecavoorzieningen.

De Afdeling haalt uit de plantoelichting dat de bioscoop niet op zichzelf staat, maar als belangrijk onderdeel van de planontwikkeling moet worden gezien. De Afdeling stelt: "Tussen de bioscoop en de andere recreatieve functies, waaronder ook een grand café, die mogelijk worden gemaakt op de gronden met de hiervoor bedoelde bestemmingen bestaat, mede gelet op de wijze waarop dit in de planvoorschriften is geregeld en gelet op de voorziene bouwkundige verbinding, uit planologisch opzicht een *zodanige samenhang* dat deze functies als één activiteit moeten worden gezien bij de vraag of de drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplicht wordt overschreden".

Ik ben het eens met het oordeel dat er sprake is van samenhang. Echter, ik vraag me af of het in dit geval nodig is om vast te stellen dat er sprake is van samenhang. Mijns inziens is het aantonen van samenhang vooral bedoeld om de salamatietiek te voorkomen: er wordt gekeken of verschillende plannen/besluiten dusdanig met elkaar samenhangen dat in samenhang bekeken moet worden of de drempelwaarde wordt overschreden (zoals in de uitspraken Woningbouw Teteringen, ABRvS 9 juni 2004, 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1 en Luchtvaartterrein Lelystad, ABRvS 5 november 2003, 200204636/1, «JM» 2004/30). In het geval van bestemmingsplan "Ter Nieuburch" is er sprake van één plan. Er wordt niet geprobeerd om door middel van het opknippen van plannen onder de drempelwaarde voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht uit te komen. Is het dan niet voldoende om vast te stellen dat in het plan meerdere recreatieve voorzieningen mogelijk worden gemaakt en dat vervolgens wordt bekeken hoeveel bezoekers deze voorzieningen in totaal zullen krijgen of hoeveel oppervlakte zij in totaal beslaan?

In dit kader ontstaat ook de theoretische vraag of in het geval het grand café als zodanig zou zijn bestemd en dus niet als maatschappelijke voorziening, het grand café gekwalificeerd zou worden als recreatieve voorziening. Hierop werd ook ingegaan in een uitspraak over bestemmingsplan "Het Oude Centrum" van de

gemeente Den Haag (ABRvS, 9 februari 2005, 200401243/1). Hierin werd door de Afdeling gesteld dat het concept "Avenue Culinaire" geen projectmatige ontwikkeling was, maar dat het ging om vijftien afzonderlijke horeca-inrichtingen. Gelet hierop en op het karakter van de horeca moest dit niet gezien worden als recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in het Besluit m.e.r. In dit geval werd horeca dus niet als recreatieve voorziening gekwalificeerd. In de planvoorschriften van bestemmingsplan "Ter Nieuburch" worden recreatieve voorzieningen en horecavoorzieningen ook los van elkaar genoemd bij de omschrijving wat onder maatschappelijke voorzieningen moet worden verstaan. De Afdeling ziet het grand café in het kader van bestemmingsplan "Ter Nieuburch" echter wel als recreatieve functie. Het hangt blijkbaar van de omstandigheden af of horeca gezien moet worden als recreatieve voorziening. Maar van welke omstandigheden dit precies afhangt is mij niet duidelijk.

Naast het punt van de samenhang herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentie dat bij het bepalen of de drempelwaarde voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht gehaald wordt, moet worden uitgegaan van hetgeen het plan maximaal mogelijk maakt. Het bestemmingsplan voorziet in 3.000 m² brutovloeroppervlakte maatschappelijke voorzieningen, waardoor een verscheidenheid aan voorzieningen gerealiseerd kan worden. Echter, het is ook mogelijk dat de 3.000 m² totaal wordt ingevuld met recreatieve voorzieningen. Bij het bepalen of de drempelwaarde van categorie D10.1 overschreden wordt, moet het bevoegd gezag uitgaan van deze maximale mogelijkheid.

Het bepalen van het maximum aantal bezoekers van de bioscoop is volgens de Afdeling op een redelijke wijze gebeurd. Om het maximum aantal bezoekers te bepalen voor een bestemming waar veel verschillende, niet specifiek benoemde recreatieve voorzieningen mogelijk worden gemaakt, lijkt mij lastig.

Om nu (extra) zorgvuldig te werk te gaan, kan het bevoegd gezag direct ook bekijken of het plan aan de drempelwaarde van categorie D11.2 voldoet. Het plan kan volgens mij namelijk ook gekwalificeerd worden als stadsproject. Overigens lijkt het overschrijden van de daarbij behorende drempelwaarden op het eerste ge-

zicht niet aannemelijk, gezien de oppervlakten die genoemd worden in de uitspraak.

Poortinga

Natuurbescherming

16

Verplaatsing mosselen van
Waddenzee naar Oosterschelde

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 december 2008, nr. 200707566/1, LJN: BG8285

(mrs. Parkins-de Vin, Scholten-Hinloopen, Horting-von Meyenfeldt)

Noot Zijlmans

Verplaatsing mosselen. Mosselen. Significante gevolgen. Passende beoordeling. Natura 2000-gebied. Handhaving. Legalisatie. Afvoer mosselen.

[Nbw 1998 art. 19d e.v.]

Appellanten – Vogelbescherming Nederland e.a. – hebben bezwaar/beroep ingediend tegen het besluit van LNV ter afwijzing van het verzoek van appellanten om in het kader van de Nbw 1998 handhavend op te treden tegen afvoer van mosselen vanaf de Waddenzee naar de Oosterschelde. Volgens appellanten heeft de verplaatsing van de mosselen significante gevolgen voor de natuurwaarden (de eider-eend) in het gebied en had de minister, vanwege het gegeven dat er geen artikel 19d Nbw 1998-vergunning was aangevraagd, handhavend moeten optreden. De Afdeling verwerpt het betoog van de minister van LNV (verweerder) dat hij van handhaving had mogen afzien omdat er concreet zicht op legalisatie aanwezig was. De procedure voor het opstellen van het beheerplan waarmee de afvoer van mosselen gereguleerd zal worden, en waardoor er geen artikel 19d Nbw 1998-vergunning meer vereist is, is nog niet gestart. Nu de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, Nbw 1998 ten tijde van het nemen van het bestreden besluit onverkort van kracht was, had verweerder handhavend moeten optreden. De indiening van het voorstel tot wijziging van de Nbw 1998 (wetsvoorstel 31038) biedt

onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel, dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit sprake was van een concreet zicht op legalisatie van de afvoer van mosselen. Het beroep wordt gegrond verklaard en het bestreden besluit wegens ondeugdelijke motivering vernietigd.

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging *Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*, gevestigd te Zeist, de vereniging *Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, gevestigd te Harlingen, de stichting *Stichting Faunabescherming*, gevestigd te Amstelveen, en de stichting *Stichting WAD*, gevestigd te Groningen,

appellanten,

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 augustus 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) het verzoek van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, de Stichting Faunabescherming en de Stichting WAD (hierna: de Vogelbescherming en anderen) om in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 handhavend op te treden tegen afvoer van mosselen vanaf kweekpercelen in de Waddenzee naar de Oosterschelde, afgewezen.

Bij besluit van 14 september 2007 heeft de minister het door de Vogelbescherming en anderen hiertegen gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard en onder verbetering van de motivering het besluit van 1 augustus 2006 gehandhaafd.

Tegen dit besluit hebben de Vogelbescherming en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 oktober 2007, beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2008.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 8 oktober 2008 (...; red.).