

Milieueffectrapportage / Natuurbescherming

Bestemmingsplan
Radio Kootwijk –
Apeldoorn

87

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
24 april 2013, nr. 201200457/1/R2, LJN BZ8440
(mr. Van Buuren, drs. Deetman, mr. Koeman)
Noot S.M. van Velsen

Milieueffectrapportage. M.e.r. Plan-m.e.r. Bezoekersaantallen. Maximale mogelijkheden. Natuur. Natura 2000. Natuurbescherming. Passende beoordeling.

[Wm art. 7.2a; NBW 1998 art. 19]

Op 10 november 2011 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn het bestemmingsplan "Radio Kootwijk" vastgesteld. Het plan voorziet in de herinrichting van het gebied van het voormalige complex van Radio Kootwijk. Het gaat daarbij onder meer om een hotel, horeca, congres- en vergadercentra, een parkeerterrein en fiets- en voetpaden. Het plangebied maakt deel uit van het Natura 2000-gebied Veluwe. In de verbeelding is weergegeven dat aan gebouw A en het 50 kV-station de bestemming "Gemengd - 1" is toegekend. Aan gebouwen K en H is de bestemming "Horeca" toegekend en aan gebouwen C, D, E, en het zendgebouw de bestemming "Gemengd - 2".

Appellante (Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn) betoogt onder meer dat de gemeenteraad de passende beoordeling ten onrechte aan het plan ten grondslag heeft gelegd aangezien in de passende beoordeling niet van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan. Daartoe voert zij aan dat bij het bepalen van de bezoekersaantallen als gevolg van de voorziene ontwikkelingen is uitgegaan van een gemiddelde bezetting en een gemiddeld aantal gebruiksdagen van de gebouwen. Voorts voert appellante aan dat de autonome groei van het aantal bezoekers ten onrechte niet is be-

trokken bij het aantal bezoekers dat als gevolg van het plan naar het plangebied komt. Verder betoogt de stichting dat in de passende beoordeling met een onvoldoende toename van verkeer rekening is gehouden. Aanvullend hieraan betoogt de stichting dat het gebruik van het terrein onvoldoende in de planregels is vastgelegd. Appellante voert daartoe aan dat ten onrechte in de planregels geen vervoersmanagementplan is opgenomen en dat de in het plan opgenomen beperkingen van het gebruik van de gebouwen onvoldoende zijn om te waarborgen dat een beperkt aantal bezoekers in het gebied aanwezig zal zijn. Tevens is ten onrechte geen maximumaantal passanten dat het gebied bezoekt in het plan opgenomen, zodat de mogelijkheid bestaat dat meer mensen in het gebied aanwezig zullen zijn, aldus de stichting. Voorts stelt appellante dat onduidelijk is of de in de verbeelding voor bepaalde gebouwen opgenomen maximum aantallen bezoekers overeenkomen met de bezoekersaantallen per gebouw waarvan bij de beoordeling van de effecten is uitgegaan. Daarnaast is in het plan ten onrechte voor een aantal gebouwen geen maximum aantal bezoekers per jaar vastgelegd, terwijl het plan in dit gebouw wel verschillende intensieve functies mogelijk maakt, aldus appellante.

De Afdeling overweegt dat in de verbeelding is weergegeven dat aan gebouw A en het 50 kV-station de bestemming "Gemengd - 1", is toegekend. Aan het 50 kV-station zijn tevens de aanduidingen "maximum aantal bezoekers = 6400" en "maximum aantal dagen = 80" toegekend. Aan gebouwen K en H is de bestemming "Horeca" toegekend en aan gebouwen C, D en E de bestemming "Gemengd - 2" alsmede de aanduidingen "maximum aantal bezoekers = 4000" en "maximum aantal dagen = 150" toegekend. Voorts wordt verwezen naar het plan-MER waarin de uitgangspunten zijn geformuleerd die in de passende beoordeling zijn toegepast bij de beoordeling van de effecten van het plan op de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied "Veluwe". In het plan-MER is onder meer het aantal bezoekers weergegeven dat het gebied zal bezoeken als gevolg van de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Het aantal bezoekers als gevolg van de herontwikkeling is enerzijds geschat op basis van overleg met de boswachters in het gebied en het Veluwe Bureau voor Toerisme, anderzijds is op basis van de gemiddelde bezetting van de gebouwen en het aantal gebruikersdagen een inschatting gemaakt van de te verwachten aantallen bezoekers op jaarbasis. De bezoekers zijn onderverdeeld in passanten, doelgerichte bezoekers en genodigden. In het plan-MER is vermeld

dat als gevolg van het plan maximaal 150.000 passanten, 70.000 doelgerichte bezoekers en 55.000 bezoekers op uitnodiging te verwachten zijn. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat de uitgangspunten onjuist zijn. Uit de verbeelding en planregels volgt voorts dat ten aanzien van gebouwen C, D, en E en het 50 kV-station het aantal bezoekers en het aantal dagen dat deze gebouwen in gebruik mogen zijn, in het plan zijn gemaximeerd. In bijlage 10 bij het plan-MER is een overzicht opgenomen van het maximum aantal bezoekers per gebouw, waarop de in de passende beoordeling gehanteerde bezoekersaantallen zijn gebaseerd. Hierin is voor de gebouwen C, D en E uitgegaan van maximaal 12.000 bezoekers per jaar als gevolg van de met het plan mogelijk gemaakte functies in de gebouwen, en voor het 50 kV-station van maximaal 6.640 bezoekers per jaar. De in de passende beoordeling toegepaste bezoekersaantallen voor de gebouwen C, D en E – 4.000 bezoekers per gebouw – komen in zoverre overeen met de maximale mogelijkheden van het plan. Weliswaar is in de passende beoordeling uitgegaan van een hoger bezoekersaantal voor het 50 kV-station dan het plan toestaat – 6.640 in plaats van 6.400 bezoekers –, maar nu het plan minder bezoekers toestaat dan is onderzocht in de passende beoordeling, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de passende beoordeling in zoverre niet aan het plan ten grondslag had mogen worden gelegd. Het betoog van appellante dat niet van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan aangezien is uitgegaan van een gemiddelde bezetting van de gebouwen, leidt niet tot een ander oordeel nu het aantal bezoekers voor de gebouwen C, D en E en het 50 kV-station in het plan is gemaximeerd, zodat in de passende beoordeling in zoverre van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan. De Afdeling overweegt voorts dat het toegestane gebruik van de gebouwen A, K en H, niet in het plan is gemaximeerd in termen van aantal bezoekers, aantal gebruiksdagen, aantal evenementen of anderszins. Uit bijlage 10 bij het plan-MER blijkt dat bij de beoordeling van de effecten van het plan voor gebouw A is uitgegaan van maximaal 29.814 bezoekers per jaar. Blijkens bijlage 10 is in het plan-MER voor gebouw K uitgegaan van maximaal 46.200 bezoekers per jaar en voor gebouw H van maximaal 19.710 bezoekers per jaar. Uit het plan-MER, noch de passende beoordeling blijkt echter op welk gebruik deze aantallen zijn gebaseerd en in hoeverre hiermee is aangesloten bij het gebruik van deze gebouwen zoals mogelijk gemaakt in het plan. Hierbij is van belang dat het plan in de genoemde gebouwen intensieve functies mogelijk

maakt. Uit het betoog van de raad dat het gebruik van de gebouwen niet is gemaximeerd omdat de gebouwen in minder gevoelig gebied staan, volgt niet dat in de passende beoordeling niet van de maximale mogelijkheden van het plan hoefde te worden uitgegaan. Gelet op het voorgaande en nu het gebruik van deze gebouwen in het plan niet is beperkt, staat in zoverre niet vast dat in de passende beoordeling wat betreft de effecten van het gebruik van gebouwen A, K en H, is uitgegaan van de mogelijkheden die het plan bij volledige benutting biedt. Hierdoor staat eveneens niet vast dat de toegepaste verkeersgegevens, die zijn gebruikt voor de beoordeling van de verkeersgerelateerde effecten luchtkwaliteit, geluidhinder en stikstofdepositie, zijn gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het plan. De raad heeft zich derhalve ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwe" niet zal aantasten. Het betoog slaagt. Het plan is in strijd met de Provinciale verordening en artikel 19j Nbw 1998 vastgesteld. Het beroep is gegrond, zodat het besluit dient te worden vernietigd. Wel worden met het oog op eventuele nadere besluitvorming de overige door appellante aangevoerde beroepsgronden bezien. Deze blijven in deze samenvatting buiten beschouwing.

Uitspraak in het geding tussen:
de stichting *Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn* (hierna: de stichting), gevestigd te Apeldoorn,
appellante,
en
de raad van de gemeente Apeldoorn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2011, kenmerk 114-2011, heeft de raad het bestemmingsplan "Radio Kootwijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2012, waar (...; *red.*).

Voorts is ter zitting Staatsbosbeheer, (...), als partij gehoord.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. De raad heeft gesteld dat het beroep van de stichting gedeeltelijk niet-ontvankelijk is aangezien niet alle plandelen in de zienswijze zijn bestreden.

1.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dit luidde ten tijde van belang, gelezen in verbinding met artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor zover dit beroep de vaststelling van plandelen, regels of aanduidingen betreft die de belanghebbende in een tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

In de zienswijze heeft de stichting bezwaar gemaakt tegen het plan. In de zienswijze is in dit verband aangevoerd dat de raad ten onrechte het onderzoek als opgenomen in het rapport "Passende beoordeling Herontwikkeling Radio Kootwijk" van 5 januari 2011 van Tauw en de notitie "Aanvulling MER & Passende Beoordeling" van 27 mei 2011 van de gemeente Apeldoorn (hierna: de passende beoordeling) aan het plan ten grondslag heeft gelegd. In dit geval volgt hieruit dat de zienswijze van de stichting was gericht tegen het gehele plan aangezien dit onderzoek aan het gehele plan ten grondslag is gelegd. De Afdeling acht dan ook in de zienswijze voldoende aanknopingspunten aanwezig voor het oordeel dat de stichting met haar zienswijze het gehele plan heeft bestreden. Het beroep van de stichting is ontvankelijk. *Goede procesorde*

2. Bij brief van 30 november 2012, door de Afdeling ontvangen op 30 november 2012, heeft de raad een door Tauw opgestelde "Oplegnotitie - Herontwikkeling Radio Kootwijk" van 20 september 2012 ingebracht.

Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58, eerste lid, van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. De raad heeft de notitie elf dagen voor de zitting bij de Afdeling ingediend, zodat de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb gestelde termijn in acht is genomen. Dit neemt niet weg

dat het overleggen van stukken in strijd met de goede procesorde kan zijn, indien deze verwijtbaar zodanig laat zijn ingediend dat de andere partij wordt belemmerd daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

Door het late tijdstip van indiening van de oplegnotitie was het, gelet op de aard en de omvang van de notitie, naar zij stelt, voor de stichting niet mogelijk hierop voor of ter zitting adequaat te reageren, onder andere door deze notitie door een ecologisch deskundige van commentaar te laten voorzien. Dat de stichting in het kader van een andere procedure reeds kennis had genomen van deze notitie betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat, zoals de raad betoogt, van haar mocht worden verwacht dat zij, anticiperend op de inbreng ervan in deze procedure, hierop een adequate reactie zou hebben voorbereid. Voorts in aanmerking genomen dat de notitie aanmerkelijk eerder had kunnen worden ingebracht, laat de Afdeling de notitie wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

Het plan

3. Het plan omvat een juridisch planologische regeling voor de herinrichting van het gebied van het voormalige complex van Radio Kootwijk. In dat kader wordt in het plan onder meer een hotel, horeca, congres- en vergadercentra, een parkeerterrein en fiets- en voetpaden in het gebied mogelijk gemaakt. Het plangebied maakt deel uit van het Natura 2000-gebied "Veluwe".

3.1. In de verbeelding is weergegeven dat aan gebouw A en het 50 kV-station de bestemming "Gemengd - 1" is toegekend. Aan gebouwen K en H is de bestemming "Horeca" toegekend en aan gebouwen C, D, E, en het zendgebouw de bestemming "Gemengd - 2".

3.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, zijn de voor "Gemengd - 1" aangewezen gronden bestemd voor:

- gebruiksintensieve functies waaronder congres- en vergadercentra, seminars en symposia, tentoonstelling, muziek-, theater- en filmvoorstellingen, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - intensief gebruik buiten broedseizoen" deze uitsluitend in de periode van 16 juli t/m 29 februari zijn toegestaan;

- gebruiksextensieve functies zoals educatie, opleiding en training, therapie en coaching, spiritualiteit, zingeving en filosofie;

- behoud en herstel van cultuurhistorisch waardevolle panden ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek";

- verharde, dan wel onverharde zandweg, ter plaatse van de aanduiding "cultuurhistorische waarden";

- bedrijfsactiviteiten van categorie 1 en 2 van de bij deze regels behorende bijlage Lijst van toegelaten bedrijfsactiviteiten, ter plaatse van de aanduiding "bedrijf".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Gemengd - 2" aangewezen gronden bestemd voor functies in de vorm van:

- gebruiksextensieve functies zoals educatie, opleiding en training, therapie en coaching, spiritualiteit, zingeving en filosofie;

- behoud en herstel van cultuurhistorisch waardevolle panden ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek", met de daarbij behorende bouwwerken en voorzieningen.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor "Horeca" aangewezen gronden bestemd voor horeca in categorie 1 van de bij deze regels behorende Lijst van toegelaten horecatypen, met de daarbij behorende bouwwerken.

Ingevolge lid 6.3, onder c, mag het aantal kamers ten behoeve van overnachtingen maximaal 30 bedragen.

Ingevolge bijlage 1 zijn als toegelaten functies aangeduid hotels en pensions met keukens, conferentieoord en congrescentra, restaurants en cafés en bars.

Ecologische Hoofdstructuur

4. De stichting heeft bezwaar tegen de vaststelling van het plan, voor zover daarmee het gebruik van het gebied wordt geïntensiveerd. Zij stelt zich op het standpunt dat door de verhoging van de recreatiedruk en het aantal verkeersbewegingen de natuurwaarden van het gebied onaanvaardbaar zullen worden aangetast.

De stichting voert daartoe aan dat niet is voldaan aan het 'nee-tenzij-beginsel' dat geldt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS), aangezien geen sprake is van een maatschappelijk belang op grond waarvan hiervan kan worden afgeweken.

4.1. De raad stelt dat het plan in het kader van het vooroverleg besproken is met het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college), waarbij is gebleken dat het college geen bezwaren heeft tegen het plan. Ten aanzien van de ligging van het plangebied in de EHS stelt de

raad zich op het standpunt dat het in exploitatie hebben en houden van de cultuurhistorisch belangrijke gebouwen van Radio Kootwijk door het college wordt gezien als een groot openbaar belang, zodat de in het plangebied voorziene ingrepen in zoverre mogelijk zijn.

4.2. Ingevolge artikel 19, lid 19.1, van de Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: verordening) worden in een bestemmingsplan in een gebied gelegen binnen de EHS geen bestemmingen toegestaan waardoor de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied, [...] significant worden aangetast.

Ingevolge lid 19.3 kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen van het bepaalde in 19.1 voor bestemmingen in EHS-gebied met de functie "Natuur", indien er geen reële alternatieven zijn, er sprake is van redenen van groot openbaar belang, de negatieve effecten door mitigatie zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende negatieve effecten worden gecompenseerd.

4.3. Het plangebied is in zijn geheel gelegen binnen de EHS, zodat artikel 19 van de verordening van toepassing is. Volgens de raad heeft het college in het vooroverleg en in een brief te kennen gegeven dat het in exploitatie hebben en houden van de cultuurhistorisch belangrijke gebouwen van Radio Kootwijk een groot openbaar belang is op grond waarvan ingrepen in de EHS kunnen worden toegestaan. Nu het college kennelijk ervan uitgaat dat de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied door de toegekende bestemmingen significant worden aangetast, mocht het plan niet worden vastgesteld zonder dat het college ontheffing van het bepaalde in artikel 19, lid 19.1 van de verordening had verleend. Weliswaar heeft het college te kennen gegeven dat sprake is van een groot openbaar belang, maar niet is gebleken dat het college een ontheffing heeft verleend, zodat het plan in strijd met artikel 19, lid 19.1, van de verordening is vastgesteld. Het betoog slaagt.

Rijks- en provinciaal beleid

5. De stichting betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met het beleid als opgenomen in de Nota Ruimte en het Streekplan Gelderland 2005, aangezien het plan niet bijdraagt aan de bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden en de extensivering van menselijke activiteiten in het gebied. Verder voert de stichting aan dat het plan is vastgesteld in strijd met het in de Toekomstvisie Veluwe 2010 opgenomen uitgangspunt dat nieuwe functies niet mogen leiden tot een toename van

het gemotoriseerde verkeer. Voorts is het plan in strijd met het in het Reconstructieplan Veluwe opgenomen uitgangspunt dat de verblijfsrecreatie in het plangebied moet inkrimpen, aldus de stichting.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het genoemde rijks- en provinciale beleid voldoende bij de vaststelling van het plan is betrokken.

5.2. Ten aanzien van het rijks- en provinciale beleid overweegt de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan voornoemd beleid is gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de plantoelichting is uitgebreid aandacht besteed aan de verhouding van dit plan tot het beleid van de rijksoverheid en de provincie. Gelet hierop is aannemelijk dat de raad dit beleid in de belangenafweging heeft betrokken.

Gemeentelijk beleid

6. De stichting voert aan dat de bestemmingen "Gemengd - 1" en "Gemengd - 2" ruimere mogelijkheden bieden dan de in de nota "Hallo Bandoeng... Hier Radio Kootwijk, visie en voorstellen van Staatsbosbeheer voor de herontwikkeling van Radio Kootwijk" van Staatsbosbeheer van 20 oktober 2009 opgenomen uitgangspunt ten aanzien van de toegestane activiteiten.

Voorts betoogt zij dat het plan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijke Structuurplan Landelijk Gebied (hierna: SLG), aangezien het gebruik van het gebied en de gebouwen wordt geïntensiveerd waardoor niet wordt voldaan aan de daarin opgenomen beleidslijn dat natuurbehoud in het plangebied voorop dient te staan.

6.1. Ten aanzien van de nota "Hallo Bandoeng... Hier Radio Kootwijk" stelt de raad zich terecht op het standpunt dat dit een visie van Staatsbosbeheer op de herontwikkeling van Radio Kootwijk is, zodat de raad daaraan niet is gebonden. Overigens wordt in deze nota slechts een globale visie geschetst die nader moet worden uitgewerkt en zijn in de nota de in het plan mogelijk gemaakte functies niet expliciet uitgesloten.

Ten aanzien van het betoog van de stichting dat het plan in strijd met het SLG is vastgesteld, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan hiermee niet in strijd is. Daartoe wordt overwogen dat het beleid de ontwikkeling van recreatie in het gebied niet uitsluit. Bovendien heeft de stichting niet aannemelijk gemaakt dat

het met het plan mogelijk gemaakte gebruik dusdanig intensief is dat geen sprake is van een kwaliteitsverbetering van de recreatie of dat geen sprake is van natuurbehoud als bedoeld in het beleid.

Natura 2000

7. De stichting betoogt dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwe" zal aantasten. De toename van het aantal bezoekers aan het gebied als gevolg van de in het plan voorziene ontwikkelingen is niet te verenigen met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, aldus de stichting.

De stichting betoogt in dit verband dat de raad ten onrechte het onderzoek als opgenomen in de passende beoordeling aan het plan ten grondslag heeft gelegd. De stichting voert daartoe aan dat in de passende beoordeling ten onrechte is uitgegaan van de feitelijke situatie in het gebied op 1 oktober 2005. De raad had als referentiedatum 24 maart 2000 moeten hanteren zijnde de datum waarop de Veluwe is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Pb L 103) zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EU L 20; hierna: Vogelrichtlijn). Voorts voert de stichting aan dat het gehanteerde bezoekersaantal in de referentiesituatie te hoog is, aangezien dit aantal is gebaseerd op metingen tijdens enkele weekenddagen in de herfstvakantie. Hierdoor zijn de effecten van het plan onderschat, aldus de stichting.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwe" niet door het plan zullen worden aangetast. Hierbij verwijst hij naar het onderzoek als opgenomen in de passende beoordeling.

7.2. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijke voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

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

Ingevolge het derde lid wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 19g.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

7.3. Het plangebied ligt in het Natura 2000-gebied "Veluwe". Bestaande bebouwing, erven, tuinen en verhardingen maken, voor zover niet anders bepaald, geen deel uit van het Natura 2000-gebied. Het gebied "Veluwe" is bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in de Vogelrichtlijn.

Het gebied is verder aangemeld als speciale beschermingszone als bedoeld in Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206) zoals laatst gewijzigd bij Richtlijn 2006/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 november 2006 (Pb L 363) (hierna: Habitatrichtlijn). Bij beschikking van 7 december 2004 is dit gebied geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio. Daarnaast was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit voor het gebied "Veluwe" het ontwerpbesluit tot aanwijzing als Natura 2000-gebied in procedure gebracht.

7.4. Niet in geschil is dat het plan ontwikkelingen mogelijk maakt die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Ingevolge artikel 19j,

tweede lid, van de Nbw 1998 dient het bestuursorgaan in dat geval alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen van het plan voor het gebied te maken, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

De passende beoordeling dient betrekking te hebben op alle ontwikkelingen die in het plan zijn voorzien. Daarbij is niet relevant of deze ontwikkelingen in een vergunningprocedure als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, zijn aan te merken als de realisering van een project of het verrichten van een andere handeling. In de vergunningprocedure en de daarin te maken passende beoordeling is dat onderscheid wel relevant. Gelet op het bepaalde in artikel 19f heeft een passende beoordeling in de vergunningprocedure uitsluitend betrekking op projecten en niet op andere handelingen.

7.5. In de passende beoordeling dient te worden gezien of het plan gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Of de geconstateerde gevolgen van een plan vervolgens de natuurlijke kenmerken van het gebied zullen aantasten is afhankelijk van de mate waarin ten tijde van de planvaststelling aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan en van de verhouding tussen de reeds aanwezige belasting van het gebied en de bijdrage van het plan daaraan. De mate waarin ten tijde van de planvaststelling aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan en de mate waarin het gebied reeds wordt belast zullen in het algemeen slechts kunnen worden vastgesteld door middel van een feitelijke beschouwing van de situatie in het gebied. Bij de beoordeling van de gevolgen dient derhalve de feitelijke situatie in het Natura 2000-gebied als uitgangspunt te worden genomen. De Afdeling wijst op de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2006 in zaak nr. 200507002/1 en de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2011 in de zaak nr. 201008420/1/R2.

Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de gevolgen van het plan, anders dan de stichting betoogt, niet de situatie ten tijde van de aanwijzing van de Veluwe als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn op 24 maart 2000 als uitgangspunt diende te worden genomen.

7.6. In de passende beoordeling is als referentiesituatie uitgegaan van het gebruik van de gebouwen en gronden op 1 oktober 2005. Het gebruik op deze datum is vergeleken met het gebruik in de situatie dat het plan is gerealiseerd. Daarin zijn

ook de autonome ontwikkelingen tot 2020 meegenomen. In de passende beoordeling is vermeld dat in de referentiesituatie sprake was van 125.000 bezoekers in het gebied. In het verweerschrift heeft de raad toegelicht dat dit aantal, anders dan de stichting meent, een schatting betreft van Staatsbosbeheer en geen meting. Deze schatting is gebaseerd op informatie verkregen van het Veluwe Bureau voor Toerisme en van in het gebied werkzame boswachters. De stichting heeft dit standpunt van de raad niet betwist. Voorts heeft de raad ter zitting toegelicht dat het gebruik van de gebouwen in 2003 door KPN is overgedragen aan Dienst Landelijk Gebied, waarna de gebouwen zijn ontmanteld, zodat de activiteiten in de gebouwen in 2005 reeds waren beëindigd. De stichting heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan geoordeeld moet worden dat de feitelijke situatie ten tijde van het nemen van het besluit wezenlijk anders is dan de genoemde feitelijke situatie in 2005. Ook overigens is er geen aanleiding voor de veronderstelling dat het aantal bezoekers in de periode 2005-2011 is veranderd, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat in de passende beoordeling van een onjuiste feitelijke situatie is uitgegaan.

8. De stichting betoogt voorts dat de raad de passende beoordeling ten onrechte aan het plan ten grondslag heeft gelegd aangezien in de passende beoordeling niet van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan. Daartoe voert zij aan dat bij het bepalen van de bezoekersaantallen als gevolg van de voorziene ontwikkelingen is uitgegaan van een gemiddelde bezetting en een gemiddeld aantal gebruiksdagen van de gebouwen. Voorts voert de stichting aan dat de autonome groei van het aantal bezoekers ten onrechte niet is betrokken bij het aantal bezoekers dat als gevolg van het plan naar het plangebied komt. Verder betoogt de stichting dat in de passende beoordeling met een onvoldoende toename van verkeer rekening is gehouden.

Aanvullend hieraan betoogt de stichting dat het gebruik van het terrein onvoldoende in de planregels is vastgelegd. De stichting voert daartoe aan dat ten onrechte in de planregels geen vervoersmanagementplan is opgenomen en dat de in het plan opgenomen beperkingen van het gebruik van de gebouwen onvoldoende zijn om te waarborgen dat een beperkt aantal bezoekers in het gebied aanwezig zal zijn. Tevens is ten onrechte geen maximum van het aantal passanten dat het

gebied bezoekt in het plan opgenomen, zodat de mogelijkheid bestaat dat meer mensen in het gebied aanwezig zullen zijn, aldus de stichting. Voorts stelt de stichting dat onduidelijk is of de in de verbeelding voor bepaalde gebouwen opgenomen maximum aantallen bezoekers overeenkomen met de bezoekersaantallen per gebouw waarvan bij de beoordeling van de effecten is uitgegaan. Daarnaast is in het plan ten onrechte voor een aantal gebouwen geen maximum aantal bezoekers per jaar vastgelegd, terwijl het plan in dit gebouw wel verschillende intensieve functies mogelijk maakt, aldus de stichting.

8.1. Zoals eerder overwogen is in de verbeelding weergegeven dat aan gebouw A en het 50 kV-station de bestemming "Gemengd - 1", is toegekend. Aan het 50 kV-station zijn tevens de aanduidingen "maximum aantal bezoekers = 6400" en "maximum aantal dagen = 80" toegekend. Aan gebouwen K en H is de bestemming "Horeca" toegekend en aan gebouwen C, D en E de bestemming "Gemengd - 2" alsmede de aanduidingen "maximum aantal bezoekers = 4000" en "maximum aantal dagen = 150" toegekend.

8.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder a, en artikel 4, lid 4.3, onder a, van de planregels geldt ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal bezoekers", als maximum aantal bezoekers per jaar de daar aangegeven waarde.

Ingevolge lid 3.3, onder b, en lid 4.3, onder b, geldt ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal dagen", als maximum aantal gebruiksdagen per jaar de daar aangegeven waarde.

8.3. In het milieueffectrapport "PlanMER, Herontwikkeling Radio Kootwijk" van 5 januari 2011 van Tauw (hierna: het plan-MER) zijn de uitgangspunten geformuleerd die in de passende beoordeling zijn toegepast bij de beoordeling van de effecten van het plan op de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied "Veluwe". In het plan-MER is onder meer het aantal bezoekers weergegeven dat het gebied zal bezoeken als gevolg van de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Het aantal bezoekers als gevolg van de herontwikkeling is enerzijds geschat op basis van overleg met de boswachters in het gebied en het Veluwe Bureau voor Toerisme, anderzijds is op basis van de gemiddelde bezetting van de gebouwen en het aantal gebruikersdagen een inschatting gemaakt van de te verwachten aantallen bezoekers op jaarbasis. De bezoekers zijn onderverdeeld in passanten, doelgerichte bezoekers en genodigden. In het

plan-MER is vermeld dat als gevolg van het plan maximaal 150.000 passanten, 70.000 doelgerichte bezoekers en 55.000 bezoekers op uitnodiging te verwachten zijn.

8.4. Ten aanzien van het betoog van de stichting dat de beperkingen die in het plan zijn gesteld aan het gebruik van de gebouwen niet waarborgen dat een beperkt aantal bezoekers in de rest van het gebied aanwezig zal zijn, wordt overwogen dat de stichting niet gemotiveerd heeft bestreden dat door in de passende beoordeling uit te gaan van 150.000 passanten, in zoverre van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan. De stichting heeft dan ook niet aannemelijk gemaakt dat het in de passende beoordeling toegepaste uitgangspunt ten aanzien van de bezoekers van de rest van het gebied onjuist is.

8.5. Uit de verbeelding gelezen in verbinding met artikel 3, lid 3.3, onder a en b, en artikel 4, lid 4.3, onder a en b, van de planregels volgt voorts dat ten aanzien van gebouwen C, D, en E en het 50 kV-station het aantal bezoekers en het aantal dagen dat deze gebouwen in gebruik mogen zijn, in het plan zijn gemaximeerd. In bijlage 10 bij het plan-MER is een overzicht opgenomen van het maximum aantal bezoekers per gebouw, waarop de in de passende beoordeling gehanteerde bezoekersaantallen zijn gebaseerd. Hierin is voor de gebouwen C, D en E uitgegaan van maximaal 12.000 bezoekers per jaar als gevolg van de met het plan mogelijk gemaakte functies in de gebouwen, en voor het 50 kV-station van maximaal 6.640 bezoekers per jaar. De in de passende beoordeling toegepaste bezoekersaantallen voor de gebouwen C, D en E - 4.000 bezoekers per gebouw - komen in zoverre overeen met de maximale mogelijkheden van het plan. Weliswaar is in de passende beoordeling uitgegaan van een hoger bezoekersaantal voor het 50 kV-station dan het plan toestaat - 6.640 in plaats van 6.400 bezoekers -, maar nu het plan minder bezoekers toestaat dan is onderzocht in de passende beoordeling, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de passende beoordeling in zoverre niet aan het plan ten grondslag had mogen worden gelegd.

Het betoog van de stichting dat niet van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan aangezien is uitgegaan van een gemiddelde bezetting van de gebouwen, leidt niet tot een ander oordeel nu het aantal bezoekers voor de gebouwen C, D en E en het 50 kV-station in het plan is ge-

maximeerd, zodat in de passende beoordeling in zoverre van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan.

8.6. In het plan is het toegestane gebruik van de gebouwen A, K en H, niet gemaximeerd in termen van aantal bezoekers, aantal gebruiksdagen, aantal evenementen of anderszins. Uit bijlage 10 bij het plan-MER blijkt dat bij de beoordeling van de effecten van het plan voor gebouw A is uitgegaan van maximaal 29.814 bezoekers per jaar. Blijkens bijlage 10 is in het plan-MER voor gebouw K uitgegaan van maximaal 46.200 bezoekers per jaar en voor gebouw H van maximaal 19.710 bezoekers per jaar. Uit het plan-MER, noch de passende beoordeling blijkt echter op welk gebruik deze aantallen zijn gebaseerd en in hoeverre hiermee is aangesloten bij het gebruik van deze gebouwen zoals mogelijk gemaakt in het plan. Hierbij is van belang dat het plan in de genoemde gebouwen intensieve functies mogelijk maakt. Binnen de bestemming "Gemengd -1", zoals toegekend aan gebouw A, zijn ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels gebruiksintensieve functies waaronder congres- en vergadercentra, seminars en symposia, tentoonstellingen en muziek-, theater- en filmvoorstellingen toegestaan. Voorts is in de gebouwen H en K, waaraan de bestemming "Horeca" is toegekend, ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels gelezen in verbinding met bijlage 1 bij de planregels, het gebruik van de gebouwen als hotel en pension met keuken, conferentieoord en congrescentrum, restaurant en café en bar toegestaan. Uit het betoog van de raad dat het gebruik van de gebouwen niet is gemaximeerd omdat de gebouwen in minder gevoelig gebied staan, volgt niet dat in de passende beoordeling niet van de maximale mogelijkheden van het plan hoefde te worden uitgegaan. Gelet op het voorgaande en nu het gebruik van deze gebouwen in het plan niet is beperkt, staat in zoverre niet vast dat in de passende beoordeling wat betreft de effecten van het gebruik van gebouwen A, K en H, is uitgegaan van de mogelijkheden die het plan bij volledige benutting biedt. Hierdoor staat eveneens niet vast dat de toegepaste verkeersgegevens, die zijn gebruikt voor de beoordeling van de verkeersgerelateerde effecten luchtkwaliteit, geluidhinder en stikstofdepositie, zijn gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het plan. De raad heeft zich derhalve ten onrechte op het

standpunt gesteld dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwe" niet zal aantasten. Het betoog slaagt.

9. Gelet op hetgeen is overwogen onder 4.3 ziet de Afdeling in hetgeen de stichting heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 19, lid 19.1, van de verordening. Voorts ziet de Afdeling in hetgeen de stichting heeft aangevoerd, gelet op hetgeen is overwogen onder 8.6, aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998. Het beroep is gegrond, zodat het besluit dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet met het oog op eventuele nadere besluitvorming evenwel aanleiding om, uitgaande van de hetgeen is onderzocht in de passende beoordeling, de overige door de stichting aangevoerde beroepsgronden hieronder te bezien.

10. De stichting betoogt voorts dat de in de passende beoordeling opgenomen mitigerende maatregelen ten onrechte niet in het plan zijn vastgelegd. Nu dit niet is gebeurd is volgens de stichting onvoldoende verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

10.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen hoeven mitigerende maatregelen ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet getroffen te zijn. Alvorens met de realisatie van het project kan worden begonnen, is immers een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 vereist. De mitigerende maatregelen die volgens de passende beoordeling noodzakelijk zijn ten einde te voorkomen dat een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied zal plaatsvinden, dienen bij de beslissing op de aanvraag om vergunning te worden betrokken. Zonder een dergelijke vergunning kan het project niet worden gerealiseerd. Wel dient ten tijde van de vaststelling van het plan voldoende vast te staan dat de in de passende beoordeling opgenomen mitigerende maatregelen daadwerkelijk getroffen zullen worden. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2011 in zaak nr. 200905914/1/R2. Nu de stichting haar betoog niet nader heeft geconcretiseerd, overweegt de Afdeling dat de enkele stelling dat de in de passende beoordeling opgenomen mitigerende maatregelen niet in het plan zijn vastgelegd, niet kan leiden tot het oordeel dat onvoldoende vaststaat dat de mitigerende maatregelen daadwerkelijk getroffen zullen worden. Het betoog faalt.

11. De stichting betoogt dat nu geen zicht is op herstel van de broedvogelsoorten duinpieper, tapuit en draaihals, de in de passende beoordeling genoemde maatregel ten behoeve van deze broedvogelsoorten - het vergroten van het oppervlakte van het habitatype droge heide en stuifzandheide - niet het beoogde effect zal hebben. Bovendien is deze maatregel ten onrechte aangemerkt als mitigerende maatregel, aldus de stichting.

11.1. De raad stelt zich onder verwijzing naar de passende beoordeling op het standpunt dat significante effecten op de genoemde broedvogelsoorten zijn uit te sluiten.

11.2. In de passende beoordeling is vermeld dat de ontwikkeling van 58 hectare van het habitatype droge heide en stuifzandheide een grote bijdrage levert aan de instandhouding van de duinpieper, de tapuit en de draaihals. Daaruit volgt evenwel niet dat de in het plan opgenomen ontwikkelingen een verslechterend of significant verstrendend effect op deze broedvogelsoorten zullen hebben. De realisatie van het habitatype droge heide en stuifzandheide is, anders dan de stichting heeft betoogd, dan ook niet aangemerkt als een mitigerende maatregel. Het betoog faalt.

12. De stichting betoogt verder dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, geen significant negatieve effecten op de boomleeuwrik zal hebben. Zij voert in dit verband aan dat de in de passende beoordeling genoemde mitigerende maatregel - het afsluiten van enkele fietspaden tijdens het broedseizoen - ten onrechte niet in het plan is vastgelegd. Voorts voert de stichting aan dat de in de passende beoordeling opgenomen mitigerende maatregel om een gepland fietspad te verplaatsen, niet tot mitigatie van de effecten zal leiden, omdat, anders dan in de passende beoordeling is vermeld, nabij het nieuwe tracé een broedgeval is geconstateerd.

12.1. Het Natura 2000-gebied "Veluwe" is gericht op de bescherming van de boomleeuwrik (A246). Voor de boomleeuwrik is als instandhoudingsdoelstelling opgenomen "behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 2400 paren".

12.2. In de passende beoordeling staat over de boomleeuwrik dat door verstoring door de toename van fietsers een oppervlak van 105 hectare van het leefgebied van deze soort in kwaliteit af-

neemt. Aangezien de boomleeuwrik tijdens het broedseizoen het gevoeligst is voor verstoring is in de passende beoordeling onder meer als mitigerende maatregel voorgesteld om een aantal wandelpaden in het broedseizoen af te sluiten. Voorts zal het tracé van het fietspad tussen Burelhul en het Dabbelsepad verlegd worden naar een bestaand tracé door naaldbos over een ruitpad.

12.3. In de verbeelding is aan een deel van de gronden in het plangebied de aanduiding "pad" toegekend. Uit artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder f, van de planregels volgt dat ter plaatse van de aanduiding "pad", de voor "Natuur" aangewezen gronden uitsluitend buiten het broedseizoen in de periode van 16 juli tot en met 29 februari bestemd zijn voor paden. Hiermee is in het plan verzekerd dat een deel van de paden niet tijdens het broedseizoen mag worden gebruikt. Ter zitting heeft de raad tevens toegelicht dat de paden door middel van verbodsborden dan wel een slagboom zullen worden afgesloten. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldoende is verzekerd dat de in de passende beoordeling opgenomen mitigerende maatregel getroffen zal worden. Het betoog faalt.

12.4. Ten aanzien van het betoog van de stichting dat de verplaatsing van het fietspad niet tot mitigatie van de effecten op het leefgebied van de boomleeuwrik zal leiden, aangezien in de nabijheid van het nieuwe tracé een broedgeval is geconstateerd, zodat daar eveneens verstoring zal optreden, overweegt de Afdeling dat de stichting haar stelling niet met gegevens heeft onderbouwd. Bovendien heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat het nieuwe fietspad gelet op de afstand tussen het geplande tracé en het door de stichting genoemde broedgeval - 130 meter - tot verstoring zal leiden, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan in zoverre niet op de passende beoordeling heeft mogen baseren. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, geen significant negatieve effecten op de boomleeuwrik zal hebben. Het betoog faalt.

13. De stichting betoogt verder dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, geen significant negatieve effecten op de

zwarte specht en wespandief zal hebben. De stichting betoogt in dit verband dat in de passende beoordeling ten onrechte is vermeld dat extra leefgebied wordt gecreëerd, terwijl dat niet het geval is. Bovendien leidt deze maatregel - de aanleg van zogenoemde rafelige randen - niet tot een verbetering van de kwaliteit van het leefgebied aangezien de randen naast een fietspad zijn voorzien, terwijl de genoemde soorten gevoelig zijn voor verstoring, aldus de stichting.

13.1. Het Natura 2000-gebied "Veluwe" is gericht op de bescherming van de wespandief (A072) en de zwarte specht (A236). Voor de wespandief is als doelstelling opgenomen "de uitbreiding van de omvang en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 100 paren". Voor de zwarte specht is als doelstelling "behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 430 paren" opgenomen.

13.2. In de passende beoordeling is over de zwarte specht en de wespandief vermeld dat er een (niet-significant) negatief effect op de wespandief en zwarte specht zal optreden.

13.3. Ten aanzien van het betoog van de stichting dat de rafelige randen worden gerealiseerd naast een fietspad, heeft de raad in het verweerschrift toegelicht dat deze randen niet naast paden door of nabij bosranden zullen worden gerealiseerd. De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad dit ten onrechte heeft gesteld. Voorts heeft de stichting niet aannemelijk gemaakt dat geen extra leefgebied wordt gecreëerd. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in de aanvulling van de passende beoordeling eveneens is vermeld dat een uitbreiding van de oppervlakte van het leefgebied door de aanleg van de rafelige randen wordt gerealiseerd. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, geen significant negatieve effecten op de zwarte specht en wespandief zal hebben. Het betoog faalt.

14. Voorts betoogt de stichting dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, geen significant negatieve effecten op het vliegend hert zal hebben. Daartoe voert zij aan dat de aanleg van een reserveparkeerterrein aan de rand van het gebied negatieve effecten op deze soort zal

hebben. Bovendien gaat de aanleg van het parkeerterrein ten koste van het leefgebied van het vliegend hert.

14.1. Het Natura 2000-gebied "Veluwe" is gericht op de bescherming van het vliegend hert (H1083). Voor het vliegend hert is als instandhoudingsdoelstelling opgenomen "uitbreiding van de verspreiding, omvang en verbetering van de kwaliteit van het leefgebied voor de uitbreiding de populatie tot een duurzame populatie van ten minste 500 volwassen individuen".

14.2. Uit het Natura 2000 profielendocument volgt dat het leefgebied van het vliegend hert wordt gevormd door dode of kwijnende loofbomen, waarbij de inlandse eik een zeer sterke voorkeur heeft. In de passende beoordeling is geconcludeerd dat geen verstoring als gevolg van licht dan wel optische verstoring te verwachten is van het vliegend hert. Nu de stichting haar betoog dat het vliegend hert door het plan zal worden verstoord niet heeft onderbouwd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich in zoverre niet in redelijkheid op de passende beoordeling heeft mogen baseren.

Voorts heeft de stichting geen gegevens overgelegd op grond waarvan getwijfeld moet worden aan de in de passende beoordeling opgenomen conclusie dat geen negatieve effecten op het leefgebied van het vliegend hert, voor zover het betreft het gebied waarop de aanleg van het parkeerterrein is voorzien, te verwachten zijn. Daartoe wordt van belang geacht dat, zoals in de nadere notitie van Tauw 2 maart 2012, is vermeld het gebied waarop het parkeerterrein kan worden aangelegd geen voor het vliegend hert geschikt leefgebied omvat. Het betoog faalt.

15. De stichting betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan geen significant negatieve effecten op de habitattypen oude eiken en beuken- en eikenbossen zal hebben, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van deze habitattypen. Zij voert aan dat in de passende beoordeling ten onrechte bij de beoordeling van de effecten van de stikstofdepositie als gevolg van het plan een berekeningsmethode voor snelwegen is gebruikt. Dit leidt tot een onderschatting van de stikstofdepositie, aldus de stichting.

15.1. Het Natura 2000-gebied "Veluwe" is tevens gericht op de bescherming van de habitattypen oude eikenbossen (H9190) en beuken- en eikenbossen met hulst (H9120). Voor oude eikenbossen is als instandhoudingsdoelstelling opgenomen

"uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit". Voor beuken- en eikenbossen met hulst is als instandhoudingsdoelstelling opgenomen "uitbreiding van de oppervlakte en behoud van de kwaliteit".

15.2. In de passende beoordeling is over de depositie als gevolg van verkeer vermeld dat bij de berekening daarvan gebruik is gemaakt van het rekenmodel Stacks D+. Hoewel deze methode bedoeld is voor snelwegen, is dit model op dit moment de meest geschikte methode om stikstofdepositie als gevolg van lijnbronnen, zoals wegverkeer, te bepalen, aldus de passende beoordeling. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de gehanteerde berekeningsmethode voldoende representatief en betrouwbaar is. In de enkele stelling van de stichting dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte gebruik heeft gemaakt van dit model. Het betoog faalt.

16. Voorts betoogt de stichting dat het omvormen van naaldbos naar loofbos ten onrechte bij de beoordeling van de effecten is betrokken, aangezien deze maatregel, waarmee wordt beoogd de negatieve effecten op de habitattypen oude eiken en beuken- en eikenbossen te voorkomen, aangezien de omvorming niet voorafgaand aan de uitvoering van het plan zal zijn verwezenlijkt, zodat niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Voorts voert de stichting aan dat door de in de passende beoordeling genoemde significante negatieve effecten op de habitattypen oude eikenbossen en beuken-eikenbossen, welke habitattypen het leefgebied vormen van het vliegend hert, het leefgebied van het vliegend hert zal worden aangetast. Dit is ten onrechte niet in de passende beoordeling onderkend, aldus de stichting.

16.1. In de passende beoordeling is ten eerste vermeld dat door de toename van de stikstofdepositie een geringe afname in kwaliteit van de habitattypen oude eiken en beuken- en eikenbossen ontstaat, waardoor significant negatieve effecten op deze habitattypen niet zijn uit te sluiten. Om vervolgens te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast, wordt een maatregel - het omvormen van, niet beschermd, monotone naaldbossen in loofbossen elders in het Natura 2000-gebied - voorgesteld. Door het dunnen van de naaldbossen ontstaat ruimte voor jonge eiken om tot ontwikkeling

te komen, waardoor omvorming naar de habitattypen oude eiken en beuken- en eikenbossen plaatsvindt. Met betrekking tot het betoog van de stichting dat deze maatregel niet mocht worden betrokken bij de vraag of verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast, wijst de Afdeling op de prejudiciële vragen zoals opgenomen in de uitspraak van de Afdeling van 7 november 2012, in zaak nr. 201201853/1/R4. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is de vraag gesteld of de zinsnede "de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten" in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn zodanig dient te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied geen sprake is in het geval het project gevolgen heeft voor het bestaande areaal van een beschermd habitatype in het betrokken gebied, indien in het kader van het project in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling wordt gebracht, en de vraag of het ontwikkelen van een nieuw areaal van een habitatype in dat geval moet worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de richtlijn. Gelet op deze prejudiciële vragen kan de Afdeling thans niet de vraag beantwoorden of de genoemde maatregel mocht worden betrokken bij de vraag of verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

16.2. De raad zal bij de vaststelling van een nieuw besluit aandacht dienen te besteden aan het voorgaande. Gelet op de genoemde uitspraak van 7 november 2012 ligt het evenwel niet in de rede om op grond artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb aan het nemen van een nieuw besluit een termijn te stellen.

Proceskosten

17. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 10 november 2011, kenmerk 114-2011;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij de stichting Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,71 (zegge: vijfhonderdthalf euro en eenenzeventig cent), waarvan € 472,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
IV. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
(red.)

NOOT

Deze annotatie gaat kort in op de aspecten van de uitspraak inzake Radio Kootwijk in het Natura 2000-gebied 'Veluwe', die direct relevant zijn voor milieueffectrapportage (m.e.r.). Specifieke aspecten in de uitspraak die puur zien op de Nbw 1998 (met name de verhouding tussen de toetsing van een plan en een vergunning, de referentiesituatie en mitigerende maatregelen), blijven buiten beschouwing.
Allereerst kan geconstateerd worden dat voor een relatief kleine ontwikkeling een plan-m.e.r. moet worden doorlopen. Niet vanwege 'kaderstelling' zoals bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, Wm, maar vanwege artikel 7.2a Wm. Hierin staat, kort gezegd, dat een plan-m.e.r. moet worden doorlopen voor een wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht plan waarvoor ook een passende beoordeling moet worden gemaakt. Het bestemmingsplan voor 'Radio Kootwijk' wordt in de praktijk nog wel eens als voorbeeld genoemd van een van de weinige plannen waarvoor alleen een plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a Wm geldt en niet ook, zoals meestal het geval is, tevens vanwege kaderstelling voor bijvoorbeeld (agrarische) bedrijven of andere ontwikkelingen die in de C- en D-lijsten van de bijlage bij het Besluit m.e.r. staan. Vergelijk de uitspraak over het Ulvenhout (ABRvS 27 december 2012, nr. 201207675/1/R3, «JM» 2013/27). Indien (ook) een plan-m.e.r.-verplichting op grond van artikel 7.2a Wm bestaat, maakt de passende beoordeling deel uit van het plan-MER.

Dit volgt uit artikel 19j, lid 4, Nbw 1998. Uiteraard moet de passende beoordeling betrekking hebben op alle ontwikkelingen die in het plan zijn voorzien. Uit het plan-MER en de passende beoordeling blijkt in casu ten aanzien van een deel van de gebouwen in het plangebied niet op welk gebruik de in het onderzoek gehanteerde bezoekersaantallen zijn gebaseerd. Ook is het niet duidelijk in hoeverre de bezoekersaantallen aansluiten bij het mogelijk gemaakte gebruik in de gebouwen. Zo zijn bijvoorbeeld in gebouw A intensieve functies mogelijk gemaakt, namelijk congres- en vergadercentra, seminars en symposia, tentoonstellingen en muziek-, theater- en filmvoorstellingen. Het helpt de gemeenteraad niet dat, zoals door hem betoogd, het gebruik van de gebouwen niet is gemaximeerd omdat de gebouwen in minder gevoelig gebied staan. Hieruit volgt niet, aldus de Afdeling en mijns inziens terecht, dat in de passende beoordeling niet van de maximale mogelijkheden van het plan hoefde te worden uitgegaan. Het staat derhalve niet vast dat in de passende beoordeling wat betreft de effecten van het gebruik van die bepaalde gebouwen is uitgegaan van de mogelijkheden die het plan bij volledige benutting biedt. Hierdoor staat eveneens niet vast dat de toegepaste verkeersgegevens, die zijn gebruikt voor de beoordeling van de verkeersgerelateerde effecten luchtkwaliteit, geluidhinder en stikstofdepositie, zijn gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het plan. De conclusie dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Veluwe" niet zullen worden aangetast, kon dus niet worden getrokken. De schattingen van bezoekers voor de gebouwen C, D en E volstaan wel en de mogelijkheden van het plan voor die gebouwen zijn wel gemaximeerd. Weliswaar is in de passende beoordeling uitgegaan van een hoger bezoekersaantal voor het 50 kV-station (6.640) dan het bestemmingsplan toestaat (6.400), maar omdat het bestemmingsplan minder bezoekers toestaat dan is onderzocht in de passende beoordeling, mocht de passende beoordeling wel voor het bestemmingsplan worden gebruikt. De omgekeerde situatie kan dus wel.
Ook deze uitspraak toont weer aan dat, zeker in verband met artikel 19j Nbw 1998, het veiliger is om nauwkeurig en in zekere zin ook gedetailleerder te bestemmen om te voorkomen dat ofwel de maximale mogelijkheden niet in beeld

zijn in de onderzoeken ofwel de uitgangspunten van het (MER-)onderzoek niet voldoende zijn geborgd in het plan. Vergelijk de uitspraak van dezelfde datum in deze «JM» («JM» 2013/85) inzake Evenemententerreinen-Dronten ('Ellerveld') en mijn annotatie daarbij, waarnaar zij verwezen.

S.M. van Velsen