

is er ook een aantal schuren afgebroken. De last strekte echter niet tot het verwijderen van die schuren. Bij het afbreken wordt vervolgens ook nog eens asbest vrij dat wordt gesaneerd. Dit leidt tot een aanzienlijke kostenpost. Het bestuursorgaan probeert deze kosten op appellant te verhalen. Appellant is het daar niet mee eens, en terecht. De last zag immers niet op het verwijderen van de schuren, en zeker niet op het verwijderen van de asbest *in* die schuren. De kosten voor die werkzaamheden kunnen dan ook niet op hem worden verhaald. De bezwaarschriftencommissie van het bestuursorgaan adviseert dan ook om die kosten niet te verhalen op appellant. Het bestuursorgaan dacht klaarblijkelijk 'we zien wel waar het schip strandt' en wijkt ongemotiveerd af van dat advies door toch de kosten te verhalen. Het behoeft geen toelichting dat dit weinig kansrijke deel van het besluit roemloos sneuvelt bij de Afdeling (in r.o. 15.2).

Kortom, voor de overtreder maakt deze uitspraak eens te meer duidelijk dat er bij de bestuursrechter veel te halen valt bij het betwisten van de kostenverhaalsbeschikking. Aan bestuursorganen geef ik graag nog mee dat bij kostenverhaal een goede voorbereiding het halve werk is. Motiveer duidelijk in de kostenverhaalsbeschikking waarom bepaalde kosten noodzakelijk waren en waar die kosten precies uit bestaan. Houd ook rekening met kosten veroorzaakt aan de zijde van de overtreder door het toepassen van bestuursdwang als ook procedurefouten en biedt daarvoor – zo nodig – compensatie in de vorm van het (gemotiveerd) beperken van het bedrag dat wordt verhaald op de overtreder.

T.N. Sanders

Advocaat bij AKD te Breda en promovendus aan de Universiteit Leiden

## Milieueffectrapportage

Bestemmingsplan  
"Nieuwe Dordtse  
Biesbosch" – Dor-  
drecht

77

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
19 maart 2014, nr. 201301640/1/R4,  
ECLI:NL:RVS:2014:927  
(mr. Hagen, mr. Mondt-Schouten, mr. Michiels)  
Noot S.M. van Velsen

**M.e.r. Plan-m.e.r. Plan-MER. Commissie voor de m.e.r. Alternatieven. Alternatieventrechteling. Trechtering. Passende beoordeling.**

[Wm (oud) art. 7.2a, 7.23; Nbw 1998 art. 19j;  
Wro; Chw]

*Bij besluit van 13 november 2012 heeft de gemeenteraad van Dordrecht het bestemmingsplan "Nieuwe Dordtse Biesbosch" vastgesteld. Het plan bevat een juridisch-planologische regeling voor een deel van het buitengebied van de gemeente Dordrecht. In het bestemmingsplan is een deel van de agrarische gronden bestemd voor de ontwikkeling van een natuur- en recreatiegebied. Deze ontwikkeling bestaat uit de aanleg van een grootschalige ecologische verbindingzone en recreatiegebied tussen de Dordrechtse en de Sliedrechtse Biesbosch. Hiermee wordt beoogd de stedelijke druk op het gebied te concentreren bij de stad teneinde daarmee de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied Biesbosch te verminderen. De ontwikkeling van het natuur- en recreatiegebied is voornamelijk voorzien in de zogenoemde Noorderdiepzone. Er zijn verschillende beroepen ingesteld. In deze samenvatting en de annotatie worden alleen de m.e.r.(gerelateerde)-gronden behandeld. De m.e.r.-gronden hebben betrekking op de vraag of nog andere alternatieven hadden moeten worden beschouwd, of het MER, dan wel onderliggende onderzoeken, hadden moeten worden ondertekend, of een plan-MER had moeten worden opgesteld en of gegevens en het MER zodanig verouderd zijn dat ze niet meer aan het vaststellingsbesluit ten grondslag mochten liggen. Geen van deze gronden treft doel.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting *Stichting Nationaal Landschapskundig Museum en Documentatiecentrum Telluris*, gevestigd te Dordrecht,

2. *Staatsbosbeheer*, gevestigd te Tilburg,

(...)

en

*de raad van de gemeente Dordrecht*,

verweerder.

#### *Procesverloop*

Bij besluit van 13 november 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Nieuwe Dordtse Biesbosch" vastgesteld.

(...)

#### *Overwegingen*

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan bevat een juridisch-planologische regeling voor een deel van het buitengebied van de gemeente Dordrecht. In het bestemmingsplan is een deel van de agrarische gronden bestemd voor de ontwikkeling van een natuur- en recreatiegebied. Deze ontwikkeling bestaat uit de aanleg van een grootschalige ecologische verbindingzone en recreatiegebied tussen de Dordrechtse en de Sliedrechtse Biesbosch. Hiermee wordt beoogd de stedelijke druk op het gebied te concentreren bij de stad teneinde daarmee de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied Biesbosch te verminderen. De ontwikkeling van het natuur- en recreatiegebied is voornamelijk voorzien in de zogenoemde Noorderdiepzone.

Het beroep van Telluris

3. Telluris verzet zich tegen de herinrichting van het plangebied tot natuur- en recreatiegebied en de daarbinnen voorziene vernatting van het gebied.

Zij betoogt hiertoe, kort weergegeven, dat de raad onvoldoende betekenis heeft toegekend aan de landschapshistorische kwaliteiten van het plangebied. Door de beoogde vernatting van een deel van het gebied en de daarvoor noodzakelijke vergravingen zullen de aanwezige landschappelijke waarden verloren gaan, aldus Telluris.

Met het oog op het behoud van de landschapshistorische kwaliteiten heeft Telluris een alternatief opgesteld waaraan de raad ten onrechte voorbij is gegaan, aldus Telluris. In het door haar aangedragen alternatief wordt, wederom kort weergegeven, het gebied doorgankelijker gemaakt en meer opgaand groen aangelegd, waarmee de recreatieve functie van het gebied eveneens wordt vergroot. Daarnaast worden de landschapshistorische kwaliteiten van het gebied in dit alternatief benadrukt, terwijl de nadelen van vernatting van het gebied zich bij dit alternatief niet voordoen, aldus Telluris.

3.1. De raad stelt dat met het plan wordt beoogd een ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse Biesbosch en de Sliedrechtse Biesbosch tot stand te brengen, alsmede een deel van het buitengebied in te richten als recreatief uitloophet gebied voor de stad Dordrecht. Het door Telluris omschreven alternatief voldoet niet aan deze doelstelling, aldus de raad. Voorts stelt de raad dat de gevolgen van de ontwikkeling van het recreatie- en natuurgebied voor het landschap in het MER zijn beoordeeld en dat dit hem geen aanleiding geeft om de doelstelling van het plan te heroverwegen.

3.2. De raad heeft het door Tauw BV opgestelde rapport "MER Strategisch GroenProject Eiland van Dordrecht" van 5 december 2007 (hierna: het MER) aan zijn besluit ten grondslag gelegd. In paragraaf 3.7 is de huidige situatie in het plangebied beschreven ten aanzien van het landschap en de cultuurhistorische waarden daarvan. In hoofdstuk 4 van het MER zijn de milieueffecten van de drie in het MER onderzochte inrichtingsmodellen onderzocht. In paragraaf 4.2.4 zijn de effecten van de drie modellen op het landschap en de cultuurhistorie uitgewerkt. In hoofdstuk 6 zijn vervolgens de gevolgen omschreven van de in hoofdstuk 5 beschreven inrichtingsalternatieven, waaronder in paragraaf 6.4 de gevolgen van de inrichtingsmodellen voor de cultuurhistorische waarden van het landschap. In hoofdstuk 7 zijn de alternatieven vergeleken en is het meest milieuvriendelijke alternatief beschreven. Ten slotte is

in hoofdstuk 9 het voorlopig voorkeursalternatief beschreven, waarbij tevens de afwijkingen van het meest milieuvriendelijke alternatief zijn gemotiveerd.

3.3. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

Uit de plantoelichting volgt dat de raad de keuze heeft gemaakt voor een natte ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse en Sliedrechtse Biesbosch ter vergroting van het Biesbosch-areaal. In het MER is uitgewerkt wat de gevolgen daarvan zijn voor het landschap en de cultuurhistorische waarden in het gebied. Nu de raad het MER aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, heeft Telluris niet aannemelijk gemaakt dat de raad het belang bij het behoud van de landschapshistorische kwaliteiten niet in zijn afweging heeft betrokken noch dat de raad het belang bij het behoud van de landschapshistorische waarden in het gebied onvoldoende heeft onderkend.

De raad heeft het door Telluris aangedragen alternatief bezien en geconcludeerd dat het niet voldoet aan de aan het plan ten grondslag gelegde doelstellingen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het door Telluris aangedragen alternatief niet in zijn afweging heeft betrokken. Het betoog faalt.

3.4. Het beroep is ongegrond.

(...)

20. [appellant sub 8] betoogt dat uit de ter inzage gelegde stukken niet volgt dat de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie voor de m.e.r.) het MER heeft geaccepteerd. Daarnaast is het MER ten onrechte niet ondertekend, aldus [appellant sub 8].

20.1. De Afdeling stelt vast dat de Commissie voor de m.e.r. op 1 december 2008 een toetsingsadvies over het MER en de aanvulling daarop heeft uitgebracht. In paragraaf 1 van het toetsingsadvies is vermeld dat de Commissie voor de m.e.r. van mening is dat in het MER en de aanvulling tezamen de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats bij de besluitvorming te geven. Het betoog van [appellant sub 8] mist in zoverre feitelijke grondslag. Voorts schrijft de Wet milieubeheer noch enig ander wettelijk voorschrift voor dat een MER dient te worden ondertekend. Het betoog faalt.

21. [appellant sub 8] betoogt dat het door Milieudienst Zuid-Holland Zuid opgestelde rapport "Milieuonderzoek (geluid en luchtkwaliteit) Nieuwe Dordtse Biesbosch" van 3 december 2010 (hierna: het milieuonderzoek) ten onrechte niet is ondertekend.

Voorts betoogt [appellant sub 8] dat het ontwerpbestemmingsplan van december 2010 aanleiding is geweest voor dit rapport, maar dat dit ontwerpbestemmingsplan nooit ter inzage heeft gelegen.

21.1. In het milieuonderzoek is de geluidhinder als gevolg van verkeersbewegingen onderzocht alsmede de luchtkwaliteit langs de in het plan genoemde wegen. In het milieuonderzoek is uitgewerkt welke wegen in het onderzoek zijn betrokken.

21.2. De Wet milieubeheer noch enig ander wettelijk voorschrift schrijft voor dat de schriftelijke neerslag van verricht onderzoek naar de luchtkwaliteit en de geluidhinder dient te worden ondertekend door de onderzoekende instantie, alvorens het bestuursorgaan dit aan zijn besluit ten grondslag mag leggen. [appellant sub 8] heeft verder geen aanknopingspunten gegeven voor het oordeel dat de raad in strijd met de bij de voorbereiding van het plan te betrachten zorgvuldigheid het milieuonderzoek aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. Het betoog faalt.

22. [appellant sub 8] betoogt dat het door Natuur-Wetenschappelijk Centrum (hierna: NWC) opgestelde rapport "De Nieuwe Dordtse Biesbosch en de Natuurbeschermingswet 1998 (Habitattoets)" van januari 2011 (hierna: de habitattoets) door een niet-bestaande entiteit is opgesteld, aangezien NWC geen rechtspersoon is. De raad heeft de habitattoets dan ook niet aan zijn besluit ten grondslag mogen leggen, aldus [appellant sub 8]. Voorts betoogt [appellant sub 8] dat dit rapport ten onrechte niet is ondertekend.

22.1. De Afdeling overweegt dat, nog daargelaten of NWC een rechtspersoon is, de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) noch enig ander wettelijk voorschrift voorschrijft dat het onderzoek naar de effecten van een plan dient te worden gedaan door of namens een rechtspersoon noch dat de resultaten van dit onderzoek dienen te worden neergelegd in een door of namens een rechtspersoon ondertekend rapport. Het betoog van [appellant sub 8] bevat dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad het rapport niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Het betoog faalt.

30. [appellant sub 6] en anderen richten zich tegen het plan voor zover daarin aan de gronden in de Noorderdiepzone de bestemming "Natuur - 2" en "Recreatie - 2" is toegekend. Het beroep van [appellant sub 6] en anderen strekt ertoe de desbetreffende gronden ten behoeve van de agrarische sector te behouden.

(...)

30.1. Voor zover [appellant sub 6] en anderen betogen dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt omdat het plan niet uitsluit dat het veebestand van de agrarische bedrijven in het plangebied en daarmee de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de omgeving zal toenemen, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 6] en anderen zich in hun zienswijze hebben beperkt tot de plandelen met de bestemmingen "Natuur - 2" en "Recreatie - 2" die betrekking hebben op de omzetting van agrarische gronden tot natuur- en recreatiegebied in de Noorderdiepzone. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij tegen het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Het beroep van [appellant sub 6] en anderen voor zover dat betrekking heeft op de plandelen die de uitbreiding van agrarische bedrijven mogelijk maken, waaronder het betoog dat het plan niet uitsluit dat het veebestand van de agrarische bedrijven in het plangebied en daarmee de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de omgeving zal toenemen, is in zoverre niet-ontvankelijk.

Voor zover [appellant sub 6] en anderen hebben betoogd dat het plan ten onrechte geen maximum stelt aan het aantal in de maneges te houden paarden zodat om deze reden ten onrechte geen plan-MER is gemaakt gelet op de drempelwaarde in het Besluit milieueffectrapportage, overweegt de Afdeling dat dit betoog eerst ter zitting naar voren is gebracht. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde in geding is, is in het algemeen bepalend een afweging van de procesecono-

mie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. De Afdeling is van oordeel dat het pas ter zitting naar voren brengen van voornoemde beroepsgrond in strijd is met de goede procesorde. Zij neemt daarbij in aanmerking dat het, gelet op de aard van het aangevoerde, voor de raad niet mogelijk was ter zitting op een passende wijze te reageren. Bovendien hebben [appellant sub 6] en anderen geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het redelijkerwijs niet mogelijk was deze beroepsgrond eerder in beroep aan te voeren. Deze beroepsgrond kan derhalve niet bij de beoordeling van het bestreden besluit worden betrokken.

31. [appellant sub 6] en anderen betogen dat de belangen van de agrarische sector onvoldoende zijn betrokken bij de vaststelling van het plan. Er gaat 170 ha landbouwgrond verloren, terwijl niet is onderzocht welke gevolgen dit heeft voor de duurzame voortzetting van de aanwezige landbouwbedrijven. In het bijzonder is niet in de afweging betrokken welke gevolgen de versnippering van het landbouwareaal heeft voor de duurzame voortzetting van agrarische bedrijven, aldus [appellant sub 6] en anderen. Verder betogen [appellant sub 6] en anderen dat de natte natuur zal leiden tot overlast van ganzen en insecten ter plaatse van de landbouwgronden.

31.1. De raad stelt dat de doelstelling van het plan is de ontwikkeling van een ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse en de Sliedrechtse Biesbosch. Daarnaast bestaat binnen de gemeente behoefte aan uitbreiding van de recreatiemogelijkheden in het buitengebied, aldus de raad. Deze uitgangspunten leiden ertoe dat de in de Noorderdiepzone gelegen landbouwgronden zullen worden ontwikkeld tot natuur- en recreatiegebied. De raad stelt dat in het MER de gevolgen van de herinrichting van de Noorderdiepzone voor de landbouw in het gebied zijn onderzocht en dat hij op grond van het MER heeft geconcludeerd dat deze gevolgen niet onevenredig zijn.

31.2. In paragraaf 3.4 van de plantoelichting is uitgewerkt op welke wijze in het plan rekening is gehouden met de belangen van de agrarische sector. Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen

toekennen aan het belang bij de aanleg van het natuur- en recreatiegebied in de Noorderdiepzone dan aan het belang van de agrarische sector bij behoud van de bestaande bestemming. [appellant sub 6] en anderen hebben geen aanknopingspunten gegeven voor het oordeel dat de aanwezige landbouwbedrijven, mede gelet op de schadeloosstelling die zij in het kader van de grondverwerving ontvangen, onevenredig in hun belangen worden getroffen vanwege de aanleg van het recreatie- en natuurgebied.

32. [appellant sub 6] en anderen betogen dat het nut en de noodzaak van het plan niet zijn aangetoond, nu een extra ecologische verbindingzone vanuit ecologisch oogpunt niet nodig is en de doelstelling van verbetering van de waterkwaliteit ook in de bestaande situatie kan plaatsvinden.

32.1. Uit de inleiding van de plantoelichting volgt dat in het buitengebied van de gemeente Dordrecht naast de agrarische functie meer ruimte voor natuurontwikkeling en recreatie moet komen, hetgeen voortvloeit uit het Structuurschema Groene Ruimte uit 1993, waarin het Rijk het Eiland van Dordrecht heeft aangewezen als een multifunctioneel groengebied dat grotendeels bestaat uit natuur en recreatieterrein in de directe omgeving van de stad. Het project voorziet in de realisering van een groene buffer tussen het natuurgebied De Biesbosch en de stedelijke bebouwing van de Randstad en in de verbetering van de ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse en Sliedrechtse Biesbosch. Het doel van het project is mede om de recreatiedruk op het buitengebied bij de stad te concentreren om daarmee de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied te verminderen.

32.2. Gelet op de plantoelichting ligt niet slechts een ecologische doelstelling aan het plan ten grondslag, maar eveneens de doelstelling om in samenhang met de ecologische verbindingzone een recreatief uitloopgebied nabij de stad te bieden. Nu het nut en de noodzaak van het plan in zoverre niet gemotiveerd zijn bestreden door [appellant sub 6] en anderen, kan hun betoog in zoverre niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.

33. [appellant sub 6] en anderen betogen dat het plan is gebaseerd op verouderde en achterhaalde uitgangspunten, nu het MER dateert uit 2007 en het provinciaal Strategisch Groenplan uit 1995.

33.1. De raad stelt dat de inhoud van het plan sinds het opstellen van de onderzoeken niet is gewijzigd en dat het programma niet is geïntensiveerd. Evenmin hebben zich afgelopen jaren wezenlijke veranderingen voorgedaan ten aanzien van flora en fauna of de intensiteit van het wegverkeer op de provinciale weg, zodat het MER niet behoeft te worden geactualiseerd, aldus de raad.

33.2. Op pagina 5 van de zienswijzennota staat een overzicht van de besluitvorming ter zake van de herinrichting van de in het plangebied betrokken gronden. Hieruit volgt dat de basis voor de beoogde ontwikkeling weliswaar uit 1993 dateert, maar nog steeds actueel is en blijkens de besluitvorming die heeft plaatsgevonden ook nog steeds door het gemeentebestuur en het provinciebestuur wordt gedragen. Gelet hierop hebben [appellant sub 6] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat de uitgangspunten van het plan verouderd en achterhaald zijn.

Het enkele feit dat tussen het moment van het vaststellen van de het MER en het vaststellen van het bestemmingsplan een aantal jaren is verstreken, brengt voorts niet met zich dat het MER niet aan het bestemmingsplan ten grondslag kon worden gelegd. [appellant sub 6] en anderen hebben geen aanknopingspunten gegeven voor het oordeel dat de aard en de omvang van het voornemen zodanig zijn gewijzigd dat de raad het MER uit een oogpunt van zorgvuldigheid niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen.

34. [appellant sub 6] en anderen betogen dat in het MER ten onrechte niet alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zijn onderzocht. In het bijzonder is de door [appellant sub 6] en anderen aangedragen harmonievariant, inhoudende een verbinding tussen de Dordrechtse en Sliedrechtse Biesbosch door versterking van de buitendijks gelegen verbindingzone waarbij de landbouwgronden in de Noorderdiepzone gehandhaafd blijven, niet meegenomen in het MER. Hierdoor heeft er geen deugdelijke belangenafweging kunnen plaatsvinden, aldus [appellant sub 6] en anderen.

34.1. De raad stelt dat de harmonievariant niet past binnen de doelstelling van het plan om een ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse en de Sliedrechtse Biesbosch in combinatie met een recreatief uitloopgebied nabij de stad tot stand te brengen om daarmee het Biesbosch-areaal te vergroten.

34.2. Ingevolge artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van belang, bevat een milieueffectrapport een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, 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.

34.3. Bij een omvangrijk project als het onderhavige, waarbij vele varianten een rol spelen, is een zekere trechtering gedurende het besluitvormingsproces onvermijdelijk en noodzakelijk. Uit de stukken volgt dat de door [appellant sub 6] en anderen aangedragen harmonievariant niet is meegenomen omdat deze variant niet voldoet aan de doelstelling van het plan om een ecologische verbindingzone tussen de Dordrechtse en Sliedrechtse Biesbosch aan te leggen in combinatie met een recreatief uitloophooggebied nabij de stad teneinde daarmee het Biesbosch-areaal te vergroten en de recreatiedruk op het buitengebied bij de stad te concentreren. Onder deze omstandigheden kan niet worden volgehouden dat de raad redelijkerwijs de harmonievariant in beschouwing diende te nemen als bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer.

35. [appellant sub 6] betoogt dat het plan in strijd met provinciaal ruimtelijk beleid is vastgesteld, nu het plangebied in de Structuurvisie Zuid-Holland (hierna: de structuurvisie) is aangewezen als Kroonjuweel, op grond waarvan er geen ontwikkelingen mogelijk mogen worden gemaakt die strijdig zijn met het uitgangspunt van behoud van uitzonderlijke kwaliteit.

35.1. De raad stelt dat het plan in overeenstemming met het provinciaal beleid is vastgesteld. De raad wijst erop dat het provinciebestuur een bedrag van € 18,8 miljoen ter beschikking stelt voor de uitvoering van dit project.

35.2. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan provinciaal beleid, zoals dit is neergelegd in bijvoorbeeld de structuurvisie. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In hoofdstuk 2.3 van de plantoelichting is een beschouwing van het provinciaal beleid, waaronder de structuurvisie, gegeven in het licht van de in het plan voorziene ontwikkelingen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel

dat de raad het desbetreffende provinciaal beleid ten onrechte niet in de belangenafweging heeft betrokken. Het betoog faalt.

36. [appellant sub 6] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 7.2a van de Wet milieubeheer is vastgesteld, aangezien bij de voorbereiding van het plan wel een passende beoordeling, maar geen plan-MER is gemaakt.

[appellant sub 6] en anderen betogen subsidiair dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt, aangezien het plan zal leiden tot een toename van de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied, hetgeen significant nadelige effecten op het Natura 2000-gebied zal hebben. Zij wijzen in dit verband op het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. van 1 december 2008 waarin op pagina 1 staat: "Uit het MER en de aanvulling blijkt dat significant negatieve gevolgen op instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied de Biesbosch uit zijn te sluiten, mits de recreatiedruk in het gebied niet toe neemt. Daarbij is niet inzichtelijk gemaakt hoe bij de vaststelling van het bestemmingsplan geborgd zal worden dat de recreatiedruk niet toeneemt."

36.1. De raad stelt dat in de habitattoets weliswaar staat dat een passende beoordeling is gemaakt, maar dat een passende beoordeling niet nodig is, zodat ook geen plan-MER behoefde te worden gemaakt. De raad stelt voorts dat een passende beoordeling niet nodig is omdat de in het plan voorziene herontwikkeling van een deel van de gronden niet zal leiden tot een toename van de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied, aangezien de recreatieknooppunten met de daarbij behorende parkeervoorzieningen zullen worden aangelegd op geruime afstand van het Natura 2000-gebied. Verder is de ontsluiting van het Natura 2000-gebied beperkt en zal deze niet worden gewijzigd.

36.2. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, aanhef en onder a, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkin-

gen die terzake in het wettelijk 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 instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge het vierde lid maakt de passende beoordeling van deze plannen deel uit van de terzake van die plannen voorgeschreven milieu-effectrapportage.

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

36.3. De Afdeling ziet aanleiding het rapport "De Nieuwe Dordtse Biesbosch en de Natuurbeschermingswet 1998 (habitattoets)" van 4 maart 2013, opgesteld door Natuur-Wetenschappelijk Centrum, en het rapport "Second opinion van het rapport 'De Nieuwe Dordtse Biesbosch en de Natuurbeschermingswet 1998 (habitattoets)' als onderliggend document bij een nieuw bestemmingsplan 'Nieuwe Dordtse Biesbosch'" van 27 september 2013, opgesteld door Bureau Waardenburg BV, niet in haar oordeel te betrekken, nu beide rapporten dateren van na de vaststelling van het plan. De beroepsgronden van [appellant sub 6] en anderen die betrekking hebben op deze rapporten, zal de Afdeling dan ook buiten beschouwing laten.

36.4. Op pagina 65 van de habitattoets wordt geconcludeerd dat er door de inrichting van het plangebied Nieuwe Dordtse Biesbosch geen significant nadelige effecten te verwachten zijn op de grauwe gans, de kolgans, de brandgans en de smient in het Natura 2000-gebied Biesbosch en de gestelde instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten niet in gevaar komen. Op pagina 66 van de habitattoets is vermeld dat het Natura

2000-gebied Biesbosch, ook in een worst-case scenario, over voldoende foerageergebied blijkt te beschikken om het verlies aan foerageergebied, na uitvoering van de verschillende inrichtingsplannen, op te vangen, ook als het verlies door alle projecten binnen het plangebied en de overige projecten elders worden meegeteld. De gestelde instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Biesbosch komen daarom niet in gevaar voor deze soorten.

Op pagina 39 van de habitattoets wordt over de toename van de recreatiedruk in het Natura 2000-gebied vermeld: "De recreatie in het project 'Nieuwe Dordtse Biesbosch' is voorzien in het nieuwe gebied. Het project zal daarom niet leiden tot een toename van recreatie binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied, ook omdat huidige bezoekers van het Natura 2000-gebied de Biesbosch in de uiteindelijke situatie ook in het heringerichte gebied kunnen recreëren".

36.5. De plicht om een plan-MER te maken op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer ontstaat eerst indien op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 voor de vaststelling van het plan een passende beoordeling moet worden gemaakt. Een plan kan echter op grond van artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 zonder passende beoordeling worden vastgesteld als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan op zich zelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante effecten op het Natura 2000-gebied heeft. Derhalve is niet van belang of het onderzoek naar de effecten van een plan als passende beoordeling is aangemerkt, maar dient op grond van de inhoud van het onderzoek te worden vastgesteld of het plan zonder passende beoordeling kan worden vastgesteld. Gelet op de conclusie op pagina 66 van de habitattoets dat het Natura 2000-gebied, waarin geen ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door het plan, over voldoende foerageercapaciteit beschikt zodat significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen van de grauwe gans, de kolgans, de brandgans en de smient uitgesloten zijn, acht de Afdeling aannemelijk dat kan worden uitgesloten dat het plan in zoverre significante effecten heeft op het Natura 2000-gebied.

[appellant sub 6] en anderen hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de conclusie in de habitattoets, dat geen toename van recreatie binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied te

verwachten is, onjuist is. Het plan voorziet in de aanleg van een recreatief uitloopegebied nabij de stad. Uit artikel 9, lid 9.4, aanhef en onder b, van de planregels volgt dat recreatief medegebruik in het Natura 2000-gebied niet is toegestaan. De raad heeft onbetwist gesteld dat de beperkte ontsluiting van het Natura 2000-gebied niet wordt gewijzigd. Voor zover [appellant sub 6] en anderen wijzen op het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r., wordt overwogen dat uit dit toetsingsadvies niet volgt dat de plannen een significant verstorend effect zullen hebben voor het Natura 2000-gebied. Gelet op artikel 9, lid 9.4, aanhef en onder b, van de planregels en de ongewijzigde ontsluiting van het Natura 2000-gebied acht de Afdeling voldoende geborgd, als bedoeld door de Commissie voor de m.e.r., dat het plan niet zal leiden tot een toename van de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied.

36.6. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 6] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich op basis van de habitattoets niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan op zich zelf en in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied. Nu een passende beoordeling niet behoeft te worden gemaakt, bestond evenmin de plicht om een plan-MER te maken op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het beoogd faalt.

(...)

#### *Conclusie*

39. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, zoals deze bepaling luidde ten tijde van belang, de raad op te dragen om voor de hierna in de beslissing nader aangeduide, vernietigde plan(onder)delen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen van 26 weken. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

#### *Proceskosten*

40. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 7] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 8] en [appellante sub 11] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van Telluris, Staatsbosbeheer, [appellant sub 3], [appellant sub 4], Kros, [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 6] en anderen bestaat geen aanleiding.

#### *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 6] en anderen, voor zover dat betrekking heeft op de plandelen die de uitbreiding van agrarische bedrijven mogelijk maken, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 8], [appellante sub 11] en [appellant sub 7] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Dordrecht van 13 november 2012, waarbij het bestemmingsplan "Nieuwe Dordtse Biesbosch" is vastgesteld, voor zover het betreft:

a. het plandeel met de bestemming "Recreatie - 1" en de aanduiding "bedrijfswoning" dat betrekking heeft op de gronden aan de [locatie 2];

b. het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden - 1" en de aanduiding "Wro - wijzigingsgebied 5" dat betrekking heeft op de gronden aan de [locatie 7];

IV. draagt de raad van de gemeente Dordrecht op om binnen zesentwintig weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen ten aanzien van de in dictumonderdeel III genoemde plan(onder)delen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. verklaart de beroepen van de stichting Stichting Nationaal Landschapskundig Museum en Documentatiecentrum Telluris, Staatsbosbeheer, de stichting Stichting Kros Paardenopvang Drechtsteden, [appellant sub 4], [appellant sub 3], [appellant sub 9] en [appellant sub 10] ongegrond;

VI. wijst de verzoeken van [appellant sub 8] en [appellante sub 11] om schadevergoeding af; (red.)

#### **NOOT**

#### *Inleiding*

Het milieueffectrapport (MER) dat is opgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan "Nieuwe Dordtse Biesbosch" speelt een belangrijke rol in deze procedure. Zowel appellanten als het bevoegd gezag halen het MER en het advies van



de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) veelvuldig aan. Het MER, dat aldus de Afdeling, mijns inziens terecht, niet ondertekend hoeft te worden, helpt het bevoegd gezag uiteindelijk ter onderbouwing van de besluitvorming, bijvoorbeeld als het gaat om het behoud van de landschapshistorische kwaliteiten. Dit geeft maar weer eens aan dat een m.e.r. de besluitvorming ondersteunt.

Hieronder behandel ik de m.e.r.-aspecten in deze uitspraak. Ze zijn niet allemaal even opzienbarend, maar geven wel weer een mooi overzicht van de stand van zaken van de jurisprudentie, dan wel geven ze aanleiding tot verdere beschouwingen.

#### *Maximale mogelijkheden en categorie D 14*

Wat opvalt, is dat de grond van appellanten dat het plan ten onrechte geen maximum stelt aan het aantal in de maneges te houden paarden, zodat om deze reden ten onrechte geen plan-MER is gemaakt, gelet op de drempelwaarde in het Besluit m.e.r., 'in strijd met de goede procesorde is ingebracht, omdat de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium – lees: ter zitting – is aangevoerd. Hierdoor zou de gemeenteraad niet meer kunnen reageren en daarmee zouden de processuele belangen van de partijen over en weer geschaad zijn. Het is jammer dat de grond niet inhoudelijk wordt behandeld. Immers, sinds 1 april 2010 staan ook paarden op de 'D-lijst' van het Besluit m.e.r. Per deze datum is het Besluit m.e.r. ingrijpend gewijzigd (Stb. 2011, 102). Het gaat om categorie 14 waaraan behalve paarden, ook koeien en struisvogels zijn toegevoegd. Ook voor de wijziging van het Besluit m.e.r. moest, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C C-255/08 («JM» 2010/23), worden aangesloten bij de term in Annex II van de M.e.r.-richtlijn. In een uitspraak van 27 juli 2011, nr. 201007705/1/M2 («JM» 2011/95, m. nt. van mij), verwijst de Afdeling al naar de term in de M.e.r.-richtlijn 'intensieve veeteeltbedrijven'. Van belang is, zoals de Afdeling in die uitspraak van 2011 overweegt, dat de Europese Commissie in haar rapport "Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive" van 2008 (kenmerk 2008-022), ingaat op de interpretatie hiervan. Het geeft aan dat het niet de bedoeling is geweest de reikwijdte van die projecten te beperken tot het houden van pluimvee en varkens, zoals waartoe kolom

2 van D 14 voor de wetswijziging beperkt was (zie voor een nertsenhoudery en recenter, ABRvS 11 december 2013, nr. 201207262/1/A4). Men kan zich overigens ook afvragen of de huidige lijst van gevallen in kolom 2 van D 14 wel toereikend is, gelet op de uitleg van de Europese Commissie en de waarde die de Afdeling aan de uitleg hecht.

Terug naar de beroepsgrond die niet-ontvanke-lijk is. Hoewel niet duidelijk is hoeveel paarden in de manege gehouden zouden kunnen worden, minimaal – de indicatieve drempel van D 14 is 100 paarden of pony's en daarboven zou een plan-m.e.r.-plicht bestaan – had in dit geval een 'plan-m.e.r.'-beoordeling gedaan moeten worden. Omdat evengoed een (project-)m.e.r. is doorlopen en – als het goed is – alle mogelijkheden van het bestemmingsplan en de effecten daarvan – aan de orde zijn gekomen, is dit in dit geval niet zo'n ramp. Heel vaak echter wordt, zeker als het om wijzigingsplannen voor specifieke projecten gaat, waarvoor in geval van een intensieve veehouderij ook minimaal een m.e.r.-beoordeling geldt, helemaal geen m.e.r. doorlopen. Het valt op dat in de praktijk altijd zoveel moeite wordt gedaan van de m.e.r.-beoordeling) verschoond te blijven, terwijl zoals in de inleiding gezegd, de m.e.r. de besluitvorming kan ondersteunen en het juist helpt de motivering deugdelijk te maken.

#### *Verouderde gegevens*

De beroepsgrond dat de onderzoeken zijn verouderd, het MER dateert al uit 2007 en het provinciaal Strategisch Groenplan uit 1995, faalt. De gemeenteraad stelt dat de inhoud van het plan sinds het opstellen van de onderzoeken niet is gewijzigd en dat het programma niet is geïntensiveerd. Evenmin hebben zich afgelopen jaren wezenlijke veranderingen voorgedaan. De Afdeling leidt uit de stukken af dat de basis voor de beoogde ontwikkeling weliswaar uit 1993 dateert, maar nog steeds actueel is en blijkens de besluitvorming die heeft plaatsgevonden ook nog steeds door het gemeentebestuur en het provinciebestuur wordt gedragen. Voorts hebben appellanten niet anders doen blijken. Het enkele feit dat tussen het moment van het vaststellen van het MER en het vaststellen van het bestemmingsplan een aantal jaren is verstreken, brengt voorts niet met zich dat het MER niet aan het bestemmingsplan ten grondslag kon worden gelegd. Hoewel nog niet in werking en dus in

deze uitspraak niet aan de orde, dringt de vergelijking met een noviteit zich aan, de houdbaarheidsbepaling.

De wettelijke grondslag om een houdbaarheidsbepaling voor bestemmingplan in het Bro op te nemen is opgenomen in artikel 3.37 Wro, zoals dat luidt na inwerkingtreding van de pChw<sup>1</sup> per 25 april 2013. Het Bro zal gewijzigd worden met de wijzigingsAmvb die is voorgehangen (Bijlage bij kst. 31 127, 171). Naar verwachting treedt deze wijzigingsAmvb per 1 oktober 2014 in werking. Het doel van deze wetswijziging is om te voorkomen dat besluitvorming wordt ingehaald door nieuwe gegevens en berekeningen. Ook voor bestemmingsplannen wordt een termijn van twee jaar – gelijk aan die van de Tracéwet – ingevoerd. Deze geldt al wel voor ‘projectafwijkingen’ besluiten op grond van de Wabo (via artikel 13.5 Wm). Omdat artikel 13.5 Wm niet ook de Wro noemt was een wettelijk haakje in de Wro nodig die met de pChw is ingevoerd en deze wordt dus ingevuld met genoemde wijzigingsAmvb. Overigens, zo staat ook letterlijk te lezen in de memorie van toelichting bij de pChw, legitimeert dit niet dat van verouderde gegevens wordt uitgegaan; bovendien blijft de eis van een deugdelijke motivering conform artikel 3:46 Awb bestaan. Men kan zich dus afvragen, waartoe de bepaling nou eigenlijk dient en of deze, gelet ook op de onderhavige uitspraak, nou zo nodig is. Zo ook Van Oosten en Doornhof in BR 2014/27, p. 135.

De eerste uitspraak waarin de houdbaarheidsbepaling buiten de Tracéwet aan de orde was, is ABRvS 11 december 2013, nr. 201306482/1/R6. Zoals uit die uitspraak valt af te leiden, gaat het in feite om een ‘bewijslastverdeling’: zijn de gegevens niet ouder dan twee jaar, dan hoeft het bestuursorgaan niet (nader) te motiveren waarom de gegevens – ook al zijn er mogelijk al actuele gegevens – aan het besluit ten grondslag worden gelegd. Rechtzoekenden moeten dan stevig onderbouwen (mogelijk zelfs uitsluitend door tegenonderzoek) dat de gegevens niet langer als actueel kunnen worden beschouwd.

1 De pChw is de gebruikelijke afkorting voor het voor onbepaalde tijd verlengen van de Crisis- en herstelwet. De ‘p’ staat voor permanent. Het is Stb. 2013, 144 en inwerkingtreding Stb. 2013, 145.

Zijn de gegevens ouder dan twee jaar, dan zou de situatie wel eens andersom kunnen zijn. Natuurlijk zal dit ook afhangen van het feit of de gegevens in kwestie meer dynamisch zijn (geluid, flora en fauna en dergelijke) of meer statisch (bodem). In verband met het voorzorgsbeginsel in verband met Natura 2000 is er overigens geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling opgenomen in de Nbw 1998. Zoals in de MvT bij de pChw (en dus bij het gewijzigde art. 13.5 Wm) verder te vinden is, zal het bestuursorgaan hierin een keuze hebben te maken, op basis van de argumenten die de betrokken belanghebbenden aandragen en op basis van de hem toegedachte zorgvuldigheid in besluitvorming. Uiteraard zal wel als dit een geschilpunt tussen bij het besluit betrokken belanghebbenden of tussen belanghebbenden en het bestuursorgaan betreft, eventueel ook onder de twee jaar een expliciete afweging moeten worden gemaakt. De termijn van twee jaar is niet opgenomen om met behulp van een à-contrario-redenering aan het gebruik van relevante en voldoende actuele oudere onderzoeksgegevens (bijvoorbeeld een vijf jaar oud bodemonderzoek) een halt toe te roepen. Integendeel, de Afdeling sluit in haar uitspraak van 11 december 2013 aan bij de MvT bij het gewijzigde artikel 13.5 Wm: “Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden. Voorts staat er dat het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel met zich kunnen brengen dat bij een langere termijn gemotiveerd wordt, waarom van die gegevens wordt gebruik gemaakt. Hiertoe zal in beginsel alleen aanleiding bestaan, indien door belanghebbenden gesteld wordt dat aan het besluit actuele gegevens ten grondslag dienen te worden gelegd, omdat sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden, of de gegevens dermate gedateerd zijn – wat betreft verstreken tijd, niet wat betreft inhoud – dat het bevoegde bestuursorgaan eigener beweging behoefte voelt het gebruik ervan te verantwoorden.” In feite dus een ‘bewijslastverdeling’. Een eerdere uitspraak die over de houdbaarheidsbepaling in de Tracéwet ging, was ABRvS 14 maart 2013, nr. 201103533/1/R4 (inzake de A4 Steenberg). Volstrekt onduidelijk is wat mij betreft nog hoe de houdbaarheidsbepaling zich verhoudt tot het onderzoek in verband met m.e.r. Een dergelijke houdbaarheidsbepaling geldt niet voor het MER.

Dus voor zover het om (mogelijke) aanzienlijke milieugevolgen gaat in de zin van hoofdstuk 7 Wm gaat de bepaling mijns inziens niet op. En dat is gegeven het feit dat ook zeer oude MER-en nog actueel kunnen zijn dan wel buiten de m.e.r. om geactualiseerd kunnen worden, zoals in het onderhavige geval, misschien maar goed ook.

In het kader van m.e.r. gaat het overigens formeel om de vraag of er sprake is van aanmerkelijke wijziging, zoals in ABRvS 3 december 2008, «JM» 2009/14, m. nt. Poortinga. Het meer dan tien jaar oude MER kon, omdat daar geen sprake van was, nog prima aan het besluit ten grondslag liggen. In de uitspraak van 19 maart 2014 verwijst de Afdeling niet naar artikel 7.36a, aanhef en onder a, Wm (de equivalent voor plan-m.e.r. is te vinden in 7.13, aanhef en onder b, Wm) op basis waarvan de 'redelijkheidstoets' gedaan moet worden. Die artikelen bevatten in feite, gelet op de jurisprudentie, zoals ook de uitspraak van december 2008, twee te beantwoorden vragen: 1) Zijn de gegevens nog actueel en 2) zo nee, is de oorzaak daarvan gelegen in een aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden (voor toepassing hiervan in het kader van plan-m.e.r. zie ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3). Overigens lijkt het nou ook weer niet zo'n groot probleem, omdat het beroep doen op de houdbaarheidsbepaling facultatief is ('kan'-bepaling).

#### *Alternatieven(trechtering)*

Appellanten betogen dat in het MER ten onrechte niet alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zijn onderzocht. In het bijzonder is de aangedragen harmonievariant, inhoudende een verbinding tussen de Dordrechtse en Sliedrechtse Biesbosch door versterking van de buitendijks gelegen verbindingzone waarbij de landbouwgronden in de Noorderdiepzone gehandhaafd blijven, niet meegenomen in het MER. De Afdeling verwijst naar artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, op grond waarvan een MER een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd bevat, 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. Bij een omvangrijk project als het onderhavige, waarbij vele varianten een rol spelen, is een zekere trechtering van

alternatieven gedurende het besluitvormingsproces onvermijdelijk en noodzakelijk, zo overweegt de Afdeling. Onder deze omstandigheden kan niet worden volgehouden dat de raad redelijkerwijs de harmonievariant in beschouwing diende te nemen als bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Eerdere, recente uitspraken over trechtering zijn die over het provinciale inpassingsplan voor Houten (ABRvS 13 februari 2013, nr. 201205534/1/R2 (JBO 2013/49, m. nt. Van der Meijden) en over het inpassingsplan N279 Noord ABRvS 26 februari 2014, nr. 201307139/1/R6. Van na de hier besproken uitspraak is ABRvS 23 april 2014, nr. 201211728/1/R2. Inzake het bestemmingsplan 'Parklaan' van de gemeente Ede waarin trechtering ook aan de orde was en goed bevonden werd. Deze lijn in de jurisprudentie sluit naadloos aan bij de in de praktijk (van de Commissie voor de m.e.r.) gegroeide gedragslijn. Zie ook ABRvS 23 september 2009, nr. 200802543/1/R1, «JM» 2009/142, m. nt. van mij. Er zal mijns inziens wel voor moeten worden gewaakt dat alternatieven in de trechtering afvallen op puur bestuurlijk, politieke argumenten. Op die manier zou de alternatievenbeschouwing van (uiteindelijk) de M.e.r.-richtlijn teniet worden gedaan.

#### *Passende beoordeling en plan-m.e.r.*

Voorts wordt door appellanten betoogd dat het plan in strijd met artikel 7.2a Wm is vastgesteld, aangezien bij de voorbereiding van het plan wel een (vrijwillige) passende beoordeling, maar geen plan-MER is gemaakt. Appellanten verwijzen naar het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. van 1 december 2008 waarin op pagina 1 staat: "Uit het MER en de aanvulling blijkt dat significant negatieve gevolgen op instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied de Biesbosch uit zijn te sluiten, mits de recreatiedruk in het gebied niet toeneemt. Daarbij is niet inzichtelijk gemaakt hoe bij de vaststelling van het bestemmingsplan geborgd zal worden dat de recreatiedruk niet toeneemt." De gemeenteraad bepleit dat de habitattoets weliswaar een passende beoordeling heet, maar dat deze helemaal niet nodig was en er dus geen relatie is met art. 7.2a Wm. Hierin krijgt hij gelijk. Mijns inziens wel terecht, gelet op de bewoordingen van de wettelijke bepaling, maar het is minimaal verwarrend dat iets een passende beoordeling heet, terwijl dat het niet is. De inhoud is bepalend overweegt de Afdeling, en

gelet op de conclusie dat het Natura 2000-gebied, waarin geen ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door het plan, over voldoende foeragecapaciteit beschikt, zodat significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen van de grauwe gans, de kolgans, de brandgans en de smient uitgesloten zijn, acht de Afdeling aannemelijk dat kan worden uitgesloten dat het plan in zoverre significante effecten heeft op het Natura 2000-gebied. Andersom kan natuurlijk ook, iets wordt een 'voortoets' genoemd, maar is in feite de passende beoordeling (Bestemmingsplan "De Zuiderklip", Drimmelen, ABRvS 7 mei 2008, «JM» 2008/75, m. nt. Zijlmans en Pieters).

S.M. van Velsen

## 78

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
9 april 2014, nr. 201308340/1/R4,  
ECLI:NL:RVS:2014:1267  
(mr. Koeman)  
Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Ontgrondingenvergunning - Lochem. Ontgrondingenvergunning. Project-m.e.r. M.e.r.-beoordeling. Natuurontwikkeling. Winning van oppervlaktedelfstoffen. Natura 2000-gebied.**

[Besluit m.e.r. bijlage, C16.1, D16.1; M.e.r. Richtlijn 85/337/EEG]

*Op 29 juli 2013 heeft college van gedeputeerde staten van Gelderland een ontgrondingenvergunning verleend aan de Dienst Landelijk Gebied voor het ontgronden van twee percelen, aangeduid als "Venlaagte Klumpersveld", in de gemeente Lochem. Vergund is de afgraving van door agrarisch gebruik verrijkte bovengrond van de genoemde percelen tot het oorspronkelijke peil van de voorheen aanwezige natte laagte. Hierbij wordt tussen de 30 en 90 cm diep ontgraven over een oppervlakte van 2,25 hectare. Het doel van de ontgraving is natuurontwikkeling.*

*Appellante betoogt dat een m.e.r.-procedure of een (vormvrije) m.e.r.-beoordelingsprocedure had moeten worden doorlopen, omdat mogelijk signi-*

*ficante nadelige effecten kunnen optreden voor het Natura 2000-gebied waarin de ontgraving zal plaatsvinden.*

*Volgens de toelichting bij het bestreden besluit is de aanvraag getoetst aan de criteria van Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn en de conclusie is dat geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. Het college merkt overigens op dat de ontgraving natuurontwikkeling ten doel heeft, en niet de winning van oppervlaktedelfstoffen zoals bedoeld in categorie D16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat de bestreden vergunning niet de winning van oppervlaktedelfstoffen, maar natuurontwikkeling ten doel heeft. Het terreinoppervlak blijft aanzienlijk onder de in het Besluit m.e.r. opgenomen criteria. Er is geen aanleiding om te oordelen dat niettemin een vormvrije m.e.r.-beoordelingsprocedure had moeten worden doorlopen. Volgens de bij de aanvraag gevoegde natuurtoets is geen negatief effect te verwachten op het Natura 2000-gebied waar de ontgrondingslocatie deel van uitmaakt. De Afdeling verklaart het beroep ongegrond.*

Uitspraak in het geding tussen:  
[appellante], wonend te Lochem,  
en  
het college van gedeputeerde staten van Gelderland,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2013 heeft het college een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend aan de Dienst Landelijk Gebied voor het ontgronden van twee percelen, aangeduid als "Venlaagte Klumpersveld", in de gemeente Lochem.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 maart 2014, (...; red.)

### Overwegingen

1. Vergund is de afgraving van door agrarisch gebruik verrijkte bovengrond van de percelen, aangeduid als "Venlaagte Klumpersveld" tot het oorspronkelijke peil van de voorheen aanwezige natte laagte. Hierbij wordt tussen de 30 en 90 cm