

M en R 2015/143

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 augustus 2015, nr. 201400711/1/R3 en 201401246/1/R3 (Van Sloten, Wiebenga en Minderhoud)
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.2 Wm, art. 2 lid 5 Besluit m.e.r.; onderdelen A-1, C-1.2, C-1.3, D-1.1 en D-1.2)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/7086
Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/7087
ECLI:NL:RVS:2015:2631

In gevallen waarin een activiteit genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., maar de omvang van deze activiteit onder de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarden blijft, dient het bevoegd gezag een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Omdat het in dit geval niet gaat om een activiteit die genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. hoefde de raad geen vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren.

De bestemmingsplannen voorzien niet in een autosnelweg of autoweg als bedoeld in categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Evenmin voorzien de plannen in een activiteit als bedoeld in categorie 1.3 van onderdeel C, omdat de weg blijkens kaartmateriaal van het wegprofiel twee en niet vier of meer rijstroken zal hebben. Nu geen sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de drempelwaarden van kolom 2 worden overschreden. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat bij de voorbereiding van de plannen geen besluit-MER hoefde te worden gemaakt. Nu de bestemmingsplannen in de aanleg van een nieuwe weg voorzien en deze activiteit in onderdeel D niet als een activiteit is aangewezen, hoefde de raad evenmin te beoordelen of een besluit-MER had moeten worden gemaakt. In gevallen waarin een activiteit genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., maar de omvang van deze activiteit onder de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarden blijft, dient het bevoegd gezag een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Omdat het in dit geval niet gaat om een activiteit die genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. hoefde de raad geen vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de gedingen tussen:
(...)

Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2013 heeft de raad de bestemmingsplannen "Buitengebied 2012, Verlengde Helak-

kerstraat" en "Kom St. Willebrord, Verlengde Vosdonkseweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben (...) beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

(...)

3. Het bestemmingsplan "Kom St. Willebrord, Verlengde Vosdonkseweg" voorziet in het tracédeel van een nieuwe weg tussen de Vosdonkseweg en de Kozijnenhoek, tussen de kernen van Sint Willebrord en Sprundel. Het bestemmingsplan "Buitengebied 2012, Verlengde Helakkerstraat" voorziet in het tracédeel van een nieuwe weg tussen de kruising van de Kozijnenhoek met de Helakkerstraat en de Bernhardstraat, ten zuidwesten van de kern van Sint Willebrord. Met de bestemmingsplannen wordt beoogd te voorzien in de aanleg van de Verlengde Vosdonkseweg onderscheidenlijk de Verlengde Helakkerstraat. De bestemmingsplannen hebben als doel de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel te ontlasten van het doorgaande verkeer tussen de rijksweg A58 en de kern van Zundert, het doorgaande verkeer beter te faciliteren en de ontsluiting van het zogeheten gebied "Binnentuin" te verbeteren. De huidige verkeersstructuur bestaat voor een belangrijk deel uit wegen die dwars door de centrumzones van de drie kernen gaan.

(...)

Milieueffectrapportage

9. [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], en [appellant sub 8] betogen dat het bestemmingsplan voor de Verlengde Vosdonkseweg in strijd met het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) is vastgesteld. [appellant sub 2], [appellant sub 6] en [appellant sub 8] betogen dat het bestemmingsplan voor de Verlengde Helakkerstraat in strijd met het Besluit m.e.r. is vastgesteld.

Zij voeren aan dat de raad heeft nagelaten een milieueffectrapport voor besluiten (hierna: besluit-MER) te maken, te beoordelen of een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt dan wel te beoordelen of een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling had moeten worden uitgevoerd. Zij voeren aan dat de tracédelen van de Verlengde Vosdonkseweg en de Verlengde Helakkerstraat niet op zichzelf, maar tezamen met de andere maatregelen dienen te worden gezien die de omleiding van het verkeer om de kernen mogelijk maken. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 6] heeft de raad de MER-plicht omzeild door de procedure voor de totale omleiding op te knippen. Voorts wijzen zij er op dat er een MER is gemaakt met het oog op de aanleg van het oorspronkelijke tracé "Kort om de kom". De raad heeft onvoldoende gemotiveerd waarom geen MER hoeft te worden opgesteld.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de voorbereiding van de plannen geen MER hoefde te worden gemaakt en dat er ook geen beoordelingsplicht geldt. Volgens de raad was ten behoeve van de aanleg van het oorspronkelijke tracé "Kort om de kom" een MER gemaakt, omdat het in dat geval, anders dan in de voorliggende zaak, om een activiteit ging als bedoeld in categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

9.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het derde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het tweede lid worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het vijfde lid geldt voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven geldt de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

- a. in zodanige gevallen en
- b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-

effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Ingevolge onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt in deze bijlage onder autoweg verstaan:

- a. een voor autoverkeer bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het is verboden te stoppen en te parkeren, of
- b. een weg als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: Rvv 1990).

Ingevolge artikel 1 van het Rvv 1990 wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen onder een autoweg verstaan een weg aangeduid door bord G3 van Bijlage I.

In categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in kolom 1 de aanleg van een autosnelweg of autoweg aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapportage verplicht is. In categorie 1.3 is in kolom 1 de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg aangewezen als een dergelijke activiteit.

In categorie 1.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in kolom 1 de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet van toepassing is. In categorie 1.2 is in kolom 1 de wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg als een dergelijke activiteit aangewezen.

9.3. In het deskundigenbericht staat, onder verwijzing naar de plantoelichtingen en het verkeersbesluit van het college van burgemeester en wethouders van 12 november 2013, dat de nieuwe weg, bestaande uit twee tracédelen, niet alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten, omdat op de weg voorrangskruisingen zijn voorzien. Daarnaast is het op deze weg niet verboden te stoppen en te parkeren. Voorts staat in het deskundigenbericht dat het niet om een weg gaat die met een verkeersbord wordt aangeduid als autoweg, als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om in zoverre te twijfelen aan de juistheid van het deskundigenbericht.

Gelet hierop voorzien de plannen niet in een autosnelweg of autoweg als bedoeld in categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Evenmin voorzien de plannen

in een activiteit als bedoeld in categorie 1.3 van onderdeel C, omdat de weg blijkens kaartmateriaal van het wegprofiel twee en niet vier of meer rijstroken zal hebben. Nu geen sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de drempelwaarden van kolom 2 worden overschreden. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat bij de voorbereiding van de plannen geen besluit-MER hoefde te worden gemaakt.

Nu de bestemmingsplannen in de aanleg van een nieuwe weg voorzien en deze activiteit in onderdeel D niet als een activiteit is aangewezen, hoefde de raad evenmin te beoordelen of een besluit-MER had moeten worden gemaakt.

In gevallen waarin een activiteit genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., maar de omvang van deze activiteit onder de in kolom 2 vastgelegde drempelwaarden blijft, dient het bevoegd gezag een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Omdat het in dit geval niet gaat om een activiteit die genoemd wordt in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. hoefde de raad geen vormvrije m.e.r.-beoordeling uit te voeren. De betogen falen.

Artikel 3.1.6 Bro

10. [appellant sub 11] en [appellant sub 10] betogen dat het bestemmingsplan "Kom St. Willebrord, Verlengde Vosdonkseweg" in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat de in dit bestemmingsplan voorziene weg niet in een actuele regionale behoefte, maar in een lokale behoefte voorziet.

10.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de voorwaarde dat er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke voorziening voorziet in een actuele regionale behoefte.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro wordt in het Bro onder stedelijke ontwikkeling verstaan een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaven-terrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

10.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 18 februari 2015 in zaak nr. 201400570/1/R6 wordt de aanleg van een weg niet aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Gelet hierop is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. De betogen falen.

(...)

Nut en noodzaak

15. [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 5], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] voeren aan dat het

nut en de noodzaak voor de tracédelen voor de Verlengde Vosdonkseweg en de Verlengde Helakkerstraat ontbreken. Het regionale belang noodzaakt er niet toe om te voorzien in een verbinding tussen de rijksweg A58 en de provinciale weg N638, die naar Zundert leidt, en de raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat er een lokaal verkeersprobleem is. Voorts stellen zij dat het verkeer niet uit de kernen zal worden geweerd, maar zich zal verplaatsen naar de rand van de kernen. Ook heeft de raad de toekomstige verkeersintensiteiten op de nieuwe wegen ten onrechte overschat. Verder heeft de raad ten onrechte geen rekening gehouden met nieuwe verkeersonveilige situaties, die zullen ontstaan met de nieuwe weg.

15.1. De raad stelt dat het doel is om de doorgaande routes vanaf de A58 in de richting van de N638 om de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel heen te leiden. De raad stelt dat in de bestemmingsplannen wegen zijn voorzien die zullen leiden tot een verbetering van de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel. De nieuwe route zal voorts leiden tot een verbetering van de bereikbaarheid van deze kernen en van de "Binnentuin", het gebied tussen de kernen ter plaatse van het bedrijventerrein Nijverhei, het sport- en vrijetijdscentrum "De Vijfsprong" en het voorzieningencluster "Binnentuin", waar tevens nieuwe ontwikkelingen zijn voorzien.

15.2. In de toelichtingen van beide bestemmingsplannen staat dat de leefbaarheid in de centra van de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel onder druk staat als gevolg van het verkeer dat vanaf de A58 over de doorgaande routes naar de N638 rijdt. In het regionale verkeersnetwerk tussen de A58 en de N638 ontbreekt een schakel waardoor in de bestaande situatie het verkeer, dat voor een groot deel uit vrachtverkeer bestaat, met een hoge intensiteit over de doorgaande routes door de kernen rijdt.

In de kern van Sint Willebrord rijdt het verkeer door winkelgebied waardoor, mede vanwege plaatselijke parkeer- manoeuvres, verkeersonveilige situaties ontstaan. Ook is de doorgaande route slecht oversteekbaar. Daarnaast rijdt het verkeer over een route met open klinkerverharding waardoor eerder trillinghinder en geluidsoverlast optreedt. In het centrum van de kern van Sprundel, waar ook een school staat, komen doorgaande routes en het snelle en langzame verkeer samen. In de kern van Rucphen lopen doorgaande routes over onoverzichtelijke kruispunten. De hoge verkeersintensiteiten op deze routes leiden tot onveilige situaties en zijn daardoor ook slecht oversteekbaar voor schoolgaande kinderen. Daarnaast vindt op deze routes vermenging van de verblijfs- en verkeersfunctie plaats. Voorts staat in de toelichtingen van beide bestemmingsplannen dat de bestaande wegenstructuur onvoldoende is om de "Binnentuin" te ontsluiten.

Gelet op het vorenstaande overweegt de Afdeling dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat er geen lokale problemen zijn op het gebied van leefbaarheid, verkeersveiligheid en bereikbaarheid die door het verkeer vanaf de A58

naar de N638 worden veroorzaakt. Dat volgens [appellant sub 12] en [appellant sub 5] het regionale belang er niet toe noodzaakt om te voorzien in een verbinding tussen de A58 en de N638 betekent, wat daarvan ook zij, niet dat er geen noodzaak is voor de nieuwe tracédelen. De betogen falen.

15.3. Het rapport "Verbeteren Ontsluitingsstructuur Rucphen, selectie varianten en tracéonderzoek", van het onderzoeksbureau RoyalHaskoning van 29 november 2010 (hierna: Verkorte Planstudie) bevat een studie naar drie tracéalternatieven. Uit de integrale effectvergelijking op grond van de criteria verkeer en leefbaarheid, omgevingseffecten en haalbaarheid, komt het alternatief waarbij nieuwe wegen worden aangelegd tussen de Vosdonkseweg en de Kozijnenhoek, tussen de kruising van de Kozijnenhoek met de Helakkerstraat en de Bernhardstraat en tussen de Sprundelseweg en de Voreneindseweg als beste naar voren. Deze wegen zijn onderscheidenlijk als tracédelen A/Oost, B/west en C/Zuid aangeduid. Tracédeel C/Zuid zal in een later stadium mogelijk worden gemaakt en niet vóór het jaar 2020. Voormeld voorkeursalternatief gaat gepaard met maatregelen die er op zijn gericht het verkeer door de kernen te ontmoedigen en het verkeer om de kernen te leiden.

Met het voorkeursalternatief wordt beoogd dat het verkeer vanaf de afslag 21 van de A58, ter hoogte van de kern van Rucphen, over de Rucphenseweg, de Bernhardstraat en de nieuwe Verlengde Helakkerstraat in de richting van de N638 zal rijden. Daarnaast wordt beoogd dat het verkeer vanaf de afslag 19 van de A58, ter hoogte van de kern van Sint Willebrord, over de Vosdonkseweg, de nieuwe Verlengde Vosdonkseweg en de Industriestraat in de richting van de N638 zal rijden. Voormeld voorkeursalternatief gaat gepaard met zogeheten honing- en azijnmaatregelen die het verkeer stimuleren om de kernen te rijden onderscheidenlijk ontmoedigen door de kernen te rijden. Zo worden de Rucphenseweg, de Bernhardstraat en de Industriestraat opgewaardeerd en sommige wegen binnen de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel afgewaardeerd.

In de Mobiliteitstoets zijn de tracédelen A/Oost en B/west onderzocht. In de Mobiliteitstoets staat onder meer dat door het tegengaan van het doorgaand verkeer in de kernen, als gevolg waarvan de verkeersintensiteit daalt, de vermenging van de verblijfs- en de verkeersfunctie wordt opgeheven. De verblijfsfunctie wordt geaccentueerd en zal een gunstige uitwerking hebben op de verkeersveiligheid. Doordat het vrachtverkeer om de kernen wordt geleid zal de geluid- en trillinghinder binnen de kernen afnemen. De veiligheids-situatie zal verbeteren, omdat het verkeer met gevaarlijke stoffen niet meer door de kernen hoeft te rijden. De bereikbaarheid van de kernen zal verbeteren als gevolg van de lagere verkeersintensiteiten binnen de centra. Ook de bereikbaarheid van de "Binnentuin" zal verbeteren, omdat kortere en directere verbindingen ontstaan.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de nieuwe tracédelen de bestaande knelpunten als gevolg van het verkeer over de doorgaande routes niet zal wegnemen, maar

slechts zal verplaatsen. Daarbij is van belang dat het verkeer in de nieuwe situatie, anders dan in de bestaande situatie, niet door maar om de kernen zal rijden. Voorts gaan [appellant sub 12] en [appellant sub 5], door te stellen dat de toekomstige verkeersintensiteit op de tracédelen ten onrechte wordt overschat, eraan voorbij dat zich reeds in de bestaande situatie knelpunten voordoen op het gebied van leefbaarheid, verkeersveiligheid en bereikbaarheid. Verder heeft [appellant sub 5] niet aannemelijk gemaakt dat na de verwezenlijking van het gehele tracé zich onaanvaardbare verkeersonveilige situaties op de tracédelen zullen voordoen. Daarbij is van belang dat in de Mobiliteitstoets staat dat de nieuwe wegen in overeenstemming met de richtlijnen van Duurzaam Veilig zullen worden ingericht.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de nieuwe tracédelen kunnen bijdragen aan de verbetering van de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel en van de bereikbaarheid van deze kernen en van de "Binnentuin". De betogen falen.

Alternatieven

16. [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 8] en [appellant sub 7] voeren aan dat alternatieven voor de Verlengde Vosdonkseweg en de Verlengde Helakkerstraat, die minder ingrijpend van aard zijn, niet voldoende zijn onderzocht. De raad had moeten bezien of een aanpassing van het bestaande wegennet, het omleiden van het verkeer en verkeersremmende maatregelen toereikend zijn. Ook had de raad moeten bezien of een weg die niet door een kern loopt een geschikt alternatief is.

16.1. 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.

16.2. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het aanpassen van de bestaande doorgaande wegen, waaronder de Nachtegaalstraat, het treffen van verkeersremmende maatregelen en het omleiden van het verkeer over de Kaaistraat in de kern van Sint Willebrord geen geschikte alternatieven zijn voor de Verlengde Vosdonkseweg en de Verlengde Helakkerstraat. Daarbij is van belang dat de doorgaande routes vanaf de A58 naar de N638 door de kernen van Rucphen, Sint Willebrord en Sprundel lopen en met deze alternatieven niet wordt bereikt dat het verkeer uit deze kernen wordt geweerd. Daarnaast heeft de raad aannemelijk gemaakt dat routes die door de Nachtegaalstraat of de Kaaistraat leiden geen geschikte alternatieven zijn, omdat deze straten in een woonwijk liggen en aan weerszijden van deze straten veel woningen staan.

In de Verkorte Planstudie is een alternatieve weg onderzocht die niet door de kern loopt. Op basis van de toetsingscriteria is geconcludeerd dat dit alternatief ten opzichte van

andere alternatieven grotere nadelige gevolgen voor de omgeving heeft en dat meer grondverwerving nodig is. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid niet voor dit alternatief hoeven kiezen. De betogen falen.

17. [appellant sub 5] voert aan dat de raad ten onrechte alternatieven voor het tracédeel van de Verlengde Helakkerstraat niet in zijn afweging heeft betrokken. Hij stelt dat het alternatief waarbij het verkeer op de A58, dat gebruik maakt van afslag 21, naar afslag 19 wordt verwezen een geschikt alternatief is. Daarnaast voert [appellant sub 5] aan dat het alternatief waarbij het tracédeel ter hoogte van de Kozijnenhoek recht door naar de Bernhardstraat wordt getrokken ten onrechte niet is onderzocht. Dit alternatief, waarbij een groot deel van zijn agrarische gronden zouden worden ontzien, zou minder nadelige gevolgen hebben voor zijn bedrijfsvoering. In dit verband stelt [appellant sub 5] dat het voorziene tracédeel tot een onaanvaardbaar verlies van zijn agrarische gronden leidt. Hij zal geen melk meer kunnen leveren aan de melkfabriek, omdat het weiden van melkrundvee daarvoor een vereiste is. Een rendabele exploitatie van zijn melkrundvee- en varkensbedrijf zal niet meer mogelijk zijn. Slechts twee hectare grasland blijft over voor het beweiden van melkrundvee, terwijl hij in de bestaande situatie twaalf hectare tot zijn beschikking heeft. Daarbij komt dat het verlies van gronden nog groter zal worden doordat hoeken en rondingen zullen ontstaan die de bewerking van het grasland voor beweiding niet goed mogelijk maken. Daarnaast zal de kwaliteit van het gras verslechteren en zal [appellant sub 5] meer gewasbeschermingsmiddelen moeten gebruiken.

17.1. Afslag 21 ligt ter hoogte van de kern van Rucphen en afslag 19 ter hoogte van de kern van Sint Willebrord. Volgens [appellant sub 5] zal het verkeer als gevolg van de verwijzing niet meer door de kern van Rucphen rijden en is er derhalve geen noodzaak voor het tracédeel van de Verlengde Helakkerstraat. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid niet voor dit alternatief hoeven kiezen, reeds omdat niet is gewaarborgd dat het verkeer niet alsnog gebruik maakt van afslag 21 en door de kern van Rucphen rijdt.

17.2. In het voorkeursalternatief van de Verkorte Planstudie heeft het tracédeel tussen de kruising van de Kozijnenhoek met de Helakkerstraat en de Bernhardstraat een recht verloop. Anders dan in de Verkorte planstudie, buigt het tracédeel dat in het bestemmingsplan voor de Verlengde Helakkerstraat is voorzien ter hoogte van de kruising in westelijke richting af naar de Bernhardstraat. Het tracédeel is hoofdzakelijk voorzien op de agrarische gronden achter het perceel [locatie 5] van [appellant sub 5].

Vast staat dat bij een tracédeel dat niet afbuigt, maar recht door wordt getrokken naar de Bernhardstraat, een groot deel van de agrarische gronden van [appellant sub 5] zou worden ontzien. De raad stelt dat dit alternatief niet is onderzocht, omdat hij verwacht dat dit alternatief niet haalbaar is. De raad wijst er op dat ter plaatse van de aantakking op de Bernhardstraat woonbebouwing staat en dat de bewoners van deze woningen geluid- en trillinghinder

vanwege het verkeer over de Verlengde Helakkerstraat zullen ondervinden. Ook zal de verkeersveiligheid in het geding komen. Daarnaast stelt de raad dat het alternatief op gronden komt te liggen waarop in het kader van de zogenoemde regeling ruimte voor ruimte bouwmogelijkheden zijn voorzien.

Naar het oordeel van de Afdeling had de raad onderzoek moeten verrichten naar de mogelijke hinder en de verslechtering van de verkeersveiligheid voor de bewoners ter plaatse van de aantakking op de Bernhardstraat als gevolg van voormeld alternatief. Nu de raad dit onderzoek heeft nagelaten, is niet inzichtelijk geworden of voor deze bewoners onaanvaardbare hinder en een verkeersonveilige situatie zullen ontstaan. Ook heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom het behoud van bouwmogelijkheden dient te prevaleren boven de belangen van [appellant sub 5]. Gelet hierop is het besluit in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog van [appellant sub 5] slaagt.

(...)

Geluidaspecten

(...)

De raad heeft ter zitting toegelicht dat na het bestreden besluit nader akoestisch onderzoek is gedaan naar de geluidbelasting van de gevel van de woning van [appellant sub 12] aan de [locatie 10]. Uit het nadere akoestische onderzoek volgt dat de geluidbelasting niet maximaal 48,42 dB bedraagt, zoals berekend in het akoestisch onderzoek, maar 49 dB. Uit het nadere akoestisch onderzoek volgt ook dat een geluidscherm met een hoogte van maximaal 3,5 m zal volstaan om de geluidbelasting terug te brengen tot maximaal 48 dB.

De raad heeft geen gegevens overgelegd van het nadere akoestisch onderzoek, zodat de nieuwe onderzoeksresultaten niet zijn te controleren. Nu de raad met deze toelichting twijfel heeft opgeroepen over de juistheid van de uitkomst van het akoestisch onderzoek ten aanzien van de woning van [appellant sub 12], is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre niet met de te betrachten zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Het betoog van [appellant sub 12] slaagt.

(...)

24.7. Het bestemmingsplan voor de Verlengde Vosdonkseweg voorziet in de mogelijkheid voor het verkeer om vanaf de Verlengde Vosdonkseweg naar het noordelijke deel van de Kerkeheidestraat af te slaan in de richting van de Spechtendonk. Nu in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met deze mogelijkheid, is niet inzichtelijk gemaakt welke akoestische gevolgen dit verkeer heeft voor de woning van [appellant sub 9] aan de [locatie 7].

Nu het verkeer naar het noordelijke deel van de Kerkeheidestraat mag afslaan en de toegestane snelheid op deze weg maximaal 50 km per uur bedraagt, terwijl in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van een snelheid van 30 km per uur, is ten tijde van het bestreden besluit evenmin inzichtelijk gemaakt welke akoestische gevolgen dit verkeer heeft voor de woning van [appellant sub 7] aan de [locatie 12]. De betogen van [appellant sub 9] en [appellant sub 7] slagen.

24.8. In het kader van het onderzoek naar de cumulatie van geluid staat in het deskundigenbericht dat het verkeer op de Vosdonkseweg, met de rotonde op de kruising van de Vosdonkseweg met de Noorderstraat, en de Noorderstraat een relevante bijdrage kan leveren aan de geluidbelasting van de gevel van de woning van [appellant sub 10] aan de [locatie 9]. In het akoestisch onderzoek is de cumulatie van geluid niet onderzocht.

De stelt raad dat een onderzoek naar de cumulatie van geluid in beginsel alleen wordt verricht indien sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde door ten minste twee geluidbronnen. Indien sprake is van een overschrijding door slechts één geluidbron of geen enkele bron zal de gecumuleerde geluidbelasting ten hoogste 1 dB boven de voorkeurswaarde, die voor één geluidbron geldt, toenemen. Een toename van de geluidbelasting met 1dB ten gevolge van de cumulatie van geluid is voor het menselijke oor niet hoorbaar.

Gelet op de bevindingen van het deskundigenbericht en nu de raad niet heeft onderzocht of ten aanzien van de woning aan de [locatie 9] geen sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde door ten minste twee geluidbronnen, overweegt de Afdeling dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat een onderzoek naar de cumulatie van geluid achterwege had mogen blijven. Het betoog van [appellant sub 10] slaagt.

(...)

Luchtkwaliteit

27. [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] betogen enerzijds en [appellant sub 2], [appellant sub 6] en [appellant sub 13] anderzijds dat de luchtkwaliteit onaanvaardbaar zal verslechteren als gevolg van de Verlengde Vosdonkseweg onderscheidenlijk de Verlengde Helakerstraat. Daarbij stellen zij dat de raad niet voldoende heeft onderzocht of aan de ter zake geldende luchtkwaliteitsnormen zal worden voldaan. [appellant sub 10] voert aan dat de raad heeft nagelaten te onderzoeken of kan worden voldaan aan de normen voor zwevende deeltjes PM_{2,5}. [appellant sub 12] voert aan dat de verkeerintensiteiten op de Bernhardstraat zijn onderschat.

27.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de luchtkwaliteit als gevolg van de plannen niet onaanvaardbaar zal verslechteren, omdat aan de ter zake geldende luchtkwaliteitsnormen zal worden voldaan. Daarbij stelt de raad dat

met mogelijke toekomstige Europese normen geen rekening hoeft te worden gehouden.

27.2. In de toelichting van beide bestemmingsplannen staat dat blijkens de berekeningen van het luchtkwaliteitsonderzoek na realisatie van de tracédelen ruimschoots wordt voldaan aan de terzake geldende luchtkwaliteitsnormen en dat er nog steeds sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

In het deskundigenbericht staat dat voor het luchtkwaliteitsonderzoek is gerekend met het model CAR II. De toename van de concentraties stikstofdioxide en fijn stof ten opzichte van de autonome situatie in het jaar 2024 bedraagt onderscheidenlijk 1,8 µg/m³ en 0,6 µg/m. De berekende waarden voor stikstofdioxide en fijn stof, zoals opgenomen in tabel 4.5 van de plantoelichting, liggen ruimschoots onder de wettelijke grenswaarden van 60 µg/m³ onderscheidenlijk 40 µg/m³. De Afdeling overweegt dat niet aannemelijk is gemaakt dat het luchtkwaliteitsonderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat de raad dit onderzoek niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen.

Het betoog van [appellant sub 10] dat de raad heeft nagelaten of aan geldende normen voor de concentraties zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in de buitenlucht kan worden voldaan, faalt. Daarbij is van belang dat ingevolge voorschrift 4.4, tweede lid, van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer de grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) tot 1 januari 2015 buiten toepassing blijft bij de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer, ongeacht of de betreffende bevoegdheid ook na de genoemde datum gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft of kan hebben.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de luchtkwaliteit onaanvaardbaar zal verslechteren. De betogen falen.

(...)

Groencompensatie

(...)

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de compensatie van het verlies aan openbaar groen onvoldoende is. Voor zover wordt betoogd dat de compensatie minder is dan 7.700 m², overweegt de Afdeling dat in de groensaldoregeling niet wordt voorgeschreven met welk oppervlak het verlies dient te worden gecompenseerd en dat compensatie ook kwalitatief mag plaatsvinden. Daarnaast overweegt de Afdeling dat in de groensaldoregeling niet is voorgeschreven dat rekening dient te worden gehouden met een toeslag.

Voorts ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de compensatie niet adequaat is geregeld. Daarbij is van belang dat binnen de bestemmingen "Groen" en "Verkeer" van het bestemmingsplan voor de Verlengde Vosdonkseweg groen-

voorzieningen zijn toegestaan. Ook binnen de voorziene groenzone in het bestemmingsplan voor de Verlengde Helakkerstraat zijn groenvoorzieningen toegestaan.

De vraag op welke wijze de groencompensatie wordt uitgewerkt en welke bomen blijven staan en welke worden herplant heeft geen betrekking op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan voor Verlengde Vosdonkseweg in strijd met de groensaldoregeling van het gemeentelijke groenstructuurplan is vastgesteld. De betogen van [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11] en [appellant sub 12] falen.

31.5. In de toelichting van het bestemmingsplan voor de Verlengde Helakkerstraat staat dat voor de Verlengde Helakkerstraat groencompensatie nadrukkelijk niet aan de orde is.

Nu de Afdeling geen aanknopingspunten ziet om de stelling van de raad dat voor de aanleg van de Verlengde Helakkerstraat geen openbaar groen hoeft te verdwijnen onjuist te achten, is er geen grond voor het oordeel dat dat bestemmingsplan in strijd met het gemeentelijke groenstructuurplan is vastgesteld. Het betoog van [appellant sub 5] faalt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Rucphen op om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- a. met inachtneming van overweging 17.2 een onderzoek te verrichten naar de mogelijke geluid- en trillinghinder en de verslechtering van de verkeersveiligheid voor de bewoners ter plaatse van de aantakking van het tracédeel voor de Verlengde Helakkerstraat op de Bernhardstraat als gevolg van een tracédeel met een recht verloop en te motiveren waarom het behoud van bouwmogelijkheden ter plaatse dient te prevaleren boven de belangen van [appellant sub 5];
- b. met inachtneming van overweging 24.4 de akoestische gevolgen van het bestemmingsplan voor de Verlengde Vosdonkseweg voor de woning van [appellant sub 12] aan de [locatie 10] inzichtelijk te maken;
- c. indien de onderzoeksresultaten daartoe aanleiding geven, het bestreden besluit te wijzigen;
- d. de Afdeling en partijen de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Noot

1. In de onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling over een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuw wegtracé. Volgens appellanten had er een MER moeten worden opgesteld dan wel een formele of een vormvrije (informele) m.e.r.-beoordeling. De Afdeling toetst gedetailleerd aan de activiteitomschrijvingen in kolom 1 van de onderdelen in het Besluit m.e.r. die over wegen gaan (C-1.2, C-1.3, D-1.1 en D-1.2). De conclusie is dat de aanleg van de nieuwe weg niet wordt begrepen onder deze activiteitomschrijvingen. Van een formele m.e.r.-(beoordelings)plicht is om die reden geen sprake. Vervolgens gaat de Afdeling in op de vraag of voorafgaande aan het bestemmingsplan een vormvrije m.e.r.-beoordeling had moeten worden verricht. De Afdeling oordeelt van niet, reeds nu de activiteit niet wordt genoemd in onderdeel D Besluit m.e.r. c.q. de activiteit niet wordt begrepen onder enige activiteitomschrijving in kolom 1.

2. De uitleg van de Afdeling strookt met de tekst van artikel 2 lid 5 Besluit m.e.r. en sluit aan bij de uitspraak ABRvS 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8071, AB 2012/269. Echter leek de Afdeling na laatstgenoemde uitspraak een andere koers te hebben ingezet. Ook voor wegen die niet beantwoorden aan kolom 1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., leek de Afdeling een vormvrije m.e.r.-beoordeling nodig te vinden. Zie met name ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5911, waarin de Afdeling het volgende overwoog: "De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan, voor zover van belang, voorziet in de aanleg van een weg met maximaal vier rijstroken over een lengte van ongeveer 1,8 km, na aanleg waarvan de totale lengte van de Kersenbaan ongeveer 2,5 km zal bedragen. Derhalve is reeds om die reden geen sprake van de aanleg van een weg als bedoeld in de onderdelen C en D van de bijlage, categorie 1.3 onderscheidenlijk categorie 1.1. In aanvulling op het voorgaande, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 3] en anderen niet hebben gewezen op andere factoren als bedoeld in bijlage III van richtlijn (...) betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (...) in verband waarmee gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, Commissie tegen Nederland, C-255/08 (www.curia.europa.eu), ook bij het niet overschrijden van een drempelwaarde toch een m.e.r.-beoordeling had moeten worden gemaakt". Ook al lijkt deze uitspraak met de onderhavige uitspraak te zijn achterhaald, voorzichtigheid blijft geboden. In bijlage II bij de Europese m.e.r.-richtlijn wordt in algemene zin gesproken over de aanleg en wijziging van wegen (die niet worden begrepen onder bijlage I bij de m.e.r.-richtlijn). Het is daarom zeer de vraag of de onderdelen D-1.1 en D-1.2 Besluit m.e.r. wel een toereikende implementatie vormen. Wordt in een concreet geval nagelaten voor een nieuwe weg een vormvrije m.e.r.-beoordeling te verrichten omdat zulks niet hoeft op grondslag van D-1.1 of D-1.2 èn wordt in een beroepsprocedure gemotiveerd aangegeven dat zulks strijdig is met de m.e.r.-

richtlijn, dan lijkt het mij niet onwaarschijnlijk dat de Afdeling zo'n beroepsgrond zal (moeten) honoreren.

M.A.A. Soppe

M en R 2015/144

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 26 augustus 2015, nr. 201409912/1/A1
(Van Altena)
m.nt. F.C.S. Warendorf

(art. 8:69a Awb; art. 11 Ffw; artikel 113d lid 1 APV Barneveld; artikel 3 Boswet)

ECLI:NL:RVS:2015:2707

Relativiteitsvereiste. Verwevenheid individueel belang met de algemene belangen die de Flora- en faunawet beoogt te beschermen. Herplantplicht en Boswet.

De door appellanten ingeroepen norm uit de Ffw strekt tot bescherming van diersoorten en hun nesten en vaste rust- of verblijfplaatsen. Het daadwerkelijke belang waarin appellanten dreigen te worden geraakt als gevolg van het kappen van de bomen, is het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 19 juni 2013 in zaak nrs. 201210708/1/A4, 201210709/1/A4, 201210711/1/A4, 201210712/1/A4, 201210714/1/A4, 201210745/1/A4, 201210748/1/A4, 201210751/1/A4, 201210752/1/A4, behoeft niet in alle gevallen op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Ffw met de bescherming van diersoorten tevens bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden. Het Roekenbos maakt deel uit van de directe leefomgeving van appellanten. Gelet hierop heeft de rechtbank niet onderkend dat de belangen van appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving in dit geval zo verweven zijn met de algemene belangen die de Ffw beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Ffw kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant A] en [appellant B], wonend te Barneveld, appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 oktober 2014 in zaak nr. 14/4544 in het geding tussen:
[appellanten]
en
het college van burgemeester en wethouders van Barneveld.

Procesverloop

Bij besluit van 10 februari 2014 heeft het college aan de gemeente Barneveld omgevingsvergunning verleend voor het

kappen van 40 bomen op het perceel Stationsweg nabij het station Barneveld-Noord/de spoorwegovergang Baron van Nagelstraat-Stationsweg.

Bij besluit van 16 juni 2014 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 oktober 2014 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger 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 juni 2015, waar [appellanten], bijgestaan door mr. J.M. Smits, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. Brink en ing. B. Quaak, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het onderzoek heropend en [appellanten] om nadere schriftelijke inlichtingen gevraagd. Bij brief van 20 juli 2015 hebben zij deze gegeven. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft het college bij brief van 10 augustus 2015 een reactie ingediend.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) geldt, voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om houtopstand te vellen of te doen vellen, een zodanige bepaling als een verbod om een project, voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, zonder omgevingsvergunning uit te voeren.

Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, wordt in bij wet aangewezen categorieën van gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft.

Ingevolge artikel 11 van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.