

doorgaans geen juridische consequenties heeft (zie punt 7 van deze annotatie).

6. Voor de ontgrondingsvergunning is een mer-beoordeling verricht waarin, mede vanwege D-29.2, ook ten volle is ingegaan op de te verwachten milieueffecten van de zandwinning in de bestaande zandplas (zie het in r.o. 7.1 genoemde en via internet beschikbare rapport "Aanmeldingsnotitie Zandwinning Sellingen, m.e.r.-beoordeling voortzetting en uitbreiding" op basis waarvan GS hebben besloten dat geen MER behoefde te worden gemaakt). Zou de Afdeling in casu hebben geoordeeld dat D-29.2 van toepassing is en er (ook) in zoverre een mer-beoordeling had moeten worden verricht, dan had dat op zich niet kunnen leiden tot vernietiging van de ontgrondingsvergunning (mede gezien hetgeen de Afdeling overweegt ten aanzien van de gevolgde mer-beoordelingsprocedure).

7. Omdat de uitbreiding van de zandwinning op meer dan 12,5 hectare ziet en daarmee de drempelwaarde in kolom 2 van onderdeel 16.1 van de bijlage bij het Besluit mer (hierna: D-16.1) is overschreden, bestond er een formele mer-beoordelingsplicht. GS hebben het mer-beoordelingsbesluit, inhoudende dat er geen MER behoefde te worden gemaakt, genomen gelijktijdig met de verlening van de ontgrondingsvergunning. Dat is in strijd met art. 7.28 lid 2 Wm waaruit volgt dat een aanvraag om een mer-beoordelingsplichtig besluit alleen in behandeling mag worden genomen indien daarbij een afschrift is gevoegd van het mer-beoordelingsbesluit (ex art. 7.17 lid 1 Wm) inhoudende dat geen project-MER hoeft te worden gemaakt dan wel indien daarbij een project-MER is overgelegd. Nadat de Afdeling in algemene zin uiteenzet wanneer een gebrek in de besluitvorming onder toepassing van art. 6:22 Awb kan worden gepasseerd (zie r.o. 7.2), oordeelt zij onder toepassing van dat artikel dat de schending van art. 7.28 lid 2 Wm in casu zonder gevolgen kan blijven. Daarbij is van belang dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. De Afdeling acht daarbij van belang dat appellanten geen inhoudelijke beroepsgrond over de mer-beoordeling en het mer-beoordelingsbesluit naar voren hebben gebracht. Verder acht de Afdeling het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld, nu behalve appellanten niemand beroep tegen het besluit tot verlening van de ontgrondingsvergunning heeft ingesteld. In dit kader zij voorts verwezen naar ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131. Die zaak had betrekking op een bestemmingsplan (als mer-beoordelingsbesluit) voor een woonwijk waar de gemeente initiatiefnemer was. Uitgaande van het huidige art. 2 lid 5 Besluit mer had het bevoegd gezag toepassing moeten geven aan art. 7.19 leden 1 en 2 Wm. Dat komt erop neer dat het bevoegd gezag uiterlijk voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een beslissing had moet nemen over de vraag of er een MER moet worden gemaakt. In die zaak was volstaan met opname van een vormvrije mer-beoordeling in de plantoelichting. Bij het vaststellingsbesluit had de raad wel nadrukkelijk rekening gehouden met de nieuwe regelgeving. Gelijktijdig met dat besluit is door de raad alsnog expliciet besloten dat geen MER hoeft te worden gemaakt. De Afdeling oordeelt

dat er in strijd met art. 7.19 leden 1 en 2 Wm is gehandeld. De schending van art. 7.19 leden 1 en 2 Wm wordt door de Afdeling evenwel onder gelijke motivering gepasseerd onder toepassing van art. 6:22 Awb. Zie in gelijke zin vz. ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3396. Erg verrassend is het oordeel van de Afdeling in deze uitspraken niet. In ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2535, *M en R* 2016/149, oordeelde de Afdeling immers dat de schending van de mer-beoordelingsprocedurevoorschriften geen reden was om het mer-beoordelingsplichtige besluit te vernietigen. Daarbij werd het zelfs niet nodig gevonden om art. 6:22 Awb toe te passen.

8. GS hadden zich primair op het standpunt gesteld dat het relativiteitsvereiste (ex art. 8:69a Awb) in de weg zou staan aan de vernietiging van de ontgrondingsvergunning vanwege het ontbreken van een MER. Onder referte aan ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, *TBR* 2015/113, herhaalt de Afdeling dat de verplichting om aan de hand van een MER of mer-beoordeling de gevolgen van een project voor het milieu inzichtelijk te maken tevens strekt tot bescherming van het belang tot behoud van een goed woon- en leefklimaat. Aan omwonende appellanten kan het relativiteitsvereiste dan ook niet worden tegengeworpen. Datzelfde geldt ook voor de campinghouder die beroep heeft ingesteld. De Afdeling oordeelt dat het behoud van een goed verblijfsklimaat op een camping evenzeer wordt begrepen onder de te beschermen belangen van de mer-regelgeving.

Marcel Soppe en Heino Witbreuk

M en R 2018/101

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 juni 2018, nr. 201710067/1/R3
(Polak, Horstink-von Meyenfeldt en Van Heijningen)
m.nt. M.A.A. Soppe en H. Witbreuk

(Art. 8.69a Awb, art. 7.2, 7.2a Wm, art. 2, onderdelen C-16.1 en D-16.1 Besluit mer, art. 2.8 lid 1 Wnb)

Module Ruimtelijke ordening 2018/8004
ECLI:NL:RVS:2018:2066

Geen kaderstelling in termen mer-regelgeving indien bestemmingsplan een één-op-één inpassing vormt van reeds vergunde situatie waarvoor een mer-beoordeling is gemaakt; succesvol beroep op art. 7.2a lid 1 Wm is niet mogelijk als vanwege relativiteitseis niet met succes kan worden opgekomen tegen een passende beoordeling ex art. 2.8 lid 1 Wnb.

Vaststaat dat het plangebied een oppervlakte heeft van ongeveer 9 hectare en dat aan de gronden in het plangebied de bestemming "Bedrijf-Zandwinning" is toegekend. Voor onder meer de daar toegestane zandwinning is op 28 september 2017 een ontgrondingsvergunning verleend. Het tegen dat besluit door de

camping en anderen ingestelde beroep is tegelijk met het voorliggende beroep behandeld ter zitting van 3 april 2018 en in die zaak wordt vandaag ook uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2018:1986). Onder verwijzing naar die uitspraak overweegt de Afdeling dat de ontgrondingsvergunning geen m.e.r.-plichtig besluit is, maar een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit. De m.e.r.-beoordeling is neergelegd in het hiervoor genoemde rapport van 31 augustus 2017. Op 28 september 2017 heeft het college naar aanleiding van de m.e.r.-beoordeling besloten dat geen MER nodig is, omdat geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Hierbij is de ontgronding als geheel gezien: de bestaande zandwinningslocatie en de uitbreiding waarin het plan voorziet. Vaststaat dat het plan niet meer mogelijk maakt dan in de ontgrondingsvergunning is toegestaan. In de m.e.r.-beoordeling is dus tevens beoordeeld dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. De camping en anderen hebben geen feiten of omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat de m.e.r.-beoordeling zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich daarop bij de vaststelling van het plan niet heeft mogen baseren. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het plan geen kader vormt voor de ontgrondingsvergunning als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer en dat een plan-MER reeds daarom niet behoefde te worden opgesteld.

De bepalingen van de Wnb hebben evenals de voorheen geldende Nbw met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit een uitspraak van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1412) volgt dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Nbw beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. [Appellant sub 1] woont aan de [locatie] te Sellingen. Deze woning bevindt zich op ongeveer 6,5 km van het dichtstbijgelegen Natura 2000-gebied Lieftingsbroek. Gelet op deze afstand bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen verwevenheid van zijn individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving met de algemene belangen die artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb beoogt te beschermen. De betrokken norm strekt kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1]. De ingeroepen norm strekt kennelijk evenmin tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van Camping De Papaver B.V. en [appellant sub 3], nu de percelen van de camping op een afstand van 6,5 km van het Natura 2000-gebied liggen (vgl. uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722). Gezien het voorgaande kan het betoog over de passende beoordeling gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken.

Met betrekking tot het beroep op artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor is overwogen, strekken de bepalingen uit de Wnb kennelijk niet ter bescherming van de belangen van de camping en anderen. Zoals al eerder is overwogen over de normen van de Nbw in de genoemde uitspraak van 26 augustus 2015, is de Afdeling

van oordeel dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb, met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten behoeve van het betoog dat een plan-MER diende te worden gemaakt.

Dit betekent dat het betoog van de camping en anderen dat ingevolge artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een plan-MER diende te worden opgesteld omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken.

Uitspraak in het geding tussen:

Camping de Papaver B.V., gevestigd te Sellingen, gemeente Westerwolde, en anderen,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Vlagtwedde, thans: Westerwolde, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, uitbreiding zandwinning Sellingerbeetse" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Camping De Papaver B.V. en [appellant sub 3] (hierna: de camping en anderen) beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1. Ten westen van Sellingen bevindt zich een zandwinlocatie, de Noordplas. Het plan maakt uitbreiding van de zandwinning ten zuidwesten van de Noordplas mogelijk en voorziet tevens in de mogelijkheid daar een zanddepot in gebruik te hebben.

2. Ten zuidoosten van de Noordplas bevindt zich de Zuidplas. Dit is een na ontgronding ontstane natuur- en recreatieplas van ongeveer 50 hectare. Camping De Papaver is aan de zuidoever van de Zuidplas gevestigd. [appellant sub 1] woont op het campingterrein. [appellant sub 3] is eigenaar van het campingterrein.

(...)

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met

het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep

M.e.r.-plicht

5. De camping en anderen betogen dat ten onrechte geen MER is opgesteld. Het plan voorziet in een uitbreiding van een bestaande zandwinput en volgens de camping en anderen hadden de effecten daarvan in samenhang met de bestaande zandwinning moeten worden gezien. De totale oppervlakte van de zandwinningslocatie overschrijdt de drempel genoemd in categorie C 16.1 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), aldus de camping en anderen. Daarnaast voeren de camping en anderen aan dat een passende beoordeling is vereist vanwege de effecten op het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Omdat stikstofdepositie op dit gebied plaatsvindt, betreft dit een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), aldus de camping en anderen. Op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer had een plan-MER opgesteld moeten worden.

5.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat het plan niet als het kaderstellende plan is aan te merken. In het kader van de ontgrondingsvergunning is volgens de raad een m.e.r.-beoordeling verricht die betrekking heeft op de gehele zandwinning en dus ook op het plangebied. Daarover heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: het college) op 28 september 2017 een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen, dat inhoudt dat geen MER nodig is. De raad stelde het plan daarna vast en mocht dit besluit volgens hem, voor wat betreft de beoordeling van de milieueffecten, op het eerder door het college genomen besluit en op de m.e.r.-beoordeling baseren.

Subsidiar stelt de raad zich op het standpunt dat terecht is afgezien van een plan-MER. Hiertoe stelt de raad dat de omvang van het plangebied met ongeveer 9 ha onder de drempelwaarde uit de bijlage bij het Besluit m.e.r. blijft. Volgens de raad zijn er geen toekomstige ontwikkelingen voorzien waarmee de toegestane activiteiten in samenhang gezien hadden moeten worden bij het beantwoorden van de vraag of deze belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Cumulatie met de bestaande zandwinning is niet aan de orde volgens de raad. Bovendien blijkt volgens de raad uit de m.e.r.-beoordeling dat in voldoende mate is uitgesloten dat de voortzetting van de bestaande zandwinning in samenhang met de uitbreiding tot potentiële effecten leidt die een plan-MER noodzakelijk maken. De camping en anderen hebben volgens de raad geen inhoudelijk argument over de milieueffecten aangevoerd. Voor het overige verwijst de raad naar het door het college gevoerde verweer in de zaak met ECLI:NL:RVS:2018:1986 over de ontgrondingsvergunning.

Voor zover het betreft het betoog over de passende beoordeling, doet de raad een beroep op artikel 8:69a van de Awb. Bovendien heeft het college op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming een vergunning verleend, aldus de raad. Uit een Aeriusberekening volgt volgens de raad dat de stikstofdepositie juist afneemt doordat de milieubelastende activiteiten worden verminderd.

(...)

5.3. Vaststaat dat het plangebied een oppervlakte heeft van ongeveer 9 hectare en dat aan de gronden in het plangebied de bestemming "Bedrijf-Zandwinning" is toegekend. Voor onder meer de daar toegestane zandwinning is op 28 september 2017 een ontgrondingsvergunning verleend. Het tegen dat besluit door de camping en anderen ingestelde beroep is tegelijk met het voorliggende beroep behandeld ter zitting van 3 april 2018 en in die zaak wordt vandaag ook uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2018:1986). Onder verwijzing naar die uitspraak overweegt de Afdeling dat de ontgrondingsvergunning geen m.e.r.-plichtig besluit is, maar een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit. De m.e.r.-beoordeling is neergelegd in het hiervoor genoemde rapport van 31 augustus 2017. Op 28 september 2017 heeft het college naar aanleiding van de m.e.r.-beoordeling besloten dat geen MER nodig is, omdat geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Hierbij is de ontgronding als geheel gezien: de bestaande zandwinningslocatie en de uitbreiding waarin het plan voorziet. Vaststaat dat het plan niet meer mogelijk maakt dan in de ontgrondingsvergunning is toegestaan. In de m.e.r.-beoordeling is dus tevens beoordeeld dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. De camping en anderen hebben geen feiten of omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat de m.e.r.-beoordeling zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich daarop bij de vaststelling van het plan niet heeft mogen baseren. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het plan geen kader vormt voor de ontgrondingsvergunning als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer en dat een plan-MER reeds daarom niet behoefde te worden opgesteld. Het betoog faalt.

5.4. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 450, 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen

wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

5.4.1. De bepalingen van de Wnb hebben evenals de voorheen geldende Nbw met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit een uitspraak van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1412) volgt dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Nbw beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

[appelland sub 1] woont aan de [locatie] te Sellingen. Deze woning bevindt zich op ongeveer 6,5 km van het dichtstbijgelegen Natura 2000-gebied Liefthinsbroek. Gelet op deze afstand bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen verwevenheid van zijn individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving met de algemene belangen die artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb beoogt te beschermen. De betrokken norm strekt kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appelland sub 1]. De ingeroepen norm strekt kennelijk evenmin tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van Camping De Papaver B.V. en [appelland sub 3], nu de percelen van de camping op een afstand van 6,5 km van het Natura 2000-gebied liggen (vgl. uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722). Gezien het voorgaande kan het betoog over de passende beoordeling gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken.

5.4.2. Met betrekking tot het beroep op artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor is overwogen, strekken de bepalingen uit de Wnb kennelijk niet ter bescherming van de belangen van de camping en anderen. Zoals al eerder is overwogen over de normen van de Nbw in de genoemde uitspraak van 26 augustus 2015, is de Afdeling van oordeel dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb, met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten behoeve van het betoog dat een plan-MER diende te worden gemaakt.

Dit betekent dat het betoog van de camping en anderen dat ingevolge artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een plan-MER diende te worden opgesteld omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken.

Provinciaal beleid

6. De camping en anderen betogen dat het plan in strijd met het provinciale beleid uit de Omgevingsvisie

2016-2020 is vastgesteld. Het plan heeft volgens de camping en anderen geen ander doel dan zandwinning. Voorts betwisten de camping en anderen dat delfstoffen van een unieke kwaliteit worden gewonnen. De camping en anderen verwijzen ter onderbouwing hiervan naar een notitie van Witteveen+Bos van 28 november 2017.

Daarnaast voeren de camping en anderen aan dat zonder nadere toelichting niet kan worden toegestaan dat een industriële activiteit in milieucategorie 4.1 wordt uitgebreid op gronden die worden omsloten door NNN-natuurgebieden en Bos- en natuurgebieden buiten het NNN als bedoeld in de provinciale Omgevingsverordening 2016.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het beleid waar de camping en anderen op doelen niet geldt voor de uitbreiding van een bestaande zandwinlocatie. Bovendien kunnen derden volgens de raad geen rechten ontleen aan omschrijvingen in een Omgevingsvisie. De raad verwijst voor het overige naar het door het college gevoerde verweer in de zaak met ECLI:NL:RVS:2018:1986 over de ontgrondingsvergunning van [belanghebbende].

6.2. In paragraaf 21.2.1 van de Omgevingsvisie staat dat nieuwe vergunningen voor ontgrondingen alleen verleend worden als deze bredere maatschappelijke doelen dienen, zoals natuurontwikkeling- en recreatieprojecten of waterpartijen, en/of als sprake is van bijzondere omstandigheden zoals winning of toepassing van delfstoffen van een unieke kwaliteit.

6.2.1. In de Omgevingsvisie staat niet, zoals de raad stelt, dat dit beleid niet geldt voor uitbreidingen van ontgrondingslocaties waar reeds eerder een vergunning voor is verleend. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met provinciaal beleid. In dit geval betekent dat dat de raad diende te beoordelen of het college gelet op het provinciaal beleid een nieuwe vergunning voor de ontgroning heeft kunnen verlenen. Het plan zou immers niet uitvoerbaar zijn als geen vergunning voor de ontgroning verleend zou kunnen worden. De raad heeft in dit kader verwezen naar hetgeen het college over het provinciaal beleid naar voren heeft gebracht in de zaak over de ontgrondingsvergunning. De Afdeling leidt hieruit af dat de raad zich op het standpunt stelt dat het plan niet in strijd is met paragraaf 21.2.1 van de Omgevingsvisie. De Afdeling heeft hierover in de uitspraak van heden met ECLI:NL:RVS:2018:1986 het volgende overwogen:

“In de m.e.r.-beoordeling staat dat het uitgangspunt een gebiedsontwikkeling voor de zandwinplas met een eindbestemming als natuur en/of extensief recreatiegebied is. Hieruit blijkt dat een breder maatschappelijk doel zoals bedoeld in de Omgevingsvisie wordt gediend met de zandwinning.

Verder heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat hier sprake is van bijzondere omstandigheden, omdat op de locatie Sellingerbeetse delfstoffen worden gewonnen van een unieke kwaliteit. Hierbij betreft de Afdeling een door [belanghebbende] overgelegde notitie van Royal Haskoning van 2 december 2017, waarin onder

meer staat dat na specialistisch onderzoek door TNO in 2014 is komen vast te staan dat glauconiet aanwezig is en dat filterzand- en grind dat glauconiet bevat specifieke eigenschappen heeft die maken dat bij waterzuivering drinkwater gezuiverd kan worden. Verder staat in de notitie van Royal Haskoning dat naast de specifieke eigenschappen van het zand ook de winplaats aan een aantal voorwaarden moet voldoen om dit zand te kunnen winnen. Aan deze voorwaarden wordt in Sellingen voldaan, hetgeen de locatie en het product tezamen uniek maken. In de notitie van Witteveen+Bos staat dat er in Nederland diverse andere leveranciers van filterzand voor drinkwaterproductie zijn, maar ter zitting is vastgesteld dat dat deels afnemers van [belanghebbende] zijn. Met de notitie van Witteveen+Bos hebben de camping en anderen naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de delfstoffen geen unieke kwaliteit hebben.”

De Afdeling verwijst naar deze overwegingen en komt tot de conclusie dat het betoog dat het plan in strijd met paragraaf 21.2.1 van de Omgevingsvisie is vastgesteld faalt.

6.3. Voor zover de camping en anderen voorts betogen dat het plan in strijd met de Omgevingsverordening is vastgesteld, overweegt de Afdeling het volgende.

6.3.1. Artikel 2.45.1, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt:

“Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die deel uitmaken van het NNN-natuurgebieden, of van het ‘NNN-Natuur aanpassingsgebied’ aangegeven op kaart 6, voorziet niet in wijziging van de bestemming of van de regels voor het gebruik van de grond, als die wijziging per saldo leidt tot een significante aantasting van het areaal van de gronden die tot het Natuurnetwerk Nederland – natuurgebieden behoren, of tot een significante aantasting van de in bijlage 2 beschreven wezenlijke kenmerken en waarden van deze gronden, tenzij:

- a. de wijziging een groot openbaar belang dient en;
 - er geen andere mogelijkheden zijn om in het betreffende openbaar belang te voorzien; en
 - de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt, terwijl de overblijvende effecten gelijkwaardig in termen van areaal, kwaliteit en samenhang worden gecompenseerd; of
- b. de ingreep kleinschalig van aard is en;
 - schade als gevolg van de ingreep zoveel mogelijk wordt voorkomen; en
 - resterende schade volledig wordt gecompenseerd; en
 - er netto winst optreedt voor de belangrijke kenmerken en waarden in termen van areaal, kwaliteit en samenhang.”

6.3.2. In de m.e.r.-beoordeling staat daarover:

“Het plangebied ligt niet binnen de ecologische hoofdstructuur (natuurnetwerk Nederland, NNN). Negatieve

effecten zijn daarom uitgesloten. De mogelijke geohydrologische effecten op de ecologische hoofdstructuur zijn beschreven in paragraaf 4.3”.

In paragraaf 4.3 staat:

“Er zijn geen specifieke voornemens ten aanzien van de zandwinning die vragen om mitigerende maatregelen ten aanzien van optredende hydrologische effecten veroorzaakt door voortzetting of uitbreiding van de zandwinning. Door de geïsoleerde ligging van de plas met het aanwezige oppervlaktewatersysteem leidt de zandwinning niet tot negatieve effecten.”

6.3.3. Niet in geschil is dat de door de camping en anderen bedoelde regels uit de Omgevingsverordening, waarvan artikel 2.45.1 een voorbeeld is, alleen betrekking hebben op de als NNN-natuurgebieden aangewezen gronden en niet van toepassing zijn op het plangebied. Uit de m.e.r.-beoordeling blijkt dat voldoende rekening is gehouden met de ligging van het plangebied en de mogelijk gemaakte ontgroning nabij de ecologische hoofdstructuur. Het betoog faalt.

Geluidhinder

7. De camping en anderen voeren aan dat ter plaatse van de camping weliswaar aan de grenswaarden voor geluid zal worden voldaan, maar dat toch sprake zal zijn van geluidhinder door de zandwinningswerkzaamheden, waardoor het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ter plaatse van het pand [locatie] is volgens de raad een etmaalwaarde van 36 dB(A) berekend in de avondperiode, terwijl de richtwaarde 40 dB(A) bedraagt. Volgens de raad bevat het plan bovendien een bepaling op grond waarvan een (geluid)wal moet worden aangelegd. Dit is een extra waarborg om overlast te voorkomen, aldus de raad.

7.2. Artikel 3, lid 3.3, van de planregels luidt:

3.3 Specifieke gebruiksregels

3.3.1 Voorwaardelijke verplichting

- a. Voor de verwezenlijking van de bestemming moet ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van bedrijf – grondwal’ worden voorzien in de aanleg en realisatie van een geluid- en stofwerende grondwal en de daarbij behorende beplanting.
- b. Het bepaalde in sub a dient te worden gerealiseerd conform het landschappelijk inpassingsplan zoals opgenomen in bijlage 1.

3.3.2 Strijdig gebruik

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruiken van de gronden ten behoeve van de bestemming ‘Bedrijf – Zandwinning’, zonder aanleg

en instandhouding van een geluid- en stofwerende grondwal en daarbij behorende beplanting zoals bedoeld in het landschappelijk inpassingsplan opgenomen in bijlage 1 van deze planregels;

- b. het afwijken van een verleende ontgrondingsvergunning.”

7.3. In paragraaf 4.3 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect geluidhinder. Verwezen is naar het rapport “Akoestisch onderzoek [belanghebbende] Zand te Sellingen” van Royal Haskoning van 10 mei 2017. Uit het rapport blijkt dat de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening als beoordelingskader is gehanteerd. In een landelijke omgeving geldt 40 dB(A) als richtwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau, aldus het rapport. Als grenswaarde op een geluidgevoelige bestemming geldt volgens het rapport een etmaalwaarde van 50 dB(A). Niet in geschil is dat de geluidbelasting ter plaatse van de camping onder de richtwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau blijft. Omdat het plan een voorwaardelijke verplichting voor de aanleg en instandhouding van een geluidwerende grondwal bevat, zal de geluidbelasting nog verder worden beperkt. De raad heeft zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder ter plaatse van de camping. Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid

8. De camping en anderen betogen dat het plan niet uitvoerbaar is. Zij voeren hiertoe aan dat het plan geen inzicht biedt in de financiële uitvoerbaarheid.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan uitvoerbaar is binnen de planperiode van in beginsel 10 jaar. Verder verwijst de raad naar het verweer van het college in de ontgrondingszaak. Hierin staat dat bij gelijkblijvende omstandigheden nog ongeveer 12,5 jaar zand kan worden gewonnen.

8.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.

In paragraaf 6.1 van de plantoelichting is ingegaan op de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Daarin staat dat de kosten die gemoeid zijn met het plan geheel ten laste komen van de initiatiefnemer. Het exploitatiemodel voor de zandwinning voorziet dat uit de verkoop van zand en grind alle door [belanghebbende] te maken kosten die het gevolg zijn van de zandwinning met inbegrip van het afwerken van de zandwinplas en oevers kunnen worden gedekt. Voor ontgrondingen is dit een gangbare en geaccepteerde werkwijze, aldus de plantoelichting. Gelet hierop behoefde de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid niet op voorhand in te zien dat het plan niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Deze uitspraak heeft betrekking op een bestemmingsplan waarmee een uitbreiding van de zandwinningslocatie de Noordplas in Sellingen wordt mogelijk gemaakt. Gelijktijdig met deze uitspraak heeft de Afdeling uitspraak gedaan over de ontgrondingsvergunning die onder meer betrekking heeft op de uitbreiding. Ook die uitspraak is in deze aflevering (met annotatie onzerzijds) opgenomen.

2. Appellanten vinden dat er voor het bestemmingsplan een plan-MER had moeten worden opgesteld. Daartoe beroepen zij zich allereerst op het Besluit mer. In reactie daarop stelt de Afdeling allereerst vast dat het bestemmingsplangebied een oppervlakte heeft van ongeveer 9 hectare. Aan de desbetreffende gronden is de bestemming “Bedrijf-Zandwinning” toegekend. De categorieën C, onder 16.1, en D, onder 16.1, van de bijlage bij het Besluit mer hebben onder meer betrekking op zandwinning uit de landbodem (hierna spreken wij van C-16.1 en D-16.1). De drempelwaarde in kolom 2 van C-16.1 (meer dan 25 hectare) wordt met de in het bestemmingsplan voorziene activiteit niet overschreden. Dat geldt ook voor de drempelwaarde in kolom 2 van D-16.1 (12,5 hectare of meer). Hoewel art. 2 lid 5 Besluit mer zich uitsluitend lijkt te richten op kolom 4-besluiten in onderdeel D (project-m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten), wordt in de praktijk algemeen aangenomen dat voor in kolom 3 opgenomen kaderstellende plannen een informele plan-mer-beoordelingsplicht bestaat voor zover de drempelwaarde in kolom 2 niet wordt overschreden. De Afdeling overweegt dat van een dergelijke plicht in casu geen sprake is, nu het bestemmingsplan niet kaderstellend is. Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan (31 oktober 2017) was het in kolom 4 van D-16.1 bedoelde besluit (ontgrondingsvergunning) reeds verleend (te weten op 28 september 2017). De Afdeling overweegt dat voor dat besluit een mer-beoordeling is verricht en dat het bestemmingsplan niet meer mogelijk maakt dan in de ontgrondingsvergunning is toegestaan. In de mer-beoordeling is volgens de Afdeling “*dus tevens beoordeeld dat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft*”. De Afdeling tekent daarbij aan dat appellanten geen feiten of omstandigheden hebben aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat de mer-beoordeling zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de gemeenteraad zich daarop bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet

heeft mogen baseren. Verder is de ontgrondingsvergunning door de uitspraak van dezelfde datum als de onderhavige uitspraak onherroepelijk is geworden.

3. De uitspraak is in lijn met de parlementaire geschiedenis waarin is opgemerkt dat wanneer er sprake is van een één-op-één inpassing, een plan niet meer kaderstellend is voor een reeds eerder in werking getreden kolom 4-vergunning (MvT, *Kamerstukken II* 2004/05, 29811, 3, p. 9). Ook de Afdeling heeft daar al eerder in gelijke zin over geoordeeld. Zie o.a. ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, *JM* 2011/34, ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6920, *TBR* 2012/129 en ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1175, *JM* 2013/151. Wel is het voor de Afdeling van belang dat er voor het kolom 4-besluit hetzij een MER is gemaakt dan wel een mer-beoordelingsbesluit is genomen waaruit volgt dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Verder zij gewezen op ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:237, *JM* 2016/52, *BR* 2016/35 en de op deze tussenuitspraak volgende uitspraak ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2468. Uit die uitspraken kan worden afgeleid dat wanneer een bestemmingsplan middels de coördinatieprocedure van artikel 3.30 Wro gelijktijdig met het in kolom 4 van de desbetreffende categorie in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer opgenomen besluit (waarvoor een mer-beoordeling is verricht) wordt voorbereid en bekendgemaakt, het bestemmingsplan niet kaderstellend is voor zover het plan niet meer mogelijk maakt dan het kolom 4-besluit.

4. Appellanten hebben aangegeven dat de in het bestemmingsplan voorziene zandwinning voor de toepassing van het Besluit mer in samenhang moet worden beschouwd met de bestaande zandwinning. Aldus zou de drempelwaarde in C-16.1 worden overschreden en had een plan-MER moeten worden gemaakt. De Afdeling wijst erop dat het bestemmingsplan betrekking heeft op een mer-beoordelingsplichtige activiteit als bedoeld in D-16.1 en wijst daartoe op de uitspraak over de ontgrondingsvergunning. Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat winning van zand in de bestaande zandplas niet heeft te gelden als de winning van oppervlaktedelfstoffen in de landbodem en daarmee buiten het bereik van D-16.1 en C-16.1 valt. Zie nader daarover onze annotatie bij die uitspraak. Wat betreft de verrichte mer-beoordeling voor de ontgrondingsvergunning merkt de Afdeling in casu wel op dat de ontgronding als geheel is gezien (zowel de bestaande zandwinningslocatie als de uitbreiding waarin het bestemmingsplan voorziet). Die opmerking lijkt niet zozeer ingegeven vanwege de vraag of bij het bepalen van de mer-beoordelingsplicht van de activiteit ook rekening moest worden gehouden met het aantal hectares van de bestaande zandwinplas, maar vanwege het feit dat in de mer-beoordeling ook een beschrijving is gegeven van cumulatieve milieueffecten met andere projecten en plannen.

5. Appellanten doen ook een beroep op art. 7.2a lid 1 Wm. Ingevolgde dat artikellid dient voor een bestemmingsplan een plan-MER te worden opgesteld indien er voor dat plan op grond van art. 2.8 lid 1 Wnb een passende beoorde-

ling moet worden verricht. De Afdeling gaat daar inhoudelijk niet op in vanwege het relativiteitsvereiste ex art. 8:69a Awb. De appellerende natuurlijke persoon woont op ongeveer 6,5 km van het dichtstbijgelegen Natura 2000-gebied Liefthinghsbroek. Gelet op die afstand bestaat er geen verwevenheid van zijn individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving met de algemene belangen die art. 2.8 lid 1 Wnb beoogt te beschermen. Die norm strekt daarom niet tot de bescherming van de belangen van de desbetreffende appellant. Die conclusie geldt ook voor de appellerende camping nu art. 2.8 lid 1 Wnb kennelijk evenmin strekt tot de bescherming van de bedrijfseconomische belangen van de camping. Ook daarbij speelt de afstand tussen de camping en het Natura 2000-gebied (eveneens ongeveer 6,5 kilometer) een beslissende rol. Als een appellant vanwege art. 8:69a Awb geen succesvol beroep toekomt op art. 2.8 lid 1 Wnb, kan hij ook niet met succes een beroep doen op art. 7.2a lid 1 Wm. Zie eerder in gelijke zin o.a. ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722 en ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2891.

Marcel Soppe en Heino Witbreuk

M en R 2018/102

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 juli 2018, nr. 201704609/1/A1
(Scholten-Hinloopen, Hoekstra en Van den Broek)
m.nt. J. Kevelam

(Art. 2.27 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en art. 6.5 Besluit omgevingsrecht)

Module Ruimtelijke ordening 2018/8009
Omgevingsvergunning in de praktijk 2018/7900
ECLI:NL:RVS:2018:2189

Weigering vvgb geitenhouderij vanwege volksgezondheidsrisico's. Beleidsruimte. Onduidelijkheid volksgezondheidsrisico's. Eigen voortschrijdend inzicht gemeenteraad.

Bij besluit van 13 december 2017 heeft de raad, overeenkomstig het raadsvoorstel van het college, besloten geen verklaring van geen bedenkingen af te geven met betrekking tot onderhavige aanvraag om omgevingsvergunning. Daarbij heeft de raad doorslaggevend geacht dat het op dit moment zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om een goede inschatting te maken van de gezondheidsrisico's voor de omgeving en daarmee om te beoordelen of met deze ontwikkeling een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Verwezen is naar het RIVM-rapport "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies): Analyse van gezondheidseffecten, risicofactoren en uitstoot van bioaerosolen" waaruit een statistische relatie blijkt tussen het wonen binnen 2 km van een geitenhouderij en een