

bezoekers van het natuurgebied in de bijwagen van de besluitvorming is beland. Bij mij, zo moet ik eerlijk toegeven, roept deze rechtszaak daarom wrevel op door de negatieve bijdrage die Faunabescherming aan het verhitte maatschappelijke debat over de wolf in Nederland en in Europa heeft geleverd. Dat debat heeft het echt niet nodig om nog wat olie op het vuur te gooien.

7. De uitspraak is van 24 januari 2024. De ontheffing maakt het mogelijk om maatregelen te nemen tot 1 februari 2024. Na de uitspraak resteerde er dus nog een week. De maatregelen kunnen alleen worden genomen als zich een situatie voordoet dat een *paintball*-beschieting nodig is. Het is natuurlijk niet de bedoeling om de wolven op te sporen en te achtervolgen om ze met *paintballs* te beschieten. De rechtszaak lijkt het zo onmogelijk te hebben gemaakt om de voorgenomen maatregelen uit te voeren, waarmee het beoogde doel van appellanten feitelijk is bereikt. Hoewel bij het instellen van een rechtszaak er natuurlijk altijd wel op wordt gespeculeerd dat het aanspannen en de tijdsduur daarvan, nog afgezien van het verloop, alleen al het gewenste effect opleveren, is dat niet de bedoeling, omdat het gevaar van misbruik van recht dan op de loer ligt.

Hans Woldendorp

M en R 2024/48

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 februari 2024, nr. 202204542/1/R3
(Knol, Van Veldhuizen, De Groot)
m.nt. M.A.A. Soppe & T. Röttscheid

(Art. 7.17 lid 3 en 4 Wm; bijlage III mer-richtlijn; onderdeel D-10.1 bijlage Besluit mer)

ECLI:NL:RVS:2024:493

Oordeel van bevoegd gezag dat de voorgenomen activiteit geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft moet deugdelijk worden gemotiveerd. Enkele verwijzing naar sectorale onderzoeken is onvoldoende. Er dient een integrale beoordeling van de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn plaats te vinden. In het mer-beoordelingsbesluit moet naar de relevante criteria worden verwezen. Cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in casu onvoldoende in acht genomen.

Op basis van de verrichte onderzoeken op omgevingsaspecten in dit wijzigingsplan en gezien de aard en omvang van het project, is afgewogen dat voor dit plan geen Milieueffectrapport nodig is. Deze motivering in de plantoelichting voldoet naar het oordeel van de Afdeling niet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient het bevoegd gezag zijn standpunt dat een activiteit daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben,

deugdelijk te motiveren. Daarbij is een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken, zoals hier in de plantoelichting onder "Conclusie" is gedaan, niet voldoende. Bij de integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu dient op grond van artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer rekening te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2012, L 26; hierna: de m.e.r.-richtlijn). In de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit dient het bevoegd gezag ook te verwijzen naar deze relevante criteria, zo vereist het vierde lid van die bepaling. In bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn zijn de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect als criteria genoemd. Bij het criterium kenmerken van de projecten moet onder meer de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in aanmerking worden genomen. Het college heeft aan het voorgaande niet voldaan. Op dit punt slaagt het betoog.

Uitspraak in het geding tussen:

- [appellante sub 1], wonend te Barendrecht,
 - [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Barendrecht,
- appellanten,
en
het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 mei 2022 heeft het college het wijzigingsplan "Natuurgoed Ziedewij" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 november 2023, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. R. van Nooijen, advocaat te Rotterdam, en [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door B. de Vries en R. van Beekom, zijn verschenen. Voorts is op de zitting NATUUR B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

- Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het wijzigingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 21 mei 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan voorziet in een wijziging van het bestemmingsplan "Zuidrand", vastgesteld door de raad van de gemeente Barendrecht op 17 februari 2015 (hierna: het moederplan), om de transformatie van een aantal agrarische percelen naar Natuurgoed Ziedewij mogelijk te maken. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat hierover dat op dit natuurgoed diverse openbare en semi-openbare functies komen, waaronder een landschapstuin met bijbehorende horeca, een werkhof, zes woningen, een fietspad, zes ecolodges en een parkeerterrein voor diverse functies. Langs de Noldijk worden ook twee nieuwe woningen gerealiseerd die deel uitmaken van het gehele plan voor het natuurgoed, aldus de plantoelichting.

2.1. Het college heeft het plan vastgesteld met toepassing van artikel 41.9 van de regels van het moederplan. Op grond van die bepaling kan het college de bestemming van de gronden waarvoor in het moederplan de aanduiding "Wro-zone - wijzigingsgebied 2" is opgenomen, onder voorwaarden wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie. In het moederplan gold voor deze gronden hoofdzakelijk een agrarische bestemming. In het wijzigingsplan is aan het grootste deel van de gronden de bestemming "Recreatie - Natuur" toegekend. Hier is onder meer extensieve dagrecreatie, verblijfsrecreatie voor ten hoogste 50 personen, een werkhof, een recreatiehof en een parkeerterrein toegestaan. Daarnaast zijn met het wijzigingsplan de bestemmingen "Woongebied", voor de zes polderwoningen, en "Wonen - Lintbebouwing", voor de twee dijkwoningen, toegekend.

3. [appellante sub 1] woont aan de [locatie A] in Barendrecht. Haar perceel grenst aan drie zijden aan het zuidelijke deel van het plangebied. Zij heeft beroep ingesteld tegen het plan, omdat zij vreest dat dit leidt tot een aantasting van haar woon- en leefklimaat. Zij richt zich in het bijzonder tegen de aard en omvang van de horeca-activiteiten die met het plan mogelijk worden gemaakt. [appellant sub 2] en anderen wonen allen in de omgeving van het plangebied. Ook zij vrezen dat het plan leidt tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Toetsingskader

4. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat in beginsel als een gegeven worden beschouwd als is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat is voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, doet niets af aan de plicht

van het college van burgemeester en wethouders om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming gerechtvaardigd is.

5. De relevante wetsartikelen en planregels, voor zover deze niet in de uitspraak staan, zijn opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak [niet opgenomen; red.].

Beroepsgronden [appellante sub 1]

Aard en omvang toegestane horeca

6. Aan een deel van de gronden met de bestemming "Recreatie - Natuur" is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" toegekend. De gronden binnen deze aanduiding zijn bestemd voor een recreatiehof. Dit volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder e, van de planregels. In artikel 3.3.2 van de planregels is geregeld welk gebruik van de gronden binnen de aanduiding is toegestaan.

[appellante sub 1] kan zich niet verenigen met artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels, waarin een mogelijkheid voor horeca-activiteiten is opgenomen. Zij voert hier tegen verschillende gronden aan, die hierna vanaf overweging 7 worden besproken.

6.1. Artikel 3.1, aanhef en onder e, van de planregels luidt:

"De voor 'Recreatie - Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

(...)

e. recreatiehof: uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorzieningen'; (...)"

Artikel 3.3.2, aanhef en onder d, luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorzieningen' is onder andere het volgende gebruik toegestaan:

(...)

d. horeca - activiteiten van categorie 1a en 1b toegestaan zoals opgenomen in Bijlage 3, met dien verstande dat:

1. bij de onder d genoemde functie tevens een foodhal is toegestaan;
2. voor de onder d genoemde functie een maximaal brutovloeroppervlak van 250 m² geldt;
3. voor de onder d genoemde functie geldt dat het een niet zelfstandige horecafunctie betreft die afhankelijk en ten dienste is van de bestemming Recreatie - Natuur, en in de geest hiervan, en de hoofdfuncties binnen de bestemming ondersteunt zodat het de kwaliteit van de hoofdfuncties binnen de bestemming vergroot of compleetert;

4. de onder d genoemde functie is alleen toegestaan als de openingstijden vallen binnen de openingstijden van de hoofdfuncties binnen de bestemming Recreatie- Natuur."

In bijlage 3 bij de planregels staat:

"Categorie 1 "lichte horeca"

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

- 1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca
- automatiek;
 - broodjeszaak;
 - cafetaria;
 - croissanterie;
 - koffiëbar;
 - lunchroom;
 - ijssalon;
 - snackbar;
 - tearoom;
 - traiteur.
- 1b. Overige lichte horeca
- bistro;
 - restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice).
- (...)"

- **Onduidelijk wat het plan aan horeca-activiteiten mogelijk maakt**

7. In de eerste plaats betoogt [appellante sub 1] dat artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels om verschillende redenen rechtsonzeker is. Daardoor is volgens haar onduidelijk wat het plan binnen de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" aan horeca-activiteiten mogelijk maakt.

Allereerst is volgens haar sub 2 van die bepaling onduidelijk. Op de zitting heeft het geschil tussen partijen hierover zich toegespitst op de vraag of het maximaal toegestane brutovloeroppervlak (hierna: bvo) van 250 m2 in- of exclusief een terras is.

Verder is sub 3 van die bepaling volgens [appellante sub 1] rechtsonzeker, omdat niet duidelijk is wat er wordt bedoeld met de zinsneden "en in de geest hiervan" en "zodat het de kwaliteit van de hoofdfuncties binnen de bestemming vergroot of compleetert".

Tot slot is volgens haar onduidelijk of ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorzieningen" zaalverhuur is toegestaan, aangezien in paragraaf 2.2 van de plantoelichting zaalverhuur onder het kopje "Recreatiehof" wordt genoemd. Op de zitting heeft zij uitgelegd dat zij in het bijzonder vreest voor zaalverhuur voor feesten en partijen, omdat dat bij haar woning, naar haar mening, zal leiden tot overlast.

7.1. Over de mogelijkheid voor een terras overweegt de Afdeling als volgt. Het college heeft in het besluit en ook op

de zitting niet inzichtelijk gemaakt of bij de vaststelling van het wijzigingsplan is uitgegaan van een mogelijkheid voor een terras naast de 250 m2 bvo aan horeca-activiteiten. Als het college heeft beoogd de horeca-activiteiten inclusief terras in het plan te beperken tot 250 m2 bvo, komt dit niet overeen met wat er in het plan is geregeld. In artikel 1.47 van de regels van het moederplan is namelijk een definitie opgenomen van bruto vloeroppervlak, die op grond van artikel 1.16 van het wijzigingsplan ook van toepassing is op het wijzigingsplan. Uit deze definitie volgt dat een terras niet onder het bvo valt. Omdat daarnaast de aanduiding waarbinnen horeca is toegestaan, ruimer is dan de 250 m2 bvo, staat het plan er niet aan in de weg dat er naast de 250 m2 bvo aan horeca-activiteiten ook nog een terras komt. Als dat echter ook de bedoeling is geweest van het college, overweegt de Afdeling dat het college niet kenbaar heeft gemotiveerd dat een terras op deze locatie in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dat er in het kader van de vergunningverlening voor een terras een toets plaatsvindt aan de Algemene Plaatselijke Verordening Barendrecht 2020, zoals het college op de zitting heeft gesteld, maakt dit niet anders. Die toets houdt immers geen beoordeling in van de planologische aanvaardbaarheid van het terras. Op dit punt slaagt het betoog.

Over artikel 3.3.2, onder d, sub 3, van de planregels heeft het college op de zitting toegelicht dat in de kern is beoogd horeca in categorie 1a en 1b toe te staan. Volgens het college is met de voorwaarde in sub 3 geborgd dat er geen zelfstandige horeca is toegestaan, zowel in financiële als in functionele zin. De Afdeling overweegt dat in sub 3 in verschillende bewoordingen staat dat uitsluitend niet zelfstandige horeca is toegestaan. Dit komt overeen met de bedoeling van het college. Daarmee is de planregel naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk en leidt deze niet tot rechtsonzekerheid. Het betoog slaagt op dit punt niet.

Tot slot overweegt de Afdeling over de zaalverhuur dat hiervoor geen expliciete mogelijkheid is opgenomen in de planregels. Daarnaast zijn in het plan alleen horeca-activiteiten in categorie 1a en 1b toegestaan, terwijl feesten en muziek-/dansevenementen in een hogere categorie vallen. Dat betekent dat in het plan zaalverhuur voor feesten en partijen, waarvoor [appellante sub 1] vreest, niet bij recht is toegestaan. Dat in de plantoelichting zaalverhuur als mogelijkheid wordt genoemd, maakt dit niet anders. De plantoelichting is namelijk niet bindend. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre rechtsonzeker is. Het betoog slaagt op dit punt niet.

De vrees van [appellante sub 1] dat zaalverhuur met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid alsnog mogelijk wordt gemaakt, komt hierna aan de orde onder het kopje "afwijkingsbevoegdheid".

- **Toegestane horeca in strijd met wijzigingsvoorwaarde**

8. Daarnaast betoogt [appellante sub 1] dat het plan, voor zover het betreft de mogelijkheid voor horeca in categorie 1b, is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarde

in het moederplan. Volgens haar is op grond van de voorwaarde in artikel 41.9, onder i, van de regels van het moederplan alleen horeca in categorie 1a toegestaan. In het moederplan wordt namelijk een theehuis genoemd, en een theehuis valt volgens bijlage 2 van de regels van dat plan onder categorie 1a van horeca-activiteiten. Ook hebben de vormen van horeca die in het wijzigingsplan zijn toegestaan, zoals een bistro, restaurant of foodhall, volgens haar een eigen aantrekkende werking. Deze staan daarom niet uitsluitend in dienst van de recreatiefunctie. Op de zitting heeft [appellante sub 1] er verder nog op gewezen dat uit de planregels volgt dat de horeca 24 uur per dag geopend kan zijn.

8.1. Artikel 41.9, aanhef en onder i, van de regels van het moederplan luidt:

"Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtname van de volgende regels:

- i. bebouwing binnen dit gebied dient beperkt te blijven tot maximaal 10 volumes met een functie die in dienst staat van de functie recreatie. Te denken valt aan een theehuis, logement en informatiecentrum."

8.2. In bijlage 2 bij de regels van het moederplan staat:

"Categorie 1 "lichte horeca"

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

- 1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca
(...)
 - tearoom;(...)
- 1b. Overige lichte horeca
 - bistro;
 - restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice).(...)"

8.3. Het college stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan. Weliswaar wordt in die bepaling een theehuis genoemd, maar gelet op de zinsnede "te denken valt aan", sluit deze bepaling volgens het college andere (horeca)functies niet uit. Naar aanleiding van de zienswijze is volgens het college in de planregels benadrukt dat de horeca-activiteiten ten dienste moeten staan van de hoofdfunctie. De beoogde functies, waaronder een restaurant en foodhall, zijn volgens het college ondersteunend aan de hoofdfunctie en geschikt op deze locatie.

8.4. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan, niet dat uitsluitend horeca in categorie 1a is toegestaan. Daarvoor is van belang dat in de bepaling geen categorie is opgenomen, maar alleen is bepaald dat de functie in dienst moet staan

van de functie recreatie. Weliswaar wordt een 'tearoom' genoemd, maar de Afdeling is het eens met het college dat, gelet op de zinsnede "te denken valt aan", de bepaling andere (horeca)functies niet uitsluit. Daarbij is in overeenstemming met de wijzigingsvoorwaarde in de planregels geborgd dat sprake moet zijn van niet zelfstandige horeca ten dienste van de bestemming "Recreatie - Natuur". Omdat in artikel 41.9, aanhef en onder i, van het moederplan verder geen andere eisen aan de (horeca)functie worden gesteld, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarde. In zoverre slaagt het betoog niet.

Dat neemt echter niet weg dat de openingstijden van de horeca in artikel 3.2.2, aanhef en onder d, sub 4, van de planregels, zijn gekoppeld aan de openingstijden van de hoofdfuncties binnen de bestemming "Recreatie - Natuur". Onder deze hoofdfuncties valt op grond van artikel 3.1 van de planregels ook verblijfsrecreatie, waaronder recreatief nachtverblijf wordt verstaan. Dat heeft tot gevolg dat het plan er niet aan in de weg staat dat de horeca 24 uur per dag geopend is. De Afdeling leidt uit wat is besproken op de zitting af dat dit niet overeenkomt met de bedoeling van het college. Op dit punt slaagt het betoog.

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen krijgt [appellante sub 1] gelijk in haar betogen over de mogelijkheid voor terrassen en de onbegrensde openingstijden van de horeca. Het plan, voor zover het betreft artikel 3.3.2, aanhef en onder d, van de planregels, is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De Afdeling oordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

[...]

Afwijkingsbevoegdheid

12. [appellante sub 1] is het niet eens met de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3.4 van de planregels. Zij voert hierover aan dat onvoldoende duidelijk is dat de onder 1 tot en met 3 genoemde punten van deze bepaling gelden als voorwaarden voor het gebruikmaken van de afwijkingsbevoegdheid. Daarnaast kan het college met deze afwijkingsbevoegdheid volgens haar vrijwel onbeperkt het gebruik wijzigen, waardoor ook grotere planologisch relevante wijzigingen van het gebruik mogelijk worden gemaakt. Dit is volgens haar niet toegestaan. Zij verwijst in dit verband als voorbeeld naar de uitspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1955. In het bijzonder vreest zij dat met deze bepaling alsnog zaalverhuur voor feesten en partijen mogelijk wordt gemaakt.

12.1. Artikel 3.4 van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.1 voor het toestaan van een ander gebruik dan ter plaatse is toegestaan.

1. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad waarbij het milieueffect van het

beoogde bedrijf nadrukkelijk wordt meegewogen en waarbij de Staat van bedrijfsactiviteiten en/of de Staat van horeca-activiteiten mede betrokken wordt;

2. het straat- en bebouwingsbeeld en de verkeersveiligheidsbelangen niet onevenredig worden geschaad;
3. de afwijking voorzien wordt van een ruimtelijke motivatie."

12.2. In artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is geregeld dat in een plan kan worden bepaald dat met inachtneming van de in het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden toegekend op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan alleen gaan over planregels. Niet kan worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag ook niet het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

12.3. De Afdeling stelt vast dat met artikel 3.4 van de planregels in algemene zin 'ander gebruik' mogelijk wordt gemaakt dan het gebruik dat in het plan binnen de bestemming "Recreatie-Natuur" bij recht is toegestaan. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat bij toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan kan worden afgeweken. Dit is in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Bovendien is niet uitgesloten dat hierdoor gebruik wordt mogelijk gemaakt dat niet voldoet aan de wijzigingsvoorwaarden in het moederplan. Het betoogt slaagt.

12.4. Het plan, voor zover het betreft artikel 3.4 van de planregels, is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarden in artikel 41.9 van de regel van het moederplan, gelezen in samenhang met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Beroepsgronden [appellant sub 2] en anderen

[...]

M.e.r.-beoordeling

15. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in categorie D.10 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), en een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D.11.2 van die bijlage is. Gelet op het aantal verkeersbewegingen waarvan het college blijkens de plantoelichting uitgaat, zal het natuurgeod volgens de eigen berekening van [appellant sub 2] en anderen meer dan 250.000 bezoekers per jaar trekken. Daarmee wordt de drempelwaarde van categorie D.10 overschreden, aldus [appellant sub 2] en anderen.

Weliswaar heeft het college een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen, maar de motivering van dit besluit schiet volgens [appellant sub 2] en anderen tekort. Op de zitting hebben zij hierover aangevoerd dat er ten onrechte geen alternatieven-onderzoek is verricht. Ook ontbreekt een integrale beoordeling van de milieugevolgen, aldus [appellant sub 2] en anderen. Verder zijn volgens hen ten onrechte niet andere geplande ontwikkelingen bij de beoordeling betrokken, waaronder de ontwikkeling van de GTI-locatie aan de Noldijk, diverse andere mogelijke ontwikkelingen die volgens de toelichting bij het moederplan in voorbereiding of uitvoering zijn, en de mogelijke verdere uitbreiding van het natuurgeod.

15.1. Nog los van de vraag of het plan voorziet in een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in categorie D.10 van het Besluit m.e.r., heeft het college er naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs van mogen uitgaan dat het aantal bezoekers van het natuurgeod minder dan 250.000 per jaar zal bedragen. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van het college dat het plan enigszins vergelijkbaar is met Biesbosch Museumeiland, en dat het aantal bezoekers daarvan de afgelopen jaren ruim onder de 250.000 per jaar lag. Dat [appellant sub 2] en anderen op basis van een eigen berekening aan de hand van de verwachte verkeersgeneratie in de plantoelichting tot een bezoekersaantal van meer dan 250.000 per jaar komen, leidt niet tot het oordeel dat het college desondanks van dit veel hogere bezoekersaantal had moeten uitgaan. Dit geldt volgens het college alleen al omdat [appellant sub 2] en anderen er in hun eigen berekening geen rekening mee hebben gehouden dat de heen- en terugrit van dezelfde bezoeker als afzonderlijke verkeersbewegingen gelden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van dit standpunt van het college te twijfelen. Op dit punt slaagt het betoog niet. Wel gaat het college er blijkens paragraaf 4.11 van de plantoelichting van uit dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D.11.2, waarbij de drempelwaarden niet worden overschreden. [appellant sub 2] en anderen hebben dit niet bestreden en de Afdeling ziet ook geen aanknopingspunten om tot een ander oordeel te komen dan het college. Dat betekent dat artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. van toepassing is en een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden verricht.

15.2. In het besluit van het college van 12 januari 2021 staat dat, gezien de vormvrije m.e.r.-beoordeling, geen omvangrijke negatieve milieueffecten aan de orde zijn die een milieueffectrapportage rechtvaardigen. In het collegevoorstel wordt onder 7.1 ter onderbouwing hiervan verwezen naar paragraaf 4.11 van de plantoelichting. Hierin staat over de milieugevolgen:

"Kenmerken van het project

De omvang van het project (totaal 9 ha aan diverse functies waarbij het bebouwingsoppervlak maximaal 2600 m2 beslaat, 6 ecolodges en 8 woningen), in relatie tot de drempelwaarden in lijst D is relatief klein.

Plaats van het project

Het plangebied ligt aan de Noldijk te Barendrecht. Het plangebied ligt nabij een Natura 2000-gebied. In paragraaf 4.9 wordt onderbouwd dat er vanuit het aspect gebiedsbescherming geen belemmeringen zijn voor het plan.

Het plangebied ligt niet of nabij een Natuur Netwerk Nederland gebied. Een deel van het plangebied ligt binnen de beschermingszone van een waterkering. De dubbelbestemming van deze waterkering met bijbehorende regels blijft gelden waardoor het functioneren van deze kering niet in het geding komt.

Conclusie

Op basis van de verrichte onderzoeken op omgevingsaspecten in dit wijzigingsplan en gezien de aard en omvang van het project, is afgewogen dat voor dit plan geen Milieueffectrapport nodig is."

15.3. Deze motivering in de plantoelichting voldoet naar het oordeel van de Afdeling niet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, onder 20.4, dient het bevoegd gezag zijn standpunt dat een activiteit daadwerkelijk geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, deugdelijk te motiveren. Daarbij is een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken, zoals hier in de plantoelichting onder "Conclusie" is gedaan, niet voldoende. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, onder 9. Bij de integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu dient op grond van artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer rekening te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de Richtlijn 2011/92/EU (*PbEU* 2012, L 26; hierna: de m.e.r.-richtlijn). In de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit dient het bevoegd gezag ook te verwijzen naar deze relevante criteria, zo vereist het vierde lid van die bepaling. In bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn zijn de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect als criteria genoemd. Bij het criterium kenmerken van de projecten moet onder meer de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in aanmerking worden genomen. Het college heeft aan het voorgaande niet voldaan. Op dit punt slaagt het betoog.

Over het alternatievenonderzoek overweegt de Afdeling dat de vraag of alternatieven bestaan niet relevant is bij de beoordeling of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Zie de uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:744, onder 10.3. Op dit punt slaagt het betoog niet.

15.4. Voor zover [appellant sub 2] en anderen over de andere geplande ontwikkelingen in de omgeving menen dat ten onrechte een bredere visie voor het gehele gebied ontbreekt, zoals zij op de zitting hebben toegelicht, overweegt de Afdeling dat er geen wettelijke eis geldt dat een plan moet zijn gebaseerd op een integraal beleidskader voordat

tot vaststelling kan worden overgegaan. Voor zover [appellant sub 2] en anderen menen dat bij de vaststelling van het plan, gelet op de ontwikkelingen in de omgeving, van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan, hebben zij dit standpunt niet onderbouwd. Op dit punt slaagt het betoog niet.

15.5. Gelet op wat is overwogen onder 15.3 is het plan vastgesteld in strijd met artikel 7.17 van de Wet milieubeheer. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Ladder voor duurzame verstedelijking

16. [appellant sub 2] en anderen betogen dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte niet is getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking die is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Volgens hen maakt het plan namelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Zij verwijzen in dat verband naar de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724 (hierna: de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking).

16.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Bij het vaststellen van een wijzigingsplan moet artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht worden genomen als het wijzigingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling. Zie de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 7.7.

Een stedelijke ontwikkeling is in artikel 1.1.1, onder i, van het Bro omschreven als een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

16.2. Het college stelt zich op het standpunt dat het plan geen stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Volgens het college zijn de mogelijk gemaakte ontwikkelingen naar hun aard niet stedelijk en kwalificeren daarom niet als stedelijke ontwikkelingen. Daarvoor acht het college kort gezegd van belang dat hier sprake is van een uniek project dat is gericht op natuurontwikkeling met (verblijfs)recreatie. Dit vindt volgens het college per definitie plaats buiten bestaand stedelijk gebied.

16.3. De vraag die moet worden beantwoord is of college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het plan geen stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.

In de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 6.3, heeft de Afdeling hierover overwogen dat een ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om als stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. Daarvan is onder meer sprake als het gaat om een ontwikkeling met een ruimtebeslag van meer dan 500 m². Verder heeft de Afdeling in die uitspraak onder 7

overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is, in onderlinge samenhang moet worden beoordeeld met de volgende punten. In hoeverre voorziet het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte maakt het nieuwe plan mogelijk in vergelijking met het voorgaande plan. In dit geval is verder van belang, zoals blijkt uit de overzichtsuitspraak onder 7.5, dat wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling maar in een wijzigingsbevoegdheid voor die ontwikkeling zoals hier het geval is, deze ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is en dient te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft immers slechts de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming.

16.4. De Afdeling volgt het college niet in het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Naar het oordeel van de Afdeling kwalificeert het project naar aard en omvang in zijn totaliteit gezien als stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

In het plan zijn op de gronden waaraan de bestemming "Wonen - Lintbebouwing" is toegekend, twee woningen toegestaan. Dit volgt uit artikel 4.2.1, onder b, van de planregels. Daarnaast zijn op de gronden waaraan de bestemming "Woongebied" is toegekend, zes woningen toegestaan. Dit volgt uit artikel 5.2.1, onder c, van de planregels. Verder zijn op de gronden waaraan de bestemming "Recreatie - Natuur" is toegekend, maximaal tien volumes toegestaan, bedoeld voor onder meer detailhandel, een horecavoorziening en zes ecolodges. Het maximaal toegestane gezamenlijke grondoppervlak van deze volumes bedraagt 2080 m². Dit volgt uit artikel 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels. Dat betekent dat het plan een ruimtebeslag van meer dan 500 m² mogelijk maakt. Dat deze ontwikkelingen financieel noodzakelijk zijn voor de natuur- en recreatieontwikkeling of dienen als versterking van die functies, zoals het college stelt, betekent niet dat om die reden geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Blijkens de Nota van Toelichting (2017) worden onder "andere stedelijke voorzieningen" als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, onder meer verstaan accommodaties voor cultuur en leisure. Zie de overzichtsuitspraak over de Ladder voor duurzame verstedelijking, onder 6.1. Daarvan is in dit geval sprake, waarbij deze ontwikkelingen, gelet op het ruimtebeslag van in totaal meer dan 500 m², voldoende substantieel zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt.

In het moederplan gold op het moment van vaststelling van het wijzigingsplan voor deze gronden grotendeels de bestemming "Agrarisch", zonder bouwvlak en zonder functieaanduidingen, en voor een klein deel de bestemming "Tuin".

Op grond van de regels van het moederplan was op deze gronden beperkt bebouwing mogelijk. Gelet hierop voorziet het wijzigingsplan ten opzichte van het moederplan in een functiewijziging en in nieuw planologisch ruimtebeslag. Daarmee is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat betekent dat het plan overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro een beschrijving moet bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling waarin het plan voorziet, en een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Hieraan is niet voldaan. De Afdeling geeft het college daarover mee dat de behoefte aan de ontwikkeling op deze locatie, anders dan het college kennelijk veronderstelt, ook kan worden ingegeven door kwalitatieve argumenten. Vergelijk de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:422, onder 7.5. Het betoog slaagt.

16.5. Gelet op het voorgaande heeft het college het plan vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

Aard en omvang kostendragers

17. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat ten onrechte niet is gemotiveerd dat de ontwikkeling van de acht woningen, winkel, horecavoorziening en zes recreatieverblijven noodzakelijk is voor de realisering van de beoogde natuur- en landschapsontwikkeling. Volgens hen is dan ook in strijd met artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan het noodzakelijk aantal woningen niet onderbouwd.

Zij achten daarbij van belang dat de omvang van de economische dragers van de ontwikkeling volgens hen fors is ten opzichte van de beoogde natuur- en landschapsontwikkeling. Ook hebben de dijkwoningen volgens hen geen samenhang of verbinding met het beoogde natuurgood. Zij vermoeden dan ook dat de ontwikkeling enkel economische motieven heeft en dat de natuur- en landschapsbelangen daaraan ondergeschikt zijn.

17.1. Het college stelt dat de woningen die met het wijzigingsplan worden toegestaan, de kostendragers zijn om het natuurgood te kunnen realiseren. De initiatiefnemer heeft volgens het college een exploitatieberekening voorgelegd. Naar het oordeel van het gemeentebestuur staan de kostendragers in verhouding tot de kosten die gemaakt worden om het natuurgood duurzaam te ontwikkelen.

17.2. Artikel 41.9 van de regels van het moederplan luidt:

"Het bevoegd gezag kan de gronden ter plaatse van de aanduiding Wro-zone - wijzigingsgebied 2 wijzigen in de bestemmingen Wonen en Recreatie met in achtneming van de volgende regels:

- (...)
- c. er zijn ten hoogste 8 woningen toegestaan, waarvan 2 aan de dijk moeten worden gebouwd;
- (...)

- n. de economische uitvoerbaarheid moet gewaarborgd zijn, waarbij het noodzakelijk aantal woningen in relatie tot de exploitatie van het plan in een exploitatieplan is onderbouwd".

(...)"

17.3. De Afdeling stelt voorop dat uit de wijzigingsvoorwaarden in het moederplan niet volgt dat de noodzaak voor een winkel, horecavoorziening en recreatief nachtverblijf moeten worden onderbouwd. Op grond van artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan, moet echter wel het noodzakelijk aantal woningen in relatie tot de exploitatie van het plan worden onderbouwd. Op de zitting heeft het college desgevraagd bevestigd dat met deze bepaling is beoogd te voorkomen dat er meer woningen worden gebouwd dan voor de exploitatie van het plan noodzakelijk is. Dat betekent dat het college moet onderbouwen dat de woningen die met het plan mogelijk worden gemaakt, alle acht noodzakelijk zijn voor de exploitatie van het beoogde natuurgeod. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hieraan niet voldaan. Weliswaar heeft het college in bijlage 3 bij het verweerschrift een exploitatieberekening overgelegd, maar hierin zijn alleen grondtransacties opgenomen. Daaruit kan niet worden afgeleid wat de opbrengsten en de kosten van de natuurontwikkeling zijn, en dus ook niet of de acht woningen noodzakelijk zijn in relatie tot de exploitatie van het plan als bedoeld in artikel 41.9, aanhef en onder n, van de regels van het moederplan. Het betoog slaagt.

17.4. Het plan, voor zover het betreft de mogelijkheid voor realisering van acht woningen, is in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. De Afdeling beoordeelt hierna onder de eindconclusie van de uitspraak tot welk gevolg dit moet leiden.

[...]

Eindconclusie

20. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen gegrond.

21. Vanwege het aantal en de aard van de geconstateerde gebreken ziet de Afdeling geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:51a van de Awb, de zogenoemde bestuurlijke lus. De Afdeling zal daarom hierna het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vernietigen.

22. De Afdeling ziet aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

Proceskosten

23. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht van 17 mei 2022 tot vaststelling van het wijzigingsplan "Natuurgeod Ziedewij";

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

[...]

Noot

1. De voorliggende uitspraak handelt over een wijzigingsplan waarmee enkele agrarische percelen worden getransformeerd tot een natuurgebied waar kan worden recreëerd, overnacht, en gewoond. Het plan maakt onder meer de aanleg van een landschapstuin mogelijk evenals de bouw van enkele woningen en ecolodges met bijbehorende voorzieningen zoals horeca en parkeergelegenheid. Het wijzigingsplan wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) vernietigd vanwege gebreken in onder meer de planregels, de uitgevoerde mer-beoordeling, het ontbreken van de laddertoets en strijdigheid met de wijzigingsvoorwaarden uit het moederplan. In deze noot gaan wij in op de relevantie van de uitspraak voor de mer-regelgeving.

2. In r.o. 15-15.5 bespreekt de Afdeling de mergerelateerde beroepsgronden van appellanten. De Afdeling rept met geen woord over de verhouding moederplan/wijzigingsplan. Die verhouding is mogelijk wel relevant. Zie hierover onze bijdrage 'Jurisprudentie mer-beoordeling 2023' (*Men R 2024/17*) waarin wij in par. 2 ingaan op de figuur van de mer-beoordeling in relatie tot gefaseerde (ruimtelijke-ordenings)besluitvorming. Eigenlijk had de mer-beoordeling al moeten worden gemaakt voor het moederplan omdat bij het bepalen van de mer-(beoordelings)plicht van een bestemmingsplan ook rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden die worden geboden met flexibiliteitsbepalingen. Uit (par. 5.1 van) de toelichting bij het moederplan blijkt dat geen mer-beoordeling is verricht. In dat geval schuift de mer-beoordelingsplicht door naar het volgende plan, in dit geval het wijzigingsplan. Dat kan worden afgeleid uit ABRvS 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1675.

3. Voor het bepalen van de bezoekersaantallen als bedoeld in kolom 2 van onderdeel D.10 van de bijlage bij het Besluit mer is door het college aansluiting gezocht bij een enigszins vergelijkbare ontwikkeling (Biesbosch Museumeland), waarover concrete cijfers beschikbaar zijn en waaruit zou volgen dat het te verwachten bezoekersaantal van de aan de orde zijnde voorziening ruim onder de 250.000 per jaar ligt. De Afdeling accordeert deze werkwijze. Dit is in lijn met eerdere Afdelingsjurisprudentie waaruit kon worden opgemaakt dat het is toegestaan om een naar objectieve maatstaven reële inschatting te maken van de in de praktijk redelijkerwijs te verwachten bezoekersaantallen, waarbij zo mogelijk aansluiting wordt gezocht bij ervaringscijfers

van reeds bestaande vergelijkbare voorzieningen (zie uitgebreid hierover M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening* (diss.), Deventer: Kluwer 2005, i.h.b. par. 8.6.1). In bijlage V bij het Ob zijn nauwelijks nog drempelwaarden opgenomen, ook niet wat betreft het equivalent van D.10 van de bijlage bij het Besluit mer (zie onderdeel M van bijlage V bij het Ob). Daar waar dat nog wel het geval is, wordt de drempelwaarde niet gekoppeld aan bezoekersaantallen. In zoverre is de vraag hoe het bezoekersaantal moet worden geprognosticeerd bij het bepalen van de mer-(beoordelings)plicht niet meer relevant als de Omgevingswet het toepasselijk recht vormt.

4. Het bevoegd gezag komt beslissingsruimte toe bij de vraag of de ontwikkeling tot aanzienlijke nadelige milieugevolgen kan leiden. In onze hiervoor genoemde bijdrage 'Jurisprudentie mer- beoordeling 2023' (*M en R 2024/17*) hebben wij (in par. 4) aangegeven dat het onzes inziens lijkt te gaan om beleidsruimte. Het bevoegd gezag heeft in lijn daarmee een redelijk grote mate van vrijheid om te bepalen of een project al dan niet aanzienlijke milieugevolgen kan hebben en of in verband daarmee een project-MER moet worden gemaakt. Echter moet het bevoegd gezag daarbij wel rekening houden met alle relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Dat dient vervolgens uit te monden in een integrale beoordeling van alle mogelijk aanzienlijke milieugevolgen. Een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken is hiertoe onvoldoende (vgl. ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1372, *JM 2023/79*). De door het college in voorliggende uitspraak in zeer summiere en algemene bewoordingen verrichte beoordeling in de plan-toelichting volstaat de toets aan deze maatlat niet. Zo dient bij het criterium 'kenmerken van het project' ook te worden gekeken naar de cumulatie met andere projecten. Uit niks blijkt dat het college op dit criterium acht heeft geslagen, noch waarom het college dit kennelijk geen relevant criterium vond zodat het buiten beschouwing kon worden gelaten.

5. De Afdeling oordeelt in casu nog maar eens dat in een mer-beoordeling geen alternatievenonderzoek hoeft te worden meegenomen. Dit is bestendige jurisprudentie. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:744, *JM 2015/85* (r.o. 10.3).

6. In de praktijk wordt door tegenstanders van plannen en projecten nogal eens naar voren gebracht dat een bepaalde ontwikkeling in een ruimer verband had moeten worden beschouwd, bijvoorbeeld in een gebiedsvisie. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat er geen wettelijke eis is om zo'n visie op te stellen voordat tot de vaststelling van een bestemmingsplan kan worden overgegaan. Als er wel een overkoepelende visie is, bijvoorbeeld een programma, impliceert dat niet dat een in het kader van een bestemmingsplan opgesteld MER ook al opgesteld had moeten zijn voorafgaande aan het vaststellen van die visie. Dat kan worden afgeleid uit r.o. 22 en 22.1 van ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1036.

7. Vanwege de omvang en aard van de gebreken ziet de Afdeling geen ruimte om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus ex artikel 8:51a Awb. Zou er alleen sprake zijn geweest van een gebrekkige mer-beoordeling, dan had een bestuurlijke lus wel in de rede gelegen. Wij verwijzen naar ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2115, *M en R 2023/81*, *JM 2023/93*.

Marcel Soppe & Tessa Röttscheid

M en R 2024/49

Rechtbank Overijssel 5 maart 2024, nr. AWB_22_1393

(Van Rosmalen)

m.nt. J.J.H. van Kempen

(Art. 6.2, 6.8 Wtw)

ECLI:NL:RBOVE:2024:1158

Overzichtsnoot vislood-uitspraken: wanneer is sprake van een aanvraag, een overtreding en een overtreder?

De rechtbank stelt, in lijn met onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, voorop dat het verzoek van eiseres in haar oorspronkelijke vorm niet kan worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), omdat dat verzoek van eiseres niet vermeldt door wie, waar en wanneer de, volgens eiseres te handhaven, activiteit concreet wordt uitgevoerd. [...] Partijen zijn het erover eens, en daarom zal de rechtbank daar bij de verdere beoordeling in deze zaak van uitgaan, dat een substantieel deel van de (sport)vissers vislood gebruikt bij viswedstrijden, dat de kans reëel is dat dan vislood wordt verloren en dat het verlies van vislood kan worden aangemerkt als een lozing in de zin van art. 6.2 van de Wtw. Voor zo'n lozing geldt op grond van genoemd artikel een vergunningplicht. Ook staat niet ter discussie dat in de door eiseres in haar aanvulling benoemde wedstrijdreglementen geen verbod is opgenomen om te vissen met vislood. De vraag die partijen verdeeld houdt is of die vergunningplicht zich ook richt tot de HSV en of de HSV in het verlengde daarvan zijn aan te merken als overtreder in de zin van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb. Voorop moet worden gesteld dat de HSV door het organiseren van een viswedstrijd niet zelf, fysiek, artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wtw overtreedt. Er worden immers geen stoffen in het oppervlaktewater gebracht louter door het organiseren van een viswedstrijd. Vervolgens is de vraag of de HSV zijn aan te merken als functionele dader. Daarvoor moet worden beoordeeld of het redelijk is om het fysieke plegen door individuele vissers toe te rekenen aan de HSV. Dat is niet het geval. De HSV organiseren 'slechts' een viswedstrijd. Het staat individuele vissers vrij om daar al dan niet aan deel te nemen. Bovendien zijn het de individuele sportvissers die bepalen of zij met vislood vissen en hoe zij daarmee omgaan. Om dezelfde redenen kunnen de HSV ook niet worden