

ECLI:NL:RVS:2019:4448

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-12-2019
Datum publicatie	24-12-2019
Zaaknummer	201901336/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 19 december 2018 heeft de raad van de gemeente Bergen op Zoom het bestemmingsplan "Poortgebied Bergsche Heide en ontsluitingsweg" vastgesteld. Het plangebied ligt ten oosten van Bergen op Zoom direct aan de A4. De gronden in het plangebied hebben voornamelijk de bestemming "Recreatie". Deze gronden zijn onder andere bestemd voor horeca in de vorm van fastfoodrestaurants en een hotel. Het voornemen is dat McDonalds, Kentucky Fried Chicken en Van der Valk zich hier gaan vestigen. Daarnaast is aan gronden binnen het plangebied de bestemming "Verkeer" met de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - energyhub" toegekend. Ter plaatse van deze aanduiding zal een verkooppunt van motorbrandstoffen worden gerealiseerd waar, naast de traditionele fossiele brandstoffen, ook alternatieve brandstoffen zoals onder andere LNG worden aangeboden.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JNA 2019/140 Module Ruimtelijke ordening 2020/8288 Milieurecht Totaal 2020/7080
--------------	---

Uitspraak

201901336/1/R2.

Datum uitspraak: 24 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Bergen op Zoom,
2. [appellant sub 2], wonend te Bergen op Zoom,
3. [appellanten sub 3], beiden wonend te Bergen op Zoom (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
4. A4 Hotel B.V., gevestigd te Chaam, gemeente Alphen-Chaam,
5. de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora, beide gevestigd te Bergen op Zoom, en Stichting De Brabantse Wal, gevestigd te Woensdrecht (hierna: IVN Groene Zoom en andere),
appellanten,
en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Poortgebied Bergsche Heide en ontsluitingsweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], A4 Hotel B.V. en IVN Groene Zoom en andere beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom voor een aantal bestaande woningen hogere waarden als bedoeld in artikel 83 van de Wet geluidhinder vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting ten behoeve van het bestemmingsplan "Poortgebied Bergsche Heide en ontsluitingsweg" van de raad van de gemeente Bergen op Zoom.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 3], IVN Groene Zoom en andere en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2019. Daar zijn verschenen: [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], bijgestaan door [gemachtigde] en mr. D. Heuker of Hoek, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, A4 Hotel B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], IVN Groene Zoom en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, de raad, vertegenwoordigd door D.J.L. Brandwijk-van Rijswijk, ing. E. Been en W. Vansteelandt, Port of Bergen op Zoom, bijgestaan door mr. P.M.J. de Haan, advocaat te Etten-Leur, en McDonald's Nederland B.V., bijgestaan door mr. L.J. Wildeboer, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ligt ten oosten van Bergen op Zoom direct aan de A4. De gronden in het plangebied hebben voornamelijk de bestemming "Recreatie". Deze gronden zijn onder andere bestemd voor horeca in de vorm van fastfoodrestaurants en een hotel. Het voornemen is dat McDonalds, Kentucky Fried Chicken en Van der Valk zich hier gaan vestigen. Daarnaast is aan gronden binnen het plangebied de bestemming "Verkeer" met de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - energyhub" toegekend. Ter plaatse van deze aanduiding zal een verkooppunt van motorbrandstoffen worden gerealiseerd waar, naast de traditionele fossiele brandstoffen, ook alternatieve brandstoffen zoals onder andere LNG worden aangeboden. Verder maakt het plan een nieuwe ontsluitingsweg mogelijk. Ook maken twee afzonderlijke plandelen die in het beekdal van de Kraggeloo liggen, ten noorden van de voorziene ontwikkelingen, deel uit van dit plan. Deze plandelen hebben een natuurbestemming gekregen.

2. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen op korte afstand van de plandelen waarop de voorgenomen ontwikkelingen mogen worden gerealiseerd. [appellant sub 1] heeft een aardbeienteeltbedrijf waarvan een deel van de gronden aan het plangebied grenst en een ander deel van de gronden op korte afstand van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal ligt. A4 Hotel B.V. is voornemens om in de gemeente Steenbergen langs de A4 een hotel te realiseren en komt als concurrent op tegen het plan. IVN Groene Zoom en andere zijn milieuverenigingen die opkomen voor de natuurwaarden in het plangebied en in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Brabantse Wal.

Ontvankelijkheid A4 Hotel B.V.

3. De raad en de initiatiefnemer Port of Bergen op Zoom B.V. betwisten dat A4 Hotel B.V. een rechtstreeks belang heeft bij het bestreden besluit omdat zij geen concrete plannen heeft voor een hotel in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied.

3.1. Voordat de Afdeling de beroepsgronden inhoudelijk beoordeelt, beoordeelt zij eerst of aan de wettelijke vereisten voor het instellen van beroep is voldaan. Als niet is voldaan aan de bij de wet gestelde vereisten voor het in behandeling nemen van het beroep, is een beroep niet-ontvankelijk.

Eén van de vereisten voor een ontvankelijk beroep is dat degene die beroep instelt, belanghebbende is.

3.2. A4 Hotel B.V. is voornemens om in de gemeente Steenbergens langs de A4 een hotel te realiseren. Zij heeft tijdens de zitting toegelicht dat zij een zakelijk belang heeft bij het plan, omdat er volgens haar binnen de afstand Steenbergens - Bergens op Zoom maar marktruimte is voor één hotel langs de A4. Voor het voorgenomen hotel heeft A4 Hotel B.V. een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Steenbergens gesloten. Desgevraagd heeft zij toegelicht dat het bestemmingsplan voor dit bouwplan moet worden gewijzigd, maar dat deze bestemmingsplanwijziging nog niet ter visie heeft gelegen en dat er nog geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is aangevraagd.

3.3. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0085), is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Bij een bestemmingsplan is het concurrentiebelang van een onderneming slechts rechtstreeks bij het besluit betrokken indien deze in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkt als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Ook potentiële concurrenten kunnen als belanghebbende worden aangemerkt als zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan. Daarvan is in het geval van A4 Hotel B.V. niet gebleken. Weliswaar is A4 Hotel B.V. voornemens om een hotel in de gemeente Steenbergens te realiseren en heeft zij daarvoor een samenwerkingsovereenkomst met die gemeente gesloten, maar concrete activiteiten om dat voornemen uit te voeren ontbreken. Onder deze omstandigheden is A4 Hotel B.V. naar het oordeel van de Afdeling geen belanghebbende bij de vaststelling van het plan. Dit betekent dat het beroep van A4 Hotel B.V. niet-ontvankelijk is. Dat houdt in dat de Afdeling het beroep niet inhoudelijk beoordeelt.

Natura 2000-gebied

4. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming luidt:

"Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid."

Artikel 2.8, eerste lid, luidt:

"Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

Artikel 7.2a van de Wet milieubeheer luidt:

"Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming."

5. De Afdeling stelt vast dat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en IVN Groene Zoom en andere onder andere beroepsgronden bevatten over het rapport "Poortgebied Bergsche Heide, toets Natura 2000 - Wet natuurbescherming" van 29 oktober 2018 (hierna: de natuurtoets). De natuurtoets is in het kader van het plan in opdracht van de raad door Antea Group opgesteld om te voldoen aan de verplichting van artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Deze bepaling verplicht de raad om bij de besluitvorming over een bestemmingsplan inzichtelijk te maken of het plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als op basis van de gegevens in de natuurtoets is uitgesloten dat het plan significant negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, heeft de raad bij de vaststelling van het plan kunnen volstaan met een verwijzing naar het onderzoek en de resultaten in de natuurtoets (een zogeheten voortoets). Als op basis van de gegevens in de natuurtoets niet is uitgesloten dat het plan significant negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, had de raad een passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb moeten maken. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in

overeenstemming is met de bepalingen in de Wnb.

6. De bepalingen in de Wnb hebben tot doel om de natuurwaarden in de gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied te beschermen. Vanwege dit specifieke doel kunnen alleen degenen die in een bepaalde hoedanigheid opkomen voor het behoud van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden een beroep doen op de bepalingen in de Wnb. De raad en Port of Bergen op Zoom B.V. betogen dat [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] in hun hoedanigheid als eigenaar/exploitant van een bedrijf dan wel als omwonenden alleen op kunnen komen voor hun eigen belangen en niet voor het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Hieronder beoordeelt de Afdeling dit betoog. Dit doet zij omdat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet mag vernietigen wegens schending van een rechtsregel indien die rechtsregel 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, nr. 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 appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad.

7. [appellant sub 1] komt op voor zijn bedrijfsbelangen. Een gedeelte van zijn bedrijfsgronden ligt op 100 meter afstand van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. [appellant sub 1] heeft gesteld dat hij zowel belang heeft bij het kunnen voortzetten van zijn teeltactiviteiten dat afhankelijk is van verschillende insecten en van vleermuizen ter bestrijding van de fruitvlieg als dat hij belang heeft bij een gezonde en veilige werkomgeving. Hij betoogt dat een toename van stikstofdepositie met als gevolg dat de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied worden aangetast, ook gevolgen zal hebben voor zijn bedrijfsvoering en zijn werkomgeving.

De Afdeling stelt voorop dat de bepalingen in de Wnb zijn geschreven om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te beschermen. Zij hebben niet tot doel de belangen gemoeid met de exploitatie van omliggende bedrijven te beschermen. Bovendien is niet gebleken dat de bedrijfseconomische belangen van [appellant sub 1] verweven zijn met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in het gebied Brabantse Wal. De stelling van [appellant sub 1] dat hij voor zijn bedrijfsvoering belang heeft bij de aanwezigheid van verschillende insecten en vleermuizen is daarvoor onvoldoende. De door [appellant sub 1] genoemde insecten en vleermuizen zijn geen soorten waarvoor het Natura 2000-gebied Brabantse Wal is aangewezen. Het voorgaande betekent dat [appellant sub 1] geen beroep kan doen op de bepalingen in de Wnb. Hetgeen [appellant sub 1] in beroep heeft aangevoerd over de aantasting van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal, betreft de Afdeling daarom niet bij de inhoudelijke beoordeling van de natuurtoets.

8. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] komen op voor hun belang bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving. [appellant sub 2] woont op ongeveer 1 km van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. [appellant sub 3] woont op ongeveer 1,5 km van dit gebied. Zij stellen belang te hebben bij de bescherming van de natuurwaarden in het gebied Brabantse Wal, omdat zij in een bosrijk gebied wonen dat volgens hen wordt gezien als een uitloper van de Brabantse Wal. Een aantasting van de natuurwaarden in dat gebied zal volgens hen gevolgen hebben voor de kwaliteit van hun leefomgeving.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kunnen de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving verweven zijn met het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen, indien een Natura 2000-gebied deel uitmaakt van hun leefomgeving. Maar gezien de afstanden tussen de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en de grens van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal en het feit dat binnen die afstanden een spoorbaan en de snelweg A58 liggen, maakt het Natura 2000-gebied Brabantse Wal naar het oordeel van de Afdeling geen deel uit van hun leefomgeving. De belangen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving zijn daarom niet verweven met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Het voorgaande betekent dat [appellant sub 2] en [appellant sub 3] geen beroep kunnen doen op de bepalingen in de Wnb. Hetgeen zij in beroep en in nadere stukken hebben aangevoerd over de aantasting van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal, betreft de Afdeling

daarom niet bij de inhoudelijke beoordeling van de natuurtoets.

9. IVN Groene Zoom en andere komen blijkens hun statuten op voor de natuurwaarden van het landschap van de Brabantse Wal. Zij betogen dat de raad met de verrichte natuurtoets niet heeft aangetoond dat het plan geen significant negatieve effecten kan hebben op de voor stikstofgevoelige natuurwaarden in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Brabantse Wal en dat daarom een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied had moeten worden gemaakt als ook een milieueffectrapport (MER). De Afdeling beoordeelt hierna aan de hand van wat IVN Groene Zoom en andere hebben aangevoerd of de natuurtoets, een voortoets, gebreken of leemten in kennis bevat die er aanleiding toe geven dat de conclusie in de natuurtoets onjuist is.

10. IVN Groene Zoom en andere voeren aan dat niet de juiste verkeersgegevens als input zijn gebruikt en de raad de stikstofdepositie op het gebied Brabantse Wal daarom onderschat. Volgens hen is het verkeer van en naar de fastfoodketens van bezoekers uit Bergen op Zoom buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is in het verkeersmodel niet meegenomen dat het verkeer van en naar de bestaande brasserie De Berk en de bestaande recreatieterreinen ook gebruik zullen gaan maken van de nog aan te leggen ontsluitingsweg in het plangebied.

10.1. In hoofdstuk 4 van de natuurtoets is toegelicht aan de hand van welke verkeersgegevens de stikstofdepositie als gevolg van het plan is berekend. De verkeersgegevens die als input zijn gebruikt, zijn ontleend aan het verkeersonderzoek "Verkeer en parkeren" dat AGEL adviseurs op 15 november 2018 voor dit plan heeft opgesteld. In het verkeersonderzoek is onder andere berekend hoeveel verkeer de fastfoodketens zullen gaan genereren. De aspecten op basis waarvan de verkeersbewegingen zijn berekend, zijn het aantal bezoekers per week, het aantal werknemers, het autogebruik met gemiddelde bezetting, de verdeling van bezoekers Drive-in en bezoekers die in het restaurant eten en het aantal auto's op een werk- en zaterdag. Eventuele bezoekers uit Bergen op Zoom zijn hier in verdisconteerd. Daarnaast is in het verkeersonderzoek onderkend dat de verkeersstromen van het huidige verkeer zullen wijzigen door de nieuwe wegenstructuur in het plangebied. In het verkeersonderzoek is daarom een prognose gemaakt voor de nieuwe weg tussen het Poortgebied en De Berk. De prognose is gemaakt voor het jaar 2020 zonder de verkeerstoename als gevolg van de ontwikkelingen in het plangebied en voor het jaar 2030 met de verkeerstoename als gevolg van de ontwikkelingen in het plangebied. Hieruit leidt de Afdeling af dat in het verkeersonderzoek is meegenomen dat het verkeer van en naar de bestaande brasserie De Berk en de bestaande recreatieterreinen gebruik zullen gaan maken van de nieuwe weg tussen het Poortgebied en De Berk.

Het voorgaande betekent dat de Afdeling geen grond ziet om te oordelen dat onjuiste verkeersgegevens zijn gebruikt en dat daarom de stikstofdepositie op het gebied Brabantse Wal is onderschat.

Het betoog faalt.

10.2. Voor zover IVN Groene Zoom en andere ter zitting nog nieuwe argumenten naar voren hebben gebracht ter onderbouwing van hun betoog dat niet de juiste verkeersgegevens als input zijn gebruikt, acht de Afdeling dit in strijd met de goede procesorde. Niet valt in te zien dat het voor hen redelijkerwijs niet mogelijk was de eerst ter zitting naar voren gebrachte argumenten eerder naar voren te brengen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de argumenten gaan over de verkeersgegevens die voor de stikstofberekening zijn gebruikt en die gegevens in de loop van de procedure niet zijn gewijzigd. De nieuwe argumenten worden daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing gelaten.

11. IVN Groene Zoom en andere voeren aan dat niet is uitgesloten dat het plan met een toename van stikstofdepositie op het door stikstof overbelaste gebied Brabantse Wal leidt tot significante gevolgen voor de natuurwaarden in dat gebied. De achtergrondwaarde in het gebied is zo hoog, dat volgens IVN Groene Zoom en andere iedere toename van stikstofdepositie moet worden tegengegaan. Zij verwijzen ook naar de punten 57 tot en met 63 van de conclusie van de A-G van het Hof van Justitie van de Europese Unie die gaan over de totale toegestane hoeveelheid stikstofdepositie in de betreffende beschermde habitats. Volgens IVN Groene Zoom en andere concludeert de A-G van het Hof van Justitie dat een plan of project niet kan worden toegestaan als daardoor een gebied waar de kritische depositiewaarde al fors wordt overschreden, nog meer wordt

belast. Verder voeren IVN Groene Zoom en andere aan dat in de natuurtoets te weinig aandacht is besteed aan de effecten van verzuring op de leefgebieden van beschermde vogelsoorten. Zij wijzen er op dat een toename van stikstofdepositie leidt tot vergrassing van het gebied en het aantal mierenkolonies daardoor afneemt, het voedsel van onder andere de zwarte specht. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:547, betogen IVN Groene Zoom en andere dat het onderzoek in de natuurtoets niet alleen betrekking moet hebben op de beschermde vogelsoorten, maar ook op soorten in een Natura 2000-gebied waarvoor dat gebied niet is aangewezen maar die wel van belang zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van beschermde vogelsoorten. Daarnaast voeren zij aan dat de maatregelen die in het gebied worden getroffen om de effecten van stikstofdepositie op natuurwaarden te verminderen, zoals plaggen en het kappen van bomen, ook effecten hebben die negatief kunnen zijn voor de beschermde soorten en habitattypen waaraan in de natuurtoets geen aandacht is besteed. Tot slot voeren zij aan dat het onderzoek in de natuurtoets naar cumulatieve effecten onvolledig is, omdat volgens hen alleen rekening is gehouden met vergunningen die aan landbouwbedrijven zijn verleend en bijvoorbeeld niet met de vergunning die is verleend voor een containerterminal in Bergen op Zoom.

11.1. De Afdeling stelt vast dat de bijdrage aan stikstofdepositie in het nabijgelegen gebied Brabantse Wal is berekend met het rekenprogramma AERIUS Calculator versie 2016L. Het deel van het gebied Brabantse Wal dat is aangewezen op basis van de Habitatrictlijn, ligt op ongeveer 10 kilometer van het plangebied. De bijdrage die het plan levert op beschermde habitattypen in het gebied, is blijkens de natuurtoets minder dan 0,05 mol/ha/jr. Antea Group heeft de stikstofdepositie als gevolg van het plan met hetzelfde broninvoerbestand nogmaals berekend met het rekenprogramma AERIUS Calculator versie 2019. Die berekening toont aan dat de planbijdrage op stikstofgevoelige habitattypen 0,00 mol/ha/jr is. IVN Groene Zoom en andere hebben niet gesteld dat deze uitkomst onjuist is. Het bezwaar van IVN Groene Zoom en andere tegen de nieuwe AERIUS-berekening is dat de habitattypen niet in de resultaten van de berekening worden genoemd. Volgens hen is het dus niet te controleren dat de planbijdrage op stikstofgevoelige habitattypen 0,00 mol/ha/jr is. Over dit bezwaar heeft de medewerker van Antea Group ter zitting uitgelegd dat AERIUS Calculator een bijdrage 0,00 mol/ha/jr niet in de resultaten toont. Zou dat wel het geval zijn, dan zou de lijst van resultaten heel uitgebreid worden aangezien AERIUS voor alle hexagonalen in Natura 2000-gebieden berekent wat de planbijdrage is. Alleen als op geen één hexagoon in het gebied de bijdrage hoger is dan 0,00 mol/ha/jr, wordt dat in de resultaten weergegeven. De Afdeling acht deze uitleg aannemelijk en oordeelt dat voldoende is onderbouwd dat de stikstofdepositie als gevolg van het plan niet toeneemt op stikstofgevoelige habitattypen.

11.2. Het deel van het gebied Brabantse Wal dat is aangewezen op basis van de Vogelrichtlijn, ligt op ongeveer 1 kilometer van het plangebied. Uit de berekeningen bij de natuurtoets blijkt dat het plan een bijdrage levert aan stikstofdepositie op delen van het leefgebied van de beschermde vogelsoorten de dodaars, de nachtzwaluw, de zwarte specht en de boomleeuwerik. De precieze planbijdrage is per te beschermen vogelsoort aangegeven als ook op welke delen van de stikstofgevoelige leefgebieden een toename is berekend en hoeveel procent dat gedeelte is van de totale oppervlakte van het leefgebied van de soort. Uit de nieuwe berekening met AERIUS Calculator 2019 blijkt dat de planbijdrage op deze leefgebieden hoger is. Antea Group heeft toegelicht dat dit onder andere het gevolg is van enkele aanpassingen in het rekenprogramma, waaronder een actualisatie van de emissiefactoren van het autoverkeer.

11.3. De berekende toename van stikstofdepositie heeft volgens de natuurtoets echter geen significante gevolgen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de genoemde vogelsoorten die afhankelijk zijn van onder andere de leefgebieden zuur ven, droge heiden, droog struisgrasland, bos van arme zandgronden en eiken- en beukenbos van lemige zandgronden. De instandhoudingsdoelstellingen bevatten een opdracht tot het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een bepaalde populatie, waarbij voor de dodaars een verbeterdoelstelling voor de kwaliteit van het leefgebied geldt. In de natuurtoets is ervoor gekozen om in paragraaf 5.4 per beschermde vogelsoort te beschrijven waarom de stikstofdepositie geen significante gevolgen heeft voor de draagkracht van de leefgebieden voor een bepaalde populatie. De essentie van de ecologische analyse die Antea Group heeft gemaakt, is dat sprake is van een (zeer) lage planbijdrage aan de stikstofdepositie, dat maar in een beperkt deel van de leefgebieden een

toename is berekend, dat de vogelsoorten daar niet of nauwelijks voorkomen en dat het andere gedeelte van de leefgebieden, mede gelet op de daar getroffen en te treffen beheermaatregelen waarmee een deel van de overmaat aan stikstof uit het gebied wordt gehaald, voldoende draagkracht heeft voor de populatie die in de instandhoudingsdoelstellingen wordt genoemd.

Naar het oordeel van de Afdeling is in de natuurtoets niet op basis van objectieve gegevens uitgesloten dat een toename van stikstofdepositie op leefgebieden van beschermde broedvogels in het gebied Brabantse Wal significante gevolgen kan hebben voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze vogelsoorten. De reden daarvan is dat uit de natuurtoets niets anders kan worden afgeleid dan dat voor de conclusie dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van het plan de draagkracht van het gebied voor een bepaalde populatie niet aantast, is meegenomen dat in het gebied beheermaatregelen worden en zullen worden getroffen die de effecten van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden wegnemen. Dit verdraagt zich niet met de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Daarin heeft de Afdeling onder 18.5 overwogen dat de verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen niet vast staan als deze ten tijde van de passende beoordeling niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Uit deze uitspraak volgt dat mogelijk toekomstige beheermaatregelen niet in een beoordeling mogen worden betrokken, reeds omdat deze maatregelen niet zijn uitgevoerd ten tijde van die beoordeling. Dit geldt naar het oordeel van de Afdeling ook voor een voortoets op grond waarvan significante gevolgen voor de draagkracht van het leefgebied zondermeer uitgesloten moeten zijn. In dit verband wijzen IVN Groene Zoom en anderen er terecht op dat in de natuurtoets over het leefgebied van de zwarte specht bijvoorbeeld staat dat de actuele kwaliteit van het leefgebied en de trend in populatieomvang en kwaliteit respectievelijk negatief en neutraal/negatief is, dat de effecten van de in de natuurtoets berekende stikstofdepositie op het leefgebied leiden tot sterke vergrassing van de bossen, die weer kan leiden tot een afname van een aantal mierenkolonies en dat mieren een belangrijke voedselbron zijn voor zwarte spechten, vooral in de winter. Een causale relatie tussen stikstofdepositie en de trend van de soort in dit leefgebied kan dan ook niet worden uitgesloten, zo staat in de natuurtoets. Het voorgaande betekent dat IVN Groene Zoom en andere terecht stellen dat met de voortoets niet inzichtelijk is gemaakt dat de raad voldaan heeft aan de verplichting van 2.7, eerste lid, van de Wnb. Dit leidt tot de conclusie dat niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied Brabantse Wal.

Het betoog slaagt.

12. Tot slot voeren IVN Groene Zoom en andere aan dat het onderzoek in de natuurtoets naar cumulatieve effecten onvolledig is, omdat volgens hen alleen rekening is gehouden met vergunningen die aan landbouwbedrijven zijn verleend en bijvoorbeeld niet met de vergunning die is verleend voor een containerterminal in Bergen op Zoom.

12.1. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 5.5 van de natuurtoets is bezien of het plan in combinatie met andere plannen of projecten toch een significant effect kan hebben op Natura 2000-gebieden. In de natuurtoets is geconcludeerd dat het plan ook in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. De raad heeft toegelicht dat bij de cumulatietoets zijn betrokken, de projecten die op basis van de Wnb zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd en die een mogelijke invloed hebben op de beoordeling. Over de door IVN Groene Zoom en andere genoemde containerterminal in Bergen op Zoom heeft de raad toegelicht dat voor deze ontwikkeling ten tijde van het vaststellen van het plan geen vergunning op grond van de Wnb was verleend. Bovendien hebben de activiteiten ten behoeve van de containerterminal volgens de raad naar hun aard geen effecten op de stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en omdat het gaat om het verplaatsen van een bestaand verblijf op 2,9 kilometer afstand van het gebied Brabantse Wal naar een nieuwe locatie op 4,9 kilometer afstand. IVN Groene Zoom en andere hebben dit niet gemotiveerd bestreden. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek in de natuurtoets naar cumulatieve effecten onvolledig is.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

13. Gelet op wat de Afdeling in 11.3 heeft geoordeeld, heeft de raad het plan vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, juncto artikel 2.8, eerste lid en derde lid, van de Wnb. Het beroep van IVN

Groene Zoom en andere is daarom gegrond. Het plan moet, gelet op de samenhang tussen de verschillende plandelen, in zijn geheel worden vernietigd wegens strijd de hiervoor genoemde bepalingen van de Wnb. Aan een bespreking van de overige gronden van IVN Groene Zoom en andere komt de Afdeling niet toe.

14. Gelet op de aard van dit gebrek dat als gevolg heeft dat het hele plan onderuit gaat, gaat de Afdeling niet in op de andere beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en verklaart die beroepen daarom eveneens gegrond. Hetgeen in die beroepen is aangevoerd, behoeft geen bespreking. Hierbij betreft de Afdeling dat in het geval de raad de ruimtelijke ontwikkeling planologisch mogelijk wil maken hij daarvoor eerst toereikend zal moeten motiveren dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van het plan geen significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied Brabantse Wal, dan wel moet aantonen dat uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Daarbij is van belang dat als blijkt dat een beoordeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb moet worden gemaakt de raad niet had kunnen volstaan met de door appellanten bestreden vormvrije m.e.r.-beoordeling aangezien artikel 7.2a van de Wet milieubeheer bepaalt dat in dat geval bij de voorbereiding van het plan ook een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Omdat de vernietiging van het plan mogelijk leidt tot heroverweging of aanpassing van het plan en het niet op voorhand duidelijk is dat de behandeling van de overige beroepen tegen het plan van belang kan zijn voor een eventueel vervolgsbesluit, ziet de Afdeling daar in deze procedure van af.

15. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad 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, www.ruimtelijkeplannen.nl.

16. Het besluit van het college van burgemeester en wethouders 6 november 2018 tot vaststelling van het besluit hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder, waartegen [appellant sub 3] beroep heeft ingesteld, is genomen met het oog op (de gevolgen van) het plan. In de overwegingen voor het besluit hogere waarden staat dat vanwege wegverkeer op de nieuw aan te leggen ontsluitingsweg ter plaatse van de grens van de bouwvlakken voor vier woningen de voorkeursgrenswaarde van 48 dB wordt overschreden. Verder wordt vanwege de aansluiting van de nieuwe weg op de Moerstraatsebaan ter plaatse van de grens van het bouwvlak van één woning de voorkeursgrenswaarde van 48 dB overschreden. Hieruit volgt dat dit besluit afhankelijk is van (uitvoering van) het plan. Nu dit plan wordt vernietigd en op voorhand niet duidelijk is of en op welke wijze in de toekomst de voorziene weg mogelijk zal worden gemaakt, is de motivering van dit besluit niet langer dragend. Daarom wordt dit besluit vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van A4 Hotel B.V. niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 3] en de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora en Stichting De Brabantse Wal gegrond;
- III. vernietigt:
 - a. het besluit van de raad van de gemeente Bergen op Zoom van 19 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Poortgebied Bergsche Heide ontsluitingsweg", en
 - b. het besluit van 6 november 2018 waarbij het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom voor een aantal bestaande woningen hogere waarden als bedoeld in artikel 83 van de Wet geluidhinder heeft vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting ten behoeve van het bestemmingsplan "Poortgebied Bergsche Heide en ontsluitingsweg";
- IV. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III, onder a, wordt

verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

V. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij [appellanten sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora, beide gevestigd te Bergen op Zoom, en Stichting De Brabantse Wal in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 807,70 (zegge: achthonderdzeven euro en zeventig cent), waarvan € 768,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a) € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 1],

b) € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 2],

c) € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellanten sub 3], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan de betalingsverplichting heeft voldaan, en

d) € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora, beide gevestigd te Bergen op Zoom, en Stichting De Brabantse Wal, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan de betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.E. Reichardt, griffier.

w.g. Kramer w.g. Reichardt

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2019

772.