

dat de door het college overgelegde berekeningen in het onderhavige geval grondslag boden om toepassing te geven aan artikel 8:72, derde lid, van de Awb. Het betoog van appellanten slaagt.

2.9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover de rechtsgevolgen van het besluit van 8 maart 2005 daarbij in stand zijn gelaten, te worden vernietigd. Het college dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak van de rechtbank en in deze uitspraak is overwogen.

2.10. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:
verklaart het hoger beroep gegrond;

NOOT

Het is vaste jurisprudentie dat in beroepen met betrekking tot de Wet op de ruimtelijke ordening (vrijstellingsprocedures o.a.) in beroep nog de luchtkwaliteit kan worden aangevoerd, mits dit tijdig geschiedt (dit in tegenstelling tot beroepen met betrekking tot de Wet milieubeheer).

Bovenstaand beroep is tegen de planologische onderbouwing – waartoe ook de luchtkwaliteit wordt gerekend – gericht. Mits de belangen van alle partijen zijn geborgd kan met deze pragmatische aanpak worden ingestemd. Het is voor een appellerende partij altijd vervelend als een beroep op formele gronden gegrond wordt verklaard en de overheid een herkansing krijgt om die formele grond te herstellen. Voor appellanten is een inhoudelijke beoordeling relevant want die geeft helderheid en rechtszekerheid.

In deze uitspraak probeert appellant beide invalshoeken. In beroep ageert appellant tegen het ontbreken van een onderzoek naar de luchtkwaliteit. De gemeente voert alsnog een dergelijk onderzoek uit en de rechtbank geeft appellant gelegenheid om hierop te reageren. Appellant maakt hier gebruik van, naar mijn mening kan appellant ook niet anders, maar voert desondanks toch de grond aan dat het onderzoek op een te laat tijdstip in de

procedure is uitgevoerd. Deze grond faalt derhalve.

Op inhoudelijke gronden heeft appellant meer succes. Het is vaste jurisprudentie dat de daggemiddelde concentratie van zwevende deeltjes moet worden onderzocht en niet een eventuele toename van het aantal dagen dat de grenswaarde van zwevende deeltjes wordt overschreden.

Deze vergissingen zijn toe te schrijven aan het adviesbureau, waarvan verwacht mag worden dat zij de jurisprudentie bij houden.

De Vries

Milieueffectrapportage

105

Truckstar Festival – Assen

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

28 februari 2007, nr. 200506917/1

(mrs. Van Ettekoven, Schaafsma en Parkins-de Vin)

Noot Pieters

Passende beoordeling. Instandhoudingsdoelstellingen. Beschermd natuurmonument. Cumulatieve gevolgen. Cumulatie. Wezenlijke kenmerken.

[Nbw, art. 12; Habitatrichtlijn (92/43/EEG), art. 4 lid 5 en art. 6 lid 2, 3 en 4]

Bij besluit van 19 april 2005 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Stichting Circuit van Drenthe een vergunning onder voorwaarden als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend voor het jaarlijks houden van het Truckstar Festival (TSF) gedurende één weekend in de periode van het laatste weekend van juli tot en met het laatste weekend van augustus.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. Appellanten stellen dat de Minister van LNV voor het TSF ten onrechte een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de

Habitatrichtlijn achterwege heeft gelaten. Vast staat dat voorafgaande aan de verlening van de in het geding zijnde Nbw-vergunning een MER en een aanvullend MER zijn opgesteld met het oog op de verlening van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer aan de Stichting Circuit van Drenthe. In het MER en het aanvullend MER zijn mede grootschalige publieksevenementen, waaronder het TSF, in de beoordeling betrokken. Anders dan appellanten is de Afdeling van oordeel dat de Minister van LNV op basis van deze gegevens bij het nemen van het bestreden besluit een afzonderlijke passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn achterwege mocht laten. De desbetreffende gegevens bevatten voldoende informatie omtrent de ecologische gevolgen van de activiteiten op het circuit rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het Habitatrichtlijngebied Witterveld. Het opstellen van het MER en een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn betreffen immers niet de vergunningverlening zelf, maar het onderzoek dat daaraan voorafgaat.

Uitspraak in het geding tussen: de stichting “Stichting Het Drentse Landschap”, te Assen, en vier anderen, appellanten, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 19 april 2005 heeft verweerder aan Stichting Circuit van Drenthe een vergunning onder voorwaarden als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend voor het jaarlijks houden van het Truckstar Festival (hierna: TSF) gedurende één weekend in de periode van het laatste weekend van juli tot en met het laatste weekend van augustus. Bij besluit van 30 juni 2005 heeft verweerder onder meer het bezwaar voor zover hiertegen ingediend door de vereniging “Bond Heem-
schut, Vereniging ter bescherming van cultuurmonumenten in Nederland” (hierna: de vereniging) niet-ontvankelijk verklaard en het bezwaar voor zover ingediend door de andere appellanten ongegrond verklaard. Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 5 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 8 augustus 2006, beroep ingesteld.

De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 september 2005.

Bij brief van 21 november 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De belanghebbende Stichting Circuit van Drenthe heeft aangegeven als partij aan het geding te willen deelnemen.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenverslag uitgebracht, gedateerd 11 april 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2006 (...; red.).

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. De vereniging stelt in beroep dat verweerder haar bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.2. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.3. Artikel 2, eerste lid, van de statuten van de vereniging bevat de volgende statutaire doelomschrijving: “De vereniging stelt zich ten doel de bescherming van de schoonheid en het historisch-ruimtelijk karakter van Nederland in het algemeen en van cultuurmonumenten in het bijzonder”.

2.4. De Afdeling stelt vast dat “de bescherming van de schoonheid en het historisch-ruimtelijk karakter van Nederland in het algemeen” een doelomschrijving betreft van algemene en veelomvattende aard. Verder wordt vastgesteld dat de vergunning geen betrekking heeft op een cultuurmonument maar op een gebied dat is aangewezen als beschermd natuurmonument

in de zin van de Natuurbeschermingswet en in het kader van de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG) is aangemeld als speciale beschermingszone. De enkele omstandigheid, zoals ter zitting door de vereniging is gesteld, dat het Witterveld als hoogveengebied door menselijke bewerking van de grond en begrazing is ontstaan, kwalificeert het gebied nog niet als een cultuurmonument. Voorts is uit de stukken en het verhandelde ter zitting niet gebleken dat de feitelijke werkzaamheden van de vereniging zich in het bijzonder richten op niet-gebouwde cultuurmonumenten. Gelet op het voorgaande is de vereniging met betrekking tot de in geding zijnde vergunning geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Verweerder heeft het bezwaar van de vereniging derhalve terecht niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep is dan ook in zoverre ongegrond.

Overgangsrecht

2.5. Op 1 oktober 2005 zijn verschillende artikelen uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet (hierna: Nbw) in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.6. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Nbw is het verboden zonder vergunning van de minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt worden handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de vergunningplicht zich ook uitstrekt tot handelingen die buiten het natuurmonument plaatsvinden en schadelijk of ontsierend zijn voor het natuurmonument (de zogeheten externe werking).

2.7. Bij besluit van 18 maart 1991 heeft de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het Witterveld aangewezen als beschermd natuurmonument als bedoeld in de Nbw.

Dit gebied staat ook vermeld op de lijst van gebieden die de Nederlandse regering aan de Commissie heeft gezonden op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrictlijn. De Commissie heeft op 7 december 2004 de communautaire lijst vastgesteld.

2.8. Ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrictlijn gelden, zodra het gebied op de communautaire lijst is geplaatst, voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van die richtlijn.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, voor zover hier van belang, wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

2.9. Bij arrest van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 (AB 2004, 365), heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor recht verklaard dat, wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

Standpunt appellanten

2.10. Appellanten stellen dat verweerder voor het TSF ten onrechte een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn achterwege heeft gelaten onder ver-

wijzing naar de beoordeling die heeft plaatsgevonden in het kader van de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer, die aan Stichting Circuit van Drenthe is verleend. De toetsingsgronden voor die vergunning vallen niet samen met die voor de vergunning ingevolge de Nbw. Appellanten stellen verder dat een nauwkeurige beoordeling van de verschillende aspecten van geluidsbelasting en lichthinder voor de fauna ontbreken en ter zake geen toereikende voorschriften aan de vergunning op grond van de Nbw zijn verbonden. Verweerder heeft geen onderzoek verricht naar de potentiële geschiktheid van het Witterveld – dat volgens het Structuurschema Groene Ruimte een kerngebied van de ecologische hoofdstructuur is – als vestigingsplaats voor tot de habitat behorende fauna en de verstoring hiervan. Onderzoek naar het effect van verstoring op andere binnen de habitat gebruikelijk te verwachten diersoorten is in het geheel niet verricht. Verder ontbreekt onderzoek naar de ecologische gevolgen van de gangbare TT-evenementen en naar de cumulatieve gevolgen van de activiteiten op het aanpalende militaire schietterrein, waaronder de nagestreefde aanzienlijke intensivering van het aantal schoten op jaarbasis. Naar appellanten menen heeft verweerder niet onderbouwd dat op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zich significante gevolgen voordoen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Het bestreden besluit

2.11. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het uitvoeren van een passende beoordeling niet nodig is, nu deze reeds heeft plaatsgevonden in het kader van de op 10 december 2002 aan Stichting Circuit van Drenthe verleende, inmiddels onherroepelijk geworden, vergunning ingevolge de Wet milieubeheer. In de procedure die tot de verlening van deze vergunning heeft geleid is een MER opgesteld. In dit MER is het TSF meegenomen, aangezien het een reeds bestaande activiteit betreft. In het MER is een passende beoordeling vervat en zijn de cumulatieve effecten van de militaire schietbaan Witten en het ten zuiden van het circuit gelegen Eenheidsoefenterrein (EOT) De Haar meegewogen. Het TSF tast de wezenlijke kenmerken en waarden van het Witterveld niet aan, zodat ook geen sprake is van strijd met het Structuurschema Groene Ruimte. Met betrekking tot de instandhouding, het herstel en de

ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het Witterveld heeft verweerder verwezen naar het in opdracht van de provincie opgestelde rapport van 7 oktober 2004 van Grontmij Nederland en Bureau Vogelinventarisatie De Kraanvogel, genaamd “Vogels in het Witterveld tijdens het Truckstar Festival 2004, Biomonitoring” (hierna: het biomonitoringsrapport 2004), waaruit blijkt dat de in het voorjaar van 2004 gerealiseerde bufferzone tussen dit gebied en het circuit een gunstige ontwikkeling voor de natuurwaarden betekent. Wat betreft de geluidsaspecten heeft verweerder zich, naast het biomonitoringsrapport 2004, mede gebaseerd op het in opdracht van de provincie opgestelde rapport “Het Witterveld en grote evenementen op het Circuit van Drenthe; verkenning van mogelijke ecologische effecten” van bureau Altenburg & Wymenga van 22 augustus 2001 (hierna: A & W-rapport 295). Wat betreft de lichtaspecten heeft verweerder zich mede gebaseerd op de notitie “Ecologische toelichting bij ontheffingsaanvraag Natuurbeschermingswet” van 5 oktober 2004 van Grontmij Nederland (hierna: Grontmij-notitie).

Vaststelling van de feiten

2.12. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.12.1. Het TSF vindt sinds 1992 jaarlijks gedurende één weekend plaats, van vrijdag 17.00 uur tot en met zondag 19.00 uur, in de periode van het laatste weekend van juli tot en met het laatste weekend van augustus.

Het Circuit van Drenthe (hierna: het circuit) grenst aan de westzijde deels aan het natuurgebied Witterveld. Waar de rand van het circuit niet direct grenst aan het natuurgebied ligt een bufferzone, die onder meer bestaat uit een 8 meter brede watergang met daarachter een aarden wal van 3 meter hoog. Ten oosten van het circuit ligt het militair oefenterrein “De Haar” en ten oosten daarvan Rijksweg A28.

2.12.2. Het Witterveld is, blijkens het in overweging 2.7. genoemde aanwijzingsbesluit van 18 maart 1991, vanwege zijn omvang en ligging en zijn relatie tot de overige heide- en veengebieden in west-Drenthe van belang als broedgebied voor ongeveer zestig vogelsoorten, waaronder minder algemene soorten, en als pleister- en foeragegebied voor minder algemene tot zeldzame vogelsoorten; daarnaast

is het gebied van belang als toeluchtsoord voor amfibieën en reptielen. Onder de wezenlijke kenmerken van het natuurmonument moeten niet alleen de hiervoor genoemde biologische waarden en het natuurschoon worden begrepen, maar onder meer ook de voor de fauna noodzakelijke rust.

De habitattypen waarvoor het Witterveld ingevolge de Habitatrictlijn bij de Commissie is aangemeld als speciale beschermingszone zijn binnenlandse kraaiheibegroeiingen, vochtige heiden, actieve hoogvenen, herstellende hoogvenen, pioniervegetaties met snavelbiezen en hoogveenbossen. Het gebied is niet ingevolge de Habitatrictlijn als speciale beschermingszone voor faunasoorten aangewezen en evenmin als speciale beschermingszone ingevolge de Vogelrichtlijn.

2.12.3. In voorschrift 4 van de in geding zijnde Nbw-vergunning is bepaald dat de vergunninghouder moet voorkomen dat luchtballonnen, reclame- en modelvliegtuigen en helikopters over het Witterveld en het circuit vliegen.

2.12.4. In voorschrift 9 van de in het geding zijnde Nbw-vergunning is bepaald dat deze vergunning slechts geldig is voor zover ook een vergunning op grond van de Wet milieubeheer is verleend en van kracht is. Bij besluit van 10 december 2002 heeft het college van gedeputeerde staten van Drenthe aan Stichting Circuit van Drenthe een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en inwerking hebben van een circuit ten behoeve van motor- en autoraces, motor- en autotrainingen, motor- en autorijvaardigheidsopleidingen, nevenactiviteiten en grootschalige publiekevenementen. Vast staat dat deze vergunning mede het jaarlijkse TSF betreft. De Afdeling heeft bij uitspraak van 8 oktober 2003, no. 200300452/2, het besluit van 10 december 2002 vernietigd, voor zover daarbij grootschalige muziek-evenementen zijn toegestaan voor zover daarbij geen rekening is gehouden met het toenemende gebruik van 4-takt motoren en voor zover in het besluit geen voorschriften aanzien van het piekgeluidniveau zijn opgenomen. In de milieuvergunning zijn de gangbare evenementen, inclusief het TSF, getoetst aan artikel 6 van de Habitatrictlijn. Dit onderdeel van het desbetreffende besluit heeft de Afdeling niet vernietigd.

2.12.5. Aan de verleende milieuvergunning liggen een MER van februari 2001 en een aan-

vullend MER van augustus 2001 ten grondslag. In het MER is wat betreft geluidsbelasting er voor gekozen om gebruik te maken van een toetsingswaarde van 47dB(A) afkomstig uit onderzoek uitgevoerd door Reijnen in 1995. Het toepassen van deze waarde is gebaseerd op een 'best educated guess'. Een specifieke geluidsdrempelwaarde voor fauna bestaat niet. In het aanvullend MER, waarin het A & W-rapport 295 is opgenomen, staat dat bij het beoordelen van de effecten van zowel regulier als incidenteel voorkomende effecten in het MER de metecorrectie is toegepast. Dit is overeenkomstig de handleiding Meten en Rekenen Industriela-waai, IL-HR-13-01.

Het A & W-rapport 295 – dat een verslag bevat van een in opdracht van verweerder uitgevoerd onderzoek naar mogelijke ecologische effecten van wege activiteiten ter plaatse van het circuit op het Witterveld – bevestigt dat een specifieke drempelwaarde voor verstoring niet bestaat. De genoemde drempelwaarden in de literatuur hebben betrekking op continue geluidbronnen. Voor broedvogels in bosgebieden wordt uitgegaan van 42-52 dB(A) en voor weidevogels in open gebied wordt uitgegaan van 47 dB(A). Voor grootschalige publiekevenementen zijn geen drempelwaarden bekend evenmin als dosis-effect relaties. In het rapport wordt op pagina 33 de conclusie getrokken dat, hoewel er aantoonbare verstoring optreedt in het Witterveld, er geen sprake is van een significant effect in de zin van de Habitatrictlijn. Wel wordt op pagina 34 van het rapport geconcludeerd dat bij uitvoering van grote evenementen sprake zal zijn van verstoring van de voor de fauna noodzakelijke rust, die bij de aanwijzing als beschermd natuurmonument in maart 1991 is aangemerkt als een wezenlijk kenmerk van het Witterveld. Bij die conclusie zijn met name de betreding van het gebied en overvliegende reclame-vliegtuigjes en luchtballonnen betrokken.

2.12.6. In opdracht van Stichting Circuit van Drenthe heeft het adviesbureau DGMR Industrie Verkeer en Milieu BV een akoestisch onderzoek verricht ten behoeve van het vaststellen van de geluidsemisatie op de omgeving van het circuit. Het verslag van dit onderzoek is neergelegd in het rapport W.2003.1274.03 van 23 december 2004. Uit de berekeningsresultaten blijkt dat de geluidsbelasting ten gevolge van het TSF op de 3 berekeningspunten in het

Witterveld in de dag-, avond- en nachtperiode niet meer zal bedragen dan respectievelijk 59 dB(A), 60 dB(A) en 46 dB(A). Deze berekeningsresultaten zijn niet gecorrigeerd voor het mogelijke muziekgeluid, de periodetoeslag en de meteorologische correctie.

2.12.7. In de Grontmij-notitie is op pagina 1 vermeld dat licht- en zichtverstoring door de aanwezigheid van een hoge begroeiende wal, en door betreding van het Witterveld te verbieden, wordt uitgesloten. Daarbij wordt aangegeven dat voor het TSF relevant is te noemen dat dit evenement voor het overgrote deel bij daglicht plaatsvindt en dat alleen op zaterdagavond een avondvullend muziekprogramma plaatsvindt.

2.12.8. In het deskundigenverslag is vermeld dat het MER en het aanvullend MER, die aan de verleende milieuvergunning ten grondslag liggen, uitwijzen dat geen significante effecten zullen optreden als gevolg van het TSF. De gecumuleerde geluidsbelasting is berekend van activiteiten die gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Daarbij is rekening gehouden met het verkeerspark met partycentrum op een topdag, de schietbaan en het beurs- en congrescentrum. Op grond van het geluidsonderzoek kan niet worden uitgesloten dat verstoring optreedt. Om de effecten voor het Witterveld inzichtelijker te maken, is daarom tijdens het TSF in 2004 een monitoring verricht naar de verstoring van vogels.

Wat betreft de onderzochte zoogdiersoorten concludeert de deskundige op pagina 16 van het verslag dat, zowel op grond van beschikbare onderzoeken als op grond van monitoring, is gebleken dat deze soorten niet door het lawaai worden verstoord. Evenmin is aannemelijk dat bij herpetofauna verstoring zal optreden tijdens een kortdurend evenement buiten de voortplantingsperiode.

Voorts concludeert de deskundige op pagina 18 van het verslag dat bij naleving van de voorschriften bij de vergunning het uitgesloten is dat strooilicht in het Witterveld zichtbaar is.

2.12.9. In het biomonitoringsrapport 2004 is op pagina 11 vermeld dat op basis van het aantal broedparen van de karakteristieke vogels in heide en hoogveen en de spreiding van territoria over het Witterveld geen significant effect van het TSF is vast te stellen. Het TSF vindt plaats in de laatste fase van het grootbrengen van de jongen van de late broeders zoals paap-

je en tapuit. Er zijn geen gedragingen waargenomen die erop wijzen dat dit grootbrengen verstoord wordt door het TSF. Het paapie en de tapuit zijn de enige late kwetsbare broedvogels die jaarlijks broeden in dit gebied. Ten aanzien van de niet-broedvogels wordt op dezelfde pagina van het rapport geconcludeerd dat voor, tijdens en na het TSF geen significante invloed is vastgesteld door geluidsoverlast, behoudens bij de wilde eend. Buiten het Witterveld zijn wilde eenden waarschijnlijk verstoord door het toegestroomde publiek, omdat zij na enig rondvliegen neerstreken op het Meeuwenmeer. Verder is slaaptrek van kokmeeuwen voor en na het evenement waargenomen maar niet tijdens het evenement. Het is mogelijk dat deze hun vliegrouete hebben aangepast vanwege de hoge kranen en/of licht op het circuit tijdens het TSF. Indirecte invloeden van kleine vliegtuigen die laag overkwamen en fietsers die dwars door het gebied gingen hadden verstoring van de aanwezige steltlopers en eenden tot gevolg. Op pagina 12 van het rapport staat dat de kans op verstoring van groepen watervogels en steltlopers, die in de omgeving foerageren en het Witterveld als slaapplek gebruiken, het grootst zal zijn in de periode augustus-april.

Het oordeel van de Afdeling

2.13. De Afdeling stelt allereerst vast dat de activiteit, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op het arrest van het Hof van 7 september 2004 in de zaak C-127/02, moet worden aangemerkt als een plan of project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, dat geen direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Witterveld. Die activiteit valt derhalve in beginsel onder de reikwijdte van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

2.13.1. Artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn stelt voor het vereiste van een passende beoordeling van een plan of project als voorwaarde dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. Het Hof heeft in het arrest van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 onder meer overwogen, dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend

met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied. De nationale autoriteiten geven slechts toestemming indien zij de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

2.13.2. Vast staat dat voorafgaande aan de verlening van de in het geding zijnde Nbw-vergunning een MER en een aanvullend MER zijn opgesteld met het oog op de verlening van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer aan Stichting Circuit van Drenthe. In het MER en het aanvullend MER zijn mede grootschalige publiekevenementen, waaronder het TSF, in de beoordeling betrokken. Het A & W-rapport 295 maakt deel uit van het aanvullend MER. Anders dan appellanten, is de Afdeling van oordeel dat verweerder op basis van deze gegevens bij het nemen van het bestreden besluit een afzonderlijke passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn achterwege mocht laten. De desbetreffende gegevens bevatten voldoende informatie omtrent de ecologische gevolgen van de activiteiten op het circuit rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het Witterveld. Hieraan doet niet af dat de toetsingsgronden voor de verlening van een Nbw-vergunning niet samenvallen met die voor de verlening van een milieuvergunning. Het opstellen van een MER en een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn betreffen immers niet de vergunningverlening zelf, maar het onderzoek dat daaraan voorafgaat. Dit laat onverlet dat de toetsingsgronden bij verlening van een Nbw-vergunning specifiek gericht zijn op de bescherming van de natuurwaarden van het desbetreffende beschermd natuurmonument, terwijl bij de verlening van een milieuvergunning het belang van de bescherming van het milieu het uitgangspunt is.

2.13.3. Bij de uitvoering van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te worden uitgegaan van de kwalificerende waarden waarvoor

het gebied Witterveld als speciale beschermingszone is aangemeld en de bij het gebied behorende instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Daartoe behoren de in overweging 2.12.2. genoemde specifieke habitats. Nu bij de kwalificerende waarden geen specifieke fauna is vermeld, valt het mede beoordelen van de potentiële geschiktheid van het gebied als vestigingsplaats voor soorten fauna die bij die habitats horen buiten het kader van de passende beoordeling die in dit geval vereist is.

Ter zitting is door appellanten nog gewezen op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak C-244/05 van 14 september 2006. Anders dan appellanten menen, volgt uit dit arrest niet dat bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ook andere dan de kwalificerende waarden moeten worden meegenomen.

2.13.4. Wat betreft de combinatie met andere plannen of projecten, is gebleken dat ook onderzoek is verricht naar de gangbare TT-evenementen op het circuit en dat de cumulatieve effecten op het gebied Witterveld van militaire activiteiten en de mogelijke intensivering daarvan op de schietbaan Witten en op het EOT De Haar zijn meegewogen in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn die aan het bestreden besluit ten grondslag ligt. Niet gebleken is dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit sprake was van een relevante toename van het aantal militaire schietoefeningen op jaarbasis in de omgeving van het circuit. Verder is de autonome ontwikkeling van het verkeer op de Rijksweg A28 terecht buiten de passende beoordeling gelaten, omdat dit verkeer niet kan worden toegerekend aan het vergunningplichtig handelen en niet kan worden aangemerkt als een plan of project als bedoeld in deze bepaling.

2.13.5. Gelet op de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting, is de Afdeling van oordeel dat verweerder op grond van deze passende beoordeling zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het TSF afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten geen schadelijke gevolgen heeft voor de bij de vaststelling van de communautaire lijst opgenomen kwalificerende natuurlijke habitats van het Witterveld.

2.13.6. De Afdeling dient vervolgens te bezien

of verweerder anderszins, gelet op de waarden van het gebied waarvoor het als beschermd natuurmonument als bedoeld in de Nbw is aangewezen, redelijkerwijs geen aanleiding heeft hoeven zien de gevraagde vergunning te weigeren, dan wel onder andere voorwaarden te verlenen. Gezien het in overweging 2.12.2 genoemde aanwijzingsbesluit, is het in dit kader van belang dat het Witterveld van betekenis is voor een groot aantal vogelsoorten, als schuilplaats voor amfibieën en reptielen, en dat de voor de fauna noodzakelijke rust tot de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument behoort.

Met betrekking tot de effecten van geluid op het Witterveld wordt in het MER en het aanvullend MER geconstateerd dat het TSF niet wordt gehouden in de meest kwetsbare periode, te weten het broedseizoen. Bovendien is in het MER de gecumuleerde geluidsbelasting berekend van activiteiten die gelijktijdig met het TSF kunnen plaatsvinden, waaronder het gebruik van de militaire schietbaan en het gebruik van EOT De Haar. Hetgeen appellanten, mede aan de hand van het in opdracht van de provincie Drenthe opgestelde NAA-rapport, kenmerk 1849/NAA/kp/fw/2 “Geluidsmonitoring Truckstar Festival 29–30 juli 2000 TT-Circuit Assen”, nader hebben gesteld omtrent onder meer de bepaling van de meetpunten bij de berekening van de geluidswaarden, het geclaxonneren of het gebruik van stereo’s en kortstondige piekniveaus, biedt geen aanknopingspunten voor het standpunt dat verweerder in dit geval van onjuiste maatstaven is uitgegaan. Daarbij is mede in aanmerking genomen dat ter zitting van de zijde van Stichting Circuit van Drenthe is bevestigd dat knalvuurwerk en straalmotoren niet meer voorkomen en dat claxonneren niet is toegestaan. Overigens was het gebruik van knalvuurwerk destijds toegestaan op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Assen. Daargelaten wat er zij van de drempelwaarde van 47 dB(A) die in de – aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde – onderzoeksrapportages wordt genoemd, hebben appellanten niet aangetoond dat als gevolg van het TSF met mogelijk gelijktijdige andere activiteiten in of nabij het Witterveld, een wezenlijke verstoring van vogelpopulaties wordt teweeggebracht. Weliswaar valt enige verstoring van vogels in het gebied niet uit te sluiten, maar gelet op het bio-

monitoringsrapport 2004, is niet aannemelijk dat deze verstoring de wezenlijke kenmerken van het Witterveld aantast. De bevindingen die zijn neergelegd in het biomonitoringsrapport 2004 worden bevestigd door het op grond van de Nbw-vergunning verplichte, in opdracht van Stichting Circuit van Drenthe uitgebrachte, rapport “Biomonitoring in het Witterveld tijdens het Truckstarfestival 2005”. Hoewel het gebied in potentie geschikt is als broed- en slaapplaats voor de kraanvogel, is uit de overgelegde rapportages niet gebleken dat de omstandigheid dat deze vogel sinds 2001 niet in het gebied is waargenomen een gevolg is van de activiteiten ter plaatse van het circuit. Mede gelet op het deskundigenverslag, is niet aannemelijk dat het TSF vanwege geluidsproductie een versturende invloed heeft op andere fauna die in het Witterveld verblijft. Wat betreft andere factoren die mogelijk verstoringen teweegbrengen, is gebleken dat aan de vergunning voorwaarden zijn verbonden die verstrooiing van licht naar het Witterveld voorkomen. Door illegale betreding van het niet openbaar toegankelijk gebied kan ook verstoring optreden. Betreding van het gebied vanaf de oostzijde waar het circuit ligt, wordt tegengegaan door de aangelegde bufferzone, die onder meer bestaat uit een watergang van 8 meter breed en 1.20 meter diep. Voor het overige deel wordt het circuit van het Witterveld gescheiden door een afrastering die bestaat uit twee hekwerken van 2 meter hoog met daartussen rollen prikkeldraad. Gelet hierop heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat toereikende maatregelen zijn genomen om illegale betreding van het Witterveld, voor zover verband houdend met activiteiten op het circuit, te voorkomen. Het door appellanten toegezonden deskundigenoordeel van 17 november 2006 ziet niet op de Nbw-vergunningaanvraag die aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, maar op de uitbreiding van de activiteiten op het circuit. Nu die uitbreiding van activiteiten in deze procedure niet aan de orde is, betreft de Afdeling dit deskundigenoordeel niet in haar overwegingen. Evenmin betreft de Afdeling het door verweerder toegezonden rapport “Muziek-evenementen Circuit van Drenthe” van 20 december 2005 in haar overwegingen, omdat dat rapport niet is opgesteld in het kader van de onderhavige vergunningaanvraag maar met het oog op de vergunningaanvraag

ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 voor het organiseren van muziek-evenementen op het circuit.

Gelet op de onderscheidene rapporten die aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder anderszins bij afweging van de betrokken belangen de gevraagde vergunning had behoren te weigeren, dan wel onder andere voorwaarden had behoren te verlenen. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat aan de inhoud van deze rapporten zodanige gebreken kleven, dan wel dat deze rapporten zodanige kennishiaten laten zien met betrekking tot de invloed van het TSF op de fauna van het Witterveld, dat deze rapporten niet als onderbouwing van het bestreden besluit konden dienen. Verder is niet gebleken dat als gevolg van de verleende vergunning de wezenlijke kenmerken van het gebied en de Ecologische Hoofdstructuur, zoals neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, worden, dan wel dreigen te worden, aangetast.

2.13.7. Gelet op het voorgaande is het beroep ook in zoverre ongegrond.

Proceskosten

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin: verklaart het beroep ongegrond.

NOOT

Een duidelijke en vooral een praktische uitspraak, waarmee veel mensen in de praktijk goed geholpen zijn. Toch enkele kanttekeningen mijnerzijds.

Witterveld is een Habitatrictlijngebied dat op een door de Europese Commissie op 7 december 2004 vastgestelde communautaire lijst staat. Op dit gebied zijn de gebiedsbeschermingsregels van de Habitatrictlijn van toepassing.

Witterveld is niet aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Maar wel als Habitatrictlijngebied vanwege enkele bijzondere habitattypen zoals binnenlandse kraaiheibegroeiingen, vochtige heiden, actieve hoogvenen, herstellende hoogvenen,

pioniervegetaties met snavelbiezen en hoogveenbossen. Het gebied is niet vanwege bepaalde faunasoorten aangewezen als speciale beschermingszone.

Uit deze uitspraak blijkt dat in het MER, alsmede de aanvulling daarop, breed is gekeken naar de mogelijke effecten op de natuur, vanwege het Truckstar Festival, een evenement dat één keer per jaar gedurende een weekend plaatsvindt in de nazomer. Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling een interessant oordeel gegeven. De passende beoordeling hoeft dus niet een separaat document te zijn, maar wanneer deze – in welke vorm dan ook – in een MER heeft plaatsgevonden, kan daar in vervolgproucedures rechtsgeldig een beroep op worden gedaan. Een initiatiefnemer hoeft dus niet al die informatie opnieuw op te schrijven in een document met de titel 'passende beoordeling'. Dat is een praktische oplossing en voorkomt onnodig dubbel werk. Natuurlijk moet de passende beoordeling in het MER wel aan de wettelijke voorwaarden voldoen en een oordeel vellen of er al dan niet sprake kan zijn van significante gevolgen, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Habitatrictlijngebied. Daarnaast moet dan – op basis van die informatie – het bevoegde gezag beoordelen of zij door die informatie de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Terecht vanuit een juridisch oogpunt, constateert de Afdeling dat naast de kwalificerende habitats er geen zwaarwegende aandacht besteed hoefde te worden aan specifieke fauna. Toch was in het MER en de aanvulling daarop wel degelijk ook daar aandacht aan besteed. In het MER wordt breed gekeken naar de gevolgen voor de natuur en wordt niet uitsluitend ingezoomd op alleen maar de instandhoudingsdoelstellingen. In deze uitspraak wordt ook ingegaan op cumulatieve aspecten. In overweging 2.13.4 meent de Afdeling dat de gevolgen van de autonome ontwikkeling van het verkeer op de Rijksweg A28 terecht buiten de passende beoordeling zijn gelaten. De Afdeling vindt dit terecht omdat dit verkeer niet kan worden toegerekend aan het vergunningplichtig handelen en niet kan worden aangemerkt als

plan of project als bedoeld in deze bepaling. Deze criteria bevreemden mij zeer. Ten eerste omdat de andere cumulatieve handelingen (gangbare TT-evenementen, militaire activiteiten zoals de intensivering van het gebruik van de schietbaan Witten en activiteiten op het EOT De Haar) die de Afdeling wel daaronder vindt vallen, ook niet kunnen worden toegerekend aan het vergunningplichtig handelen. Dat is dus niet consequent.

Tevens wil ik voor het tweede criterium – het valt niet binnen het plan of project-begrip – wijzen op de ruime uitleg die het Europese Hof geeft aan het plan of project begrip in de hiervoor al genoemde Kokkelvisserijzaak. Volgens mij hadden ook de schadelijke gevolgen van Rijksweg A28 bij deze cumulatie betrokken moeten worden. Uit eigen ervaring weet ik hoe lastig de optelsom van de cumulatie is. Maar een té beperkte optelsom doet geen recht aan het sluipende gevaar dat achter alle verschillende plannen en projecten gezamenlijk schuil gaat. Zelden is één enkel plan of project zo schadelijk dat er sprake is van 'significante gevolgen' in de zin van Habitatrichtlijn, artikel 6, derde lid. Maar in cumulatie – zeker in Nederland – zal er veel sneller sprake zijn van significante gevolgen. Sterker nog, ik denk dat de passende beoordeling zich vooral op die vraag moet richten. Het is de lastigste vraag, maar voor een goede bescherming van onze belangrijkste natuurgebieden wel de belangrijkste vraag.

Ik hoop dat in toekomstige uitspraken de Afdeling over wat nu allemaal wel en niet onder de optelsom van de cumulatie valt in geval van een passende beoordeling nog duidelijker zal zijn.

Dat TSF de wezenlijke kenmerken van het Witterveld niet zal aantasten, lijkt mij puur als afzonderlijke activiteit, een terechte conclusie. Omdat het Witterveld is aangewezen vanwege bijzondere habitats, zoals hiervoor opgesomd, zullen geluid en licht daarop niet of nauwelijks van invloed zijn. Maar de luchtkwaliteitsgevolgen vanwege de A28 lijken mij echter wel weer relevant. Het is wachten op een belangrijke vervolguitspraak.

Pieters

106

Bestemmingsplan "Bangert en Oosterpolder"

Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
25 mei 2007, nr. 200608226/2
(mr. Bartel)
Noot Van Velsen

Woningbouw. Woonwijk. Verkorte m.e.r.-procedure. Toetsingsadvies. Actualisatienota

[WRO art. 10, 28, 30, 54; Wm art. 7.16; Awb art. 8:81]

Bij besluit van 31 januari 2006 heeft de gemeenteraad van Hoorn het bestemmingsplan "Bangert en Oosterpolder Herziening ex artikel 30 WRO" vastgesteld. Bij besluit van 3 oktober 2006 hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland het plan goedgekeurd. Het plan voorziet in de realisatie van een nieuwe woonwijk met een capaciteit van ongeveer 3400 woningen en een daarbij behorend voorzieningsapparaat, infrastructuur en water en groenvoorzieningen ten noordoosten van het stedelijk gebied van Hoorn.

Verzoekers voeren onder meer aan dat de procedure en de regelgeving in het kader van het milieueffectrapport (MER) onvoldoende in acht zijn genomen alsmede dat het MER niet op toereikende wijze in het plan doorwerking heeft gevonden. Zij vrezten onder meer dat bij aanpassing van het MER een andere tenuitvoerlegging van het plan zou worden gerechtvaardigd. De Voorzitter ziet hiervoor echter geen aanknopingspunten. Hij neemt in aanmerking dat het in geschil zijnde bestemmingsplan op grond van artikel 30 WRO dient te worden vastgesteld met in achtneming van de uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2004. In de procedure die geleid heeft tot die uitspraak, is niet bestreden dat het MER gebreken vertoont, terwijl geoordeeld is, dat het plan niet is vastgesteld in strijd met artikel 7.16 van de Wet milieubeheer. De Voorzitter gaat hiervan voorshands in deze procedure uit. Hij neemt als uitgangspunt voor de vraag of er aanknopingspunten voor de stelling van verzoekers zijn, het "Toetsingsadvies over de Actualisatienota MER Bangert en Oosterpolder" van 20 juni 2005 verricht door de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.). Noch in de actualisatienota, noch in dit advies ziet hij die aankno-