

Milieueffectrapportage

9

Woningbouwlocatie Teteringen-
Breda

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van
State

12 november 2008, nr. 200706676/1

(mrs. Hoekstra, Simons-Vinckx en Deetman)

Noot Poortinga¹

**Milieueffectrapportage. Autonome ontwikke-
ling. Nulalternatief. Gekozen alternatief. Refe-
rentiesituatie. Waardevastheidstoets.**

[Wm art 7.10]

De gemeenteraad van Breda heeft op 14 december 2006 het bestemmingsplan "Om de Haenen" vastgesteld. Op 24 juli 2007 heeft het college van GS van Noord-Brabant beslist over de goedkeuring van dit plan. Het plan voorziet in de bouw van 532 woningen aan de buitenrand van Teteringen. Inmiddels zijn via een vrijstellingsprocedure reeds 343 woningen gerealiseerd. In totaal is de bouw van ongeveer 2770 woningen voorzien ten noordoosten en ten zuidwesten van de kern Teteringen.

Appellante betoogt dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met een aantal voorziene ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied die zullen leiden tot een toename van het aantal verkeersbewegingen.

Als referentiesituatie is in het MER een nulalternatief gebruikt. Dit bestaat uit de situatie waarbij de woningbouw niet is gerealiseerd en waarbij ten aanzien van regionale ontwikkelingen wordt uitgegaan van vastgestelde plannen. Ontwikkelingen waarover nog geen besluit is genomen, zijn daarbij niet meegenomen. Hiervoor is een zogenaamde 'waardevastheidstoets' uitgevoerd. In deze toets is nagegaan of de verschillende ontsluitingsvarianten nog optimaal blijven functioneren indien het wegennet rond Teteringen ook de verkeerslast van deze in voorbereiding zijnde plannen moet verwerken.

De Afdeling concludeert dat geen grond bestaat

voor het oordeel dat het MER op dit punt onvolledig zou zijn.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B],
beiden wonend te [woonplaats], en [appellant
sub 2C], wonend te [woonplaats],
en
*het college van gedeputeerde staten van Noord-
Brabant,*
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 24 juli 2007, nummer 1252374, heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Breda (hierna: de raad) bij besluit van 14 december 2006 vastgestelde bestemmingsplan "Om de Haenen".

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 september 2007, en [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] (hierna: [appellant sub 2A] en anderen) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 september 2007, beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft zijn beroep aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 oktober 2007.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting omtrent de beroepen ingediend. Deze is aan de andere partijen toegezonden.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 2A] en anderen en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 september 2008, (...; red.).

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht, rust op het college de taak om – in voorkomend geval

1. Gastredacteur M.A. (Marjan) Poortinga is werkzaam bij de Commissie voor de milieueffectrapportage als jurist werkgroepsecretaris.

mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het college rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Bij uitspraak van 9 juni 2004 in de zaken nos. 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1 heeft de Afdeling de besluiten van het college van 22 april 2003 tot goedkeuring van de bestemmingsplannen “Om de Haenen”, “Nieuwe Dorpsrand en Waterakkers” en “De Woonakker” vernietigd en zelfvoorzienend goedkeuring onthouden aan deze plannen. Daartoe heeft de Afdeling, voor zover thans van belang, het volgende overwogen.

“2.4.4. De maatregelen die vereist zijn om het doorgaande verkeer in Teteringen terug te dringen zullen voor het grootste deel buiten de plangebieden moeten worden getroffen. Deze maatregelen worden in de toelichtingen bij de plannen niet nader geconcretiseerd. Niet inzichtelijk is gemaakt of de afwikkeling van het extra verkeer vanwege de te bouwen woonwijken op een voldoende adequate wijze kan worden verzekerd. Vermeld is slechts dat de maatregelen ertoe zullen moeten leiden dat de Oosterhoutseweg onaantrekkelijk en de alternatieve route via de A27 aantrekkelijk wordt voor doorgaand verkeer. Ten tijde van de vaststelling en goedkeuring van de plannen was de planvorming met betrekking tot de reconstructie van de Oosterhoutseweg nog niet afgerond, zodat de aan deze weg te treffen maatregelen alsmede de van deze maatregelen te verwachten resultaten nog grotendeels onzeker waren. Ter zitting is gebleken dat de gemeenteraad niet uitsluit dat, indien dit nodig mocht blijken, de Oosterhoutseweg tussen Teteringen en Oosterhout geheel wordt afgesloten en deze weg zijn functie voor doorgaand verkeer verliest. Eventuele maatregelen met betrekking tot de A27 vallen buiten het bereik van de bevoegdheid van het gemeentebestuur van Breda en zullen moeten worden getroffen door het Rijk. Uit het deskundigenbericht blijkt dat vanwege het Rijk een aantal verkennende studies zijn verricht maar dat er geen

concrete plannen bestaan met betrekking tot het gedeelte van de A27 tussen Breda en Oosterhout. Voorts blijkt uit de stukken dat het terugdringen van het doorgaande verkeer in Teteringen door dit verkeer van de A27 gebruik te laten maken, ertoe zal leiden dat aan de bestaande verkeersstroom op de A27 ongeveer 10.000 motorvoertuigen per etmaal zullen worden toegevoegd. Uit de stukken blijkt niet dat dit gevolg van de plannen in het kader van de voorbereiding van de plannen is onderzocht. In zijn besluiten betreft verweerder dit aspect evenmin in zijn beoordeling van de plannen en beperkt hij zich tot de mogelijke verkeersoverlast op de Oosterhoutseweg. Daarmee miskent verweerder evenwel dat in gevallen als het voorliggende waarin de ruimtelijke gevolgen van de plannen zich uitstrekken tot buiten de plangebieden, hij gehouden is om bij zijn beoordeling of deze plannen in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, ook deze ruimtelijke gevolgen te betrekken. Gelet op het vorenstaande zijn de bestreden besluiten in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en derhalve in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.”

2.3. Naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak van de Afdeling heeft de raad het thans voorliggende plan vastgesteld. Dit plan voorziet in de bouw van 532 woningen aan de buitenrand van Teteringen. Inmiddels zijn reeds 343 woningen met toepassing van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO gerealiseerd. In totaal is de bouw van ongeveer 2770 woningen voorzien ten noordoosten en ten zuidwesten van de kern Teteringen. Verder is naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak van de Afdeling ten behoeve van onder andere het voorliggende plan het Milieueffectrapport Woningbouw Teteringen (hierna: het MER) opgesteld waarin aan de hand van een aantal criteria een aantal ontsluitingsvarianten zijn beoordeeld.

2.4. [appellant sub 1] betoogt dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met een aantal voorziene ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied die zullen leiden tot een toename van het aantal verkeersbewegingen, zoals de uitbreiding van de golfbaan Om de Haenen, de uitbreiding van de golfbaan Bergvliet/Meerberg, de uitbreiding van

de manege, de ontwikkeling van het Digitpark en de Spoorzone in Breda en de uitbreiding van het Willem-Alexanderplein.

2.4.1. Op pagina 186 en verder van het MER staat dat de alternatieven en varianten zijn afgezet tegen het zogenaamde Nulalternatief, het alternatief waarbij de VINEX ontwikkelingen in Teteringen niet zijn gerealiseerd en waarbij ten aanzien van regionale ontwikkelingen wordt uitgegaan van al vastgestelde plannen. Een aantal andere geplande ontwikkelingen zijn daarbij niet meegenomen, omdat daarover nog geen besluit is genomen. Toch is de kans groot dat ze in de nabije toekomst worden gerealiseerd. Voorbeelden van dergelijke plannen zijn de ontwikkeling van de spoorzone in Breda, de aanleg van het bedrijventerrein Digitpark nabij de aansluiting Posthoorn en nieuwe woningbouw locaties in Oosterhout. Deze niet meegenomen autonome ontwikkelingen kunnen consequenties hebben voor het functioneren van de in beschouwing genomen ontsluitingsvarianten. Om deze consequenties in beeld te brengen is een zogenoemde waardevastheidstoets uitgevoerd waarbij is nagegaan of de verschillende ontsluitingsvarianten nog optimaal blijven functioneren indien het wegnemen rond Teteringen ook de verkeerslast van deze in voorbereiding zijnde plannen moet verwerken. Uit de waardevastheidstoets blijkt dat de verkeersintensiteit op de Oosterhoutseweg licht toeneemt als gevolg van deze ontwikkelingen, maar dat de gekozen ontsluitingsvariant 1Bs op dezelfde wijze blijft functioneren als in de situatie waarin geen rekening is gehouden met die ontwikkelingen, aldus het MER.

2.4.2. Uit het voorgaande volgt dat in het MER rekening is gehouden met regionale ontwikkelingen waaromtrent ten tijde van het opstellen van het MER besluitvorming heeft plaatsgevonden en dat middels een waardevastheidstoets tevens de gevolgen van regionale ontwikkelingen waaromtrent ten tijde van het opstellen van het MER nog geen besluitvorming had plaatsgevonden zijn onderzocht. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat het MER op dit punt onvolledig zou zijn.

2.5. Op basis van het MER is in het voorliggende plan ervoor gekozen de nieuwe wijk Om de Haenen te ontsluiten via de Oosterhoutseweg. [appellant sub 1] betoogt dat ten

onrechte niet is gekozen voor een alternatieve oplossing zoals een aansluiting tussen de rotonde op de Kapittelweg/Cornelis Joostraat en de westzijde van Teteringen of een omleiding langs de westzijde van Teteringen.

2.5.1. De Afdeling stelt vast dat het voorliggende plan is gebaseerd op het Meest Milieuvriendelijk Alternatief uit het MER. In haar toetsingsadvies heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gesteld dat de essentiële informatie in het MER en de achtergrondrapporten aanwezig is. Het in het MER onderzochte basisplusalternatief voorziet onder meer in een westelijke ontsluitingsroute. Dit alternatief is als extra negatief beoordeeld met betrekking tot de deelaspecten woon- en leefmilieu (geluid, luchtkwaliteit en geur) en landschap (structuur, cultuurhistorie en visuele relaties). [appellant sub 1] heeft dit niet bestreden en heeft evenmin gemotiveerd waarom desondanks voor dat alternatief had moeten worden gekozen. Gelet hierop heeft het college in het door [appellant sub 1] aangevoerde in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien in zoverre goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.6. [appellant sub 1] stelt verder dat het college het plan ten onrechte heeft goedgekeurd. Er is volgens hem geen recht gedaan aan bovengenoemde uitspraak van de Afdeling, aangezien in het voorliggende plan nog steeds onvoldoende zicht bestaat op een aanvaardbare afwikkeling van het regionale en lokale verkeer via de Oosterhoutseweg en de A27. De Oosterhoutseweg is nu al vol en het verkeer zal in de toekomst onvermijdelijk vastlopen bij gebrek aan een goede structurele oplossing, met name nu als gevolg van de reconstructie van de Oosterhoutseweg en het verkeerscirculatieplan nu en in de toekomst allerlei wegen worden afgesloten. Er is ten opzichte van de vorige procedure met betrekking tot de verkeersafwikkeling niets ten goede veranderd. De inwoners van Teteringen zullen als gevolg van de toename van de verkeersintensiteit op de Oosterhoutseweg ernstige geluid- en stankoverlast ondervinden, alsmede hinder als gevolg van files. Bovendien zal de luchtkwaliteit ter plaatse verslechteren.

Ook [appellant sub 2A] en anderen stellen dat bovengenoemde uitspraak van de Afdeling niet in acht is genomen bij de besluitvorming nu er nog geen concrete, effectieve verkeersmaatregelen zijn getroffen om het doorgaande

verkeer op de Oosterhoutseweg te weren. De gerealiseerde reconstructie van de Oosterhoutseweg heeft er niet toe geleid dat het doorgaande verkeer in Teteringen wordt geweerd, maar heeft wel geleid tot het ontstaan van sluiproutes in de kern. Ook de toeritdoseringsinstallaties en verkeersregelininstallaties zullen verkeersopstoppingen alleen maar bevorderen en sluijverkeer tot gevolg hebben. Uit de verkeersberekeningen blijkt volgens hen dat het doorgaande verkeer door Teteringen zal toemenen en dat ook de A27 zal vastlopen. Bij gebrek aan een nieuwe regionale verbinding tussen Oosterhout en Breda zal het doorgaande verkeer door de kern van Teteringen blijven rijden, aldus [appellant sub 2A] en anderen.

2.6.1. In reactie op de zienswijzen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen heeft de raad gesteld dat het planologisch kader voor de inrichting van de VINEX-locatie Teteringen is gebaseerd op het Meest Milieuvriendelijk Alternatief uit het MER, waarbij voor het deelaspect "Bereikbaarheid en mobiliteit" de zogenoemde ontsluitingsvariant IBs is gehanteerd. Als wijkontsluitingsweg voor Teteringen is de bestaande Oosterhoutseweg gekozen. Deze weg sluit aan de zuidkant aan op de stadsontsluitingsweg Nieuwe Kadijk en aan de noordzijde op het stedelijk wegennet van de gemeente Oosterhout. Volgens de raad kunnen alle wegen in Teteringen de berekende verkeersstromen vanuit het plangebied makkelijk verwerken.

De raad stelt verder dat de belangrijkste maatregelen die zijn genomen ter beperking van het doorgaande verkeer op de Oosterhoutseweg bestaan uit het toepassen van toeritdosering op het kruispunt Oosterhoutseweg-noordelijke aansluiting en het geven van prioriteit aan de overstekende richtingen bij de door verkeerslichten geregelde kruispunten op de Oosterhoutseweg ter hoogte van de Langelaar, Donkerstraat en Kampakker. Tevens is het gedeelte van de Oosterhoutseweg ter hoogte van de Heiackerdreef en de Donkerstraat ingericht voor een Hoogwaardige Openbaar Vervoerverbinding (hierna: HOV) voor de bussen die gebruik maken van dit tracé tussen Oosterhout en Breda. De HOV voertuigen zullen op drie plaatsen op het traject halteren op de rijbaan, waardoor het doorgaande verkeer moet wachten op de halterende bus.

Daarnaast stelt de raad dat maatregelen zijn

getroffen ter bevordering van de doorstroming op de route Oosterhout-Breda buiten Teteringen om, zoals de reconstructie van het oostelijk deel van de Tilburgseweg tussen Nieuwe Kadijk en de A27, inclusief het kruispunt met de nieuwe Kadijk, en het verlengen en verbreden van de aansluiting Breda-noord op de A27 richting Oosterhout. Voorts zal in de periode tot 2010 het zuidelijke gedeelte van de Oosterhoutseweg, vanaf de Hoolstraat tot aan de kruising met de Nieuwe Kadijk, worden gereconstrueerd. De eenbaansweg zal worden vernieuwd en voorzien van modernere verkeersregelininstallaties op de kruisingen ter hoogte van de bestaande wegen Langelaar, Meulenspie en Nieuwe Kadijk waardoor tijdens drukke periodes het verkeer gedoseerd zal worden doorgelaten. Voorts zal een ongelijkvloerse aansluiting Oosterhoutseweg-Nieuwe Kadijk worden gerealiseerd waardoor het autoverkeer de nieuwe Kadijk gemakkelijker kan bereiken en de doorstroming op de Nieuwe Kadijk wordt verbeterd door het aanpassen van de verkeersregelininstallaties en de coördinatie hiervan. Verder zal de bestaande woonwijk Kerkeind een ontsluiting op de Oosterhoutseweg krijgen via het plangebied van de toekomstige wijk De Bouverijen en de toekomstige kruising van de Oosterhoutseweg met de Meulenspie.

Gedurende de reconstructie van het zuidelijke gedeelte van de Oosterhoutseweg is deze weg volledig afgesloten voor doorgaand gemotoriseerd verkeer op de route Breda-Oosterhout en moet al dit verkeer via het regionale wegennet worden afgewikkeld. Daartoe zijn omleidingsroutes aangelegd en verkeersregelininstallaties aangepast om congestie op de A27 te voorkomen. Op basis van periodieke monitoring wordt bijgehouden of en waar gemotoriseerd verkeer hinder ondervindt als gevolg van de werkzaamheden aan de Oosterhoutseweg. De eerste bevindingen zijn positief, aldus de raad. Er ontstaat geen hinder op het Bredase en Oosterhoutse wegennet. Wel ontstonden afwikkelingsproblemen op de A27 ter hoogte van afrit 17 voor verkeer uit Breda richting Oosterhout, die inmiddels evenwel zijn opgelost doordat de verkeersregelininstallaties beter zijn afgesteld, aldus de raad.

Het regionale verkeersprobleem tussen Breda en Oosterhout in relatie tot de A27 is voorts onderzocht in de Regionale Verkenning A27 wegvak Hooipolder – St. Annabosch, waarin

potentiële oplossingen en maatregelen worden beschreven, aldus de raad.

2.6.2. Uit het raadsvoorstel en de plantoelichting blijkt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk op welke wijze de afwikkeling van het extra verkeer vanwege de woonwijk Om de Haenen zal plaatsvinden. Zo is onder 2.6.1. omschreven welke maatregelen zijn getroffen om het doorgaande verkeer op de Oosterhoutseweg te beperken, welke maatregelen zijn getroffen ter bevordering van de doorstroming op de route Oosterhout-Breda buiten Teteringen om en welke maatregelen in dat verband nog zullen worden getroffen. [appellant sub 2A] en anderen hebben niet aanvaardbaar gemaakt dat de reeds getroffen maatregelen ter beperking van het doorgaande verkeer op de Oosterhoutseweg niet effectief zouden zijn. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de stukken is gebleken dat de verkeersintensiteit op de Oosterhoutseweg in 2007 is afgenomen ten opzichte van 2003, ondanks de inmiddels gerealiseerde woningen in het plangebied. Gelet hierop faalt voorts het betoog van [appellant sub 1] dat als gevolg van een toename van de verkeersintensiteit op de Oosterhoutseweg de inwoners van Teteringen ernstige geluid- en stankoverlast zullen ondervinden, alsmede hinder als gevolg van files. Het betoog van [appellant sub 1], dat het verkeer in de toekomst onvermijdelijk zal vastlopen bij gebrek aan een goede structurele oplossing, temeer daar als gevolg van de reconstructie van de Oosterhoutseweg wegen zullen worden afgesloten, slaagt evenmin. Hierbij acht de Afdeling van belang dat als gevolg van de reconstructie van de Oosterhoutseweg de verkeersintensiteit op de A27 is toegenomen en uit monitoring is gebleken dat dit niet heeft geleid tot problematische verkeerssituaties op de A27 of de Oosterhoutseweg. In dit verband acht de Afdeling voorts van belang dat de conclusie van de raad dat alle wegen in Teteringen de berekende verkeersstromen vanuit het plangebied kunnen verwerken, wordt onderschreven in het deskundigenbericht.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen hebben voorts betoogd dat de A27 in de toekomst overbelast zal worden als gevolg van de voorziene woningbouw in Teteringen. Dienaangaande overweegt de Afdeling dat dit betoog in de eerste plaats dient te worden beoordeeld in relatie tot het voorliggende plan.

Ter zitting hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen erkend dat het extra verkeer vanwege de in het plangebied reeds gerealiseerde 343 woningen niet heeft geleid tot congestie op de A27. In het deskundigenbericht staat dat de relatief beperkte resterende woningbouw mogelijkheden in het plangebied op zichzelf niet van doorslaggevende betekenis zijn voor eventuele toekomstige verkeerscongesties. [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen hebben niet gesteld dat dit standpunt onjuist zou zijn. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling niet aanvaardbaar geworden dat het voorliggende plan leidt tot overbelasting van de A27. [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] hebben overigens evenmin aanvaardbaar gemaakt dat de bouw van de in totaal voor de VINEX-locatie Teteringen voorziene 2770 woningen tot overbelasting van de A27 zal leiden. Hiertoe overweegt de Afdeling dat, mochten er in de toekomst al problemen op de A27 ontstaan als gevolg van de bouw van de voorziene 2770 woningen, in het door [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] aangevoerde geen aanknopingspunten worden gevonden voor het oordeel dat dergelijke problemen niet adequaat zouden kunnen worden opgelost. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de Regionale Verkenning A27 wegvak Hooipolder – St. Annabosch reeds potentiële oplossingen en maatregelen worden beschreven.

2.7. [appellant sub 2A] en anderen stellen verder dat het luchtkwaliteitsonderzoek onzorgvuldig tot stand is gekomen. Zij voeren hiertoe aan dat er discrepantie bestaat tussen de meetgegevens van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) en het in het luchtkwaliteitsonderzoek gehanteerde rekenmodel KEMA wat betreft het meetstation 240 Breda-Tilburgseweg. De meetgegevens van dit meetstation laten namelijk minstens twee maal zoveel overschrijdingsdagen zien als waarvan het rekenmodel KEMA uitgaat. Ook is in het luchtkwaliteitsonderzoek ten onrechte rekening gehouden met de verplichte invoering van roetfilters voor nieuwe motorvoertuigen, omdat dit pas vanaf september 2009 verplicht zal worden gesteld. Verder stellen zij dat de luchtkwaliteit ter plaatse van het ROC ten onrechte niet is onderzocht.

2.7.1. Ten behoeve van het plan is een luchtkwaliteitsonderzoek uitgevoerd, waarvan de

resultaten zijn neergelegd in het rapport “Luchtkwaliteit Teteringen Herberekend met GCN maart 2006”, opgesteld door KEMA. In dat rapport staat, voor zover thans van belang, dat alleen die emissiereducties verrekend zijn die als vaststaand beleid zijn vastgesteld en dat de aanvullende maatregelen zoals recent door de staatssecretaris zijn aangekondigd nog niet zijn verdisconteerd. Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van de raad verduidelijkt dat het gebruik van roefilters niet is verdisconteerd in de luchtkwaliteitsberekeningen.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat, wat er ook zij van het betoog van Struik en anderen dat het gebruik van roefilters niet mag worden meegenomen in het luchtkwaliteitsonderzoek, het betoog reeds faalt omdat uit het vorenstaande volgt dat in het luchtkwaliteitsonderzoek geen rekening is gehouden met het gebruik van roefilters.

Het meetstation 240 Breda-Tilburgseweg bevindt zich op de hoek van de kruising Tilburgseweg/Takkenbijsters, nabij de afrit Breda-Noord van de A 27 op, zoals [appellant sub 2A] en anderen ter zitting hebben gesteld, ruim een kilometer afstand van het plangebied. Zoals in het deskundigenbericht staat, wordt de luchtkwaliteit in Nederland vastgesteld aan de hand van metingen en modellen. Met deze combinatie wordt gestreefd een zo compleet mogelijk beeld van de luchtkwaliteit te creëren. Om een globaal beeld van de luchtkwaliteit te krijgen worden continu metingen verricht op diverse meetlocaties. Jaarlijks worden deze metingen gevalideerd door het RIVM. Een deel van deze meetstations meet achtergrondwaarden die de diffuse achtergrondwaarde weergeeft (dus geen hoogbelaste locaties in de buurt van drukke snelwegen en zware industrie). Omdat er maar een beperkt aantal achtergrondstations zijn, worden deze – niet door alle bronnen beïnvloede – achtergrondmeetwaarden gebruikt om ook voor alle andere locaties een achtergrondwaarde vast te kunnen stellen. Naarmate een locatie dicht bij een grote bron ligt zoals een snelweg, zal de daar heersende concentratie hoger zijn dan de zuivere achtergrondwaarde. Uit metingen kan echter niet direct de heersende achtergrondconcentratie worden afgeleid, aldus het deskundigenbericht.

[appellant sub 2A] en anderen hebben het bovenstaande niet betwist. De Afdeling ziet in het

door [appellant sub 2A] en anderen aangevoerde dan ook geen grond voor het oordeel dat het luchtkwaliteitsonderzoek onzorgvuldig tot stand is gekomen. De omstandigheid dat de luchtkwaliteit ter plaatse van het ROC niet is onderzocht leidt evenmin tot dat oordeel, nu het ROC geen deel uitmaakt van het voorliggende plan, maar onderwerp is geweest van een afzonderlijke planologische procedure.

2.8. De conclusie is dat hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Recht doende in naam der Koningin:
verklaart de beroepen ongegrond.

NOOT

Hierbij is weer een uitspraak gedaan over (een deel van) het woningbouwproject nabij Teteringen. Op 9 juni 2004 «JM» 2004/111 m.nt. Pieters) deed de Afdeling al uitspraak over het gehele woningbouwproject, bestaande uit de wijziging van drie bestemmingsplannen, waaronder “Om de Haenen”. Destijds werd geoordeeld dat ten onrechte geen MER was gemaakt. Naar aanleiding daarvan is het MER Woningbouw Teteringen opgesteld waarin een aantal ontsluitingsvarianten zijn beoordeeld. In de uitspraak van 12 november 2008 wordt beoordeeld hoe in het MER omgegaan is met autonome ontwikkeling.

Het is een wettelijk vereiste om in te gaan op de autonome ontwikkeling (art. 7.10, lid 1, sub d Wm). Maar wat valt hier precies onder? In eerdere uitspraken gaf de Afdeling bestuursrechtspraak aan dat alle relevante en redelijkerwijs te voorziene ruimtelijke ontwikkelingen meegenomen moeten worden. Als de ontwik-

keling nog niet voldoende concreet is of er is sprake van een onzekere toekomstige factor, dan hoeft deze niet meegenomen te worden (Polder Zestienhoven te Rotterdam, ABRvS, 25 april 2007, 200600614/1 en Noordwesttangent te Menaldumadeel, ABRvS, 15 augustus 2007, nr. 200605489/1, 200605490/1, 200605491/1). Hiermee is geen harde grens aangegeven welke ontwikkelingen wel of niet meegenomen moeten worden.

In het MER Woningbouw Teteringen wordt voor de autonome ontwikkeling uitgegaan van al vastgestelde plannen. Voor geplande ontwikkelingen die in de nabije toekomst worden gerealiseerd, maar waarover nog geen besluit is genomen, is een 'waardevastheidstoets' uitgevoerd. Hierin zijn de consequenties van de in voorbereiding zijnde plannen voor de in het MER onderzochte ontsluitingsvarianten in beeld gebracht.

In het MER is geconcludeerd dat uit de waardevastheidstoets blijkt dat de verkeersintensiteit licht toeneemt als gevolg van de geplande ontwikkelingen. De gekozen ontsluitingsvariant blijft echter op dezelfde wijze functioneren als in de situatie waarin geen rekening is gehouden met die ontwikkelingen. Er bestaat volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het MER op dit punt onvolledig zou zijn.

Deze uitspraak geeft weer een aanknopingspunt voor de wijze waarop in een MER omgegaan kan worden met de autonome ontwikkeling. Wat in de praktijk vaak wordt toegepast, wordt bevestigd: vastgestelde plannen en besluiten worden meegenomen in de autonome ontwikkeling. Nieuw is dat geplande, redelijkerwijs te voorziene ontwikkelingen blijkbaar niet opgenomen hoeven te worden in de autonome ontwikkeling zelf. Er hoeft 'slechts' in een latere fase van het MER (nadat de milieueffecten van de alternatieven zijn onderzocht) onderzocht te worden wat de consequenties zijn als de geplande ontwikkelingen worden uitgevoerd. Ik vind dit wel een logische aanpak. Eerst worden alleen de milieueffecten van het voornemen en de ontwikkeling waarvan zeker is dat die plaats gaat vinden in beeld gebracht. Het bevoegd gezag kan op basis hiervan beslissen of zij het voornemen gezien de milieusituatie die bij cumulatie van de milieueffecten optreedt aanvaardbaar vindt en of deze voldoet aan de wettelijke normen. Ik vind het terecht dat daarbij nog geen ontwikkelingen worden

betrokken waarvan nog niet zeker is of deze gerealiseerd worden.

De waardevastheidstoets die vervolgens wordt uitgevoerd is mijns inziens bedoeld om een kijkje in de toekomst te geven: welke milieusituatie ontstaat na realisatie van alle geplande ontwikkelingen? Op basis hiervan kan het bevoegd gezag haar besluit over het voornemen beter in de toekomstige context plaatsen en daarmee het besluit ook beter motiveren.

Meer invloed dan een kijkje in de toekomst zal de waardevastheidstoets mijns inziens in het algemeen niet hebben. Ik verwacht in de regel niet dat op basis van de conclusies uit de toets overwogen wordt het voornemen of een andere geplande ontwikkeling geen doorgang te laten vinden, bijvoorbeeld omdat de geschetste milieusituatie ongunstig is. Dat de geplande ontwikkelingen gerealiseerd worden is immers al eerder besloten, waarbij als het goed is reeds rekening is gehouden met de milieueffecten die inzichtelijk zijn gemaakt in een plan-MER. Ook verwacht ik in de regel niet dat naar aanleiding van de waardevastheidstoets besloten wordt om weer nieuwe alternatieven te onderzoeken voor het voornemen. De waardevastheidstoets zou qua uitkomsten namelijk overeen moeten komen met de informatie uit het plan-MER en de informatie uit het plan-MER zou gebruikt moeten zijn bij de ontwikkeling van de alternatieven voor het voornemen. Als niet eerder een plan-MER is opgesteld of als de conclusies uit de waardevastheidstoets heel anders zijn dan de conclusies uit het plan-MER, dan ligt dit anders. In dat geval heeft de waardevastheidstoets wellicht meer invloed op de besluitvorming over het voornemen en de geplande ontwikkelingen.

Ten slotte vraag ik me af of de waardevastheidstoets in het algemeen snel leidt tot een keuze voor een ander onderzocht alternatief dan het alternatief dat was gekozen op basis van de milieu-informatie over het voornemen en de autonome ontwikkeling. Het is de vraag of het bevoegd gezag zijn keuze wil laten beïnvloeden door ontwikkelingen waarover nog geen besluit is genomen. Bovendien gaan het MER en de waardevastheidstoets alleen over milieueffecten, terwijl in besluitvorming ook andere belangen een grote rol spelen.

In de uitspraak wordt niet ingegaan op de vraag op welk detailniveau de waardevastheidstoets moet worden uitgevoerd. In het

MER Woningbouw Teteringen staat dat extra modelberekeningen zijn uitgevoerd om de verschillen in het verkeerspatroon en de intensiteit/capaciteit-verhouding in beeld te brengen. Modelberekeningen leiden tot gedetailleerde gegevens. Als het doel van de waardevastheidstoets is om een kijkje in de toekomst te geven, dan lijkt mij een waardevastheidstoets op basis van expert judgement ook voldoende. Een kanttekening die nog gemaakt kan worden bij de waardevastheidstoets is dat deze toets wellicht niet in alle gevallen de beste manier is om om te gaan met geplande ontwikkelingen waarover nog niet is besloten. Als zo'n geplande ontwikkeling een grote impact kan hebben op het voornemen, bijvoorbeeld op de nut en noodzaak-discussie over het voornemen, kan misschien beter gekozen worden om te werken met een extra scenario voor de autonome ontwikkeling.

In de uitspraak wordt ook nog ingegaan op de beroepsgrond dat een ander alternatief gekozen had moeten worden. De Afdeling stelt dat het meest milieuvriendelijke alternatief is gekozen en dat het alternatief dat door appelland wordt aangedragen negatiever is voor het milieu. Appelland heeft dit onderkend maar niet beargumenteerd waarom hiervoor dan toch gekozen moet worden. Hierin ziet de Afdeling dan ook terecht geen aanleiding om goedkeuring aan het plan te onthouden.

Poortinga

Natuurbescherming

10

Drukjacht wilde zwijnen – Veluwe

Rechtbank Arnhem

20 november 2008, nr. AWB 08/1372

(mrs. Besselink, Bodt en Bak)

Noot Boerema

Drukjacht. Eén-op-éénmethode. Motiveringsbeginsel. Zorgvuldigheidsbeginsel.

[Ffw art. 68, 74; Besluit beheer en schadebestrijding dieren art 7a lid 1; Regeling beheer en schadebestrijding dieren art. 2a]

In het geding is een ontheffing ex art. 68 Ffw verleend voor het toepassen van de drukjacht op wilde zwijnen. De één-op-éénmethode is een wijze van jagen, waarbij één persoon wilde zwijnen opzettelijk verontrust met het oogmerk bedoelde dieren binnen het schootsveld van één geweerdager te drijven, opdat deze de dieren kan doden en voorzover hierbij geen hond wordt ingezet. Gelet op o.a. het bepaalde in artikel 68, eerste lid, van de Ffw mag een ontheffing voor het toepassen van de één-op-éénmethode slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden verleend. Vast moet staan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat om de in artikel 68 genoemde belangen te beschermen. De vraag of daarvan sprake is, moet worden beoordeeld aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden.

Op grond van de gedingstukken stelt de rechtbank vast dat die feiten en omstandigheden, zoals de populatieontwikkeling van wilde zwijnen op de Veluwe en de beschikbare hoeveelheid voedsel, per jaar variabel kunnen zijn. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit van 5 februari 2008 kon verweerder, waar het gaat om de maanden november en december van 2008 en 2009, niet tot de conclusie komen dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan toepassing van de één-op-éénmethode. Het voorgaande brengt de rechtbank tot het oordeel dat verweerder niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat is voldaan aan het in artikel 68, eerste lid, van de Ffw neergelegde vereiste dat voor de periode waarvoor de ontheffing is verleend geen andere bevredigende oplossing bestaat.