

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3990

Datum uitspraak

28 december 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 9 december 2021 heeft de raad van de gemeente Ede het bestemmingsplan 'Ede, World Food Center deelgebied A' vastgesteld. Het plan voorziet in de realisatie van maximaal 5.000 m2 aan bedrijfsbebouwing ten behoeve van de World Food Center Experience. De Experience maakt deel uit van de grotere ontwikkeling van het World Food Center. Het WFC is een gebiedsontwikkeling rondom het thema voedsel en bestaat uit onder meer de Experience, een Food Innovation District en woningbouw. De Experience is in de plantoelichting omschreven als een attractie vol educatie en amusement met voedsel als thema. De Experience omvat volgens de omschrijving in de plantoelichting onder meer een aankomstruimte, ontmoetingsruimte, restaurant, theaterzaal en voedselkas. De locatie van het WFC is het voormalige kazerneterrein Maurits Zuid, aan de oostkant van Ede.

Volledige tekst

202200721/1/R4.

Datum uitspraak: 28 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Milieuwerkgroepen Ede (hierna: SME), gevestigd te Bennekom,
gemeente Ede,
appellante,
en
de raad van de gemeente Ede,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan 'Ede, World Food Center deelgebied A' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft SME beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

SME heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juli 2022, waar SME, vertegenwoordigd door mr. M.T. Hoen, advocaat te Wijnjewoude, en [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. R. Doorakkers, zijn verschenen. Ook is ter zitting Stichting World Food Center Experience, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en voornoemde mr. T.E.P.A. Lam, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. Het plan voorziet in de realisatie van maximaal 5.000 m² aan bedrijfsbebouwing ten behoeve van de World Food Center Experience (hierna: de Experience). De Experience maakt deel uit van de grotere ontwikkeling van het World Food Center (hierna: het WFC). Het WFC is een gebiedsontwikkeling rondom het thema voedsel en bestaat uit onder meer de Experience, een Food Innovation District en woningbouw. De Experience is in de plantoelichting omschreven als een attractie vol educatie en amusement met voedsel als thema. De Experience omvat volgens de omschrijving in de plantoelichting onder meer een aankomstruimte, ontmoetingsruimte, restaurant, theaterzaal en voedselkas. De locatie van het WFC is het voormalige kazerneterrein Maurits Zuid, aan de oostkant van Ede. Dit gebied grenst aan de zuidkant aan het station Ede-Wageningen en aan de oostkant aan het Natura 2000-gebied de Veluwe. Ten behoeve van de realisatie van het WFC is de 'Structuurvisie World Food Center Ede' vastgesteld. Het gebied voor het WFC is verdeeld in deelgebieden, met elk een eigen functie. Het onderhavige bestemmingsplan, dat ziet op de Experience, heeft betrekking op 'Deelgebied A', dat de Mauritskazerne en een aangrenzend stuk grond omvat. Dit stuk grond is momenteel een onbebouwd verhard terrein met parkeerplaatsen en een tijdelijke kas. De in het plan voorziene maximale 5.000 m² aan bedrijfsbebouwing ten behoeve van de Experience bestaat deels uit nieuwbouw, die aansluit op de bestaande bouw van de Mauritskazerne. Initiatiefnemer is Stichting World Food Center Experience.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Wet natuurbescherming; gebiedsbescherming

4. SME betoogt dat, gelet op de ligging van het plangebied nabij het Natura 2000-gebied De Veluwe, ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb). Volgens SME kunnen de realisatie en het gebruik van de Experience wat betreft de effecten voor stikstofdepositie niet worden gebaseerd op de door het college van gedeputeerde staten van Gelderland op 10 juni 2015 verleende vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw-vergunning). Volgens SME heeft die vergunning slechts betrekking op woningbouw in het gebied en omvat die dus niet de hier aan de orde zijnde ontwikkeling van het plan.

4.1. De raad stelt dat de Nbw-vergunning behalve woningbouw ook ziet op het mogelijk maken van 50.000 m² aan gemengde voorzieningen in het gebied ten behoeve van de realisatie van het WFC. De natuurvergunning is volgens de raad één-op-één ingepast in het voorliggende bestemmingsplan. Daarom is, gelet op artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb, geen nieuwe passende beoordeling vereist, aldus de raad. Daarbij is volgens de raad van belang dat met artikel 8, aanhef en onder f, van de planregels is geborgd dat de in de natuurvergunning vergunde ammoniakemissie niet wordt overschreden. De Nbw-vergunning is onherroepelijk en is verleend op basis van een passende beoordeling die niet is gestoeld op het Programma Aanpak Stikstof, aldus de raad.

4.2. Artikel 8 van de planregels luidt:

"Onder het gebruiken of laten gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan wordt in ieder geval verstaan:

[...]

f. het gebruik van de gebouwen voor bedrijfsfuncties indien daar meer ammoniakemissie plaatsvindt dan de ammoniakemissie die maximaal is toegestaan op grond van het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 15 juni 2015, kenmerk 2013-017090, waarbij aan de Gemeente Ede een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 is verleend."

4.3. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

In een plan kan worden aangesloten bij de uitbreidingsmogelijkheden die voortvloeien uit een Natuurbeschermingswet 1998- of Wnb-vergunning (hierna: natuurvergunning) die ten tijde van het vaststellen van het plan in rechte onaantastbaar was, waaraan een passende beoordeling ten grondslag heeft gelegen en die in het plan een één-op-één-inpassing heeft gekregen. Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan gelet op artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb een nieuwe passende beoordeling voor het plan in beginsel achterwege blijven, als een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van de aldus vergunde projecten. De veronderstelling daarbij is dat de planologische uitbreidingsmogelijkheden al passend zijn beoordeeld in het kader van de verlening van de natuurvergunning.

4.4. Het plan voorziet in de realisatie van maximaal 5.000 m² aan bedrijfsbebouwing ten

behoefte van de Experience. De Afdeling heeft niet de overtuiging verkregen dat de Nbw-vergunning die volgens de raad één-op-één is ingepast, ziet op meer dan alleen woningbouw in het gebied ten behoeve van de realisatie van het WFC op de percelen van de voormalige kazerneterreinen. De tekst van de vergunning geeft daarvoor onvoldoende grond. Zo is in de Nbw-vergunning onder "Activiteit" vermeld "Woningbouw Kazerneterreinen aan nieuwe kazernelaan, 6711 JA te Ede". Onder "Aanvraag en procesverloop" is vermeld "De aanvraag omvat de realisatie van woningbouw en grenst direct aan Natura 2000-gebied Veluwe.". Onder "Activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd" is vermeld "Gemeente Ede wil op de voormalige kazerneterreinen aan de oostzijde van Ede woningen bouwen op basis van een onherroepelijk bestemmingsplan.". Weliswaar staat daar ook "Het plan omvat de realisatie van circa 1850 woningen en 50.000 m2 aan voorzieningen.", maar omdat overigens uit de tekst van de Nbw-vergunning niet blijkt dat die vergunning op meer ziet dan enkel woningbouw, acht de Afdeling deze enkele verwijzing onvoldoende om ervan uit te gaan dat de Nbw-vergunning behalve op woningbouw ook ziet op 50.000 m2 aan voorzieningen in het WFC gebied.

4.5. Deze conclusie wordt niet anders wanneer ook wordt gekeken naar andere stukken waarnaar de raad in dit verband heeft verwezen. Ook uit de aanvraag voor de Nbw-vergunning leidt de Afdeling niet af dat die ziet op meer dan alleen woningbouw. Zo is bij de "Omschrijving" in de aanvraag vermeld "De aanvraag betreft woningbouw op de kazerneterreinen te Ede.". Weliswaar is daarbij ook vermeld "Het programma van het project Kazerneterreinen omvat in de toekomstige herontwikkeling ca. 1850 woningen en circa 50.000 m2 aan voorzieningen.", maar de aanvraag biedt overigens geen steun voor de constatering dat de aanvraag dit gehele "programma van het project Kazerneterreinen" omvat. Evenmin kan uit de passende beoordeling die aan de Nbw-vergunning ten grondslag ligt worden afgeleid dat de natuurvergunning ziet op meer dan alleen woningbouw. De raad heeft op de zitting gesteld dat de 'Passende beoordeling en inrichtingsmaatregelen overgangszone kazerneterreinen Syssele' van Arcadis van 28 januari 2013 de definitieve versie is van de passende beoordeling die aan de Nbw-vergunning ten grondslag ligt (hierna: de passende beoordeling). Weliswaar is in paragraaf 1.2 van de passende beoordeling vermeld dat daarin worden beschreven en beoordeeld "de effecten van de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt in het bestemmingsplan Kazerneterreinen Ede op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Veluwe" en is in paragraaf 1.3 daarvan vermeld "het programma van het project Kazerneterreinen omvat in de toekomstige herontwikkeling ca. 1850 woningen en circa 50.000 m2 aan voorzieningen", maar, nog in het midden gelaten of die passende beoordeling uitsluitend voor de natuurvergunning is opgesteld, kan niet eraan worden voorbijgegaan dat in paragraaf 1.2 staat dat in die passende beoordeling alleen wordt ingegaan op de aspecten recreatie, ruimtebeslag en predatie door huisdieren. Ook overigens ziet de Afdeling in die passende beoordeling, die geen concretisering geeft van de 50.000 m2 aan voorzieningen en de eventuele effecten daarvan, geen grond voor de conclusie dat deze ziet op meer dan alleen woningbouw. Voor zover de raad ter zitting heeft gewezen op de 'Natuurtoets kazerneterreinen Ede: Onderzoek naar effecten op Natura 2000 en EHS.' van Grontmij van september 2012, overweegt de Afdeling dat uit de enkele vermelding daarvan in de passende beoordeling niet blijkt dat de Nbw-vergunning ziet op meer dan alleen woningbouw. In dit verband acht de Afdeling van belang dat die natuurtoets niet is vermeld in de Nbw-vergunning zelf, dan wel de aanvraag daarvoor. Voor zover de raad erop wijst dat voor de locatie waarop de Experience in het onderhavige bestemmingsplan is voorzien, in het bestemmingsplan 'Ede, Kazerneterreinen' de bestemmingen "Gemengd" en "Verkeer" waren opgenomen, waarbij voor een deel van de bestemming "Verkeer" een wijzigingsbevoegdheid gold waarmee de bestemming van die

gronden kon worden gewijzigd in de bestemming "Gemengd", overweegt de Afdeling het volgende. Die verwijzing is alleen relevant wanneer ervan moet worden uitgegaan dat de Nbw-vergunning ziet op de gehele ontwikkeling die met het bestemmingsplan 'Ede, Kazerneterreinen' was voorzien en de Nbw-vergunning ziet op meer dan alleen woningbouw. Uit het voorgaande volgt dat de Afdeling dit niet kan vaststellen. Gelet op het voorgaande, acht de Afdeling ook de enkele opmerking in het Milieueffectrapport bij de structuurvisie Van Royal Haskoning DHV van 5 november 2019 dat bepaalde onderdelen al zijn vergund in een eerder kader en dat het daarbij mede gaat om 600 woningen en 50.000 m² voorzieningen, waarbij wordt verwezen naar de op 10 juni 2015 verleende Nbw-vergunning, onvoldoende grond voor de conclusie dat de Nbw-vergunning, behalve woningbouw, ook ziet op 50.000 m² aan voorzieningen.

Gelet op het voorgaande, is de Afdeling van oordeel dat niet is komen vast te staan dat de mogelijkheden waarin het onderhavige bestemmingsplan voorziet overeenkomen met de situatie die ten grondslag lag aan de Nbw-vergunning. Dit betekent dat geen sprake is van een één-op-één inpassing van een deel van de ontwikkeling die in 2015 met de natuurvergunning is vergund. Daarom is niet voldaan aan de voorwaarden waaronder op grond van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt. De raad heeft ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. Het betoog slaagt.

Finale geschilbeslechting?

5. In het verweerschrift heeft de raad gewezen op een stikstofberekening die de raad zekerheidshalve heeft laten uitvoeren en die heeft geleid tot het rapport 'Ede, World Food Center Deelgebied A Stikstofdepositie' van Sweco van 21 maart 2022 (hierna: het Sweco-rapport). Het Sweco-rapport is als bijlage bij het verweerschrift opgenomen. In het Sweco-rapport is geconcludeerd dat het bestemmingsplan ten opzichte van de referentiesituatie geen toename van de stikstofdepositie hoger dan 0,00 mol/ha/jaar geeft en dat significante effecten daarmee zijn uitgesloten. Een passende beoordeling is ook daarom niet nodig, aldus de raad.

5.1. SME stelt geen tijd te hebben gehad om het Sweco-rapport door een deskundige te laten beoordelen, zoals zij wilde. Naar aanleiding van de inhoud van het Sweco-rapport heeft SME gesteld dat daarin ten onrechte wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat de door het plan veroorzaakte toename van het verkeer al vanaf de Parklaan in het heersend verkeersbeeld wordt opgenomen. Voor zover de raad in dit kader verwijst naar de vergunning op grond van de Wnb van 30 oktober 2018 die is verleend voor het project van de Parklaan, is die vergunning volgens SME gestoeld op het Programma Aanpak Stikstof. Verder is in het Sweco-rapport ten onrechte uitgegaan van een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwfase, aldus SME.

5.2. De Afdeling stelt ten eerste vast dat de raad met het Sweco-rapport en de stelling dat vanwege de omvang van de stikstofemissie geen passende beoordeling is vereist pas in het verweerschrift een wezenlijk ander standpunt heeft ingenomen dan het daarvoor ingenomen standpunt (de één-op-één inpassing) en daarop een summiere toelichting heeft gegeven. In de tweede plaats wordt vastgesteld dat SME bezwaren heeft geuit tegen het meenemen van het Sweco-rapport omdat zij niet in staat was dat rapport aan een deskundige voor te leggen. Nog daargelaten wat daarvan is ziet de Afdeling in dit geval overigens onvoldoende grond voor het in stand laten van de rechtsgevolgen. Hieraan staat immers al in de weg dat in het Sweco-rapport is uitgegaan van de bouwvrijstelling van artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming, een bouwvrijstelling die gelet op de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3159](#), niet toegepast had mogen worden.

Conclusie

6. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor een bespreking van de overige beroepsgronden.

7. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet wegens strijd met artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb worden vernietigd.

8. 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.

Proceskosten

9. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Stichting Milieuwerkgroepen Ede gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ede van 9 december 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Ede, World Food Center deelgebied A';

III. draagt de raad van de gemeente Ede op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Ede tot vergoeding van bij Stichting Milieuwerkgroepen Ede in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.563,98, waarvan € 1.518,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Ede aan Stichting Milieuwerkgroepen Ede het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Es, griffier.

w.g. Van Diepenbeek
voorzitter

w.g. Van Es
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 december 2022

826

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

1. 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.

[...]

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, 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.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

[...]