

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB6311
Datum uitspraak	24 oktober 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 december 2001 heeft de gemeenteraad van Heemskerk het bestemmingsplan "Westelijke Randweg" vastgesteld.

Volledige tekst

200607918/1, 200607919/1 en 200607920/1.

Datum uitspraak: 24 oktober 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

de vereniging "Vereniging Westerhout Blijft", gevestigd te Beverwijk,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2001 heeft de gemeenteraad van Heemskerk het bestemmingsplan "Westelijke Randweg" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 6 augustus 2002, kenmerk 2002-1840, beslist over de goedkeuring van dit bestemmingsplan.

Bij besluit van 20 december 2001 heeft de gemeenteraad van Beverwijk het bestemmingsplan "Westelijke Randweg" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 6 augustus 2002, kenmerk 2002-1475, beslist over de goedkeuring van dit bestemmingsplan.

Bij besluit van 5 september 2002 heeft de gemeenteraad van Velsen het bestemmingsplan "Westelijke Randweg" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 15 april 2003, kenmerk 2002-37801, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

De Afdeling heeft de besluiten van verweerder bij de uitspraken van 19 november 2003, nr. 200300554/1, nr. 200205327/1 en nr. 200304130/1, gedeeltelijk vernietigd.

Bij zijn besluiten van 26 oktober 2004, kenmerk 2004-29219, kenmerk 2004-29216 en kenmerk 2004-29218 en 23 augustus 2005, kenmerk 2005-37329, heeft verweerder, voor zo

ver nodig, wederom beslist over de goedkeuring van de bestemmingsplannen. De Afdeling heeft de besluiten van verweerder bij haar uitspraak van 19 oktober 2005, nrs. 200410026/1, 200410027/1 en 200410028/1, vernietigd.

Bij zijn besluiten van 19 september 2006, kenmerk 2006-32183, kenmerk 2006-29559 en kenmerk 2006-29560 heeft verweerder, voor zo ver nodig, opnieuw beslist over de goedkeuring van de bestemmingsplannen.

Tegen deze besluiten heeft appellante bij brief van 30 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op 31 oktober 2006, beroep ingesteld.

Bij brieven van 9 februari 2007 heeft verweerder verweerschriften ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M. Klijnstra, advocaat te Amsterdam, is verschenen. Voorts zijn daar gehoord de gemeenteraden van Heemskerk, Beverwijk en Velsen, alle vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, alsmede de bewonersvereniging Vondelkwartier, vertegenwoordigd door W.I.P. Bakker, gemachtigde.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht, rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad 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 verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Met de bestemmingsplannen wordt beoogd de aanleg van een randweg ten westen van Beverwijk mogelijk te maken. De voorziene weg ligt in de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen en biedt een verbinding tussen de A22 in Velsen en de Rijksstraatweg in Heemskerk.

2.3. De Afdeling stelt voorop dat bij de in het procesverloop genoemde uitspraken van 19 november 2003 uitsluitend de goedkeuring van een drietal plandelen - een per betrokken gemeente en elk met de bestemming "Verkeersdoeleinden" - is vernietigd, zodat de nadien gevolgde besluiten van verweerder omtrent goedkeuring slechts betrekking konden hebben op die specifieke plandelen. Verweerder is bij zijn hernieuwde beslissingen dit kader ook niet te buiten gegaan. Voor het overige zijn met de bedoelde uitspraken de bestemmingsplannen in rechte onaantastbaar geworden. Dit brengt met zich dat, voor zover appellante bezwaar maakt tegen de mogelijkheid dat thans extra (geluids)wallen worden voorzien op in rechte onaantastbare plandelen, de Afdeling daaraan voorbij moet gaan. Voor zo ver deze voorzieningen inderdaad binnen de plandelen met de bestemming "Verkeersdoeleinden" worden gesitueerd, geldt dat de wijze waarop de randweg feitelijk zal worden ingericht de uitvoering van het plan betreft en als zodanig niet in deze procedure ter toets kan staan.

2.4. Voorts overweegt de Afdeling, ten aanzien van de door appellante bestreden behoefte aan de aanleg van de randweg, dat zij in voornoemde uitspraken van 14 oktober 2005 het

standpunt van verweerder dat een zwaarwegend belang is gediend met de aanleg van de Westelijke Randweg redelijk heeft geacht. Appellante heeft geen nieuwe feiten en omstandigheden aangedragen die thans tot een ander oordeel zouden moeten leiden. Zij heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het zogenoemde Noordgebied niet meer kan worden ontwikkeld tot bedrijventerrein. Evenmin kan de Afdeling appellante volgen in haar stelling dat het zogenoemde Centraal Emplacement Noord kan worden ontsloten door middel van de bestaande wegen op het Corusterrein, nu van een openbaar karakter van deze wegen niet is gebleken.

2.5. De in het beroepschrift opgeworpen, niet nader onderbouwde, stelling van appellante dat de Westelijke Randweg aanleiding geeft tot omrijbewegingen en daarmee tot een niet nader onderzochte toename van stof en geluid geeft de Afdeling geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van het - door middel van een tweetal rapporten met betrekking tot akoestisch respectievelijk luchtkwaliteitsonderzoek onderbouwde - standpunt van verweerder dat aan de ter zake geldende normen voor geluid en luchtkwaliteit zal worden voldaan.

2.6. Appellante stelt verder in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de plandelen met de bestemming "Verkeersdoeleinden", omdat zich op het tracé van de voorziene randweg, voor zover dit tracé is gelegen in de gemeenten Beverwijk en Velsen, zandhagedissen bevinden evenals verblijfplaatsen van vleermuizen die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Ook is het tracé geschikt als habitat voor rugstreeppadden. Volgens appellante is geen sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang en bestaan alternatieven voor de ontsluiting van de industriegebieden en het weren van doorgaand verkeer, zodat naar haar stellen niet wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder ontheffing kan worden verleend op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw).

2.7. Verweerder heeft overwogen dat gedurende meerdere seizoenen uitvoerig onderzoek heeft plaatsgevonden naar mogelijk in het plangebied aanwezige beschermde flora en fauna. Hij heeft voorts gewezen op de ontheffing die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) op 1 juni 2006 heeft verleend op grond van artikel 75 van de Ffw. In dit kader stelt verweerder zich op het standpunt dat de gunstige staat van instandhouding van de aangetroffen soorten niet in het geding is, dat de onderzochte alternatieven geen oplossing bieden en dat met de aanleg van de weg dwingende redenen van groot openbaar belang zijn gemoeid zodat naar de mening van verweerder de Ffw niet aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat.

2.7.1. In haar in het procesverloop genoemde uitspraak van 19 oktober 2005, heeft de Afdeling het volgende ten aanzien van de Ffw overwogen:

"2.7.4. Ter zitting (...) heeft verweerder zich, in tegenstelling tot in de besluiten van 26 oktober 2004, kenmerk 2004-29216 en kenmerk 2004-29218, op het standpunt gesteld dat op het tracé, voorzover dit in de gemeenten Beverwijk en Velsen ligt, diersoorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn aanwezig zijn. Verweerder heeft zich derhalve ten onrechte gebaseerd op het onderzoeksrapport van Adviesbureau Mertens, zodat de besluiten berusten op een onjuiste feitelijke grondslag. Voorts staat de goede procesorde eraan in de weg het rapport van Arcadis in dit stadium van de procedure in de beoordeling te betrekken. Verweerder heeft dit rapport, dat dateert van 16 augustus 2005, kort voor de zitting ingezonden en dientengevolge heeft appellante niet voldoende gelegenheid gekregen hier adequaat op te reageren. De Afdeling kan derhalve niet aan een verdere inhoudelijke beoordeling van de zaak toekomen. Uit het vorenstaande volgt dat de besluiten van 26

oktober 2004, kenmerk 2004-29216 en kenmerk 2004-29218, zijn genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond, zodat de besluiten wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dienen te worden vernietigd. Gezien de samenhang tussen het tracédeel in de gemeente Heemskerk en de tracédelen in de gemeenten Beverwijk en Velsen, ziet de Afdeling aanleiding het besluit van 26 oktober 2004, kenmerk 2004-29219, eveneens te vernietigen. De Afdeling merkt voorts op dat, indien komt vast te staan, dat wel een ontheffing als bedoeld in artikel 75, vijfde lid, onder c, van de Flora- en faunawet nodig is, verweerder zal moeten bezien of op voorhand redelijkerwijs te verwachten is dat ontheffing zal kunnen worden verleend met het oog op een van de in artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstellingen beschermde dier- en plantensoorten aangewezen belangen, in het bijzonder "dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten" met inachtneming van de voorwaarden die de wet in artikel 75, vijfde lid, daartoe stelt."

2.7.2. Bij de beantwoording van de vraag of thans wel een zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden naar de aanwezigheid van flora en fauna overweegt de Afdeling in de eerste plaats dat het geschil thans met name is toegespitst op de aanwezigheid van een aantal vleermuissoorten en de zandhagedis. Aan het belang van het tracé voor rugstreeppadden heeft verweerder niet ten onrechte geen doorslaggevende betekenis toegekend nu vast is komen te staan dat ter plaatse in ieder geval vanaf 2005 geen populatie van rugstreeppadden voorkomt.

Een aantal vleermuissoorten, waaronder de rosse vleermuis, de gewone grootoorvleermuis en de gewone dwergvleermuis, alsmede zandhagedissen zijn diersoorten die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

2.7.3. In opdracht van het provinciebestuur heeft adviesbureau Arcadis het rapport "Natuurtoets tracé N197. Flora- en faunaonderzoek Westelijke Randweg Beverwijk", gedateerd 16 augustus 2005, uitgebracht. In dit rapport wordt gesteld dat aan de randen van het onderzoeksgebied (het tracé en 100 meter aan weerszijden van het tracé) zandhagedissen voorkomen en dat verblijfplaatsen van de rosse vleermuis en de gewone grootoorvleermuis aanwezig zijn langs het tracé. Door afscherming van deze verblijfplaatsen zal volgens het rapport geen schadelijk effect op de vleermuizen optreden. Verder volgt uit het rapport dat het onderzoeksgebied voor enkele vleermuissoorten dient als migratieroute en/of foerageergebied.

2.7.4. In aanvulling op het rapport van 16 augustus 2005 is door adviesbureau Arcadis herfst- en winteronderzoek uitgevoerd naar vaste verblijfplaatsen van standvogels en vleermuizen. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Herfst- en winteronderzoek Westelijke Randweg Beverwijk (N197)", gedateerd 31 januari 2006. In het rapport wordt geconcludeerd dat van enkele vleermuissoorten verblijfplaatsen zijn aangetroffen in het onderzoeksgebied doch dat de mogelijke invloeden van de voorziene randweg klein zijn.

2.7.5. In het rapport "Mitigatie- en compensatieplan Westelijke Randweg Beverwijk (N197)" van adviesbureau Arcadis, gedateerd 23 februari 2006, zijn de mitigerende en compenserende maatregelen neergelegd die worden getroffen om schade aan de in het plangebied aangetroffen beschermde soorten te voorkomen of te herstellen. Zo zijn in het rapport onder meer maatregelen opgenomen om verstoring en isolatie van lokaal voorkomende hagedissen tijdens het aanleggen van de weg te voorkomen dan wel te beperken.

2.7.6. Aan bureau Waardenburg B.V. is door het provinciebestuur de opdracht gegeven de in de door adviesbureau Arcadis opgestelde rapporten "Natuurtoets tracé N197 flora- en faunaonderzoek Westelijke Randweg Beverwijk" en "Herfst- en winteronderzoek Westelijke Randweg Beverwijk (N197)" beschreven effecten van de ingreep te beoordelen. Door het bureau wordt geconcludeerd dat de aanpak van het veldwerk door Arcadis grondig en degelijk is en dat de resultaten van het veldwerk een actueel beeld geven van de beschermde flora en fauna in het plangebied en de directe omgeving. Volgens bureau Waardenburg is er geen sprake van een duurzame lokale populatie van zandhagedissen in het plangebied en komen grote populaties voor in de duinen ten westen van het plangebied. De gunstige staat van instandhouding van de zandhagedis in de regio is dan ook niet in het geding, aldus bureau Waardenburg.

2.7.7. In aanvulling op het rapport van 16 augustus 2005 en het rapport "Herfst- en winteronderzoek Westelijke Randweg Beverwijk (N197)" van februari 2006 heeft adviesbureau Arcadis een 'einde' winteronderzoek uitgevoerd naar winterverblijfplaatsen van standvogels en vleermuizen. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Einde-winteronderzoek N197, aanvullend winteronderzoek bij natuurtoets en herfst- en winteronderzoek N197", gedateerd 22 mei 2006. In dit rapport wordt geconcludeerd dat op enkele plaatsen buiten het tracé overwinterende vleermuizen zijn aangetroffen doch dat de mogelijke toekomstige effecten van de voorziene randweg klein zullen zijn.

2.7.8. Appellante heeft in beroep het onderzoeksrapport "Beschermd soorten op tracé Westelijke Randweg, deel 2", gedateerd 20 september 2006, opgesteld door P. Jurriens en dr. C.W.T. van Roermund, overgelegd. In het rapport wordt geconcludeerd dat zes verschillende op bijlage IV van de Habitatrichtlijn voorkomende soorten vleermuizen op en rondom het tracé zijn aangetroffen. Voor drie soorten vleermuizen is, aldus dit rapport, vastgesteld dat zij vaste verblijfplaatsen hebben binnen 100 meter afstand van het toekomstige tracé, aldus het rapport. Met betrekking tot vleermuizen wordt in dit rapport geconcludeerd dat de aanleg van de randweg een significant negatief effect zal hebben op de plaatselijke vleermuispopulaties, welk effect bij voortgezet onderzoek waarschijnlijk nog negatiever zal blijken te zijn. Voorts wordt in het rapport vermeld dat met dit onderzoek met zekerheid is vastgesteld dat op en in de nabijheid van het tracé een flinke populatie zandhagedissen voorkomt, die door dat tracé door midden wordt gedeeld, waarbij een derde deel van het voor hagedissen beschikbare oppervlak zal verdwijnen. Ook wat betreft hagedissen wordt geconcludeerd dat de staat van instandhouding door de wegaanleg negatief zal worden beïnvloed.

2.7.9. Het door appellante overgelegde rapport van 20 september 2006 is voorgelegd aan adviesbureau Arcadis. In zijn reactie, gedateerd 24 januari 2007, stelt het adviesbureau zich op het standpunt een juiste inventarisatie-inspanning te hebben verricht ten aanzien van de zandhagedissen. Het adviesbureau bestrijdt op een aantal punten de juistheid en betrouwbaarheid van en toegepaste methodiek bij een aantal waarnemingen die worden weergegeven in het door appellante ingebrachte rapport. In dit verband wordt ook gewezen op een gezamenlijk veldbezoek aan het gebied, waarbij de in het eerdere onderzoeksrapport genoemde koloniebomen achter de paardenstal niet konden worden aangewezen of gevonden alsmede de weigering van appellante om gezamenlijk aanvullend veldonderzoek te doen.

2.7.10. Bij brief van 24 januari 2007 heeft ook de Milieudienst IJmond een reactie gegeven op het door appellante overgelegde rapport van 20 september 2006. In de brief wordt gesteld dat de aanwezigheid van een stabiele populatie zandhagedissen niet is aangetoond en dat

door de te nemen mitigerende en compenserende maatregelen de duurzame instandhouding van de populaties zandhagedissen en vleermuizen niet in gevaar komt.

2.7.11. Op 1 juni 2006 heeft de minister van LNV onder voorwaarden ontheffing verleend op grond van artikel 75 van de Ffw van de verbodsbepalingen genoemd in de artikelen 8, 9, 11 en 13 van de Ffw voor zover het betreft de rietorchis, de gewone dwergvleermuis, de bosuil, de rugstreeppad en de zandhagedis. In het besluit staat vermeld dat ontheffing is gevraagd van de verbodsbepalingen genoemd in de artikelen 8, 9, 11, 12 en 13 van de Ffw ten aanzien van de rietorchis, de gewone dwergvleermuis, de gewone grootoorvleermuis, de rosse vleermuis, de ruige dwergvleermuis, de watervleermuis, de bosuil, de buizerd, de rugstreeppad en de zandhagedis. Ten aanzien van een aantal wettelijk beschermde soorten heeft de minister van LNV overwogen dat een ontheffing niet nodig wordt geacht omdat geen verbodsbepalingen worden overtreden.

De minister van LNV onderschrijft in zijn beslissing het maatschappelijk belang van de voorgenomen aanleg van de Westelijke Randweg en is van mening dat er geen bevredigende alternatieven bestaan voor het oplossen van de verkeersproblemen in Beverwijk en de ontsluiting van het voorziene bedrijventerrein Business Park IJmond. Het laten voortbestaan van de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten wordt gewaarborgd door de aan de ontheffing verbonden voorwaarden en de opgelegde mitigerende en compenserende maatregelen, aldus de minister van LNV.

Overigens heeft de minister van LNV op 17 augustus 2007 de bezwaren van appellante tegen het besluit van 1 juni 2006 ongegrond verklaard. Ter zitting is gebleken dat de ontheffing nog niet onherroepelijk is.

2.7.12. De vragen of voor de uitvoering van de bestemmingsplannen een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat verweerder geen goedkeuring aan de plannen had kunnen verlenen, indien en voor zo ver hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat.

In dit geval was op het moment dat verweerder een hernieuwde beslissing nam de hier voren omschreven ontheffing verleend, terwijl appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat naast deze ontheffing nog andere ontheffingen op grond van deze wet nodig waren. Onder die omstandigheden bestaat er, slechts indien aan de ontheffing zodanige gebreken kleven dat verweerder wist of behoorde te weten dat deze ontheffing niet in stand zal kunnen blijven, aanleiding voor het oordeel dat verweerder ondanks de verlening van de ontheffing had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat. Een dergelijk geval doet zich hier niet voor.

In aanmerking genomen de veelheid aan onderzoeken, de uitvoerigheid en de actualiteit daarvan alsmede de conclusies die zijn getrokken in de in overweging 2.7.3 tot en met 2.7.5. en 2.7.7. genoemde rapporten ten aanzien van de aanwezigheid van zandhagedissen en de verblijfplaatsen van vleermuizen in het plangebied bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder had moeten inzien dat de ontheffing niet had mogen worden verleend, zodat hij zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw niet aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat.

2.8. De conclusie is dat hetgeen appellante heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de plandelen niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Daarin wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is mitsdien 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 het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. R. van der Spoel, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Langeveld
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2007

45-500.