

Uitspraak 201603959/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 8 februari 2017

Tegen: de raad van de gemeente Apeldoorn

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:298**

201603959/1/R1.

Datum uitspraak: 8 februari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de Stichting Werkgroep voor Milieuzorg Apeldoorn, gevestigd te Apeldoorn,
appellante,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Koningin Juliana Toren en parkeerterrein" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 december 2016, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J. Rutteman, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door M.G.H.M. van de Ven en P. Geurts, bijgestaan door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord Koningin Juliana Toren B.V., vertegenwoordigd door E. Dreef en J. Buter, bijgestaan door ing. N.C.M. van Benthem, ing. M. ter Laak en mr. A.A. Robbers.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het pretpark dat Koningin Juliana Toren B.V. exploiteert aan de Amersfoortseweg te Apeldoorn. Het plangebied omvat in de eerste plaats het eigenlijke terrein van het pretpark, het direct daarnaast gelegen parkeerterrein en een aangrenzend terrein met de

bestemming "Natuur". Verder omvat het een groter parkeerterrein dat op enige afstand ten westen van het pretpark is gesitueerd aan de J.C. Wilsaan. Het pretpark is ongeveer 100 jaar geleden ter plaatse gevestigd en heeft zich in de loop der jaren geleidelijk ontwikkeld tot het park van de huidige aard en omvang. Het meest zuidelijke gedeelte van het park, dat in de planstukken is aangeduid als zone 4 en door partijen ook "picknickbos" wordt genoemd, is vanaf het midden van de jaren '90 bij het park getrokken en verder als onderdeel van het park ontwikkeld. Op het grote parkeerterrein ten westen van het pretpark waren tot 1997 een motel en een tankstation gevestigd. In de jaren daarna is dit terrein in gebruik genomen als tweede parkeergelegenheid ten behoeve van het pretpark.

Het pretpark ligt in een bosgebied dat deel uitmaakt van het Natura 2000-gebied Veluwe en de zogenoemde ecologische hoofdstructuur, ter plaatse thans Gelders Natuur Netwerk geheten.

De stichting is gekant tegen het plan omdat dit naar haar mening nadelig is voor de natuurwaarden van het gebied.

Ontvankelijkheid

2. De raad heeft betoogd dat het beroep van de stichting niet-ontvankelijk is voor zover het ziet op andere delen van het plangebied dan het picknickbos en het parkeerterrein dat onmiddellijk naast het pretpark ligt. Verder heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover de stichting heeft aangevoerd dat in het plan ten onrechte geen goede vergelijking is gemaakt tussen de huidige en de planologisch mogelijk gemaakte situatie. Volgens de raad vindt het beroep op deze onderdelen namelijk geen steun in de zienswijze die de stichting tegen het ontwerpplan naar voren heeft gebracht.

2.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

2.2. Uit de zienswijze van de stichting komt naar voren dat de aanleiding om zich te keren tegen het ontwerpbesluit is gelegen in het feit dat het ontwerp een uitbreiding van het park voorzag. In dat verband heeft de stichting in haar zienswijze in het bijzonder de bestemming van het picknickbos genoemd. Verder heeft zij met zoveel woorden de bestemming van het parkeerterrein direct naast het park genoemd.

Naar het oordeel van de Afdeling kan hieruit echter niet worden afgeleid dat de stichting de zienswijze tot het picknickbos en het parkeerterrein naast het park heeft beperkt. De zienswijze heeft veeleer als strekking dat nu blijkbaar een uitbreiding wordt voorzien, het gehele ontwerpplan in het licht daarvan moet worden beoordeeld. In dat verband wordt opgemerkt dat in de zienswijze niet alleen aspecten naar voren zijn gebracht die specifiek op de uitbreiding van het park zien, maar ook op aspecten die naar hun aard het totale ontwerpplan betreffen. Daarbij wijst de Afdeling op de stelling in de zienswijze dat een milieueffectrapport (MER) noodzakelijk is en op de in de zienswijze genoemde aspecten waterverontreiniging en geluidbelasting. Verder is in de zienswijze met zoveel woorden opgemerkt dat indien de uitbreidingsplannen noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van het pretpark, overwogen zou moeten worden het park te verplaatsen. Daarbij heeft de stichting blijkbaar het oog gehad op het pretpark als geheel.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat geen grond bestaat om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover dit ziet op andere plandelen dan het picknickbos en het parkeerterrein dat onmiddellijk naast het pretpark ligt.

2.3. De Afdeling overweegt voorts dat de toetsing van het besluit naar de feiten en omstandigheden ten tijde van de totstandkoming daarvan, noch enige rechtsregel, binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden eraan in de weg staat, dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van dat besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure naar voren zijn gebracht. Dit betekent dat het beroep van de stichting ook ontvankelijk is waar het de grond betreft dat ten onrechte geen goede vergelijking is gemaakt tussen de huidige en de planologisch mogelijk gemaakte situatie.

Algemeen toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ontbreken duidelijke omschrijving van de bestaande legale situatie en duidelijke vergelijking met die situatie

4. De stichting heeft betoogd dat de raad heeft verzuimd een duidelijke omschrijving te geven van de attracties die reeds legaal aanwezig zijn op het terrein en op de activiteiten die ter plaatse legaal worden ontplooid. Verder is volgens haar ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van die attracties en activiteiten, bijvoorbeeld in termen van geluid en lichthinder. Naar de mening van de stichting moet worden betwijfeld of het plan, zoals de raad stelt, voor het grootste deel een conserverend karakter heeft. In dat verband heeft de stichting opgemerkt dat in het vastgestelde plan niet is geregeld dat slechts de bestaande invulling van het park mag worden gehandhaafd.

4.1. De raad is van opvatting dat het plan daadwerkelijk vooral conserverend van aard is. Dit betekent volgens hem echter niet dat het pretpark volledig op slot wordt gezet. Zo moet een zekere vernieuwing door middel van het vervangen van attracties en speeltoestellen mogelijk zijn, aldus de raad. Verder heeft de raad erop gewezen dat het park slechts gedurende een deel van het jaar is geopend voor het publiek en dat buiten die periode diverse onderdelen worden afgebroken of voor onderhoud worden verplaatst. De bestaande situatie heeft ook om die reden geen statisch karakter. In het licht daarvan heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de situatie voldoende is beschreven en onderzocht. Verder is de raad van opvatting dat in het plan afdoende is geregeld dat binnen het park, behoudens de uitbreiding met het picknickbos en het parkeerterrein aan de J.C. Wilslaan, geen wezenlijke wijzigingen mogen plaatsvinden.

4.2. Voor het grootste deel van het eigenlijke pretpark en voor het direct naast het park gelegen parkeerterrein gold voorheen het "Uitbreidingsplan in hoofdzaak 1947". Volgens dat plan had het gebied de bestemming "Bosterreinen". Ingevolge artikel 9.3.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is dit plan echter vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, dat wil zeggen op 1 juli 2013, vervallen. Op het moment van het nemen van het bestreden besluit gold voor dit deel van het plangebied derhalve geen bestemmingsplan. Voor het parkeerterrein aan de J.C. Wilslaan gold wel een bestemmingsplan, namelijk het plan "Apeldoorn West". Ingevolge dat plan rustte op het parkeerterrein de bestemming "Natuurgebied" met de aanduiding "horeca annex bebouwing toegestaan". Volgens de raad gold voor het picknickbos eveneens het bestemmingsplan "Apeldoorn West" en rustte daarop de bestemming "Bos".

4.3. De Afdeling stelt vast dat ingevolge het vastgestelde plan het terrein van het eigenlijke pretpark de bestemming "Cultuur en ontspanning" heeft. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels betekent dit dat het terrein mag worden gebruikt voor een familiepretpark, met attractietoestellen, speeltoestellen en de bijbehorende en daaraan ondergeschikte voorzieningen zoals horeca in de vorm van ter plaatse te nuttigen etenswaren en dranken, detailhandel en kantoren.

Artikel 1 van de planregels bevat de volgende definities:

Lid 1.10: "Attractietoestel: een bouwwerk dat bestemd is voor vermaak en ontspanning waarbij mensen kunnen worden voortbewogen en waarbij van de zwaartekracht, motorisch vermogen en/of de fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt."

Lid 1.50: "Speeltoestel: een bouwwerk, geen gebouw zijnde, dat bestemd is voor vermaak en ontspanning, waarbij uitsluitend van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt."

In artikel 3, lid 3.2, is zowel voor gebouwen als voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, voorzien in een maximale hoogte.

Lid 3.2 luidt verder als volgt: "Ter plaatse van de aanduiding "overige zone - overgangsgebied" zijn uitsluitend toegestaan niet gemotoriseerde speeltoestellen, en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet zijnde attractietoestellen mits de aard van het gebied als overgangszone tussen het park, bestaande uit gebouwen en gemotoriseerde attracties, en het bos behouden blijft. Maximaal 50% van de oppervlakte van de aanduiding "overige zone - overgangsgebied" mag worden bebouwd met niet gemotoriseerde speeltoestellen, niet zijnde attractietoestellen mits de aard van het gebied als overgangszone tussen het park, bestaande uit gebouwen en gemotoriseerde attracties, en het bos behouden blijft." Het gebied met de aanduiding "overige zone - overgangsgebied" komt overeen met het picknickbos.

4.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich met het oog op de belangen van Koningin Juliana Toren B.V. in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan een zekere mate van flexibiliteit dient te hebben. In zoverre is het dan ook op zichzelf niet in strijd met het recht te achten dat de raad bij het formuleren van de planregels grotendeels heeft volstaan met het stellen van maxima aan de hoogte van attractie- en speeltoestellen en met specifieke bepalingen voor de inrichting van het picknickbos.

Het voorgaande neemt niet weg dat de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gehouden was om, mede gezien de situering van het pretpark temidden van een Natura 2000-gebied en de ecologische hoofdstructuur, gedegen na te gaan in hoeverre hetgeen thans binnen de enigszins globale opzet van het plan planologisch wordt toegestaan zich verhoudt tot de voorzieningen die voorheen aanwezig waren en ook aanwezig mochten zijn. Bij de behandeling van het beroep is naar voren gekomen dat de raad een dergelijk onderzoek ten tijde van het vaststellen van het plan in ieder geval niet had verricht en dat hij niet beschikte over een gedetailleerd overzicht waarop de bestaande inrichting van het terrein is vermeld. Na het instellen van het beroep heeft de raad op verzoek van de Afdeling alsnog een dergelijk overzicht doen opstellen en dit als nader stuk ingebracht. Dit overzicht geeft op zichzelf een helder beeld. Mede gelet op de reactie van de stichting op het overzicht, bestaat ook geen aanleiding om te twijfelen aan de feitelijke juistheid van het overzicht. Nu onmiddellijk voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit voor het grootste deel van het pretpark geen bestemmingsplan gold, moet hetgeen in dit deel van het park feitelijk aan voorzieningen aanwezig was voor zover hier van belang ook als legaal worden beschouwd.

Gebleken is echter dat het plan ook voor het deel van het pretpark waarvoor tevoren geen bestemmingsplan gold, in sommige opzichten planologisch ruimere mogelijkheden biedt dan hetgeen voordien aanwezig was. Zo laat het plan toe dat een groter gedeelte van het terrein wordt overdekt dan tevoren het geval was. Weliswaar heeft de raad zich ter zitting op het standpunt gesteld dat dit hooguit gunstige effecten zou kunnen hebben voor de natuurwaarden van het omliggende gebied, maar niet is gebleken dat die stelling is gebaseerd op gericht onderzoek. Naar het oordeel van de Afdeling had zodanig onderzoek niet mogen ontbreken en is de raad er ten onrechte zonder meer van uitgegaan dat alleen het picknickbos en het parkeerterrein aan de J.C. Wilsaan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen met mogelijke nadelige gevolgen vormen. In zoverre is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog van de stichting slaagt.

Passende beoordeling/M.e.r.-(beoordelings)plicht

5. De stichting heeft aangevoerd dat ter voorbereiding van het plan een zogenoemde passende beoordeling had moeten worden uitgevoerd als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. In verband daarmee had volgens haar ook een MER moeten worden opgesteld. In ieder geval had moeten worden beoordeeld of het opstellen van een MER noodzakelijk was, aldus de stichting.

5.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het plan geen ingrijpende nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. In verband daarmee bestond volgens de raad geen aanleiding voor het uitvoeren van een passende beoordeling en het opstellen van een MER. Verder behoefde naar zijn mening geen zogenoemde m.e.r.-beoordelingsprocedure te worden uitgevoerd.

5.2. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden en zijn de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wet natuurbescherming volgt dat dit geschil, nu het plan is vastgesteld vóór 1 januari 2017, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

Artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 luidde als volgt:

"Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid".

Het tweede lid luidde als volgt:

"Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied."

Artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidde ten tijde van belang als volgt:

"Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998."

5.3. Het gebied "Veluwe" is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L103; hierna: de Vogelrichtlijn). Het gebied is tevens aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: de Habitatrichtlijn). De instandhoudingsdoelstellingen van het gebied hebben betrekking op verscheidene habitattypen en diersoorten.

In paragraaf 4.4 van de toelichting bij het bestemmingsplan is aandacht geschonken aan de natuurwaarden van het gebied. Daarin is vermeld dat het plan in hoofdzaak een conserverend karakter heeft in die zin dat geen ruimtelijke ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt buiten de contouren van het feitelijk bestaande pretpark en de daarbij behorende voorzieningen. Verder is erop gewezen dat in 2009 een m.e.r.-procedure is gestart met het oog op de indertijd bij de exploitante bestaande wens tot verdergaande ruimtelijke ontwikkeling dan thans is voorzien. De desbetreffende procedure is echter stopgezet nadat van deze wens was afgezien, aldus de raad. Niettemin kan aan het verrichte onderzoek volgens de raad betekenis worden gehecht bij het beoordelen van de gevolgen van het in geding zijnde plan voor de natuurwaarden. Volgens de raad kan uit dat onderzoek tezamen met het onderzoek dat specifiek voor het voorliggende plan is uitgevoerd, worden afgeleid dat zich geen significante gevolgen zullen voordoen als gevolg van de ontwikkelingen die in het plan mogelijk worden gemaakt.

5.4. De Afdeling stelt vast dat de in 2009 gestarte m.e.r.-procedure heeft geleid tot een rapport van het bureau Arcadis van 2 maart 2009. Dat rapport gaat uit van een uitbreiding van de voorzieningen van het park in de vorm van onder meer een smalspoorverbinding met in- en uitstaphaltes. In de conclusies van het rapport is vermeld dat de aanleg van de smalspoorverbinding naar verwachting significant negatieve effecten zal hebben op kwalificerend oud eikenbos en op de soort vliegend hert. Voor het overige zijn volgens het rapport geen

significant negatieve effecten te verwachten. Mede naar aanleiding van de conclusies van Arcadis heeft Koningin Juliana Toren B.V. afgezien van de wens om een smalspoorverbinding te realiseren. Het plan zoals dit is vastgesteld bij het thans bestreden besluit, voorziet dan ook niet in een dergelijke verbinding.

In het rapport van Arcadis is mede aandacht besteed aan de gevolgen van het nieuwe parkeerterrein aan de J.C. Wilsaan, welk terrein volgens de plannen die destijds voorlagen een grotere oppervlakte besloeg dan thans is voorzien. Gelet daarop en in aanmerking genomen dat het thans vastgestelde plan volgens de raad afgezien van dit parkeerterrein en het picknickbos een conserverend karakter draagt, heeft de raad het specifieke onderzoek op het gebied van natuurwaarden dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, beperkt tot het picknickbos. Dit onderzoek is neergelegd in het rapport "Natuurtoets Picknickbos Koningin Julianatoren, Apeldoorn" van het bureau Bro van 30 maart 2014. In dat rapport is geconcludeerd dat de voorziene ontwikkeling van het picknickbos niet kan worden beschouwd als een significante aantasting van de kernkwaliteiten en omgevingscondities ter plaatse. In dat verband is van betekenis geacht dat in dit bos geen gebouwen mogelijk worden gemaakt en dat in dit deel van het pretpark hooguit kleinschalige speeltoestellen en verhardingen worden voorzien. Voorts blijft het boomrijke karakter behouden, aldus het rapport.

5.5. In hetgeen de stichting heeft betoogd kan op zichzelf geen aanleiding worden gevonden om te twifelen aan de juistheid van de conclusie in het rapport van Bro dat van de voorziene ontwikkeling van het picknickbos geen significante negatieve gevolgen zijn te verwachten voor het gebied Veluwe. Voorts heeft de stichting ter zitting te kennen gegeven dat zij geen overwegende bezwaren heeft tegen de voorziene ontwikkeling van het terrein aan de J.C. Wilsaan. In rechtsoverweging 4.4 is vermeld dat de raad er evenwel niet zonder meer van mocht uitgaan dat in het thans vastgestelde plan alleen voor het parkeerterrein aan de J.C. Wilsaan en het picknickbos is voorzien in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Die conclusie is mede van belang bij het beantwoorden van de vraag of de raad voldoende heeft onderzocht of het noodzakelijk is een passende beoordeling en, in verband daarmee, een MER op te stellen. Voor zover het gaat om andere delen van het plangebied dan het picknickbos en het parkeerterrein aan de J.C. Wilsaan, is in dit opzicht niet relevant of voor de bestaande voorzieningen ook omgevingsvergunningen voor het bouwen golden in gevallen waarin een dergelijke vergunning is vereist. Dergelijke vergunningen hadden in de periode tussen 1 juli 2013 en het moment waarop het bestreden besluit is genomen, bij gebreke van een geldend bestemmingsplan en gezien hetgeen terzake is bepaald in de Bouwverordening van de gemeente Apeldoorn immers niet om ruimtelijk relevante redenen kunnen worden geweigerd indien deze zouden zijn aangevraagd. Evenmin is van belang of werd voldaan aan de eisen van de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor het oordeel dat het al dan niet voldoen aan die eisen in dit opzicht niet bepalend kan zijn, verwijst de Afdeling mede naar haar uitspraak van 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1515](#). De omstandigheid dat het verstrekte overzicht geen inzicht geeft in de beantwoording van de desbetreffende vragen, draagt derhalve niet bij aan de conclusie dat het besluit van de raad in rechte geen stand kan houden. Dat neemt niet weg dat de raad zich er, zoals hiervoor is vermeld, niet voldoende van heeft vergewist of zich significante gevolgen zullen voordoen van de ontwikkelingen die in het plan mogelijk worden gemaakt. Hierbij is betrokken dat het onderzoek van Arcadis op het moment van het nemen van het bestreden besluit al zeven jaar oud was. Gelet op het voorgaande valt niet uit te sluiten dat er een verplichting bestond om op de voet van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 een passende beoordeling te maken. In dat geval zou op de voet van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer ook een MER moeten worden gemaakt. Ook in dit opzicht is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog van de stichting slaagt.

5.6. Artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt als volgt:

"Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

Aan 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, is uitvoering gegeven door het Besluit milieueffectrapportage. De procedure is wat het bepaalde onder b aangaat beschreven in de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer.

In artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage zijn als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet de activiteiten aangewezen die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Artikel 2, vijfde lid, luidt voor zover hier van belang als volgt:

"Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

a. in zodanige gevallen en

b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben."

In de bijlage wordt onder D10, aanhef en onder e, de wijziging of uitbreiding van themaparken genoemd, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op 250.000 bezoekers of meer per jaar.

5.7. Bij de behandeling van het beroep is gebleken dat het aantal parkbezoekers per jaar ten tijde van het nemen van het bestreden besluit reeds op ongeveer 450.000 lag. Zoals in de rechtsoverwegingen 4.4 en 5.4 is vermeld, heeft de raad de verschillen tussen de bestaande en toegestane situatie en hetgeen mogelijk wordt gemaakt door het plan, niet afdoende onderzocht. De Afdeling acht het echter hoe dan ook niet aannemelijk dat het jaarlijks aantal bezoekers van het pretpark door hetgeen het plan mogelijk maakt met 250.000 of meer zal stijgen. Daarbij is in aanmerking genomen dat het picknickbos, gelet op de voorziene aard en inrichting daarvan, geen grote publiekstrekkers zal kennen. Ook anderszins is niet voorzien in de komst van dergelijke publiekstrekkers. Ter zitting is van de kant van Koningin Juliana Toren B.V. toegelicht dat zij ook geen (grote) uitbreiding van het bezoekersaantal nastreeft. Het voorgaande betekent dat de raad in zoverre niet was gehouden een m.e.r.-beoordelingsprocedure uit te voeren. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd, kan evenmin grond worden gevonden voor de conclusie dat de raad daartoe ingevolge artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit milieueffectrapportage wel was gehouden. Indien uit nader door de raad te verrichten onderzoek zou blijken dat geen passende beoordeling behoeft te worden gemaakt als thans vermeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en er dus ook geen MER behoeft te worden opgesteld op de voet van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer zoals dat nu luidt, bestaat evenmin de noodzaak voor het opstellen van een MER op grond van de hier besproken bepalingen.

Het betoog van de stichting faalt.

Beperking Natura 2000-gebied/ecologische hoofdstructuur

6. De stichting heeft betoogd dat het plan er op oneigenlijke wijze in voorziet om het Natura 2000-gebied "Veluwe" feitelijk te verkleinen en om het areaal van de ecologische hoofdstructuur, thans Gelders Natuur Netwerk geheten, feitelijk te verminderen.

6.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het grootste deel van het plangebied niet tot het Natura 2000-gebied behoort en dat het Natura 2000-gebied ook geen significante negatieve effecten van het plan zal ondergaan. Dit laatste geldt volgens de raad ook voor de ecologische hoofdstructuur.

6.2. De aanwijzing van het gebied "Veluwe" als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrictlijn is neergelegd in een besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 11 juni 2014. In dat besluit heeft de staatssecretaris tevens het besluit van 24 maart 2000 tot aanwijzing van het gebied "Veluwe" als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn gewijzigd. In het hierna volgende wordt de strekking van dat besluit weergegeven als het aanwijzen van het gebied "Veluwe" als Natura 2000-gebied.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het besluit maken de daarbij behorende nota van toelichting en kaart hiervan integraal deel uit.

In paragraaf 3.4 van de nota van toelichting is vermeld dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is weergegeven op de bij het besluit behorende kaart. Waar de kaart en de nota van toelichting, bijvoorbeeld om kaart-technische redenen, niet overeenkomen, is de tekst in paragraaf 3.4 doorslaggevend. Paragraaf 3.4 bevat een algemene exclaveringsformule. Deze houdt in dat bestaande bebouwing, erven, tuinen, verhardingen en hoofdspoorwegen geen deel uitmaken van het aangewezen gebied. Onder bebouwing worden zowel gebouwen als bouwwerken, geen gebouwen zijnde, verstaan. Als voorbeelden van verharding worden wegen, pleinen, parkeervoorzieningen, erfverhardingen en steenglooiingen genoemd.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het grootste deel van het plangebied geen deel uitmaakt van het aangewezen Natura 2000-gebied.

Het bestreden besluit brengt in formele zin in ieder geval geen wijziging in de begrenzing van het Natura 2000-gebied. Verder kan de enkele omstandigheid dat de gemeente met Koningin Juliana Toren B.V. heeft afgesproken dat compensatie wordt geboden voor het verlies aan bosareaal, geen grond vormen voor de conclusie dat het Natura 2000-gebied ondanks het vorenstaande geacht moet worden feitelijk te zijn verkleind door het plan.

Bij de beoordeling of bepaalde ontwikkelingen in het plangebied kunnen worden toegestaan, diende de raad echter ongeacht het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre, het plangebied deel uitmaakt van het Natura 2000-gebied, rekening te houden met het feit dat het pretpark door Natura 2000-gebied is omgeven. Zoals hiervoor is vermeld, zijn over de effecten die het in werking zijn van het pretpark in dit opzicht kan hebben zowel in 2009 als in 2014 onderzoeksrapporten uitgebracht. Die rapporten kunnen echter niet de conclusie schragen dat van het park als geheel geen significante negatieve gevolgen zijn te verwachten voor het gebied Veluwe. In het licht daarvan heeft de raad onvoldoende onderzocht of en zo ja, in hoeverre, het plan versturende effecten heeft op het Natura 2000-gebied "Veluwe".

6.4. Op 17 oktober 2014 is de Omgevingsverordening Gelderland in werking getreden. In artikel 8.2.1, eerste lid, van die verordening is het tijdstip waarop een bestemmingsplan in elk geval in overeenstemming met de verordening moet zijn vastgesteld, gesteld op de eerste dag nadat twee jaar na inwerkingtreding van deze verordening zijn verstreken.

De raad heeft, gelet op deze bepaling en in aanmerking genomen dat het ontwerpbesluit vóór het in werking treden van de Omgevingsverordening Gelderland ter inzage is gelegd, het besluit vastgesteld overeenkomstig het recht zoals dat vóór 17 oktober 2014 gold. Dit is niet in strijd met het recht.

Het vorenstaande betekent dat de toepasselijke regelgeving niet wordt gevormd door artikel 2.7.1.1 van de Omgevingsverordening Gelderland maar door artikel 19 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland, die aan de omgevingsverordening is voorafgegaan.

In artikel 19, eerste lid, is bepaald dat in een bestemmingsplan in een gebied gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur geen bestemmingen worden toegestaan waardoor de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied zoals aangegeven in de streekplanuitwerking "Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse ecologische hoofdstructuur", significant worden aangetast.

6.5. Het bestreden besluit brengt in formele zin geen wijziging in de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur, thans Gelders Natuur Netwerk geheten. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich gelet op het verrichte onderzoek zoals dat hiervoor is beschreven, echter niet zonder meer op het standpunt mocht stellen dat de kernkwaliteiten van het desbetreffende gebied niet significant worden aangetast. Voor de motivering daarvan wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is vermeld ten aanzien van de mogelijkheid van significante negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied Veluwe. In verband met het voorgaande moet ook in dit opzicht worden geoordeeld dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

6.6. De betogen slagen.

Conclusie

7. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

7.1. De raad heeft ter zitting verzocht om een bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a van de Awb toe te passen ingeval de Afdeling een gebrek in het bestreden besluit zou constateren. De Afdeling ziet echter geen aanleiding om daarvoor in dit geval te kiezen. Daarbij neemt zij in aanmerking dat niet op voorhand valt uit te sluiten dat alsnog een passende beoordeling en, in verband daarmee, een MER moet worden gemaakt. Nu de periode nodig voor herstel van de geconstateerde zorgvuldigheidsgebreken ongewis is, is het toepassen van een bestuurlijke lus reeds daarom niet aangewezen.

7.2. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

7.3. Met het oog op toekomstige besluitvorming door de raad wijst de Afdeling er nog op dat de zinsnede "mits de aard van het gebied als overgangszone tussen het park, bestaande uit gebouwen en gemotoriseerde attracties, en het bos behouden blijft" zoals die op twee plaatsen voorkomt in artikel 3, lid 3.2, van de planregels, het toepassingsbereik van de bepaling afhankelijk maakt van een nadere afweging. Daardoor is de bepaling in strijd met het algemene beginsel van rechtszekerheid. Derhalve wordt de raad in overweging gegeven om deze bepaling in een toekomstig bestemmingsplan zodanig te herformuleren dat die strijd wordt opgeheven.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 31 maart 2016 waarbij het bestemmingsplan "Koningin Juliana Toren en parkeerterrein" is vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat deze uitspraak wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij de Stichting Werkgroep voor Milieuzorg Apeldoorn in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Apeldoorn aan de Stichting Werkgroep voor Milieuzorg Apeldoorn het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Van Ettehoven w.g. Sparreboom
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2017

195.