

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1150
Datum uitspraak	20 april 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 29 januari 2020 heeft de raad van de gemeente Venlo het bestemmingsplan "Parc Zaarderheiken" vastgesteld. Het plan maakt onder meer een 18-holes golfbaan met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Aan de gronden waarop de golfbaan is voorzien, is de bestemming "Recreatie - Natuur - golfbaan" toegekend. Deze gronden hebben een oppervlakte van ongeveer 75 ha, waarvan ongeveer 24 ha is bestemd voor intensieve functies van de golfbaan, zoals holes, driving range, parkeren en een clubhuis. De overige gronden met deze bestemming worden ingericht als nieuwe natuur en landschap. Het plangebied heeft een omvang van ongeveer 270 ha. Naast de gronden die zijn bestemd voor de golfbaan is een oppervlakte van ongeveer 150 ha bestemd als "Natuur". De gronden met deze bestemming worden eveneens ingericht als nieuwe natuur en landschap. Verder voorziet het plan in enkele andere functies.</p>

Volledige tekst

202002366/1/R2.

Datum uitspraak: 20 april 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg, gevestigd te Maastricht (hierna: NML), en anderen,
 2. Coöperatie De Peelse Golf U.A., gevestigd te Sevenum, gemeente Horst aan de Maas, appellanten,
- en

1. de raad van de gemeente Venlo,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Venlo,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Parc Zaarderheiken" vastgesteld.

Bj besluit van 10 februari 2020 heeft het college ter realisatie van het plan een omgevingsvergunning verleend voor het uitvoeren van werkzaamheden en het (doen) vellen van houtopstanden.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen het besluit van 29 januari 2020 hebben NML en anderen en De Peelse Golf beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Windpark Greenport Venlo B.V. en Stichting Heyerhoven hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

NML en anderen, De Peelse Golf, B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo en Windpark Greenport Venlo B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2022, waar NML en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en drs. J.P.M. Houba, rechtsbijstandverlener te Venray, De Peelse Golf, vertegenwoordigd door drs. J.P.M. Houba, voornoemd, bijgestaan door [gemachtigde], voornoemd, de raad en het college, beide vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken en drs. C.E.J.M. Sprang-Cellissen, zijn verschenen.

Verder zijn ter zitting B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. Hofman, advocaat te 's-Hertogenbosch, bijgestaan door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], en Windpark Greenport Venlo B.V., vertegenwoordigd door mr. R.A. Jager en mr. E.M.N. Noordover, advocaten te Amsterdam, bijgestaan door [gemachtigde E], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt onder meer een 18-holes golfbaan met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Aan de gronden waarop de golfbaan is voorzien, is de bestemming "Recreatie - Natuur - golfbaan" toegekend. Deze gronden hebben een oppervlakte van ongeveer 75 ha, waarvan ongeveer 24 ha is bestemd voor intensieve functies van de golfbaan, zoals holes, driving range, parkeren en een clubhuis. De overige gronden met deze bestemming worden ingericht als nieuwe natuur en landschap.

Het plangebied heeft een omvang van ongeveer 270 ha. Naast de gronden die zijn bestemd voor de golfbaan is een oppervlakte van ongeveer 150 ha bestemd als "Natuur". De gronden met deze bestemming worden eveneens ingericht als nieuwe natuur en landschap. Verder voorziet het plan in enkele andere functies.

Het plangebied ligt tussen de kernen van Maasbree, Sevenum, Horst en Venlo. Het plangebied maakt deel uit van het gebied dat bekend staat als het werklandschap Greenport Venlo. Het plangebied grenst aan de deelgebieden Brightlands Campus Greenport Venlo aan de oostzijde en Trade Port Noord en Trade Port West aan de westzijde. De zuidgrens wordt gevormd door de rijksweg A67 en een spoorlijn. Het plangebied wordt in het noorden doorkruist door de provinciale weg N295.

NML en anderen vrezen dat realisering van het plan onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de dassenpopulatie ter plaatse, met name doordat het belangrijkste deel van het foerageergebied van deze populatie door het plan zal verdwijnen.

De Peelse Golf is exploitant van een golfbaan aan de Maasduinweg 1 in Evertsoord, gelegen op een afstand van ongeveer 8 km van het plangebied. De Peelse Golf stelt onder meer dat er geen behoefte is aan de voorgenomen ontwikkeling.

Toetsingskader

2. 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.

Het beroep van NML en anderen

Privaatrechtelijke belemmering

3. NML en anderen voeren in hun nadere stuk aan dat tussen exploitant Stichting Heyerhoven en een derde een pachtovereenkomst is gesloten ten behoeve van het gebruik van gronden in het plangebied voor de begrazing van vee. NML en anderen stellen dat de rechtbank in een privaatrechtelijke procedure al heeft geoordeeld dat sprake is van reguliere pacht voor onbepaalde tijd. Door deze pachtovereenkomst is volgens hen sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering die aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

3.1. Op grond van artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw), gelezen in samenhang met onderdeel A7 van bijlage II van die wet, is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw, waaronder artikel 1.6a, van toepassing. Op grond van artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

3.2. Bij de bekendmaking van het plan heeft de raad gewezen op de toepasselijkheid van de Chw, met de vermelding dat dit betekent dat na afloop van de beroepstermijn de beroepsgronden niet meer kunnen worden aangevuld. De Afdeling stelt vast dat de beroepsgrond die ziet op de privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen exploitant Stichting Heyerhoven en een derde niet is opgenomen in het beroepschrift, maar in nadere stukken die op 17 januari 2022 na afloop van de beroepstermijn zijn ingediend. Dat is ter zitting ook door NML en anderen erkend. De enkele opmerking in het beroepschrift dat de ontwikkeling in strijd is met een goede ruimtelijke ordening is naar het oordeel van de Afdeling te algemeen om daaruit te kunnen afleiden dat een privaatrechtelijke belemmering aan de

uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De Afdeling overweegt dat deze nieuwe beroepsgrond, gelet op het bepaalde in artikel 1.6a van de Chw, niet bij de beoordeling kan worden betrokken.

De dassenpopulatie

4. NML en anderen stellen dat de realisering van het plan voor de golfbaan onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de al sterk geïsoleerd levende dassenpopulatie ter plaatse. Zij stellen dat de dassenpopulatie en de gunstige staat van instandhouding van hun natuurlijke verspreidingsgebied zodanig worden bedreigd in hun voortbestaan dat deze zal verdwijnen. Daarmee is het plan in strijd met artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb), waardoor het plan niet uitvoerbaar is. Volgens NML en anderen heeft de raad het plan niet kunnen baseren op de onderzoeken van Bureau Meervelt naar de dassenpopulatie, omdat die onderzoeken op belangrijke punten tekortschieten. De in het plan getroffen inrichtingsmaatregelen die op de onderzoeken van Meervelt zijn gebaseerd, zijn volgens NML en anderen dan ook niet toereikend.

NML en anderen voeren in dit verband aan dat in het onderzoek slechts een klein deel van de aanwezige dassenburchten in kaart is gebracht en niet het grote aantal oude dassenburchten in en rondom het plangebied die niet langer bewoond worden. Bovendien is een bestaande dassenburcht aan de Heierhoevenweg nabij het plangebied niet in het onderzoek betrokken. Daarmee is de dassenpopulatie in en rondom het plangebied verkeerd ingeschat en is niet onderkend dat in het gebied nog maar een kleine en geïsoleerde dassenpopulatie resteert. De ontwikkelingen in het verleden die hebben geleid tot afname van het foerageergebied, onder meer doordat verbindingroutes worden geblokkeerd en de komst van een floriade en als gevolg daarvan de verkleining van de dassenpopulatie, zijn ten onrechte niet in kaart gebracht. Ook is niet onderkend dat door al bestaande territoria van andere dassen en de bestaande infrastructuur de dassen niet naar andere foerageergebieden kunnen uitwijken.

Ook is geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten van het verlies van foerageergebied door toekomstige ontwikkelingen rondom het plangebied, waaronder de ontwikkeling van een industrieterrein tussen de Heierkerkweg en de N295. Als gevolg hiervan wordt het foerageergebied verder verkleind en wordt de noordoostelijke migratieroute geblokkeerd. Ook een migratieroute aan de zuidzijde van het plangebied is vanwege vele obstakels onmogelijk te gebruiken voor foerageertochten. Verder zal de komst van twee windturbines ten zuiden van het plangebied leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor omwonenden, fauna en de toekomstige gebruikers van het plangebied, zoals recreanten en golfers. Met deze gevolgen is ten onrechte geen rekening gehouden.

NML en anderen stellen verder dat door de nieuw aan te leggen golfbanen het bodemleven onaanvaardbare schade wordt toegebracht en de meeste weilanden en akkers verloren gaan. Dit vormt een belangrijk onderdeel van het bestaande foerageergebied van de dassen. Er wordt weliswaar nieuwe natuur aangelegd, maar het duurt jaren voordat de toegebrachte schade aan het bodemleven is hersteld en voedselrijk gebied ontstaat, wat ten koste gaat van het foerageergebied op de korte termijn. De nieuwe natuur mocht volgens NML en anderen dus niet als compensatie worden meegerekend.

Ook gaat een groot deel van het primaire foerageergebied verloren. Dit wordt ten onrechte gecompenseerd met gronden buiten het plangebied die al zijn gebruikt als compensatie voor de komst van windturbines. Omdat compensatie niet mogelijk is en het leefgebied van de dassen en de populatie verloren gaan, gaat ook de functionaliteit van het nu nog in gebruik zijnde foerageergebied verloren.

Verder is volgens NML en anderen geen rekening gehouden met het gebruik van bestrijdingsmiddelen op de golfbanen. Door wind en regen komen deze giftige stoffen in de omliggende natuur en daarmee ook in de voedselketen van de das terecht.

4.1. In de Wnb zijn regels gesteld ter bescherming van diersoorten. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De Afdeling zal de door NML en anderen aangevoerde argumenten in dat kader behandelen.

4.2. In het rapport "Quickscan natuur Parc Zaarderheiken 2018" van 17 april 2018, opgesteld door Bureau Meervelt in opdracht van de initiatiefnemer, is verslag gedaan van onderzoek naar de in het plangebied voorkomende diersoorten. De quickscan is als bijlage 4 bij de plantoelichting gevoegd. In de quickscan staat dat in het plangebied twee burchtlocaties voor dassen voorkomen en dat een groot deel van het plangebied deel uitmaakt van het leefgebied van de dassen. Geconcludeerd wordt dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de voorgenomen ontwikkeling een negatief effect heeft op een aantal beschermde diersoorten, waaronder de das. Het wordt nodig geacht om nader onderzoek te verrichten waarbij aandacht wordt besteed aan het behoud van het leefgebied van de dassenpopulatie. In eerste instantie met het oog op het versterken van het leefgebied en de migratieroutes. In tweede instantie met het oog op mogelijke aantastingen van leefgebied en migratieroutes, waarbij overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb voorkomen moet worden.

Het rapport "Dassenplan Parc Zaarderheiken" van 21 oktober 2019, opgesteld door Bureau Meervelt in opdracht van de initiatiefnemer, is als bijlage 17 bij de plantoelichting gevoegd. In het dassenplan zijn de resultaten neergelegd van onderzoek in het plangebied en de ten oosten daarvan gelegen boskern die volgens het dassenplan tot het leefgebied van de dassenpopulatie behoren. In het dassenplan is beschreven dat de activiteiten die van wezenlijke invloed zijn op de rust in het gebied geconcentreerd plaatsvinden rond het natuurpaviljoen en de huidige Annahoeve, waar een clubhuis wordt gerealiseerd ten behoeve van de golfclub. In dat clubhuis wordt een restaurant gevestigd dat tot 's avonds laat geopend is. Sterk toenemende verkeersbewegingen vinden plaats tussen de Greenportlaan en het clubhuis en langs de bosrand. Het nu aanwezige zandpad wordt een fietspad. Parallel daaraan wordt een weg aangelegd met parkeerplaatsen. Nabij het toekomstige clubhuis is een dassenpijp aangetroffen. De conclusie van het dassenplan is dat niet kan worden uitgesloten dat het leefgebied van de das als gevolg van de activiteiten bij de Annahoeve wordt verstoord en dat daarvoor een ontheffing op grond van de Wnb moet worden aangevraagd. Door het nemen van maatregelen kunnen optredende negatieve effecten gemitigeerd worden. Volgens het dassenplan is er reëel zicht op het verkrijgen van een ontheffing. De overige ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied, zoals de kap van bomen en de aanleg van golfbanen, en recreatieve activiteiten waaronder golfen op de golfbaan worden niet gezien als knelpunt, mits een minimum aantal maatregelen wordt getroffen om de functionaliteit van het leefgebied in zijn geheel te borgen.

4.3. Wat betreft de wijze waarop de dassenburchten in en rondom het plangebied in kaart zijn gebracht, overweegt de Afdeling als volgt.

In het dassenplan staat dat tijdens veldbezoeken op drie plaatsen in het plangebied burchtlocaties werden aangetroffen. Een burchtlocatie wordt als zodanig beschouwd als er twee of meer recent in gebruik zijnde pijpen met verse uitworpen bij de burcht aanwezig zijn. Ook ten noordoosten van het plangebied is een burchtlocatie aangetroffen. Volgens het dassenplan functioneren de vier aangetroffen burchten zelfstandig en dient er voor minimaal drie dassenfamilies in het plangebied voldoende voedselaanbod en rust te bestaan. Gezien de verspreiding van de aangetroffen burchten, pijpen en sporen kan er volgens het dassenplan van uit worden gegaan dat het gehele plangebied deel uitmaakt van het leefgebied van de das. Ook gronden buiten het plangebied maken deel uit van het leefgebied van de das. De das maakt volgens het dassenplan gebruik van tunnels, onderdoorgangen en een ecoduct. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de burchtlocatie aan de Heierhoevenweg weliswaar tijdens het veldbezoek is gemist, maar dat deze locatie behoort tot het gebied dat in het dassenplan is aangemerkt als leefgebied van de das en dat, ongeacht hoeveel burchten er zijn, er altijd voldoende leef- en foerageergebied voor de das aanwezig is. De omstandigheid dat een enkele bestaande dassenburcht niet in de onderzoeken is genoemd, wat daar ook van zij, doet er naar het oordeel van de Afdeling niet aan af dat in het dassenplan de effecten van de ontwikkelingen waarin het plan voorziet op het leef- en foerageergebied van de das voldoende in kaart zijn gebracht en betekent niet dat de raad daarom niet van het dassenplan kon uitgaan. Bovendien zal de omvang van het foerageergebied per saldo toenemen vanwege de bestemming "Natuur", een deel van de bestemming "Recreatie - Natuur - golfbaan" en de gebiedsaanduidingen "overige zone - dassen" en omdat in de artikelen 5.4.2, onder b, en 6.3.2, onder b, van de planregels maatregelen zijn voorgeschreven die erop zijn gericht de dassenpopulatie te behouden. Het standpunt van de raad dat het aanmerken van de locatie Heierhoevenweg als bestaande burcht in het dassenplan niet had geleid tot een andere conclusie of tot het treffen van andere maatregelen, acht de Afdeling daarom op voorhand niet onredelijk.

4.4. Over het aantasten van de bestaande infrastructuur van het leefgebied en het uitwijken naar andere foerageergebieden, overweegt de Afdeling dat in het dassenplan is ingegaan op de bestaande infrastructuur van het leefgebied van de das. Volgens het dassenplan blijkt uit verschillende onderzoeken dat op diverse plekken in en rondom het plangebied, waaronder bij ecoducten en faunapassages, sporen zijn aangetroffen van de das. Dit kan volgens het dassenplan duiden op een route naar omliggende foerageergebieden, routes van en naar bijburchten of bewegingen van individuele dassen. Er wordt gewezen op de ingrijpende transformatie van het gebied naar een zogenoemd werklandschap. De functie van het gebied als uitloopgebied voor de das wordt volgens het dassenplan gewaarborgd door het aanleggen van groene verbindingzones door het werklandschap heen en diverse groene passages bij de Greenportlane.

Ten aanzien van de vereiste kwaliteit van het foerageergebied van de das, staat in het dassenplan dat dassen leven in gebieden met verschillende biotooptypen. Vaak zijn dit hoog- en laaggelegen gronden die op korte afstand van elkaar liggen. Meestal gaat het om kleinschalige akker- en weidelandschappen met voldoende bosjes, houtsingels, singels en heggen die voor beschutting en dekking zorgen. Voor de vestiging van burchten is ook een goed vergraafbare bodem nodig die het regenwater snel kan afvoeren. Dassen zijn territoriaal en leven in een clan van twee tot twaalf of meer dieren. Het aantal dieren binnen een territorium is afhankelijk van het voedselaanbod. Binnen een gebied waar dassen aanwezig zijn horen niet alle delen tot het territorium van een clan. De functionele leefomgeving van een vaste voortplantings- of rustplaats (burcht) moet volgens het dassenplan beschikken over voldoende rust en dekking op de burcht, jaarrond een voldoende en gevarieerd

voedselaanbod op bereikbare afstand van de burcht, oriëntatiemogelijkheden en schuilplekken, bijvoorbeeld in de vorm van houtsingels en hagen, en uitwisselingsmogelijkheden met nabijgelegen dassenpopulaties. Verder mag geen sprake zijn van verstoring of versnippering van het territorium door wegen, kanalen en dergelijke of verstoring door honden of recreatie, bijvoorbeeld door mountainbiken of crossmotoren. Regenwormen, vooral aanwezig in bemeste grasweiden, vormen in een groot deel van hun verspreidingsgebied het stapelvoedsel van de das. Daarnaast eten dassen dat wat voorhanden is. De das is een opportunist en past zich aan het aanbod aan. In een ideaal leefgebied kan de das het hele jaar door op korte afstand van zijn burcht voedsel vinden. Variatie aan voedsel in de leefomgeving is van groot belang. Een kaal landschap, waarin de das grote afstanden moet afleggen om voldoende voedsel te vinden, is niet ideaal. De grootte van de functionele leefomgeving wordt voornamelijk bepaald door het voedselaanbod. Bij een rijk voedselaanbod hebben dassen voldoende aan een gebied van 30 tot 150 ha. Onder minder gunstige omstandigheden is een gebied nodig van 150 tot 600 ha. Territoriumgrenzen en het gebruik van bestaande burchten kunnen door de tijd variëren afhankelijk van het voedselaanbod, aldus het dassenplan.

Verder staat in het dassenplan dat als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling 4,52 ha bos verloren gaat. Dit behoort tot het primaire foerageergebied van de das. Ter compensatie daarvan wordt als maatregel voorgeschreven om het verloren gebied voor 120 procent te compenseren. Dat betekent dat 5,42 ha nieuwe natuur moet worden aangelegd als primair foerageergebied. Dit 'compensatiebos' heeft lange tijd nodig om te voorzien in voedselaanbod. Om deze tijd te overbruggen dienen volgens het dassenplan (lijnvormige) beplantingen, (hoogstam)boomgaarden, overhoekjes en dergelijke te worden aangelegd met onder meer kersen, peren, pruimen, mispels en walnoten. Ook gaat 22 ha secundair foerageergebied (akkers en ruigten) verloren. Als maatregel wordt voorgeschreven dit te compenseren door het aanleggen van primair foerageergebied in de vorm van (bemeste) graslanden met een oppervlakte van tenminste 50 procent, dus 11 ha. Aan het primair foerageergebied is de bestemming "Natuur" toegekend. Er resteert 62 ha aan secundair foerageergebied. Dit dient te worden behouden of - naar rato van het deel dat verloren gaat - gecompenseerd te worden. Aan deze gronden is de bestemming "Recreatie-Natuur-Golfbaan" en de gebiedsaanduiding "overige zone - dassen" toegekend en zijn geen intensieve functies van de golfbaan toegestaan. Deze gronden moeten beschikbaar blijven als secundair foerageergebied voor de das. Op deze gronden ontstaat volgens het dassenplan een jaarrond voedselaanbod door de toename van biodiversiteit en de oppervlakte vormt daardoor minimaal secundair foerageergebied, maar deels ook primair foerageergebied omdat - in tegenstelling tot de voorheen geldende agrarische functie - het nieuwe foerageergebied jaarrond in voedsel voorziet. Verder worden enkele aanvullende maatregelen aanbevolen die zorgen voor dekking, het tegengaan van verkeersslachtoffers rond de Annahoeve, het tegengaan van verstoring van de burcht in de bosjes bij de Annahoeve en het behoud van rust rond de burchten. De te nemen maatregelen zijn gericht op het behoud van de aanwezige dassenpopulatie en verbetering van dit foerageergebied. Deze maatregelen zijn opgenomen in het als bijlage 2 bij de planregels gevoegde inrichtingsplan.

De Afdeling acht van belang dat in het dassenplan het gehele plangebied is aangemerkt als foerageergebied voor de das. Uit het plan volgt dat het foerageergebied in oppervlakte zal toenemen door middel van de bestemmingen "Natuur" en "Recreatie - Natuur - golfbaan" en de gebiedsaanduiding "overige zone - dassen". Het verlies van 4,52 ha aan primair foerageergebied wordt gecompenseerd door het aanleggen van 5,42 ha nieuwe natuur als primair foerageergebied. Dit wordt mogelijk gemaakt door het toekennen van de bestemmingen "Natuur" en "Recreatie - Natuur - Golfbaan" aan de betreffende gronden. De

stelling dat het verlies aan foerageergebied wordt gecompenseerd met gronden buiten het plangebied is dus onjuist. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden moet verder op grond van artikel 5.4.2, onder b, en 6.3.2, onder b, van de planregels het ecologisch werkprotocol als opgenomen in bijlage 3 bij de planregels worden nageleefd. De Afdeling ziet in wat NML en anderen hebben aangevoerd geen concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat door het plan foerageergebied definitief verloren gaat of onvoldoende gecompenseerd wordt.

4.5. Wat betreft het gebruik van gewasbestrijdingsmiddelen, overweegt de Afdeling dat door de raad is toegelicht dat dit gebruik sterk wordt gereduceerd door het wijzigen van een agrarische bestemming naar een bestemming voor natuur en de golfbaan.

In wat is aangevoerd over de ontwikkelingen die in het verleden hebben geleid tot afname van het foerageergebied en toekomstige ontwikkelingen rondom het plangebied, zoals de ontwikkeling van het nabij gelegen industrieterrein, de floriade en de komst van windturbines, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet mocht baseren op de conclusie in het dassenplan dat het leef- en foerageergebied voor de das door het plan niet zal worden aangetast.

Ook ziet de Afdeling in hetgeen NML en anderen hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het dassenplan, de begrijpelijkheid van de in het dassenplan gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop. Gelet hierop heeft de raad bij de vaststelling van het plan op het dassenplan mogen afaan.

4.6. Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat de raad zich op basis van de bevindingen en conclusies van de hiervoor besproken onderzoeken over de uit te voeren werkzaamheden in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Overigens wordt dit standpunt bevestigd doordat gedeputeerde staten van de provincie Limburg op 14 mei 2020 een ontheffing hebben verleend voor de voorgenomen ontwikkeling. De ontheffing bevat een zogeheten positieve afwijzing, ofwel een impliciete verklaring dat behalve voor de activiteiten rond de Annahoeve geen sprake is van activiteiten waarvoor verdere ontheffing nodig zou zijn.

Het betoog faalt.

Alternatieven

5. NML en anderen betogen dat niet is onderzocht of de voorgenomen ontwikkeling op een andere locatie kan worden gerealiseerd. Dit had volgens hen voor de hand gelegen, omdat foerageergebied van de das verloren gaat als gevolg van het plan.

5.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

In de plantoelichting staat dat de voorgenomen ontwikkeling deel uitmaakt van het ontwikkelingsproject "Klavertje 4". Beoogd wordt een werklandschap te creëren in het gebied tussen de kernen Maasbree, Sevenum Horst en Venlo. Bij de vormgeving van het werklandschap wordt de bestaande groene omgeving dusdanig van belang geacht dat dit een leidend ontwerpprincipes is bij de uitwerking van stedenbouwkundige plannen. De hoofddoelstelling van het project is het versterken van de kerngebieden en deze met elkaar

verbinden. De voorgenomen ontwikkeling met betrekking tot het deelgebied Parc Zaarderheiken is hierin een belangrijke schakel. Parc Zaarderheiken wordt ontwikkeld als natuur- en recreatielandschap, dat een natuurlijke verbinding zal vormen tussen Trade Port Noord en de Brightlands Campus Greenport Venlo, aldus de plantoelichting. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de golfbaan zal dienen als economische drager om de natuurontwikkeling te realiseren. Gelet op de gegeven toelichting en de samenhang van de voorgenomen ontwikkeling met andere ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied, is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid voor het plangebied als locatie voor de golfbaan en de ontwikkeling van nieuwe natuur heeft kunnen kiezen. Overigens hebben NML en anderen geen alternatieven aangedragen.

Het betoog faalt.

Het beroep van De Peelse Golf

Uitvoerbaarheid

6. De Peelse Golf betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is. Zij voert aan dat er geen behoefte is aan een 18-holes golfbaan in deze regio. Het onderzoek dat de raad in dit verband heeft laten opstellen door de Stec Groep, bevat volgens De Peelse Golf diverse gebreken. De in dat onderzoek genoemde aannames en verwachtingen zijn niet realistisch en niet gemotiveerd. Er wordt ten onrechte uitgegaan van een verwachte additionele vraag van circa 50.000 golfrondes. Daarbij is ten onrechte de landelijke trend gevolgd. In de landelijke cijfers is er geen rekening mee gehouden dat in de regio sprake is van een krimpende markt en een afname van belangstelling vanuit het bedrijfsleven. Er is ook ten onrechte aangenomen dat er vraag bestaat van Duitse golfspelers. Verder heeft De Peelse Golf ter zitting gesteld dat de Stec Groep niet bekend is in de golfwereld en daarom niet deskundig genoeg is om de marktvoorraag naar een nieuwe golfbaan te kunnen beoordelen.

Daarnaast voert De Peelse Golf aan dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is onderbouwd. Zij stelt in dit verband dat de initiatiefnemer geconfronteerd zal worden met aanzienlijke kosten en dat slechts de exploitatie van de beoogde golfbaan de kostendrager zal zijn. De financiële stukken op grond waarvan kan worden beoordeeld of het plan uitvoerbaar is, zijn ten onrechte niet verstrekt.

6.1. Wat betreft de stelling dat de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling niet deugdelijk is onderbouwd, overweegt de Afdeling als volgt.

De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling beoordeelt de bestuursrechter, in aanmerking genomen deze onderbouwing, of de mogelijk gemaakte ontwikkeling zodanig is, dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt.

6.2. In de plantoelichting staat dat door de Stec Groep in opdracht van B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo marktonderzoek is gedaan om de haalbaarheid van het plan te onderzoeken. Het verslag daarvan is neergelegd in het rapport "Marktonderzoek golf Parc Zaarderheiken" van 29 augustus 2019. De conclusie van het marktonderzoek is dat er zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht behoefte is aan de in het plan voorziene ontwikkeling. Op basis van drie verschillende vraagtypen wordt tot en met 2029 een additionele vraag naar circa 50.000 golfrondes per jaar verwacht. Daarbij wordt uitgegaan van groei van het aantal golfers in Noord-Limburg en een groei van het aantal golfers in Duitsland. Door de focus van de

golfbaan op het bedrijfsleven zal het aandeel traditionele clubleden lager liggen, maar het aandeel bedrijfsgolfers hoger. Ook zal hierdoor met een beperkt aantal golfbanen worden geconcurrereerd en wordt ingespeeld op een latente behoefte. Het Golf Parc Zaarderheiken wordt gezien als een kwalitatieve toevoeging op het regionaal recreatief aanbod en regionaal golfaanbod in het bijzonder door verschillende onderscheidende kenmerken, zoals de ligging naast bedrijventerreinen, een businessclub en ondergeschikte vergaderfaciliteiten. In de "Oplegnotitie Marktonderzoek Parc Zaarderheiken en reactie beroepschrift" van 22 december 2021, opgesteld door Stec Groep, is bevestigd dat zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht behoefte bestaat aan een nieuwe golfbaan en dat deze behoefte sinds 2019 groter is geworden vanwege de coronapandemie.

6.3. De enkele omstandigheid dat Stec Groep, naar gesteld, niet bekend is in de golfwereld, is naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de onderzoeken of de zorgvuldigheid van de totstandkoming daarvan.

In wat De Peelse Golf heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het marktonderzoek zodanige gebreken bevat dat de raad dit onderzoek niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Ook de enkele stelling dat de aannames en verwachtingen in het onderzoek niet realistisch zijn, geeft geen aanleiding om de conclusies van het marktonderzoek in twijfel te trekken. De verwachte groeiprognoses zijn niet alleen gebaseerd op het aantal golfers uit Duitsland, maar ook op de verwachte landelijke groei van het aantal golfspelers. In het marktonderzoek zijn de landelijke trends, ontwikkelingen en groeiprognoses doorgerekend naar de regionale situatie in Noord-Limburg. Ter zitting heeft een deskundige van de Stec Groep voldoende toegelicht dat en waarom ook in dit geval de landelijke trends gevolgd kunnen worden. De Peelse Golf heeft haar stelling dat het marktonderzoek regionaal had moeten worden verricht onvoldoende onderbouwd. De Afdeling ziet geen grond om eraan te twijfelen dat aan de in het plan voorziene golfbaan een kwalitatieve behoefte bestaat. Overigens wordt dit standpunt bevestigd door de oplegnotitie die na de vaststelling van het plan is opgesteld.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat behoefte zal bestaan aan de door het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling in de vorm van een golfbaan.

6.4. Wat betreft de onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid, overweegt de Afdeling als volgt.

Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad in redelijkheid had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen zonder meer niet uitvoerbaar is.

De Afdeling ziet in wat De Peelse Golf heeft aangevoerd geen aanleiding voor twijfel aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan. In de plantoelichting staat dat initiatiefnemer B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo eigenaar is van de gronden in het plangebied. Met de initiatiefnemer is een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie en een planschadeovereenkomst gesloten, op grond waarvan het kostenverhaal is verzekerd. De realisatie van het natuur- en recreatiegebied met daarbinnen een golfbaan wordt uitgevoerd voor rekening en risico van de initiatiefnemer. Ook staat in de plantoelichting dat de initiatiefnemer overeenkomsten heeft gesloten met de eigenaren van de overige gronden die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het plan en een overeenkomst tot uitgifte met de exploitant van de golfbaan.

6.5. De conclusie is dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

Dassenpopulatie, geluidoverlast en slagschaduw

7. De Peelse Golf betoogt dat de realisering van de golfbaan onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de dassenpopulatie ter plaatse. Verder zullen golfers onaanvaardbare hinder ervaren van geluidoverlast en slagschaduw als gevolg van de komst van windturbines in de directe nabijheid van het plangebied. Met deze gevolgen is ten onrechte geen rekening gehouden.

7.1. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

7.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

7.3. Wat betreft de gevolgen voor de dassenpopulatie beroept De Peelse Golf zich op bepalingen uit de Wnb. Voor zover De Peelse Golf betoogt dat niet op voorhand duidelijk is of het in de Wnb neergelegde soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat, overweegt de Afdeling het volgende.

De bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten strekken tot bescherming van plant- en diersoorten. Uit de overzichtsuitpraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), volgt dat in gevallen waarin een ondernemer zich beroept op bedrijfsbelangen onder omstandigheden kan worden aangenomen dat het bedrijfsbelang van deze appelland zodanig verweven is met het algemene belang dat de Wnb in zoverre beoogt te beschermen dat niet kan worden gezegd dat de rechtsnorm kennelijk niet beoogt het bedrijfsbelang van appelland te beschermen. Indien een appelland zich beroept op schending van de bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten in verband met de aanwezigheid van een beschermde soort in het plangebied, ontbreekt de hiervoor bedoelde verwevenheid, wanneer het belang van appelland is gelegen in diens bedrijfseconomische belangen, waaronder diens concurrentiebelang en het belang bij het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten, en de door deze appelland ontplooidde bedrijfsactiviteiten niet worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie binnen het plangebied.

De Peelse Golf komt op voor haar bedrijfsbelangen, gelegen in het tegengaan van omzetverlies als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling. Naar het oordeel van de Afdeling is het bedrijfsbelang van De Peelse Golf niet verweven met het belang bij bescherming van plant- en diersoorten. De bepalingen van de Wnb waarop zij zich beroept strekken dan ook niet tot bescherming van haar belang.

7.4. Wat betreft de stelling dat het plan leidt tot geluidoverlast en slagschaduw, overweegt de Afdeling dat De Peelse Golf zich beroept op aspecten van de norm van een goede ruimtelijke ordening, als neergelegd in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Deze norm strekt in zoverre tot bescherming van de belangen van omwonenden en van gebruikers van de in het

plan voorziene golfbaan en recreatiegebied. De Peelse Golf komt op voor haar bedrijfsbelang als concurrent van de in het plan voorziene golfbaan en grenst zelf niet aan de in het plan voorziene golfbaan en recreatiegebied. Gelet hierop ziet de Afdeling in dit geval niet dat de norm van een goede ruimtelijke ordening in zoverre strekt tot bescherming van het belang van De Peelse Golf.

7.5. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg staat om het besluit te vernietigen vanwege de beroepsgronden van De Peelse Golf over de dassenpopulatie, geluidoverlast en slagschaduw. De Afdeling zal deze beroepsgronden van De Peelse Golf dan ook niet inhoudelijk bespreken.

Conclusie

8. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ongegrond.

9. De raad en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 20 april 2022

429-911

BIJLAGE

Bestemmingsplan Parc Zaarderheiken

Artikel 5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de instandhouding en versterking van de aanwezige natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en abiotische waarden, met ecologisch en ruimtelijk-structurele samenhang;
- b. bos;
- c. foerageergebied en/of verbindingszone voor de das;
- d. agrarisch medegebruik, ter plaatse van de aanduiding "agrarisch";
- e. ter plaatse van de aanduiding "nutsvoorziening" een nutsvoorziening;
- f. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- g. (ontsluitings)wegen, -paden;
- h. extensief recreatief medegebruik;

i. visvijver met bijbehorend bouwwerk;

j. nutsvoorzieningen.

Artikel 5.4.2 Voorwaardelijke verplichting

[...]

b. Voor het uitvoeren van de werkzaamheden op de gronden met de aanduiding "overige zone - dassen" dienen:

1. de inrichtingsmaatregelen uit het dassenplan als opgenomen in bijlage 2 bij deze regels uitgevoerd te worden en in stand te worden gehouden voor zover op de gronden waar werkzaamheden plaatsvinden een verstoring van de aanwezige en vastgestelde natuurwaarden plaatsvindt;

2. de bepalingen uit het ecologisch werkprotocol, zoals opgenomen in bijlage 3 bij deze regels, te worden nageleefd.

c. Het realiseren van de bestemming als bedoeld in lid 5.1 is uitsluitend toegestaan onder de voorwaarde dat de bestaande ecologische waarden worden beschermd en de maatregelen worden getroffen zoals opgenomen in bijlage 4 bij deze regels.

Artikel 6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Recreatie - Natuur - golfbaan" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de instandhouding en versterking van de aanwezige natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en abiotische waarden, met ecologisch en ruimtelijk-structurele samenhang;

b. foerageergebied en/of verbindingszone voor de das;

c. dagrecreatie in de vorm van een golfbaan;

d. ter plaatse van de aanduiding "natuur", uitsluitend de ontwikkeling, versterking en instandhouding van natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en abiotische waarden, met ecologisch en ruimtelijk-structurele samenhang alsmede bos;

e. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - clubhuis" een clubhuis/businessclub en driving range, inclusief de daarbij behorende terrassen en andere buitenruimten, alsmede een greenkeepersonderkomen en parkeerplaatsen, uitsluitend ten behoeve van de golfbaan;

f. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "dagrecreatie" ondergeschikte dagrecreatieve voorzieningen, anders dan bedoeld onder c, ten behoeve van het extensief recreatief medegebruik inclusief terras;

g. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "parkeren" een parkeerterrein ten behoeve van de golfbaan;

h. ondergeschikte horeca;

i. ondergeschikte detailhandel;

j. terrassen;

- k. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- l. extensief recreatief medegebruik;
- m. infrastructurele voorzieningen, (ontsluitings)wegen, -paden;
- n. nutsvoorzieningen;
- o. groenvoorzieningen.

Artikel 6.3.2 Voorwaardelijke verplichting

[...]

b. Voor het uitvoeren van de werkzaamheden op de gronden met de aanduiding "overige zone - dassen" dienen:

1. de inrichtingsmaatregelen uit het dassenplan als opgenomen in bijlage 2 bij deze regels uitgevoerd te worden en in stand te worden gehouden voor zover op de gronden waar werkzaamheden plaatsvinden een verstoring van de aanwezige en vastgestelde natuurwaarden plaatsvindt;

2. de bepalingen uit het ecologisch werkprotocol, zoals opgenomen in bijlage 3 bij deze regels, te worden nageleefd.

c. De gronden met de bestemming "Recreatie - Natuur - golfbaan" mogen overeenkomstig het bepaalde in lid 6.1 worden gebruikt voor een golfbaan onder de voorwaarde dat ten minste 17,2 ha van de gronden, zoals bestemd ten tijde van de vaststelling van het plan, wordt ingericht voor natuurwaarden.

d. Het realiseren van de bestemming als bedoeld in lid 6.1 is uitsluitend toegestaan onder de voorwaarde dat de bestaande ecologische waarden worden beschermd en de maatregelen worden getroffen, zoals opgenomen in bijlage 4 bij deze regels.