

Uitspraak 201208983/1/R2 en 201209397/1/R2

Datum van uitspraak woensdag 19 juni 2013
Tegen de raad van de gemeente Soest en de raad van de gemeente Zeist
Proceduresoort Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Utrecht

201208983/1/R2 en 201209397/1/R2.
Datum uitspraak: 19 juni 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken, gevestigd te Bilthoven, gemeente De Bilt,
appellante,

en

1. de raad van de gemeente Soest,
2. de raad van de gemeente Zeist,
verweerd.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2012 heeft de raad van de gemeente Soest het bestemmingsplan "Vliegbasis Soesterberg" vastgesteld. Bij besluit van 28 juni 2012 heeft de raad van de gemeente Zeist het bestemmingsplan "Vliegbasis Soesterberg" vastgesteld.

Tegen deze twee besluiten heeft Milieuzorg Zeist beroep ingesteld.

Beide gemeenteraden hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

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

Milieuzorg Zeist en beide gemeenteraden gezamenlijk hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Beide gemeenteraden en Milieuzorg Zeist hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 9 april 2013, waar Milieuzorg Zeist, vertegenwoordigd door ir. P. Greeven, en de raad van de gemeente Soest en de raad van de gemeente Zeist, beide vertegenwoordigd door mr. J. Gundelach, advocaat te Almelo,

bijgestaan door mr. K.C.P. Haagen namens de raad van de gemeente Soest en H.G.J. Wijen namens de raad van de gemeente Zeist alsmede door dr. C. Bakker, werkzaam bij Stichting Het Utrechts Landschap, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting het college van gedeputeerde staten van Utrecht, vertegenwoordigd door drs. J.W.M. Kleijweg, werkzaam bij de provincie en het Ministerie van Defensie, vertegenwoordigd door mr. R.J.J. Aerts, advocaat te Den Haag, bijgestaan door ing. C.J.A. Vos en M.C. Toornstra, als partij gehoord.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft de twee zaken aangaande de voorliggende bestemmingsplannen voor de voormalige vliegbasis Soesterberg vanwege hun ruimtelijke samenhang ter zitting gevoegd behandeld.

2. Ter zitting heeft Milieuzorg Zeist de beroepsgronden die zien op het niet vaststellen van een exploitatieplan, de verrichte watertoets, de gestelde onduidelijkheid van de verbeelding en de formulering van de wijzigingsbevoegdheid die ziet op de aanduiding 'wro-zone wijzigingsgebied' ingetrokken. Voorts is ter zitting desgevraagd bevestigd dat een aantal punten die in haar beroepschrift naar voren zijn gebracht niet als beroepsgrond dienen te worden aangemerkt.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Planbeschrijving

4. Omdat het terrein van de voormalige vliegbasis zich uitstrekt over het grondgebied van zowel de gemeente Soest als Zeist hebben de beide gemeenteraden een gelijknamig bestemmingsplan vastgesteld, waarvan de planbegrenzingslijnen ter hoogte van de gemeentegrenzen op elkaar aansluiten. De twee plangebieden van deze afzonderlijke bestemmingsplannen worden hierna aangeduid met plangebied. Beide plannen tezamen voorzien in de herontwikkeling van de voormalige militaire vliegbasis Soesterberg. Daarbij wordt de mogelijkheid geboden om onder andere nieuwe woningen en een Nationaal Militair Museum te bouwen. Voorts wordt een deel van het plangebied omgevormd tot natuurgebied, blijft het huidige zweefvliegveld bestaan en behoudt een deel van het plangebied een militaire bestemming.

Ecoduct

5. Wat betreft de beroepsgronden die betrekking hebben op het functioneren van het toekomstige ecoduct genaamd 'Op Hees', dat over de spoorlijn Utrecht-Amersfoort wordt gebouwd, overweegt de Afdeling dat dit ecoduct zelf geen deel uitmaakt van het plangebied. Blijkens de verbeelding houdt de begrenzing van het onderhavige plangebied op ten zuiden van de spoorlijn Utrecht-Amersfoort. Beide plannen voorziet derhalve niet in de aanleg van

dit ecoduct. Voor zover de beroepsgronden zich richten tegen het functioneren van dit ecoduct, moeten deze derhalve buiten beschouwing blijven.

Voor zover Milieuzorg Zeist zich richt tegen het toestaan van recreatief medegebruik van het talud dat leidt naar het ecoduct en wel in het plangebied ligt, overweegt de Afdeling dat Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het talud onvoldoende breed is om recreatief medegebruik toe te staan, zonder daarbij afbreuk te doen aan het kunnen functioneren van de gehele ecologische corridor als zodanig.

EHS-saldobenadering

6. Volgens Milieuzorg Zeist is de balans voor de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) neutraal tot negatief en niet licht positief zoals de gemeenteraden stellen. Hierbij betoogt zij onder andere dat onvoldoende gewicht is toegekend aan de negatieve effecten op de korte termijn en teveel waarde is gehecht aan de onzekere effecten op de lange termijn, dat onduidelijk is of in de totale oppervlakte aan nieuwe natuur ook de nieuwe woningen zijn verdisconteerd, dat op sommige plaatsen het realiseren van hoogwaardige natuur niet goed mogelijk lijkt, dat als gevolg van beide plannen vooral droog schraal grasland verdwijnt, terwijl dat het belangrijkste habitatype is, dat meer verstoring door recreanten zal plaatsvinden dan wordt verondersteld en dat de natuurwaarden na onderzoek in 2009 en 2010 waardevoller zijn gebleken dan waarvan in 2006 werd uitgegaan.

6.1. In de Nota Ruimte is vastgelegd dat voor toepassing van de EHS-saldobenadering is vereist dat binnen de EHS een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft dan wel toeneemt en/of binnen de ruimtelijke visie vergroting van het areaal EHS optreedt ter compensatie van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren is gegaan, onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat. Daarbij wordt de kwaliteitswinst beoordeeld aan de hand van een viertal criteria, waaronder de aanwezigheid van bijzondere soorten en gebieden met een bijzondere ecologische kwaliteit.

6.2. In het rapport 'Ruimtelijk plan vliegbasis Soesterberg, toetsing aan de saldobenadering EHS' van 26 januari 2009, opgesteld door Arcadis, zijn beide plannen getoetst aan de voorwaarden voor toepassing van de EHS-saldobenadering. De bevindingen in dit rapport zijn naar aanleiding van natuurinventarisaties in 2010 en 2011 geactualiseerd door Arcadis in het rapport 'Natuurtoets Vliegbasis Soesterberg, actualisatie Saldotoets EHS' van 21 april 2011, waarbij bleek dat de oppervlakte aan bestaande natuur ongeveer 20 hectare groter is. Op basis van dit nieuwe gegeven is in het laatstgenoemde rapport vermeld dat in aanvulling op de 338 hectare bestaande natuur het mogelijk is om in totaal 41 hectare aan nieuwe natuur binnen de EHS te realiseren. In het geactualiseerde rapport uit 2011 is vermeld dat op de korte termijn de effecten op de diverse leefgebieden en diersoorten variëren van neutraal/licht negatief tot neutraal/licht positief. Op de lange termijn variëren de effecten op de verschillende leefgebieden en diersoorten van neutraal/licht positief tot (zeer) positief. In zowel het rapport uit 2009 als uit 2011 wordt geconcludeerd dat de twee voorliggende bestemmingsplannen voldoen aan de criteria van de EHS-saldobenadering.

6.3. Daargelaten de exacte oppervlakte aan nieuwe natuur die zal worden gecreëerd is ter zitting door Milieuzorg Zeist bevestigd dat als gevolg van beide bestemmingsplannen per saldo meer hectare aan natuur binnen de EHS zal ontstaan in vergelijking met de huidige situatie. Daarmee wordt voldaan aan het eerste vereiste van de EHS-saldobenadering.

Wat betreft de eveneens benodigde kwaliteitswinst binnen de EHS is in de eerdergenoemde rapporten van Arcadis vermeld dat de vergroting van de kwaliteit mede tot stand komt doordat beide plannen erin voorzien dat grotere aaneengesloten natuurgebieden binnen de EHS ontstaan door het verwijderen van verhardingen en hekwerken. Voorts zal de voorgenomen kwalitatieve verbetering van bestaande natuur worden bewerkstelligd door diverse beheermaatregelen - zoals het omvormen van uitheemse bossen naar inheemse bossen - die zijn gewaarborgd in het 'Inrichtings- en beheerplan Vliegbasis Soesterberg' van 7 juli 2011 (hierna: Inrichtingsplan). Volgens het deskundigenbericht is er geen reden om aan te nemen dat de inschatting van de effecten op de EHS op de lange termijn niet juist is. Hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd geeft geen aanleiding om aan de geschetste verwachtingen omtrent de positieve kwalitatieve effecten van het voorgestane natuurbeheer te twijfelen.

6.4. Met betrekking tot het realiseren van 14 hectare nieuw broedgebied voor de veldleeuwerik, het behoud van zeldzame populaties paddenstoelen en het toestaan van wandelen buiten de toekomstige voetpaden in relatie tot het meewegen van de effecten daarvan in de EHS-saldobenadering, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals hiervoor onder 6.2 is overwogen voorzien de plannen in totaal in de aanleg van ongeveer 41 hectare nieuwe natuur, waaronder grasland dat als broedgebied voor de veldleeuwerik fungeert. Aan een groot deel van het plangebied is daarvoor de bestemming "Natuur" toegekend, waarmee dit ook planologisch mogelijk is gemaakt. Wat betreft de effecten van het toestaan van recreëren buiten de toekomstige wandelpaden heeft Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk gemaakt hoe de kwaliteit van de graslanden rondom die paden daardoor nadelig zou worden beïnvloed. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de effecten daarvan onvoldoende zijn meegewogen in de EHS-saldobenadering. De aanwezigheid van zeldzame populaties paddenstoelen in het bestaande naaldbos dat zich bevindt in het deel van het plangebied waar woningen zullen worden gebouwd is onderkend in de eerdergenoemde rapporten van Arcadis uit 2009 en 2011. Deze constatering heeft ertoe geleid dat in het Inrichtingsplan is vastgelegd dat ten minste 10% van de bestaande naaldbossen zullen worden gehandhaafd ter behoud van onder andere - een deel van - die zeldzame populaties van paddenstoelen. Overigens is door Milieuzorg Zeist niet weersproken dat van de zeldzame soorten paddenstoelen groeiplaatsen zijn aangetroffen in andere delen van het plangebied en derhalve het voortbestaan van die paddenstoelensorten in het plangebied niet in gevaar komt door de bestreden woningbouwlocatie.

De Afdeling ziet geen reden voor het oordeel dat de drie hiervoor beschreven aspecten onvoldoende zijn meegewogen bij de beoordeling van beide bestemmingsplannen in het licht van de EHS-saldobenadering.

6.5. In hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat beide gemeenteraden de vier criteria - op grond waarvan de kwaliteitswinst binnen de EHS wordt beoordeeld - verder hadden moeten uitwerken dan ten behoeve van beide plannen is gedaan in eerdergenoemde rapporten van Arcadis uit 2009 en 2011. Verder zijn in de EHS-saldobenadering geen voorwaarden gesteld aan de termijn waarop een bepaald effect moet zijn verwezenlijkt. De EHS-saldobenadering vereist evenmin dat aan bepaalde criteria die daarbij worden gehanteerd een groter gewicht moet worden toegekend. Mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 6.4 is overwogen, volgt de Afdeling Milieuzorg Zeist dan ook niet in haar betoog dat in beide plannen onvoldoende rekening is gehouden met de effecten op de korte termijn of dat aan bepaalde aanwezige natuurwaarden onvoldoende gewicht is toegekend.

6.6. Gelet op het voorgaande en mede gezien het deskundigenbericht op dit punt, geeft hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat beide gemeenteraden op basis van de twee eerdergenoemde rapporten van Arcadis uit 2009 en 2011 niet op goede gronden tot de conclusie hebben kunnen komen dat aan de criteria van de EHS-saldobenadering is voldaan.

Woningbouw

7. Milieuzorg Zeist betoogt dat in de planregels ten onrechte niet is bepaald dat maximaal 440 woningen mogen worden gerealiseerd op de woningbouwlocatie die grenst aan de noordzijde van de kern Soesterberg. Voorts betoogt zij dat de dubbelbestemming "Waarde - bijzondere vorm van fauna" ten onrechte ontbreekt in de vastgestelde plannen, omdat deze dubbelbestemming nodig is ter bescherming van de twee nesten van buizerds die zich ter plaatse van deze woningbouwlocatie bevinden.

Daarnaast is volgens Milieuzorg Zeist het aantal van 440 nieuwe woningen op deze woningbouwlocatie disproportioneel groot, gezien het relatief grote aantal woningen dat reeds in de buurt van de voormalige vliegbasis zal worden gebouwd. Daarbij wijst zij op de locatie 'Apollo Noord' waar 500 woningen zullen worden gebouwd en de 480 woningen die op de locatie 'Sterrenberg' zullen verrijzen.

7.1. Beide gemeenteraden stellen zich op het standpunt dat door de beperkingen die het vliegverkeer van de vliegbasis met zich meebracht lange tijd weinig woningen zijn gebouwd in de kern Soesterberg. Daarbij wijzen zij erop dat uit het rapport 'Woningmarktverkenning Soest' van april 2011 blijkt dat voor de gemeente Soest een woningbehoefte wordt geraamd van ongeveer 1.500 woningen en volgens een actuele prognose ongeveer 1.076 woningen zullen worden gebouwd. Voor de gemeente Zeist wordt volgens het rapport 'Woningmarktonderzoek Zeist 2010-2030' van augustus 2011 de woningbehoefte tot 2020 geraamd op ongeveer 3.150 woningen. Volgens beide gemeenteraden bestaat dan ook voldoende behoefte aan de beoogde nieuwe woningen.

7.2. Wat betreft de door Milieuzorg Zeist gewenste dubbelbestemming "Waarde - bijzondere vorm van fauna", overweegt de Afdeling dat beide gemeenteraden zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de bescherming van inheemse diersoorten zoals de buizerd zijn regeling vindt in de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) en dat ter bescherming van inheemse soorten - en hun nesten - het niet noodzakelijk is om daarvoor de door Milieuzorg Zeist gewenste dubbelstemming in de plannen op te nemen.

Met betrekking tot het ontbreken van een maximaal aantal woningen in de planregels, overweegt de Afdeling dat in de regels van beide plannen is bepaald dat het aantal woningen gemiddeld niet meer mag bedragen dan 30 per hectare. Nu door Milieuzorg Zeist niet is weersproken dat de twee plandelen met de bestemming "Woongebied" in beide plannen tezamen een oppervlakte hebben van ongeveer 12,8 hectare, is derhalve bij recht de bouw van maximaal 384 woningen toegestaan, verdeeld over beide plannen. Namens beide gemeenteraden is ter zitting meegedeeld dat beide plannen ruimte bieden voor de bouw van in totaal ongeveer 522 woningen op de bestreden woningbouwlocatie, indien van de wijzigingsbevoegdheid 'wro-zone wijzigingsgebied' gebruik wordt gemaakt die is opgenomen in de planregels van de aangrenzende bestemming "Groen" in beide plannen. Door Milieuzorg Zeist is niet onderbouwd waarom vanuit ruimtelijk oogpunt een maximaal aantal van 440 woningen in de planregels dient te worden opgenomen. Overigens is ter zitting namens beide

gemeenteraden bevestigd dat maximaal 440 woningen zullen worden gebouwd op de bestreden woningbouwlocatie, hetgeen door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten met de provincie Utrecht - die deze gronden in eigendom heeft - is verzekerd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat de planregels op dit punt in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.

7.3. Ter zitting is namens beide gemeenteraden bevestigd dat de woningbouwlocaties Apollo-Noord en de Sterrenberg reeds zijn verdisconteerd in de concrete bouwplannen. Milieuzorg Zeist heeft niet aannemelijk gemaakt dat onvoldoende behoefte bestaat aan de bouw van de beoogde 440 woningen op de bestreden woningbouwlocatie. Verder heeft Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk gemaakt dat een herbestemming van het bestaande bedrijventerrein aan de noordzijde van Soesterberg voldoende zou zijn om te kunnen voldoen aan de geraamde woningbehoefte.

Museumkwartier

8. Voor zover Milieuzorg Zeist aanvoert dat bij de aanleg van het parkeerterrein bij het Nationaal Militair Museum voldoende rekening moet worden gehouden met de aanwezige natuurwaarden, overweegt de Afdeling dat dit geen betrekking heeft op het plannen zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Deze beroepsgrond moet derhalve buiten beschouwing blijven. Overigens is ter zitting namens de gemeenteraad van Soest meegedeeld dat het bewuste parkeerterrein vanuit ecologisch oogpunt zorgvuldig zal worden ingepast, hetgeen ook contractueel is vastgelegd.

9. Ten aanzien van het betoog van Milieuzorg Zeist dat in het plan verzekerd dient te zijn dat manifestaties en evenementen niet tijdens het broedseizoen mogen worden gehouden, overweegt de Afdeling dat beide gemeenteraden zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat een dergelijke maatregel ter bescherming van inheemse vogelsoorten niet in de planregels van de voorliggende plannen hoeft te worden opgenomen. De noodzaak van die maatregel kan aan de orde worden gesteld in de daarvoor bedoelde procedure op grond van de Ffw. Dit betoog treft dan ook geen doel.

Ecologische aspecten

10. Milieuzorg Zeist betoogt dat de recreatieve verbinding tussen het Museumkwartier en de noordzijde van de kern Soesterberg, waaraan de functieaanduiding 'specifieke vorm van verkeer - recreatieve route' is toegekend, leidt tot een te grote versnippering in ecologisch en landschappelijk opzicht van de open ruimte ter plaatse, mede vanwege de aanwezige veldleeuweriken die ter plaatse op de grond broeden. Deze aanduiding dient uit beide plannen te worden gehaald, aldus Milieuzorg Zeist.

10.1. Ingevolge artikel 5.1 onder e, onderscheidenlijk artikel 8.1, onder e, van de planregels zijn de plandelen met de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - recreatieve route' bestemd voor een verbinding van hoogwaardig openbaar vervoer met daarbij behorende voorzieningen, met een breedte van maximaal 6 meter.

10.2. Beide gemeenteraden stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van een onevenredige aantasting van de ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische waarden

door toekomstige recreatieve verbinding. Deze verbinding betreft uitsluitend een openbaar vervoersverbinding, waarvoor bewust is gekozen om het autoverkeer in het plangebied te beperken. Voorts wijzen beide gemeenteraden erop dat de verbindingroute maximaal 6 meter breed mag zijn, op de omstandigheid dat bij de tracékeuze rekening is gehouden met verstoringsgevoelige natuurwaarden en dat de recreatieve verbinding niet is gelegen ter plaatse van cultuurhistorische waardevolle objecten of landschapspatronen.

10.3. In het deskundigenbericht is vermeld dat het zuidelijke deel van de zogenoemde 'recreatieve verbinding' - tussen het Museumkwartier en de kern Soesterberg - over een afstand van ongeveer 350 meter door het broedgebied van de veldleeuwerik loopt. Daardoor wordt ongeveer 8 hectare grasland verstoord, dat als broedgebied van deze vogelsoort fungeert. Voorts is in het deskundigenbericht vermeld dat de genoemde 8 hectare grasland onderdeel uitmaken van in totaal 155 hectare grasland, hetgeen door Milieuzorg Zeist niet is weersproken.

Ter zitting hebben beide gemeenteraden toegelicht dat met het begrip 'hoogwaardig' in de planregels niet wordt bedoeld op een reguliere dienstregeling voor openbaar vervoer, maar dat de recreatieve verbinding zal worden verzorgd door ecologisch verantwoord vervoer, bijvoorbeeld in de vorm van elektrische tuktuks of busjes op afroepbasis. Gelet op deze relatief beperkte verstoring die zal worden veroorzaakt door de beoogde recreatieve verbinding alsmede de omstandigheid dat de Milieuzorg Zeist haar betoog niet nader heeft onderbouwd, ziet de Afdeling geen aanleiding om beide gemeenteraden niet te volgen in hun standpunt dat de recreatieve verbinding niet tot een onevenredige versnippering dan wel aantasting zal leiden van de ecologische, landschappelijke dan wel cultuurhistorische waarden van dit deel van het plangebied.

11. Milieuzorg Zeist betoogt dat in beide plannen onvoldoende rekening is gehouden met de effecten van de aanleg van fietspaden, omdat de daarvoor in de planregels opgenomen omgevingsvergunningplicht niet geldt wanneer een inrichtings- en beheerplan is goedgekeurd door het college van burgemeester en wethouders.

11.1. Ingevolge artikel 5.4.2, onder e, onderscheidenlijk artikel 8.3.2, onder e, van de planregels is binnen de bestemming "Natuur", in afwijking van artikel 5.4.1 onderscheidenlijk artikel 8.3.1 van de planregels, geen omgevingsvergunning vereist voor werken of werkzaamheden die voortvloeien uit een door burgemeester en wethouders goedgekeurd inrichtings- en beheerplan voor het betreffende gebied.

11.2. Ter zitting is namens beide gemeenteraden meegedeeld dat de hierboven aangehaalde uitzondering op de omgevingsvergunningplicht niet noodzakelijk is in de regels van beide plannen. Nu beide gemeenteraden zich in zoverre op een ander standpunt stellen dan zij in de bestreden besluiten hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, zijn de bestreden besluiten in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

12. Voor zover Milieuzorg Zeist aanvoert dat de vrije inloop van katten moet worden tegengegaan door middel van een wadi en het meebrengen van honden door bezoekers moet worden uitgesloten om zodoende de fauna in het plangebied te beschermen, overweegt de Afdeling dat dit geen betrekking heeft op de plannen zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Deze beroepsgrond moet derhalve buiten beschouwing blijven.

13. Milieuzorg Zeist betoogt dat de recreatieve uitloopstrook die is voorzien direct ten noorden van de toekomstige woningbouw leidt tot een aantasting van de bestaande waardevolle graslanden en tot verstoring van vogelsoorten. In plaats daarvan kan volgens Milieuzorg Zeist beter een smalle groenstrook naast de nieuwe woningen worden aangelegd.

13.1. Wat betreft de door Milieuzorg Zeist bepleite groenstrook naast de nieuwe woningen, overweegt de Afdeling dat aan het plandeel dat direct grenst aan het plandeel met de bestemming "Woongebied" de bestemming "Natuur" is toegekend. Daarmee voorzien de plannen in de mogelijkheid om ter plaatse een groenstrook aan te leggen en is blijkens het Inrichtingsplan dit ook het voornemen. Nu beide plannen de door Milieuzorg Zeist gewenste groenstrook reeds mogelijk maken, mist het betoog in zoverre feitelijke grondslag.

De recreatieve uitloopstrook is voorzien binnen de bestemming "Natuur" en ingevolge artikel 5.1, onder l, onderscheidenlijk artikel 8.1, onder n, van de planregels zijn gronden met deze bestemming mede bestemd voor extensieve recreatie met bijbehorende voorzieningen en picknickplaatsen, mits de ter plaatse voorkomende landschaps- en natuurwaarden niet wezenlijk worden verstoord. In hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om beide gemeenteraden niet te volgen in hun standpunt dat de recreatieve uitloopstrook niet tot een onevenredige aantasting van de aanwezige natuurwaarden of verstoring van vogelsoorten zal leiden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom recreatief medegebruik de kwaliteit van de aanwezige droge schraalgraslanden onevenredig zal aantasten. Overigens heeft zij niet weersproken dat de recreatieve uitloopstrook tijdens het broedseizoen zal zijn gesloten voor bezoekers.

Flora- en faunawet

14. Milieuzorg Zeist betoogt dat niet duidelijk is of aan een aantal voorwaarden die zijn verbonden aan het besluit inzake de gevraagde ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw zal kunnen worden voldaan. Zij wijst hierbij onder andere op de omstandigheid dat naar de eventuele aanwezigheid van de grootoorvleermuis nog nader onderzoek nodig is, dat jaarrond beschermde nesten voorkomen op de beoogde woningbouwlocatie en dat onduidelijkheid bestaat over de locatie waar 14 hectare nieuw leefgebied wordt gecreëerd voor de veldleuwerik.

14.1. De vraag of voor de uitvoering van de bestemmingsplannen een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat beide gemeenteraden de plannen niet hebben kunnen vaststellen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat. Of kan worden voldaan aan de voorschriften die zijn verbonden aan een besluit ingevolge artikel 75 van de Ffw staat in onderhavige procedure niet ter beoordeling, nu het overtreden van dergelijke voorschriften een kwestie van handhaving is.

14.2. Voor een deel van de werkzaamheden op het terrein van de voormalige vliegbasis is door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 26 januari 2012 de gevraagde ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw voor de aanwezige en beschermde dier- en plantensoorten geweigerd. In dit Ffw-besluit is vermeld dat geen sprake is van overtreding van de verbodsbepalingen van de Ffw, mits een aantal maatregelen worden uitgevoerd. Niet in geschil is dat dit besluit thans onherroepelijk is.

De werkzaamheden die moeten worden verricht ten behoeve van de bestreden woningbouwlocatie maakten geen deel uit van de gevraagde ontheffing. Hieromtrent is in het besluit vermeld dat, nadat de effecten op de gewone grootoorvleermuis van de werkzaamheden binnen het gebied waarin de woningen zijn voorzien duidelijk zijn, ten aanzien van dit deel van het plan een nieuwe aanvraag, dan wel een aanvullende aanvraag wordt ingediend. In het Ffw-besluit is tevens vermeld dat, tot het onderzoek naar de gewone grootoorvleermuis is uitgevoerd en de effecten voor die soort duidelijk zijn, binnen het plandeel met de bestemming "Woongebied" geen kapwerkzaamheden dan wel overige werkzaamheden mogen worden uitgevoerd. Voorts is in het Ffw-besluit vermeld, voor zover hier van belang, dat bomen met jaarrond beschermde nesten van de buizerd behouden dienen te blijven, wat ook geldt voor de functionele omgeving rondom een nestboom. Ook is in het Ffw-besluit vermeld dat - als gevolg van verlies van broedgebied door de voorziene ontwikkelingen - voor de veldleeuwerik in het plangebied 14 hectare aan nieuw geschikt broedbiotoop zal moeten worden gecreëerd.

14.3. Anders dan Milieuzorg Zeist betoogt, volgt uit het hierboven vermelde besluit van de staatssecretaris van 26 januari 2012 niet dat voor de gewone grootoorvleermuis die eventueel in het toekomstige woongebied voorkomt geen ontheffing zal kunnen worden verkregen, maar veeleer dat wellicht voor deze soort nog een ontheffing dient te worden aangevraagd. Voorts is van belang dat in het rapport 'Gewone grootoorvleermuizen in de geplande woonwijk op de vliegbasis Soesterberg', opgesteld door bureau Van den Bijtel Ecologisch Onderzoek, wordt geconcludeerd dat de Ffw vanwege de aanwezigheid van deze vleermuissoort, bij inachtneming van een aantal maatregelen, niet aan de uitvoerbaarheid in de weg staat. Dat nog nader onderzoek naar deze vleermuissoort zal worden uitgevoerd, maakt dat niet anders, nu door Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk is gemaakt welke belemmering in dit kader nog valt te verwachten.

Milieuzorg Zeist heeft niet aannemelijk gemaakt dat de ecologische functionaliteit van de twee nesten van buizerds - die jaarrond beschermd zijn - die aanwezig zijn in het meest westelijke deel van de bestreden woningbouwlocatie niet behouden kan blijven bij de verwezenlijking daarvan en dat de Ffw hierom in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van dit plandeel. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het rapport 'Buizerds in de geplande woonwijk op de Vliegbasis Soesterberg', opgesteld door bureau Van den Bijtel Ecologisch Onderzoek, wordt geconcludeerd dat met een passende inrichting van de toekomstige woonwijk en het uitvoeren van een aantal maatregelen de Ffw geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van het plan vanwege de twee aanwezige nesten. Voorts is in het deskundigenbericht vermeld dat voor het behoud van beide nestbomen met de directe omgeving inclusief een bebouwingsvrije aan- en afvliegroute een oppervlakte van 1,5 hectare nodig is. Als rekening wordt gehouden met dit verlies aan areaal voor woningbouw resteert volgens het deskundigenbericht voldoende oppervlakte om het beoogde aantal woningen te realiseren. In hetgeen Milieuzorg Zeist heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om het deskundigenbericht op dit punt niet te volgen.

Wat betreft de gestelde onduidelijkheid over de locatie van de compensatie van leefgebied voor de veldleeuwerik overweegt de Afdeling dat in het plangebied ongeveer 41 hectare aan grasland inclusief heide zal worden gerealiseerd, onder andere door het verwijderen van terreinverhardingen en het omvormen van bestaande bossen. Blijkens de overlegde stukken zal dit voornamelijk op en rondom de (voormalige) landingsbanen geschieden. Dat binnen deze 41 hectare aan nieuw grasland onvoldoende mogelijkheden bestaan om het verlies aan leef- en broedgebied voor de veldleeuwerik - door de aanleg van onder andere fietspaden en

een ecologische corridor - te compenseren met 14 hectare nieuw leefgebied heeft Milieuzorg Zeist niet aannemelijk gemaakt.

Gelet op het voorgaande, hebben beide gemeenteraden zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van de plannen in de weg staat.

Verbeelding

15. Milieuzorg Zeist betoogt dat aan de delen van het plangebied die binnen de zogenoemde 'groene contour' uit het Streekplan 2005 liggen de dubbelbestemming "Waarde - Natuur" had moeten worden toegekend, zodat toekomstige ontwikkelingen aan het 'nee, tenzij-beginsel' en de EHS-saldobenadering kunnen worden getoetst. Tevens dient volgens haar aan meer bouwwerken binnen het plangebied, waaronder de voormalige 'shelters', de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" te worden toegekend.

15.1. Met betrekking tot de dubbelbestemming "Waarde - Natuur" heeft Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk gemaakt waarom het toekennen van die dubbelbestemming aan de delen van het plangebied die binnen de EHS liggen uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Voor zover Milieuzorg Zeist aanvoert dat door het toekennen van deze bestemming toetsing aan het 'nee, tenzij-beginsel' en de saldobenadering van het EHS-beleid mogelijk maakt, overweegt de Afdeling dat voor het kunnen toetsen aan dit EHS-beleid een dergelijke dubbelbestemming niet noodzakelijk is. Het betoog treft dan ook geen doel. Overigens is in de toelichting van beide plannen inzichtelijk gemaakt dat aan het EHS-beleid is getoetst en derhalve hebben beide gemeenteraden rekening met dit beleid gehouden en dit in de belangenafweging betrokken.

15.2. Ook ten aanzien van het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" heeft Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk gemaakt waarom vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening het noodzakelijk is dat die dubbelbestemming aan meer objecten - waaronder de voormalige shelters - moet worden toegekend.

Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de voormalige shelters de bestemming "Natuur" hebben gekregen, waarvan sommige met de aanduiding 'cultuur - ontspanning' of 'opslag'. Ingevolge artikel 5.1, onder a, onderscheidenlijk artikel 8.1, onderdeel a, van de planregels zijn plandelen met deze bestemming mede bestemd voor de instandhouding en ontwikkeling van de ter plaatse voorkomende cultuurhistorische waarden. Ingevolge artikel 5.2.2, onder c, onderscheidenlijk artikel 8.2.2, onder d, van de planregels geldt voor de shelters met eerdergenoemde aanduidingen de bestaande bouwhoogte als maximale bouwhoogte. Deze bouwwerken zijn derhalve als zodanig bestemd. Verder is de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" thans uitsluitend toegekend aan het plandeel ter hoogte van het bestaande herdenkingsmonument voor de gefusilleerde verzetsstrijders van Soesterberg, waar jaarlijks een herdenking plaatsvindt. Dat de voormalige shelters op de vliegbasis een bepaalde historische waarde vertegenwoordigen is niet in geschil, maar de huidige functie en aard daarvan zijn anders dan die van het herdenkingsmonument. Door Milieuzorg Zeist is niet aannemelijk gemaakt dat de voormalige shelters zodanig historisch waardevol zijn, dat hieraan de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" had moeten worden toegekend. Voorts heeft Milieuzorg Zeist niet inzichtelijk gemaakt aan welke andere objecten op de voormalige vliegbasis eveneens de gewenste dubbelbestemming zou moeten worden toegekend.

Gelet op het voorgaande hebben beide gemeenteraden zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor de voormalige shelters de bestemming "Natuur" afdoende is en dat de door Milieuzorg Zeist gewenste dubbelbestemming niet noodzakelijk is.

Dubbelbestemming "Waarde - Aardkundig"

16. Verder betoogt Milieuzorg Zeist dat in het plangebied een smeltwaterdal ligt en dat ter bescherming daarvan de dubbelbestemming "waarde - aardkundig" moet worden toegekend.

16.1. Door Milieuzorg Zeist is niet weersproken dat het smeltwaterdal als gevolg van het gebruik van het plangebied als vliegbasis reeds is verstoord. Nu Milieuzorg Zeist niet nader heeft onderbouwd welke aardkundig waardevolle landschapselementen van het smeltwaterdal nog aanwezig zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding om beide gemeenteraden niet te volgen in hun standpunt dat geen sprake meer is van in het landschap herkenbare elementen van het smeltwaterdal die nopen tot het toekennen van de door Milieuzorg Zeist gewenste dubbelbestemming.

Financiële uitvoerbaarheid

17. Volgens Milieuzorg Zeist kan de binding tussen het plangebied en de noordzijde van de kern Soesterberg ook worden gerealiseerd door de daar gevestigde bestaande bedrijven te transformeren tot woningen, waardoor minder woningen in het plangebied hoeven te worden gebouwd.

17.1. Beide gemeenteraden stellen zich op het standpunt dat in het 'Masterplan Soesterberg' uit 2009 reeds een voornemen is opgenomen om het bedrijventerrein aan de noordkant van Soesterberg te transformeren naar woningen, maar dat dit onvoldoende middelen oplevert om de herinrichting van de voormalige vliegbasis te financieren.

17.2. Nu Milieuzorg Zeist het betoog op dit punt niet nader heeft onderbouwd, ziet de Afdeling geen aanleiding om beide gemeenteraden niet te volgen in hun standpunt dat met de herbestemming van het bestaande bedrijventerrein niet voldoende middelen kunnen worden gegenereerd om de herinrichting van de voormalige vliegbasis te bekostigen.

18. Milieuzorg Zeist voert aan dat in de plannen ook de kosten van de noodzakelijke bodemsanering en de beoogde recreatieve voorzieningen zijn meegenomen. De kosten van de recreatieve voorzieningen (8,5 miljoen euro) zouden volgens Milieuzorg Zeist ten laste van algemene middelen of van het Recreatieschap moeten komen. Ook moet volgens haar ten onrechte met de voorliggende plannen 10 miljoen euro extra worden verdiend ter compensatie van andere verliesgevende projecten elders. Hierdoor zijn volgens Milieuzorg Zeist onnodig veel nieuwe woningen in de voorliggende plannen opgenomen. Tevens betoogt Milieuzorg Zeist dat moet worden gezocht naar alternatieve financieringsmethoden voor de plannen zoals subsidieregelingen of bijdrage van andere fondsen, zodat geen woningbouw in het plangebied nodig is.

18.1. Gezien de beleidsvrijheid van een raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan treedt de Afdeling in het kader van een bestemmingsplanprocedure niet in de beoordeling van de vraag of meer woningen mogen worden gebouwd dan noodzakelijk is voor de financiële uitvoerbaarheid van de plannen. Hetzelfde geldt voor het bestaan van alternatieve mogelijkheden voor de financiering van de plannen in plaats van de beoogde woningbouw.

Ter beoordeling van de Afdeling staat of de woningbouw die beide plannen mogelijk maken in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, hetgeen Milieuzorg Zeist gelet op al het voorgaande niet aannemelijk heeft gemaakt en nu de financiële uitvoerbaarheid van beide plannen op zichzelf door Milieuzorg Zeist niet wordt bestreden. Dit betoog slaagt dan ook niet.

Conclusie

19. Gelet op hetgeen onder 11.2 is overwogen ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de bestreden besluiten, voor zover die zien op de vaststelling van artikel 5.4.2, onder e, onderscheidenlijk artikel 8.3.2, onder e, van de planregels, zijn genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van Milieuzorg Zeist zijn gedeeltelijk gegrond, zodat de bestreden besluiten in zoverre dienen te worden vernietigd. De beroepen van Milieuzorg Zeist zijn voor het overige ongegrond.

19.1. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding beide gemeenteraden op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

20. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Soest van 21 juni 2012, kenmerk Ruimte/901540, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 8.3.2, onder e, van de planregels;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zeist van 28 juni 2012, kenmerk 12RAAD0056, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 5.4.2, onder e, van de planregels;

IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

V. draagt de raad van de gemeente Soest en de raad van de gemeente Zeist op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II onderscheidenlijk onderdeel III wordt verwerkt in de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Soest aan de stichting Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Zeist aan de stichting Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Vreugdenhil
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2013