

200001987/1.

Datum uitspraak: 29 augustus 2001

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. H. van Dam,
2. A.P. Attema,
3. B. Frans en J.J. Kloosterhuis,
4. B.J. Buining en R.A. Buining-Lenting,  
allen wonend te Sappemeer,  
appellanten,

en

gedeputeerde staten van Groningen,  
verweerders.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 10 december 1999 hebben burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer het plan "Uitwerking/wijziging bestemmingsplan Buitengebied, Tuinbouwgebied - Sappemeer" vastgesteld. Dit besluit is aan deze uitspraak gehecht.

Verweerders hebben bij hun besluit van 14 maart 2000, nr. 00/18/11, RRB, beslist over de goedkeuring van het plan. Het besluit van verweerders is aangehecht.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 18 april 2000, bij de Raad van State ingekomen op 20 april 2000, appellant sub 2 bij brief van 17 april 2000, bij de Raad van State ingekomen op 20 april 2000, appellanten sub 3 bij brief van 20 april 2000, bij de Raad van State ingekomen op 25 april 2000, en appellanten sub 4 bij brief van 25 april 2000, bij de Raad van State ingekomen op 3 mei 2000, beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 17 november 2000 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juli 2001, waar appellant sub 1 in persoon, appellante sub 2 in persoon, appellanten sub 3 in persoon en verweerders, vertegenwoordigd door A.H. Wiechertjes, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn namens burgemeester en wethouders mr. G.H. Arkema en H. Holtkamp, ambtenaren van de gemeente, daar gehoord. Appellanten sub 4 zijn, met voorafgaande kennisgeving, niet verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd vóór 3 april 2000, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

2.2. Het plangebied is gelegen ten zuiden van de Siepweg en ten noorden van het Achterdiep, binnen de volgens het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied" vastgestelde "uitwerkingsgrens glastuinbouw". Het plan voorziet in de uitwerking van de bestemming "Agrarische doeleinden" en beoogt de ontwikkeling van een tuinbouwgebied mogelijk te maken. Voorts voorziet het plan in de aanleg van vier landbouwontsluitingswegen. Daartoe is gebruik gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid neergelegd in artikel 21.10.1 van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan.

Bij hun bestreden besluit hebben verweerders het plan goedgekeurd. Appellanten kunnen zich niet met dit besluit verenigen.

2.3. Appellanten sub 1 en 2 voeren aan dat een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) had moeten zijn uitgevoerd omdat de oppervlakte van het gebied voor de glastuinbouw in totaal meer dan 100 hectare zal bedragen. Zij bestrijden het standpunt van verweerders dat er sprake is van de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van minder dan 100 ha. Er moet rekening gehouden worden met reeds gevestigde bedrijven. Hiermee zou een oppervlakte van ten minste 16 ha gemoeid zijn. Tevens verwijzen appellanten naar een nabijegelegen gebied ten zuiden van de Lodijk dat ook voor tuinbouw dient te worden uitgewerkt.

2.3.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de wet) worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage is in categorie 11.3 bepaald dat een milieu-effectrapport gemaakt moet worden in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van 100 ha of meer voorziet.

2.3.2. Onomstreden is dat de oppervlakte van het thans in te richten tuinbouwgebied circa 90 ha bruto is.

Volgens de wetsgeschiedenis (Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. 1994, Stb. 1994, 540, blz. 46) geldt een eventuele m.e.r.-plicht alleen voor de verandering of uitbreiding van de activiteit en niet voor het bestaande ongewijzigd blijvende gedeelte. In zoverre dient ter bepaling van de totale oppervlakte geen rekening te worden gehouden met de aangrenzende, reeds gevestigde bedrijven, die een oppervlakte van 16 ha zouden beslaan.

Voorts stelt de Afdeling aan de hand van de bestemmingsplankaart vast dat de afstand tussen beide voor glastuinbouw uit te werken gebieden ruim 400 m bedraagt. Mede onder verwijzing naar haar uitspraak van 13 oktober 1998, no. E01.95.0257, AB 1999, 71 en BR 1999, 766, oordeelt de Afdeling dat er in zoverre derhalve voor toepassing van de m.e.r. niet gesproken kan worden van een zodanige samenhang tussen de tuinbouwgebieden, dat verweerders in redelijkheid de locatie ten zuiden van de Lodijk hadden moeten betrekken bij de beoordeling van de vraag of het onderhavige plan m.e.r.-plichtig is.

De Afdeling concludeert dan ook dat er geen sprake is van een m.e.r.-plichtige activiteit als bedoeld in artikel 7.2 van de wet.

2.4. De Afdeling beziet vervolgens de vraag of er sprake is van een activiteit waarvoor de m.e.r.-beoordelingsprocedure, zoals bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de wet, dient te worden gevolgd. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 worden de activiteiten als bedoeld in genoemd artikel vermeld. Onderdeel D van het Besluit m.e.r. 1994 is met het Besluit van 7 mei 1999 (Stb. 1999, 224) (hierna: het Besluit) ingaande 6 juli 1999 gewijzigd.

2.4.1. In artikel II van het Besluit wordt bepaald dat indien voor 14 maart 1999 met betrekking tot een activiteit als bedoeld in artikel 7.2. of 7.4 van de wet, a. een aanvraag als bedoeld in artikel 7.28 van de wet is ingediend of door het bevoegd gezag ingevolge artikel 7.8d, vierde lid, van de wet van een beslissing mededeling is gedaan, of b. mededeling is gedaan van een ontwerp onderscheidenlijk een voorontwerp van een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt en dit ontwerp onderscheidenlijk dit voorontwerp ter inzage is gelegd, het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing blijft.

Niet is gebleken van de hiervoor onder a. genoemde situaties.

Wat betreft het gestelde onder b. stelt de Afdeling voorzover in artikel II wordt gesproken van een voorontwerp vast dat dit begrip in de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet voorkomt. Ook in de wetsgeschiedenis zijn geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat aan dit begrip juridische betekenis moet worden toegekend. Derhalve dient bij de toepassing van artikel II wat betreft de vraag welk recht van toepassing is, in zoverre uitgegaan te worden van het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpplan.

Het ontwerp van het uitwerkings- en wijzigingsplan is met ingang van 28 oktober 1999 ter inzage gelegd, zodat ingevolge artikel II van het Besluit de vraag of voor het plan een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, dient te worden beoordeeld aan de hand van de ingaande 6 juli 1999 gewijzigde versie van het Besluit m.e.r. 1994.

Ingevolge onderdeel D 11.4 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is de aanleg, wijziging of uitbreiding van een glastuinbouwgebied voorzover de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 50 ha of meer m.e.r.-beoordelingsplichtig en wel bij de vaststelling van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding voorziet.

Bij afwezigheid van eerdere terinzageleggingen van andere ontwerpplannen na 14 maart 1999 is het onderhavige plan het eerste dat in de mogelijke aanleg van het glastuinbouwgebied voorziet. Verweerders zijn er derhalve in hun bestreden besluit ten onrechte van uitgegaan dat de m.e.r.-beoordelingsplicht niet gold.

2.4.2. Verweerders hebben er wel op gewezen dat burgemeester en wethouders onverplicht een m.e.r.-beoordeling hebben uitgevoerd. De m.e.r.-beoordeling is opgenomen in de toelichting bij het voorliggende plan. De Afdeling zal bezien of deze m.e.r.-beoordeling voldoet aan de daartoe gestelde eisen.

2.4.3. De Afdeling stelt vast dat in dit geval sprake is van een besluit dat niet krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag wordt genomen. Artikel 7.8d

van de wet is derhalve van toepassing; initiatiefnemer is tevens bevoegd gezag, te weten burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer. Artikel 7.8d van de wet bepaalt het volgende:

"1. Indien het bevoegd gezag voornemens is een activiteit te ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.4, neemt het in een zo vroeg mogelijk stadium voor de voorbereiding van het besluit dat krachtens dat artikel is aangewezen een beslissing omtrent de vraag of, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder deze activiteit wordt ondernomen, een milieu-effectrapport moet worden gemaakt. Artikel 7.8b, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Onder een zo vroeg mogelijk stadium wordt het volgende verstaan: a. indien het een besluit betreft waarvan krachtens wettelijk voorschrift het voorontwerp van het besluit ter inzage wordt gelegd, het stadium voorafgaand aan de terinzagelegging van dat voorontwerp, of b. indien deze verplichting niet geldt, het stadium voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit.

3. Het bevoegd gezag neemt de beslissing na overleg met de instanties die bij of krachtens een wet moeten worden betrokken bij de voorbereiding van het besluit, aangewezen krachtens artikel 7.4.

4. Het bevoegd gezag doet van de beslissing mededeling door: a. terinzagelegging; b. kennisgeving in een publicatie in een ander land indien er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in dat andere land; c. kennisgeving in de Staatscourant indien is beslist dat voor de activiteit geen milieu-effectrapport wordt gemaakt.

5. Bij de bekendmaking en mededeling van de beslissing vermeldt het bevoegd gezag ten minste: a. het tijdstip waarop een exemplaar van de beslissing ter inzage wordt gelegd, alsmede de uren waarop en de plaats waar het ter inzage ligt; b. de strekking van de beslissing.

6: Indien het bevoegd gezag heeft bepaald dat bij de voorbereiding van het besluit een milieu-effectrapport wordt gemaakt, zijn de artikelen 14.5 tot en met 14.16 en 7.9 tot en met 7.43 van overeenkomstige toepassing."

2.4.4. De Afdeling is, naar ter zitting van de zijde van het gemeentebestuur is bevestigd, gebleken dat burgemeester en wethouders niet hebben voldaan aan de hiervoor vermelde procedurevoorschriften van artikel 7.8d van de wet.

De Afdeling is voorts niet gebleken dat burgemeester en wethouders gelet op de datum van inwerkingtreding van het Besluit, te weten 6 juli 1999, en de datum van terinzagelegging van het ontwerpplan, te weten 28 oktober 1999, niet voldoende gelegenheid hebben gehad om te voldoen aan het in het eerste en tweede lid van artikel 7.8d van de wet bepaalde inzake het zo vroeg mogelijke stadium.

2.4.5. Gelet op het vorenstaande is het plan vastgesteld in strijd met het bepaalde in artikel 7.27, derde lid, van de wet. Door het plan niettemin goed te keuren, hebben verweerders gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige bezwaren van appellanten sub 1 en 2 en de

beroepen van appellanten sub 3 en 4 behoeven om die reden geen bespreking meer.

2.5. De Afdeling ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien op de hierna te vermelden wijze.

2.6. Verweerders dienen in beginsel in de proceskosten van appellanten sub 1, 2, 3 en 4 te worden veroordeeld. Van appellanten sub 1, 2 en 4 is evenwel niet gebleken van kosten die daarvoor in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van gedeputeerde staten van Groningen van 14 maart 2000, nr. 00/18/11, RRB, waarbij goedkeuring is verleend aan het plan "Uitwerking/wijziging bestemmingsplan Buitengebied, Tuinbouwgebied - Sappemeer", zoals vastgesteld door burgemeester en wethouders op 10 december 1999;
- III. onthoudt goedkeuring aan het onder II genoemde plan;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. veroordeelt gedeputeerde staten van Groningen in de door appellanten sub 3 in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van f 298,55; het bedrag dient door de provincie Groningen te worden betaald aan appellanten sub 3;
- VI. gelast dat de provincie Groningen aan appellanten sub 1, 2, 3 en 4 het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 225,- voor appellanten sub 1, 2, 3 en 4 ieder afzonderlijk) vergoedt.

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. J.J. Vis en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G.L. de Vette, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman  
Voorzitter

w.g. De Vette  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2001

196-371.  
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,  
de Secretaris van de Raad van State,  
voor deze,