

aangezien voor het gehele bestemmingsplan nog geen rechtsgeldig MER was gemaakt, diende er alsnog voor het hele bestemmingsplan een MER te worden opgesteld. De nu door de Afdeling vastgestelde partiële m.e.r.-plicht is onlogisch en gaat voorbij aan de eigenstandige plicht die de rechter heeft om de omvang van de m.e.r.-plicht ambtshalve vast te stellen. Echter, nu bepaalde delen van het bestemmingsplan niet zijn vernietigd is daarmee wel de m.e.r.-plicht voor die plandelen verwerkt, zo lijkt mij.

Verheugend in mijn ogen is de bestendinging van de Afdeling dat artikel 7.16 Wet milieubeheer (Wm) een gelegitimeerde oplossing vormt voor de aanpak van projecten die getroffen zijn door de jurisprudentie concrete beleidsbeslissing. De verkorte m.e.r.-procedure, zoals geregeld in artikel 7.16 Wm, biedt de mogelijkheid om het "oude MER" optimaal te benutten en de richtlijnenfase kan dan zelfs helemaal worden overgeslagen. Daarmee kan kostbare tijd worden gewonnen, mits het "oude MER" ten grondslag gelegd kan worden aan het nieuw te nemen (herstel)besluit. In «JM» 2002/17 is aan deze nieuwe ontwikkeling door mij al eerder aandacht besteed.

Pieters

59

M.e.r. bestemmingsplan – Assen

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

6 maart 2002, nr. 200100774/1

(dr. Dolman, mrs. Vis, Van Buuren)

Noot Pieters

M.e.r.-plicht. Globaal bestemmingsplan. Recreatieve of toeristische voorziening.

[Wro art. 28 lid 2; Awb art. 10:27; Wm art. 7.2 lid 1, art. 7.27 lid 1; Het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994, art. II onder b, onderdeel A onder 2 en categorie 10.1 van onderdeel C behorende bij de bijlage van het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994]

Op 18 mei 2000 heeft de gemeenteraad van Assen het bestemmingsplan "Het Stadsbroek" vastge-

steld. Op 12 december 2000 hebben gedeputeerde staten van Drenthe beslist over de goedkeuring van dit bestemmingsplan.

Met het plan wordt beoogd de verwezenlijking van een aantal voorzieningen ten behoeve van sport en horeca mogelijk te maken. Appellanten hebben onder meer aangevoerd dat ten onrechte geen MER is opgesteld en dat het plan vanwege de globaliteit in strijd is met de rechtszekerheid. Het plangebied heeft grotendeels de bestemming "Sport en uitgaanscentrum". Blijkens de stukken is het de bedoeling dat ter plaatse ruimte wordt geboden aan particuliere initiatieven voor de ontwikkeling van een complex met mogelijkheden voor onder andere sport- en horecavoorzieningen. Omdat de invulling van het gebied om die reden in hoge mate afhankelijk is van deze initiatieven is uit het oogpunt van flexibiliteit gekozen voor een globaal eindplan. Blijkens de stukken is de gemeenteraad bij de beoordeling van het te verwachten aantal bezoekers uitgegaan van de gegevens zoals deze in de aanvraag voor de revisievergunning zijn opgegeven door de exploitant. Uit deze gegevens is afgeleid dat het totaal aantal te verwachten bezoekers niet meer dan 485.000 bedraagt. Verweerders hebben uitgaande van deze gegevens het standpunt ingenomen dat geen aanleiding bestaat voor de verwachting dat het totaal aantal bezoekers per jaar boven de drempelwaarde van 500.000 zal uitkomen. De Afdeling stelt voorop dat bij de beoordeling van de m.e.r.-plicht moet worden uitgegaan van hetgeen het plan mogelijk maakt. Nu in het plan uit oogpunt van flexibiliteit is gekozen voor een globale eindbestemming zijn als gevolg daarvan in het plangebied mogelijk aan te leggen recreatieve en toeristische voorzieningen niet nader genormeerd. Het plan maakt derhalve mogelijk dat andere voorzieningen worden aangelegd dan waar bij de berekening van het te verwachten aantal bezoekers van is uitgegaan. De Afdeling stelt vast dat er, gelet hierop en in aanmerking nemend dat hierbij buiten beschouwing zijn gelaten de mogelijkheden tot vestigen van andere publiektrekkende functies zoals bioscopen, theaters en hotelaccommodaties, van moet worden uitgegaan dat het plan de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen mogelijk maakt waarvoor geldt dat het te verwachten bezoekersaantal ruim boven de 500.000 per jaar uitkomt. Hieruit volgt dat de gemeenteraad van Assen het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen zonder tevoren een MER te doen opstellen. Voorts stelt de Afdeling vast dat vanwege de globaliteit van het plan het opstellen van een MER

ernstig wordt bemoeilijkt omdat hierbij dient te worden gezien wat de milieueffecten zijn van de verschillende mogelijkheden die het plan biedt. Uit het oogpunt daarvan had de gemeenteraad, te meer nu ter zitting is gebleken dat niet de bedoeling is dat onbepaald gebruik wordt gemaakt van de in het plan opgenomen mogelijkheden, het plan een meer gedetailleerd karakter dienen te geven. De Afdeling ziet voorts aanleiding zelf in de zaak te voorzien door alsnog goedkeuring te onthouden aan het plan.

Bosrand. Met het plan wordt beoogd de verwezenlijking van een aantal voorzieningen ten behoeve van sport en horeca mogelijk te maken.

Uitspraak in het geding tussen:

1. *W. Kooistra*, te Assen,
 2. *R.N. van Blokland* en *W.F. Heesterman*, te Assen,
- appellanten,
en
gedeputeerde staten van Drenthe,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 mei 2000 heeft de gemeenteraad van Assen, op voorstel van burgemeester en wethouders van 10 mei 2000, het bestemmingsplan "Het Stadsbroek" vastgesteld. (...; *red.*)

Bij besluit van 12 december 2000, kenmerk 6.2/2000005921/1, hebben verweerders beslist over de goedkeuring van dit plan. (...; *red.*)

Tegen dit besluit hebben (...; *red.*) appellanten (...; *red.*) beroep ingesteld. (...; *red.*)

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 12 juli 2001. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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 wordt globaal begrensd door de Europaweg-Zuid, de Hoofdlaan en

Bij hun besluit hebben verweerders het plan grotendeels goedgekeurd.

2.3. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerders de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dienen zij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast hebben verweerders er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerders de aan hen toekomende beoordelingsmarges hebben overschreden, dan wel dat zij het recht anderszins onjuist hebben toegepast.

2.4. Appellanten hebben bezwaar tegen de aanleg van recreatieve en toeristische voorzieningen. Zij hebben onder meer aangevoerd dat ten onrechte geen milieu-effectrapport is opgesteld en dat het plan vanwege de globaliteit in strijd is met de rechtszekerheid.

2.4.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet Milieubeheer 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 II, onder b, van het Besluit van 7 mei 1999, houdende wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 alsmede uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Tracéwet, voorzover van belang, blijft, indien voor 14 maart 1999 met betrekking tot een activiteit als bedoeld in artikel 7.2 of 7.4 van de Wet Milieubeheer mededeling is gedaan van een ontwerp van een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt en dit ontwerp ter inzage is gelegd, het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing.

Nu blijktens de stukken het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd op 19 februari 1999 is de oude versie van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.) van toepassing.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet Milieubeheer 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 10.1 bepaald dat een milieu-effectrapport gemaakt moet worden in het kader van een ruimtelijk plan dat als eerste in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die 500.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt voorziet.

2.4.2. Het plangebied heeft grotendeels de bestemming “Sport en uitgaanscentrum”. De gronden met deze bestemming zijn ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften bestemd voor sport, sportieve recreatie, voorzieningen ten dienste van, dan wel in aansluiting op de sport en sportieve recreatie, horecavoorzieningen, bioscopen en theaters, zalen, centra, evenementen- en manifestatieruimten, een bergbezinkbassin, parkeer- en groenvoorzieningen, waterpartijen en wegen en paden. Blijkens de stukken is het de bedoeling dat ter plaatse ruimte wordt geboden aan particuliere initiatieven voor de ontwikkeling van een complex met mogelijkheden voor onder andere sport- en horecavoorzieningen. Omdat de invulling van het gebied om die reden in hoge mate afhankelijk is van deze initiatieven is uit oogpunt van flexibiliteit gekozen voor een globaal eindplan.

Er bestaan concrete plannen voor de wijziging en uitbreiding van het in het plangebied reeds aanwezige multifunctionele sport- en recreatiecomplex “De Smelt”.

Blijkens de stukken is de gemeenteraad bij de beoordeling van het te verwachten aantal bezoekers uitgegaan van de gegevens zoals deze in de aanvraag voor een revisievergunning zijn opgegeven door de exploitant van complex “De Smelt” en van de bezoekersaantallen van de thans aanwezige sportvelden. Uit deze gegevens is afgeleid dat het totaal aantal te verwachten bezoekers niet meer dan 485.000 bedraagt. Verweerders hebben uitgaande van deze gegevens het standpunt ingenomen dat geen aanleiding

bestaat voor de verwachting dat het totaal aantal bezoekers per jaar boven de drempelwaarde van 500.000 zal uitkomen.

2.4.3. De Afdeling stelt voorop dat bij de beoordeling van de m.e.r.-plicht moet worden uitgegaan van hetgeen het plan mogelijk maakt. Nu in het plan uit oogpunt van flexibiliteit is gekozen voor een globale eindbestemming zijn als gevolg daarvan de in het plangebied mogelijk aan te leggen recreatieve en toeristische voorzieningen niet nader genormeerd. Het plan maakt derhalve mogelijk dat andere voorzieningen worden aangelegd dan waar bij de berekening van het te verwachten aantal bezoekers van is uitgegaan. Gelet daarop hebben verweerders ten onrechte betekenis toegekend aan de door de exploitant van de Smelt opgegeven gegevens, wat er ook zij van de juistheid van die gegevens.

Uit het deskundigenbericht blijkt dat het inschatten van het aantal bezoekers dat op basis van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt kan worden verwacht problematisch is, omdat het plan een groot aantal combinaties van functies mogelijk maakt met een verschillende publiekaantrekkende werking. Het berekenen van het te verwachten aantal bezoekers aan de hand van de zogenoemde referentiemethode en de oppervlaktemethode wordt hierdoor bemoeilijkt. Indien deze methodes worden toegepast op de combinatie zwembad, kunstijsbaan en zalenverhuur kan volgens het deskundigenbericht de conclusie worden getrokken dat deze combinatie in het algemeen meer dan 500.000 bezoekers per jaar aantrekt. De Afdeling stelt vast dat er, gelet hierop en in aanmerking nemend dat hierbij buiten beschouwing zijn gelaten de mogelijkheden tot vestigen van andere publiektrekkende functies zoals bioscopen, theaters en hotelaccommodaties, van moet worden uitgegaan dat het plan de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen mogelijk maakt waarvoor geldt dat het te verwachten bezoekersaantal ruim boven de 500.000 per jaar uitkomt.

Voorzover van de zijde van de gemeenteraad is gesteld dat het deskundigenbericht teveel onzekerheden en aannames bevat en dat de gehanteerde methodes niet goed bruikbaar zijn omdat geen rekening is gehouden met bijzonderheden overweegt de Afdeling dat dit veeleer het gevolg is van de keuze voor een globaal eindplan en niet van de gebruikte methodes.

Voorzover van de zijde van de gemeenteraad voorts is gesteld dat de bestaande voorzieningen voor de beoordeling van de m.e.r.-plicht buiten beschouwing dienen te blijven, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge onderdeel A, onder 2, van de bijlage bij het besluit-m.e.r. wordt, voorzover van belang, onder aanleg mede verstaan opnieuw in gebruik nemen, reconstructie, uitbreiding of verandering anderszins.

Volgens de 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.

Nu in het plan niet is voorzien in het vastleggen van de bestaande voorzieningen kan er, wat hiervan ook zij, niet van worden uitgegaan dat het bestaande gedeelte ongewijzigd blijft. Voorzover derhalve in het plangebied recreatieve of toeristische voorzieningen aanwezig zijn moet voor de beoordeling van de m.e.r.-plicht, nu het plan, gelet op de gelede globale bestemming, toelaat dat deze voorzieningen ingrijpend kunnen worden gewijzigd, worden uitgegaan van een verandering van de activiteit. Gelet op het voorgaande dient derhalve geen rekening te worden gehouden met de bestaande voorzieningen.

2.4.4. Gelet op al het voorgaande moet worden geoordeeld dat het plan voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die 500.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt. Hieruit volgt dat de gemeenteraad van Assen het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen zonder tevoren een milieu-effectrapport te doen opstellen. Het plan is derhalve vastgesteld in strijd met het bepaalde in artikel 7.27, eerste lid, van de Wet Milieubeheer.

Voorts stelt de Afdeling vast dat vanwege de globaliteit van het plan het opstellen van een milieu-effectrapport ernstig wordt bemoeilijkt omdat hierbij dient te worden gezien wat de milieu-effecten zijn van de verschillende mogelijkheden die het plan biedt. Uit oogpunt daarvan had de gemeenteraad, te meer nu ter zitting is gebleken dat niet de bedoeling is dat onbeperkt gebruik wordt gemaakt van de in het plan opgenomen mogelijkheden, het plan een meer gedetailleerd karakter dienen te geven.

Ook uit oogpunt van rechtszekerheid – mede in aanmerking genomen de belangen van

omwonenden – acht de Afdeling het plan gelet op de zeer ruime doeleindenomschrijving te globaal van karakter.

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 van appellanten zijn reeds hierom gegrond, in verband waarmee het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige bezwaren van appellanten behoeven gelet hierop geen bespreking. De Afdeling ziet voorts aanleiding zelf in de zaak te voorzien door alsnog goedkeuring te onthouden aan het plan.

2.5. Verweerders dienen op navolgende wijze in de proceskosten van appellanten sub 2 te worden veroordeeld. Verweerders dienen voorts in de proceskosten van appellant sub 1 te worden veroordeeld, doch niet is gebleken van kosten die voor vergoeding 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 Drenthe van 12 december 2000, kenmerk 6.2/2000005921/1;
- III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan “Het Stadsbroek”, vastgesteld bij besluit van 18 mei 2000 door de gemeenteraad van Assen, op voorstel van burgemeester en wethouders van 10 mei 2000;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

NOOT

In de heldere opbouw van paragraaf 4.2 van deze uitspraak wordt in eerste instantie bepaald welk Besluit m.e.r. aan de orde is. Vanwege de overgangsbepaling in het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 – artikel II (Overgangsrecht) – wordt geconcludeerd dat op grond van het “oude” Besluit m.e.r. 1994 beoordeeld moet worden of er al dan niet sprake is van een m.e.r.-plicht. De antwoorden op de vervolgvragen (gekoppeld aan welk besluit, welke activiteit en welke drempel?) worden ook expliciet in de uitspraak genoemd.

In deze zaak heeft de gemeente Assen gekozen om te werken met een globaal bestemmingsplan, omdat dit veel flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op particuliere initiatieven. Op zich een logische gedachte en een praktische aanpak. Maar de m.e.r.-plichtvraag werd vervolgens minder logisch door de gemeente Assen beantwoord. De exploitant – die niet op het maken van een MER zit te wachten – had in de vergunningaanvraag opgegeven hoeveel bezoekers hij dacht dat er zouden gaan komen. En de exploitant bleef in zijn verwachting precies 15.000 bezoekers beneden de m.e.r.-plichtdrempel. Terecht wordt deze subjectieve wijze van beoordelen of er sprake is van een m.e.r.-plicht door de Afdeling niet gehonoreerd. Wanneer een bestemmingsplan zo globaal is, worden bezoekersaantallen zeer speculatief, omdat in principe van alles nog mogelijk is. De Afdeling komt met een oplossing die mij juridisch zeer aanspreekt: bij de beoordeling van de m.e.r.-plicht moet worden uitgegaan van hetgeen het plan mogelijk maakt. Omdat er sprake was van een zeer globaal bestemmingsplan was er in principe heel veel mogelijk en daarmee werd het ook mogelijk dat de bezoekersaantallen van 500.000 of meer zouden worden overschreden. Kortom, er had dus wel een milieueffectrapport gemaakt moeten worden. Deze uitspraak is zeer nuttig voor met name de gemeentelijke m.e.r.-praktijk, waar maar al te vaak met deze vraag wordt geworsteld.

Plantoelichtingen, bedrijfsplannen, tijdelijke onderhandelingsresultaten en dergelijke kunnen geen rol spelen bij het beoordelen van de m.e.r.-(beoordelings)plichtvraag, want het is de ruimte die geboden wordt door het bestemmingsplan dat het uitgangspunt vormt. Ook naar aanleiding van deze uitspraak dient de vraag zich aan – alhoewel het in deze zaak minder relevant lijkt – of er sprake moet zijn van één recreatieve of toeristische voorziening met 500.000 bezoekers of dat meerdere voorzieningen met gezamenlijk 500.000 bezoekers ook in aanmerking komen voor een eventuele m.e.r.-procedure? (zie ook «JM» 2002/60).

Pieters