

deling heeft de Commissie 28 in dit advies niet positief geadviseerd over het gebruik van de Cessna 208B.

2.6. Uit het vorenstaande volgt dat het tweede H-besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering en is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. De beroepen zijn in zoverre gegrond, zodat het tweede H-besluit wegens strijd met artikel 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gedeeltelijk dient te worden vernietigd.

Ten aanzien van het RO-besluit

2.7. Nu vorenstaande gedeeltelijke vernietiging van het tweede H-besluit geen betrekking heeft op een geluidszone, is er geen aanleiding voor het oordeel dat de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit anders zou zijn genomen dan zij thans luidt. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn in zoverre ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.8. Verweerder sub 1 dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van de verenigingen. Ten aanzien van [appellant sub 1] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en de verenigingen tegen het tweede H-besluit gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt onderdeel 4.2. van het tweede H-besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van 9 januari 2003, no. DGL/02.422164, dat de voorschriften met betrekking tot valschermluchten betreft;

III. verklaart de beroepen tegen het tweede H-besluit voor het overige en de beroepen tegen de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit en tegen het wijzigingsbesluit van 24 juni 2003 geheel ongegrond;

IV. (...; red.)

NOOT

De Afdeling stelt dat de minister de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2002 («JM» 2002/142) niet goed heeft gelezen. Zoals ook in de noot bij die uitspraak is gesteld, dient de minister duidelijker te motiveren waarom valschermluchten meer beperking nodig hebben dan andere vluchten. De minister vatte de uitspraak van de Afdeling op als zou een onderscheid tussen valschermluchten en andere vluchten niet acceptabel zijn en kwam dan ook tot de conclusie dat in het nieuwe besluit dat onderscheid niet langer kan worden gemaakt. De Afdeling stelt duidelijk dat een onderscheid gerechtvaardigd kan zijn als er sprake is van meer geluidshinder.

Wiggers

Milieueffectrapportage

109

M.e.r.-plicht voor woningbouw – Hoorn

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

25 augustus 2004, nr. 200304332/1

(mrs. Hoekstra en Lauwaars, dr. Voorhoeve)

Noot Pieters

M.e.r.-plicht. Woningbouw. Bestemmingsplan. Verkorte m.e.r.-procedure.

[Wm art. 7.2 lid 1 en 7.12 tot 7.17; Besluit m.e.r. 1994 zoals gewijzigd in 1999 art.2; Bijlage bij Besluit m.e.r. onderdeel C categorie 11.1]

Bij besluit van 29 oktober 2002 heeft de gemeenteraad van Hoorn het bestemmingsplan "Bangert en Oostpolder" vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holand heeft bij besluit van 3 juni 2003 beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan heeft betrekking op gronden ten noordoosten van het bestaand stedelijk gebied van Hoorn. Met het plan wordt beoogd de realisering van een nieuwe

woonwijk mogelijk te maken, inclusief bijbehorend voorzieningenapparaat, infrastructuur, water en groenvoorzieningen.

Beroep van appellante met betrekking tot artikel 7.16 Wet milieubeheer (Wm). Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, omdat de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 7.16 Wm. Het opstellen van een milieueffectrapport (MER) voor de bouw van woningen is verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat buiten de bebouwde kom. In de artikelen 7.12 tot en met 7.15 van de Wm is voorgescreven hoe een MER moet worden voorbereid. Ingevolge artikel 7.16 Wm vinden de artikelen 7.12 tot en met 7.15 geen toepassing indien degene die het MER zou moeten maken, reeds beschikt over een MER, opgesteld overeenkomstig het bij of krachtens dat hoofdstuk bepaalde, en in dat MER als alternatief de activiteit is beschreven, waarop het besluit betrekking heeft, bij de voorbereiding waarvan het MER moet worden gemaakt. Bij de voorbereiding van de streekplanuitwerking "Uitwerkingsplan voor het HES-gebied" van het streekplan Noord-Holland Noord" die op 16 december 1997 is vastgesteld, is een MER gemaakt. De locatie Bangert en Oostpolder was onderdeel van het MER-HES, het zogenoemde natuurgerichte meest milieuvriendelijke alternatief. Bij de voorbereiding op het bestemmingsplan "Bangert en Oostpolder" een aanvulling op en een actualisatie van het MER voor het HES-gebied, is een MER gemaakt voor het bestemmingsplan "MER Woningbouwlocatie Bangert en Oostpolder, Aanvulling op het MER-HES Streekplanuitwerking Woningbouwlocaties HES-gebied". Daarbij heeft het gemeentebestuur toepassing gegeven aan artikel 7.16 Wm: het heeft de zogenoemde verkorte m.e.r.-procedure gevolgd. Verder heeft het gemeentebestuur na overleg met de Commissie voor de m.e.r. een aanvulling op het MER Bangert en Oostpolder gemaakt, de "Toelichting MER Bangert en Oostpolder – Reactie op de discussienotitie van de Commissie m.e.r. gemeente Hoorn".

Naar het oordeel van de Afdeling heeft deze handelwijze met betrekking tot de m.e.r.-plicht de afweging tussen de alternatieve locaties, gelet op doel en strekking van de m.e.r.-procedure, plaats-

gevonden op een passende plaats in de keten van beslissingen die uiteindelijk heeft geleid tot de concretisering van de woningbouwlocatie Bangert en Oostpolder. De gemeenteraad heeft op juiste gronden bij de voorbereiding van dit plan een MER gemaakt. Dat de gemeenteraad voor dit MER gebruik heeft gemaakt van het reeds beschikbare MER-HES en de informatie uit dat MER heeft aangevuld en geactualiseerd, acht de Afdeling niet onjuist. Ook de keuze van de gemeenteraad om in de procedure ter voorbereiding van het MER toepassing te geven aan artikel 7.16 Wm, acht de Afdeling niet onjuist. Gelet op het vorenstaande is het plan niet vastgesteld in strijd met artikel 7.16 van de Wm.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante], te [plaats],
2. [appellanten] te [woonplaats],
3. [appellante sub 3] te [plaats],
4. [appellante sub 4] te [plaats],
5. [appellant sub 5], te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2002 heeft de gemeenteraad van Hoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 oktober 2002, het bestemmingsplan "Bangert en Oostpolder" vastgesteld. Verweerder heeft bij zijn besluit van 3 juni 2003, kenmerk 2002-45237, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] bij brief van 27 juni 2003, bij de Raad van State ingekomen op 30 juni 2003, [appellanten sub 2] bij brief van 17 juli 2003, bij de Raad van State ingekomen op 21 juli 2003, [appellante sub 3] bij faxbericht van 18 juli 2003, bij de Raad van State ingekomen op 18 juli 2003, [appellante sub 4] bij brief van 22 juli 2003, bij de Raad van State ingekomen op 23 juli 2003, [appellant sub 5] bij brief van 25 juli 2003, bij de Raad van State ingekomen op 29 juli 2003, en [appellant sub 6] bij brief van 25 juli 2003, bij de Raad van State ingekomen op 29 juli 2003, beroep ingesteld.

Bij brief van 14 oktober 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigen-

1. De afkorting HES staat voor: Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec.

bericht uitgebracht, gedateerd 13 februari 2004 (verder te noemen: het deskundigenbericht). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Na afloop van het vooronderzoek zijn nog stukken ontvangen van [appellant sub 5]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juli 2004, (...; red.)

2. Overwegingen

2.1. 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 (verder te noemen: de WRO) in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (verder te noemen: de Awb) rust op verweerder 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 dient hij 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 heeft verweerder 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 verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het bestemmingsplan heeft betrekking op gronden ten noordoosten van het bestaand stedelijk gebied van Hoorn. Met het plan wordt beoogd de realisering van een nieuwe woonwijk mogelijk te maken, inclusief bijbehorend voorzieningenapparaat, infrastructuur, water en groenvoorzieningen. Een deel van de gronden is aangewezen als gronden ten aanzien waarvan verwerkelijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan grotendeels goedgekeurd.

2.3. Beroep van [appellante sub 4] (gedeeltelijk): artikel 24 WRO

2.3.1. [appellante sub 4] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan. Zij voert hiertoe onder meer aan dat de gemeenteraad ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 24 van de WRO

door met een beroep op de beslispunten uit het structuurplan “Bangert en Oosterpolder” een aantal ingediende zienswijzen niet-ontvankelijk te verklaren. Volgens appellante hebben door deze handelwijze bovendien een aantal aspecten van het bestemmingsplan, waaronder de locatiekeuze voor de nieuwe woonwijk, onvoldoende ter discussie gestaan.

2.3.2. Ingevolge artikel 24 van de WRO is artikel 23, eerste lid, onder c, alsmede artikel 27, eerste en tweede lid, niet van toepassing voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing. Ingevolge artikel 1 van de WRO is een concrete beleidsbeslissing een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan. Deze artikelen gelden sinds de inwerkingtreding van de wet van 1 juli 1999, houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 302) op 3 april 2000. Ingevolge artikel XI van de Wet van 3 april 2003, houdende kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer wordt aan artikel VI van de wet van 1 juli 1999, houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 302) een lid toegevoegd, luidende:

“4. Voor de toepassing van artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gelden de onderdelen van een planologische kernbeslissing, een streekplan of een structuurplan, die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, als een concrete beleidsbeslissing, wanneer het ontwerp van een dergelijk plan voor 3 april 2000 ter inzage is gelegd.”

2.3.3. Op 12 juli 1999 heeft de gemeenteraad van Hoorn vastgesteld het gemeentelijk structuurplan “Bangert en Oosterpolder”. In dit structuurplan is onder meer opgenomen de beslissing om aan de noordoostzijde van de kern Hoorn een woningbouwlocatie te ontwikkelen. Blijkens de toelichting op het bestemmingsplan vormt het structuurplan het belangrijkste fundament voor het bestemmingsplan. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan op 29 oktober 2002 heeft de gemeenteraad tevens vastgesteld de “Zienswijzennota ontwerp-bestemmingsplan Bangert en Oosterpolder” met daarin opgenomen de beantwoording van de ingediende zienswijzen. In deze nota staat on-

der meer: "De zienswijzen zijn voor het grootste deel ontvankelijk omdat is voldaan aan de wettelijke vereisten. Niet ontvankelijk zijn die zienswijzen die hun grondslag vinden in één of meer van de concrete beleidsbeslissingen van het structuurplan Bangert en Oosterpolder (zie artikel 24 van de WRO). Deze concrete beleidsbeslissingen zijn opgesomd in paragraaf 3.3 van de toelichting op het bestemmingsplan. (...) Ondanks de niet-ontvankelijkheid van een aantal zienswijzen zullen wij waar nodig en relevant ambtshalve een korte opmerking hieraan wijden." Bij uitspraak van 24 december 2002 in zaak no. 200001331/1 (BR 2003, 396) heeft de Afdeling het besluit van de raad der gemeente Hoorn van 12 juli 1999, no. 99.81983, voor zover dit de beslispen op bladzijde 32 en de plankaart op bladzijde 33 van het structuurplan betreft, herroepen. De Afdeling overwoog daartoe dat de beslissing om aan de noordoostzijde van de kern Hoorn een woningbouwlocatie te ontwikkelen moet worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 1:3 van de Awb. De Afdeling was verder van oordeel dat, gelet op de besluiten als bedoeld in artikel 9, tweede lid van de WRO in samenhang met artikel 1:3 van de Awb, opgenomen in het toen aan de orde zijnde structuurplan, en de plankaart, in onderlinge samenhang bezien, het structuurplan materieel het karakter had van een bestemmingsplan. Omdat voor dat plan niet de in de artikelen 23 en volgende van de WRO opgenomen procedure was gevolgd, was het plan in strijd met het recht vastgesteld. Als gevolg van deze uitspraak van de Afdeling moet het structuurplan, voor zover het betreft de hierin opgenomen besluiten als bedoeld in artikel 9, tweede lid van de WRO in samenhang met artikel 1:3 van de Awb, geacht worden nooit te hebben bestaan. Gelet hierop heeft de gemeenteraad ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 24 van de WRO, als gevolg waarvan het plan is vastgesteld in strijd met artikel 23, eerste lid, onder c, van de WRO. In dit verband merkt de Afdeling op dat de gemeenteraad na de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2002 niet heeft besloten tot een extra inspraakronde, teneinde dit gebrek in de totstandkoming van het bestemmingsplan te helen. Ook verweerder heeft hier niet bij de gemeenteraad op aangedrongen. Voorts is van belang dat het standpunt van de gemeenteraad, dat zich in het

structuurplan meer besluiten bevinden dan die welke door de Afdeling zijn herroepen, niet kan worden gevolgd. De Afdeling overweegt hier toe, gelijk zij heeft gedaan in de uitspraak van 24 december 2002, dat de onderdelen van het structuurplan, waaronder de plankaart, in onderlinge samenhang de beslissing om aan de noordoostzijde van de kern Hoorn een woningbouwlocatie te ontwikkelen, weergeven. Deze beslissing is door de Afdeling aangemerkt als een besluit en door haar herroepen.

2.3.4. Gelet op het vorenstaande is het plan vastgesteld in strijd met artikel 23, eerste lid, onder c, van de WRO.

2.4. Beroep van [appellante sub 4] (gedeeltelijk): artikel 7.16 Wm

2.4.1. [appellante sub 4] stelt in beroep verder dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, omdat de gemeenteraad toepassing heeft gegeven aan artikel 7.16 van de Wet milieubeheer (verder te noemen: de Wm). Volgens appellante was dat niet juist.

2.4.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wm, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 1994, 540), zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999 (verder te noemen: het gewijzigd Besluit M.E.R. 1994) en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit, is het opstellen van een milieu-effectrapport (verder te noemen: MER) voor de bouw van woningen verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aangesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat buiten de bebouwde kom. Deze verplichting is gekoppeld aan de vaststelling van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw voorziet. In de artikelen 7.12 tot en met 7.15 van de Wm is voorgeschreven hoe het MER moet worden voorbereid. Ingevolge artikel 7.16 van de Wm vinden de artikelen 7.12 tot en met 7.15 geen toepassing indien degene die het MER zou moeten maken, reeds beschikt over een MER, opgesteld overeenkomstig het bij of krachtens dat hoofdstuk bepaalde, en in dat MER als alternatief de activiteit is beschreven, waarop het besluit betrekking heeft, bij de voorbereiding waarvan het MER moet worden gemaakt.

2.4.3. In artikel 3 van de voorschriften van het plan is een beschrijving in hoofdlijnen opgenomen. Volgens dit artikel zal in het plangebied een aantal van ongeveer 3.300 woningen worden gebouwd. Blijkens de toelichting op het

plan ligt het plangebied ten noordoosten van het stedelijk gebied van Hoorn. Het gebied is een hoofdzakelijk open, agrarisch gebied. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan betrekking heeft op een aaneengesloten gebied buiten de bebouwde kom. Dat zich in het plangebied reeds enkele linten bevinden met reeds bestaande bebouwing, doet hier niet aan af. Voor de geplande woningbouw geldt derhalve de plicht een MER te maken. Verder is niet in geschil dat het bestemmingsplan het ruimtelijk plan is dat als eerste in de mogelijke bouw van de woningen voorziet, zodat bij de voorbereiding van dit plan een MER moest worden gemaakt.

2.4.4. Bij de beoordeling van de wijze waarop invulling is gegeven aan deze MER-plicht, is het volgende van belang. Bij de voorbereiding van de streekplanuitwerking "Uitwerkingsplan voor het HES-gebied van het streekplan Noord-Holland Noord", die op 16 december 1997 door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland is vastgesteld, is een MER gemaakt, het "MER-HES Streekplanuitwerking Woningbouwlocaties HES-gebied (Hoorn-Enkhuizen-Stede Broec)". Dit MER is onder meer gemaakt om de ontwikkeling van woonlocaties te kunnen afwegen. In dit MER zijn naast het nulalternatief, vijf alternatieven ontwikkeld en beoordeeld. De locatie Bangert en Oosterpolder was onderdeel van "alternatief E" uit het MER-HES, het zogenoemde natuurgelijke meest milieuvriendelijke alternatief. Dit alternatief is gekozen als uitgangspunt voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan heeft het gemeentebestuur als aanvulling op en actualisatie van het MER voor het HES-gebied, een MER voor de locatie Bangert en Oosterpolder gemaakt, het "MER Woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder, Aanvulling op het MER-HES Streekplanuitwerking Woningbouwlocaties HES-gebied (Hoorn-Enkhuizen-Stede Broec)". In dit MER zijn naast het nulalternatief, twee alternatieven ontwikkeld en beoordeeld, waarbij met name is gekeken naar inrichtingsaspecten. Daarbij heeft het gemeentebestuur toepassing gegeven aan artikel 7.16 van de Wm: het heeft de zogenoemde verkorte MER-procedure gevolgd. Verder heeft het gemeentebestuur na overleg met de Commissie voor de MER een aanvulling op het MER Bangert en Oosterpolder gemaakt, de "Toelichting

MER Bangert en Oosterpolder - Reactie op de discussienotitie van de Commissie MER, Gemeente Hoorn". In haar "Toetsingsadvies over het MER Woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder" van 16 september 2002 komt de Commissie voor de MER tot het oordeel dat de essentiële informatie voor de besluitvorming over het bestemmingsplan aanwezig is in de combinatie van het MER, de aanvulling op het MER, het bestemmingsplan en de hieraan ten grondslag liggende documentatie zoals het structuurplan en de onderzoeksrapporten die zijn genoemd in de aanvulling op het MER.

2.4.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft door deze handelwijze met betrekking tot de MER-plicht de afweging tussen de alternatieve locaties, gelet op doel en strekking van de MER-procedure, plaatsgevonden op een passende plaats in de keten van beslissingen die uiteindelijk heeft geleid tot de concretisering van de woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder. Nu voorts het bestemmingsplan moet worden beschouwd als het eerste aan rechterlijke toetsing onderworpen besluit dat in de bouw van meer dan 2.000 woningen voorziet, heeft de gemeenteraad op juiste gronden bij de voorbereiding van dit plan een MER gemaakt. Dat de gemeenteraad voor dit MER gebruik heeft gemaakt van het reeds beschikbare MER-HES en de informatie uit dat MER heeft aangevuld en geactualiseerd, acht de Afdeling niet onjuist. Ook de keuze van de gemeenteraad om in de procedure ter voorbereiding van het MER toepassing te geven aan artikel 7.16 van de Wm, acht de Afdeling niet onjuist. In dit verband is van belang dat de activiteit waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, in het MER-HES is beschreven en zelfs deel uitmaakte van het alternatief dat is gekozen voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling. Voorzover appellante bevoogdt dat dit artikel slechts toegepast mag worden wanneer het reeds bestaande MER wordt gebruikt voor een besluit in eenzelfde stadium van de besluitvorming over de activiteit, als waarvoor het in eerste instantie is gemaakt, overweegt de Afdeling dat deze stelling niet volgt uit de tekst van artikel 7.16 van de Wm. Dat uit de geschiedenis van totstandkoming van dit artikel iets anders zou blijken, maakt dit, wat daar verder ook van zij, niet anders.

2.4.6. Gelet op het vorenstaande is het plan niet vastgesteld in strijd met artikel 7.16 van de Wm.

2.5. Beroep van [appellante sub 4] (gedeeltelijk): fasering

2.5.1. [appellante sub 4] stelt in beroep verder dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 3, achtste lid, van de voorschriften van het plan. Volgens appellante dient een faseringsregeling in de voorschriften gekoppeld te zijn aan bepaalde plandelen of aan een uitwerkingsverplichting.

2.5.2. De gemeenteraad heeft de faseringsregeling in het plan opgenomen om het plan in overeenstemming te brengen met de provinciale taakstelling met betrekking tot het aantal te realiseren woningen.

2.5.3. Verweerder heeft dit gedeelte van het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft dit gedeelte goedgekeurd.

2.5.4. In artikel 3 van de voorschriften van het plan is een beschrijving in hoofdlijnen opgenomen. Volgens dit artikel zal in het plangebied een aantal van ongeveer 3.300 woningen worden gebouwd. Het achtste lid van dit artikel bepaalt hieromtrent:

“Rekening houdend met de aan de gemeente Hoorn toegewezen c.q. resterende contingenten voor woningbouw tot en met 2007 dient de navolgende fasering te worden opgevolgd. Periode tot en met 2007 (1e fase). Tot en met 2007 worden binnen het plangebied ten hoogste 2.100 woningen gerealiseerd. Het resterende gedeelte van het woningbouwprogramma zal worden gerealiseerd in overeenstemming met de provinciale afspraken.”

2.5.5. De Afdeling stelt vast dat deze faseringsregeling slechts betrekking heeft op aantallen woningen zonder dat deze zijn gekoppeld aan de verwezenlijking van bepaalde plandelen. Gelet op de rechtsonzekere situatie die hierdoor ontstaat voor burgers – de vraag of zij op grond van het plan een bouwvergunning kunnen verkrijgen is immers afhankelijk gesteld van het aantal woningen dat door anderen reeds is gebouwd in het plangebied – acht de Afdeling een faseringsregeling waaraan een dergelijke koppeling ontbreekt, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat in de toelichting van het plan met behulp van vlekken is aangegeven in welke volgorde de verschillende deelgebieden in ontwikkeling zullen worden genomen, kan hieraan niet afdoen, aangezien de toelichting geen onderdeel is van het plan. De Afdeling merkt overigens nog op dat het in beginsel tot

de beleidsvrijheid van de gemeenteraad behoort om aan de faseringsregeling vorm te geven en daarbij al dan niet gebruik te maken van de hem ingevolge artikel 11 van de WRO gegeven bevoegdheid om een uitwerkingsplicht in een plan op te nemen.

2.5.6. Gelet op het vorenstaande is artikel 3, achtste lid, van de voorschriften van het plan in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

2.6. Beroepen van [appellante sub 1] en de [appellanten sub 2] (beide gedeeltelijk): artikel 13-aanwijzing.

2.6.1. [appellante sub 1] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de aanwijzing van haar percelen aan de [locatie] te [plaats] op grond van artikel 13 van de WRO. [appellanten sub 2] stellen hetzelfde met betrekking tot hun percelen aan de [locatie] te [plaats].

2.6.2. De gemeenteraad heeft aan de percelen van [appellante sub 1] de bestemmingen “Uit te werken Gemengd Lint” en “Woondoeleinden” toegekend en verwacht dat deze voor 2008 gerealiseerd zullen worden. Een aanwijzing op grond van artikel 13 van de WRO acht hij daarom gerechtvaardigd. Totdat de nieuwe bestemmingen gerealiseerd worden, kan het bedrijf op basis van het overgangsrecht worden voortgezet, aldus de gemeenteraad. Aan een gedeelte van de gronden van de [appellanten sub 2] heeft de gemeenteraad de aanduiding ‘waterstructuur “Waterland” toegekend om de aanleg van een watergang mogelijk te maken. In verband hiermee vindt hij een aanwijzing op grond van artikel 13 van de WRO gerechtvaardigd.

2.6.3. Verweerder heeft geen reden gezien deze gedeelten van het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten en heeft deze onderdelen van het plan goedgekeurd. Hij acht realisering van de bestemming van de percelen van [appellante sub 1] voor 2008 aannemelijk en is van mening dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 13 van de WRO. Met betrekking tot de aanwijzing van het gedeelte van de gronden van [appellanten sub 2] meent verweerder eveneens dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 13 van de WRO.

2.6.4. [appellante sub 1] oefent op haar perceel een glastuinbouwbedrijf uit. De aan de gronden toegekende bestemmingen “Uit te werken Gemengd Lint” en “Woondoeleinden” staan dit gebruik niet toe. Gelet op de over-

gangsbevestigingen in artikel 19 van de voorschriften van het plan mag het gebruik echter worden voortgezet. Een deel van de gronden van appellante is aangewezen als gronden waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht. Dit betreft een aanwijzing op grond van artikel 13, eerste lid van de WRO. Aan de gronden van [appellanten sub 2] zijn de bestemmingen "Uit te werken Gemengd Lint" en "Woondoeleinden" toegekend. Een deel van deze gronden, aan de noordwestelijke zijde, is aangewezen als gronden waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht. Dit betreft eveneens een aanwijzing op grond van artikel 13, eerste lid van de WRO. De aanwijzing heeft betrekking op het perceelsgedeelte met de bestemming "Uit te werken Gemengd Lint". Blijkens de toelichting op het plan worden in het plan vijf gebieden onderscheiden. Het is de bedoeling dat tot 2007 maximaal 2.100 woningen worden gebouwd, in de gebieden 1 tot en met 3. Zowel de gronden van [appellante sub 1] als de gronden van [appellanten sub 2] liggen in gebied 4. De Afdeling stelt voorop dat de toepassing van artikel 13 van de WRO in beginsel tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad behoort. Dit neemt echter niet weg dat in de bestemmingsplanprocedure ter beoordeling staat of de realisering van de toegekende bestemming uit planologisch oogpunt gezien urgent moet worden geacht. Verweerder heeft in zijn besluit niet duidelijk gemaakt waaruit deze urgentie bestaat. In dit verband is van belang dat uit de toelichting op het plan kan worden afgeleid dat realisering van de bestemming op de gronden van [appellante sub 1] en de gronden van [appellanten sub 2] niet urgent is. De gronden van appellanten liggen immers in gebied 4, welk gebied niet behoort tot de gebieden die de gemeenteraad in de periode tot 2007 wil bebouwen.

2.6.5. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit, voorzover dit betrekking heeft op de goedkeuring van de aanwijzing van de percelen van [appellante sub 1] en [appellanten sub 2], niet berust op een deugdelijke motivering en in zoverre in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

2.7. Beroep van [appellant sub 5] (gedeeltelijk): verkeersdoeleinden

2.7.1. [appellant sub 5] stelt in beroep onder meer dat verweerder ten onrechte goedkeuring

heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1, 2" met de aanduiding "V1" en het hierbij behorende artikel 13 van de voorschriften van het plan. Volgens appellant zijn de effecten van de gekozen verkeersstructuur onvoldoende onderzocht en zal door de slechte ontsluiting van het gebied een verkeersonveilige situatie ontstaan.

2.7.2. De gemeenteraad stelt op basis van verkeerskundig onderzoek te hebben gekozen voor een centrale, noord-zuid gerichte ontsluitingsweg, de zogenoemde Strip. Deze is in het bestemmingsplan weergegeven met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1, 2" met de aanduiding "V1" en het hierbij behorende artikel 13 van de voorschriften van het plan. Volgens de raad is de verkeersveiligheid voldoende verzekerd.

2.7.3. Verweerder heeft geen reden gezien dit gedeelte van het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft dit goedgekeurd. Hij stelt dat de ontworpen verkeersstructuur is getoetst aan een verkeersmodel, waarbij rekening is gehouden met een zekere groei van het verkeer.

2.7.4. Blijkens de stukken zal het plangebied in hoofdzaak worden ontsloten via de Strip, welke aan de noord- en de zuidzijde op de bestaande wegenstructuur zal worden aangesloten. Verdere ontsluiting van de nieuwe wijk zal plaatsvinden via de bestaande linten in het plangebied en via een aantal nieuwe erftoegangswegen vanaf de Strip. Ten behoeve van de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en in rapporten vastgelegd, waaronder het eerder genoemde MER-HES en het MER Woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder. Voorts is een akoestisch onderzoek naar het wegverkeerslawaai van maart 2002 met een aanvulling van september 2002 beschikbaar. Uit deze onderzoeken blijkt echter nauwelijks met welke verkeersintensiteiten rekening moet worden gehouden na realisering van de woningbouwplannen en of de verkeersstructuur hierop is berekend. Dienaangaande heeft de gemeenteraad ter zitting verklaard dat het bureau AGV bij de voorbereiding van het bestemmingsplan is betrokken en het gemeentebestuur heeft geadviseerd met betrekking tot de verkeersstructuur in relatie tot de verkeersveiligheid. De adviezen en bevindingen van AGV zijn echter niet in een rapport vastgelegd, terwijl voorts geen

verkeerscirculatieplan beschikbaar is. Hierdoor is niet inzichtelijk op welke wijze de verkeersveiligheid op en in de buurt van de Strip kan worden gegarandeerd. Verweerder heeft dit miskend en is evenmin met behulp van eigen onderzoek nagegaan of als gevolg van de gekozen verkeersstructuur een verkeersonveilige situatie zal ontstaan.

2.7.5. Hieruit volgt dat het bestreden besluit op dit onderdeel is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

2.8. Beroep van [appellant sub 6]: Groenvoorzieningen

2.8.1. [appellant sub 6] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de bestemming "Groenvoorzieningen" voor een deel van zijn percelen aan de Bangert 2a te Oosterblokker. Appellant meent dat hij door deze bestemming onevenredig nadelig wordt beïnvloed in zijn bedrijfsvoering. Voorts acht hij het zeer de vraag of de nieuwe bestemming binnen de planperiode zal worden gerealiseerd.

2.8.2. De gemeenteraad heeft aan de gronden de bestemming "Groenvoorzieningen 1 t/m 3" met de aanduiding "G3" toegekend, om hier een groene buffer tussen woningen en bedrijven te kunnen realiseren.

2.8.3. Verweerder heeft geen reden gezien de bestemming in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft deze goedgekeurd.

2.8.4. Appellant oefent op zijn percelen een tuinbouwbedrijf met kassen uit. Zijn gronden liggen deels op het grondgebied van de gemeente Hoorn en deels op het grondgebied van de gemeente Drechterland. Het agrarisch gebruik van de gronden in Drechterland past binnen de bestemmingen in het bestemmingsplan "Oosterblokker" van die gemeente. Het agrarisch gebruik van de gronden in Hoorn paste binnen de bestemmingen van het voorgaande bestemmingsplan "Landelijk Gebied 1992 (Zwaag/Westerblokker)". De bebouwing op de percelen is met geldige bouwvergunningen opgericht en bevindt zich binnen het bouwvlak. De Afdeling stelt vast dat in het voorliggende plan het bedrijf van appellant slechts gedeeltelijk als zodanig is bestemd. Het bouwvlak wordt verkleind van ongeveer 8550 m² tot ongeveer 4950 m². Verder is aan een deel van de gron-

den, welk deel wordt gebruikt voor agrarische doeleinden, de eerdergenoemde groenbestemming gegeven. Deze bestemming staat geen agrarisch gebruik toe. Gelet op de overgangsbepalingen in artikel 19 van de voorschriften van het plan mag het gebruik echter worden voortgezet. Met betrekking tot de stelling van appellant dat hij wordt beperkt in zijn bedrijfsvoering, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De gemeenteraad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. In samenhang hiermee is het ook mogelijk om bestaand gebruik onder het overgangsrecht te brengen. In een dergelijk geval moet echter wel aannemelijk zijn dat de nieuwe bestemming binnen de planperiode van tien jaar zal worden gerealiseerd en derhalve het bestaande gebruik binnen die periode zal worden beëindigd. Blijkens de stukken heeft de gemeenteraad een groenbestemming aan de gronden toegekend om een buffer te kunnen realiseren tussen de geplande woningen aan de ene kant en de bestaande bedrijven aan de andere kant. Dit acht de Afdeling op zichzelf niet onjuist. De keuze voor een groene buffer vereist echter wel dat bij de exacte bestemming, alsmede de exacte plaatsbepaling alle belangen worden afgewogen. Dienaangaande is niet gebleken op basis van welke argumenten het belang van de voortzetting van het bedrijf van appellant moet wijken voor het belang van een buffer op die locatie. Dit klemt temeer nu het gaat om een bestaand bedrijf en een nieuwe woonwijk, waarvan de bouw pas over een aantal jaren is te verwachten. In dit verband is van belang dat uit de toelichting op het plan kan worden afgeleid dat de gronden van appellant liggen in gebied 5, terwijl het de bedoeling is de gebieden 1 tot en met 3 het eerst te ontwikkelen, in de periode tot 2007. Niet is gebleken waarom de groene buffer niet naast het bedrijf van appellant kan worden gerealiseerd. Voorts is niet gebleken dat de gemeenteraad voornemens is de gronden van appellant te verwerven, teneinde de bestemming binnen de planperiode te verwezenlijken. Bovendien heeft de gemeenteraad ter zitting verklaard geen bezwaar te hebben tegen een agrarische bestemming zonder bouw-mogelijkheden die tevens een groene buffer-

functie kan vervullen. Blijkens het bestreden besluit heeft verweerder met het voorgaande geen rekening gehouden en derhalve niet de nodige informatie verzameld omtrent de af te wegen belangen.

2.8.5. Hieruit volgt dat het bestreden besluit op dit onderdeel is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

2.9. Conclusie en proceskosten

2.9.1. Gelet op al het vorenstaande is het plan vastgesteld in strijd met artikel 23, eerste lid, onder c, van de WRO en gedeeltelijk in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel en dit beginsel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Verder is het bestreden besluit gedeeltelijk genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust het gedeeltelijk niet op een deugdelijke motivering, waardoor het in zoverre in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. In verband hiermee behoeven de overige beroepsgronden van appellanten geen bespreking. Omdat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 23, eerste lid, onder c, van de WRO en gedeeltelijk in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, is er voorts rechtens maar één te nemen besluit mogelijk, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan.

2.9.2. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 1] en [appellanten sub 2] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

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 het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 3 juni 2003, kenmerk 2002-45237;
- III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Bangert en Oosterpolder" zoals

dat bij besluit van 29 oktober 2002 door de gemeenteraad van Hoorn is vastgesteld;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

NOOT

Aan deze uitspraak gaat een lange (woningbouwlocatie)geschiedenis vooraf, waarbij verschillende grote woningbouwlocaties onder m.e.r.-vuur kwamen te liggen, omdat op het planhogere niveau ooit een MER was gemaakt, maar in die streek- en structuurplannen waren geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen. Heel fraai typeerde de Afdeling een dergelijke MER als "zinledig" (ABRvS, 27 januari 2000, nr. E03.96.1322: BR 2000/488 met noot Soppe). Achter elkaar sneuvelen woningbouwlocaties zoals Kernhem, de Waalsprong en Leidsche Rijn. Om deze locaties weer snel uit het slop te trekken werd gekeken of en hoe de m.e.r.-procedure sneller zou kunnen worden doorlopen. Daarbij werd artikel 7.16 Wm – de verkorte m.e.r.-procedure – als oplossing gevonden. Maar van artikel 7.16 Wm kan alleen gebruik gemaakt worden, indien er al eerder een MER is gemaakt. En dat was bij al deze projecten het geval. Zo ook in deze Hoornse zaak. Voor de Noord-Hollandse streekplanuitwerking HES was al een MER gemaakt. Het lijkt logisch om die informatie opnieuw te kunnen gebruiken en met een beroep op artikel 7.16 Wm kan dan zelfs de richtlijnenfase worden overgeslagen. Dat scheelt de nodige tijd (en geld).

Door twee andere uitspraken, over Leidsche Rijn (ABRvS, 8 maart 2001, nr. 200003809/2) en Kernhem (ABRvS, 18 december 2001, nr. 200105355/2: «JM» 2002/17 met noot Pieters) was al duidelijk geworden dat de Afdeling niet afwijzend stond tegenover het gebruik van artikel 7.16 Wm om sneller deze vastgelopen procedures weer vlot te trekken. Maar in die twee zaken werd het besluit hersteld op het oorspronkelijke besluitniveau. Er werd alsnog een concrete beleidsbeslissing genomen op het planhogere niveau.

Dit is de eerste zaak waarin artikel 7.16 Wm is gebruikt om in het vervolgtraject van de besluitvorming te repareren. Het MER was destijds gemaakt voor een streekplanuitwerking. En datzelfde MER, met de nodige veranderingen – aanvullingen en actualisatie –

werd nu ten grondslag gelegd aan dit besluit. Is dat nu een goede m.e.r.-ontwikkeling? Ik denk het wel. Door het oorspronkelijke MER op dit onderdeel te actualiseren en aan te vullen (een streekplan-MER is globaler in vergelijking tot een bestemmingsplan-MER) komt alle essentiële m.e.r.-informatie wel op tafel. Door inspraak en door toetsing door de Commissie voor de m.e.r. wordt aan alle m.e.r.-waarborgen voldaan. Niemand wordt tekort gedaan en de initiatiefnemer kan toch sneller zijn project weer op de rails krijgen. Ik denk dat de Afdeling de m.e.r.-praktijk met deze uitspraak een hele goede dienst heeft bewezen. Ongetwijfeld zal in sommige gevallen de wetsgeschiedenis heel belangrijk – en misschien van doorslaggevend belang – zijn. Door in dat bezwaar niet mee te gaan, biedt de Afdeling de m.e.r.-praktijk mogelijkheid om flexibeler om te gaan met de m.e.r.-procedure, zonder dat daarbij belangen in de knel komen.

Pieters

110

M.e.r.-plicht voor VINEX-locatie – Teteringen

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
9 juni 2004, nr. 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1
(dr. Dolman, mrs. Lauwaars en Hennekens)
Noot Pieters

M.e.r.-plicht. Woningbouw. Aaneengesloten gebied. Geografische samenhang.

[Wm art. 7.2 lid 1 en art. 7.27 lid 1; Besluit m.e.r. 1994, zoals gewijzigd in 1999; art. 2, lid 1; Bijlage bij het Besluit m.e.r. onderdeel C categorie 11.1]

Bij besluit van 26 september 2002 heeft de gemeenteraad van Breda de bestemmingsplannen "Om de Haenen", "Nieuwe Dorpsrand en Waterakkers" en "De Woonakker" vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft op 22 april 2003 beslist over de goedkeuring van deze bestemmingsplannen. Met de plannen wordt beoogd de aanleg van die nieuwe woonwijken van in totaal ongeveer 2.000 woningen moge-

lijk te maken ten noordoosten en ten zuidwesten van de kern Teteringen. De bestreden besluiten zijn volgens appellanten genomen in strijd met het recht nu voorafgaand aan de vaststelling van de plannen geen milieueffectrapport (MER) is gemaakt. In dit verband stellen zij dat de plannen deel uit maken van één VINEX-locatie en gezamenlijk het eerste ruimtelijke plan vormen dat voorziet in de bouw van 2.000 of meer woningen in een aaneengesloten gebied buiten de bebouwde kom. De plangebieden van de drie plannen grenzen niet aan elkaar. De plangebieden maken deel uit van één woningbouwproject en behoren blijkens de toelichting en het Structuurplan Breda Noordoost – Teteringen tot de VINEX-locatie Breda Noordoost – Teteringen, waar op grond van de bijbehorende taakstelling 3.000 woningen dienen te worden gebouwd. De plangebieden liggen alle aansluitend aan de relatief kleinschalige, uit ongeveer 2.200 woningen bestaande kern Teteringen. Gelet op het vorenstaande stelt de Afdeling vast dat de plannen onderdeel uitmaken van een woningbouwproject voor een aaneengesloten gebied in de zin van het Besluit m.e.r. 1994 dat voorziet in de mogelijke bouw van 2.000 of meer woningen. Voor het antwoord op de vraag welk plan het ruimtelijke plan is dat als eerste in de mogelijke bouw voorziet en derhalve het m.e.r.-plichtige besluit is, is naar het oordeel van de Afdeling de geografische samenhang van de plannen doorslaggevend. Hoe deze samenhang in de tijd tot stand is gekomen, dan wel zichtbaar wordt is niet bepalend. De verplichting tot het opstellen van een MER is derhalve niet zozeer verbonden aan één bepaald plan dat op een zeker moment in de tijd tot stand is gekomen, als wel aan het samenhangende geheel van plannen dat als één plan dient te worden aangemerkt. De Afdeling stelt vast dat in het voorliggende geval niet aan de m.e.r.-plicht is voldaan.

Uitspraak in de gedingen tussen:

1. [appellanten sub 1], te Teteringen
2. Bewonersgroep Donker Groen, te Teteringen (hierna: Donker Groen),
3. de vereniging "Teteringen Verstikt", te Teteringen (hierna: Teteringen Verstikt),
4. [appellanten sub 4], te Teteringen
5. [appellanten sub 5], te Teteringen
6. de stichting "Stichting Dorpsraad Teteringen", te Teteringen, (hierna: de Dorpsraad)
7. [appellanten sub 7], te Teteringen
8. de besloten vennootschap met beperkte