

betekende mate zou kunnen leiden tot aantasting van het leefmilieu en/of de natuur. De Afdeling denkt daar – naar mijn mening met reden – anders over. Hierdoor kan het geschil bij de rechtbank – eindelijk – een inhoudelijke behandeling krijgen.

De Graaf

Milieueffectrapportage

35

Woningbouwlocatie Leeuwarden:
onvolledig MER

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
9 februari 2005, nr. 200401688/1
(mrs. Bartel en Kosto, dr. Voorhoeve)
Noot Pieters

Detailniveau informatie MER. Globaal bestemmingsplan. Maximale mogelijkheden bestemmingsplan.

[artikel 7.2, eerste lid, artikel 7.10 en artikel 7.16 Wet milieubeheer; artikel 2 van het gewijzigde Besluit milieueffectrapportage 1994]

De gemeente Leeuwarden heeft het voornemen om in een groot plangebied – De Zuidlanden – ongeveer 6.500 woningen te gaan aanleggen, over een lange periode. Er wordt begonnen met een eerste bestemmingsplan voor plangebied A waarmee maximaal 1.856 woningen kunnen worden gerealiseerd.

In 2001 is er een MER opgesteld voor het totale gebied van De Zuidlanden (Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid). In dat MER, dat nog heel globaal is, wordt gemeld dat er nog veel aanvullend onderzoek is vereist voor de bestemmingsplannen. In 2002 is er een MER-oplegnotitie opgesteld die moet leiden tot actualisatie en detaillering van het oorspronkelijke MER. “Omdat het bestemmingsplan is uitgewerkt op hetzelfde abstractie niveau als het oorspronkelijke MER, is er geen belangrijke nieuwe informatie gegeven over de voorgenomen activiteit, die leidt tot veranderde inzichten in effec-

ten voor het milieu”, aldus de Oplegnotitie. Ook de Commissie voor de m.e.r. constateert dat er weinig nieuwe informatie beschikbaar is, vanwege het globale karakter van het bestemmingsplan. Toch vindt de Commissie dat er voldoende informatie aanwezig is om het besluit te kunnen nemen over het voorliggende bestemmingsplan. De Afdeling vernietigt het bestemmingsplanbesluit omdat er zowel fouten gemaakt zijn in het bestemmingsplan, maar ook omdat het MER inhoudelijk niet voldoet aan artikel 7.10 Wm. Het MER voldoet niet omdat, bij het eerste plan dat in de aanleg van de activiteit gaat voorzien – in dit geval de vaststelling van dit bestemmingsplan Fase A – er een volledig MER moet liggen gericht op de gehele activiteit. Hier was sprake van een globaal MER en een globale oplegnotitie. Daarnaast moet in geval van een globaal bestemmingsplan er in het MER juist dieper op de activiteit worden ingegaan, in die zin dat het MER de maximale mogelijkheden moet beschrijven die het plan biedt. De Afdeling vindt dat de Oplegnotitie veel meer informatie had moeten bevatten, juist vanwege het globale karakter van het bestemmingsplan. Maar ook had het oorspronkelijke MER volledig geactualiseerd en geconcretiseerd moeten worden voor wat betreft de meest actuele beschrijving van de milieugevolgen voor de gehele activiteit (de woningbouwontwikkeling van 6.500 woningen).

Appelanten en de vereniging “Dorpsbelangen Goutum” te Goutum;

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “MEGA Projecten B.V.” te Zenderen;

De vereniging “Vereniging Milieudéfensie” te Amsterdam,
appellanten
en
het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
verweerder.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], te Goutum,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “MEGA Projecten B.V.”, te Zenderen,
3. de vereniging “Dorpsbelang Goutum”, te Goutum,
4. [appellant sub 4], te Goutum,
5. [appellanten sub 5], te Goutum,
6. de vereniging “Vereniging Milieudéfensie”, te Amsterdam,

appellanten,
en
het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 mei 2003 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 24 april 2003, het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A" vastgesteld. Verweerder heeft bij zijn besluit van 9 december 2003, kenmerk 544665, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij faxbericht van 23 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 februari 2004, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "MEGA Projecten B.V." (hierna: MEGA) bij faxbericht van 27 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 27 februari 2004, de vereniging "Dorpsbelang Goutum" bij brief van 22 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 maart 2004, [appellant sub 4] bij brief van 26 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 maart 2004, [appellanten sub 5] bij brief van 27 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 maart 2004, en de vereniging "Vereniging Milieudefensie" (hierna: Vereniging Milieudefensie) bij brief van 26 februari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 maart 2004, beroep ingesteld. De vereniging "Dorpsbelang Goutum" heeft haar beroep aangevuld bij brief van 30 maart 2004. [appellant sub 4] en [appellanten sub 5] hebben hun beroepen aangevuld bij brieven van 29 maart 2004.

Bij brief van 7 juni 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 19 oktober 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van MEGA, de Vereniging Milieudefensie, de gemeenteraad van Leeuwarden en de besloten vennootschap "GEM De Zuidlanden Beheer B.V.". Deze zijn aan de andere partijen toegezonden. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 januari 2005 [...; red.]

2. Overwegingen

Toetsingskader

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 in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht 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.

De milieueffectrapportage en de globale aard van het plan

2.2. MEGA, [appellant sub 4] en [appellanten sub 5] stellen in beroep onder meer dat verweerder ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend, omdat het te globaal is. Volgens hen bestaat onvoldoende inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het plangebied, zoals de locatie van de buurtschappen en de waterpartijen. Voorts is MEGA van mening dat de vaststelling van het plan ten onrechte niet is voorafgegaan door een specifiek voor dit plan opgesteld milieueffectrapport (hierna: MER). Volgens haar kunnen het MER "Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid" en de "Oplegnotitie MER Leeuwarden-Zuid" niet als zodanig worden aangemerkt, omdat deze procedureel noch inhoudelijk aan de eisen van de Wet milieubeheer voldoen. In het bijzonder is hierin niet uitgegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden van het plan en ontbreken inrichtingsalternatieven, aldus MEGA. In hun reactie op het deskundigenbericht en ter zitting hebben ook de vereniging "Dorpsbelang Goutum" en de Vereniging Milieudefensie zich op het standpunt gesteld dat ten onrechte geen zogeheten inrichtings-milieueffectrapportage (hierna: inrichtings-m.e.r.) is verricht.

Het bestreden besluit

2.3. Verweerder heeft het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft het goedgekeurd, behoudens voor zover de uitoefening van een agrarisch bedrijf mogelijk is.

2.3.1. Volgens verweerder geldt voor het plan weliswaar een m.e.r.-plicht, omdat dit bestemmingplan het eerste plan is dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in De Zuidlanden als geheel, maar is een inrichtings-m.e.r. niet nodig, omdat dit plan zelf in minder dan 2000 woningen voorziet. Bovendien heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage aangegeven dat het oorspronkelijke MER in samenhang met de Oplegnotitie voldoende informatie bevat om een besluit te kunnen nemen, al dus verweerder.

De vaststelling van de feiten

2.4. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.4.1. Het bestemmingsplan maakt deel uit van een veel omvangrijker gebied ten zuiden van Leeuwarden, genoemd De Zuidlanden, waarbinnen de bouw van ongeveer 6500 woningen is voorzien. Hiermee wordt beoogd een substantiële bijdrage te leveren aan de provinciale woningbouwtaakstelling voor Leeuwarden. De ontwikkeling van De Zuidlanden zal gefaseerd worden uitgevoerd. Dit bestemmingsplan biedt de basis voor de verwezenlijking van de eerste fase en voorziet blijkens het deskundigenbericht in maximaal 1856 woningen in en om drie nieuwe buurtschappen ten zuiden van de kern Goutum, in het oostelijke deel van De Zuidlanden. Het bestemmingsplan betreft een globaal plan met uitwerkingsplicht. Op 7 maart 2001 is het MER "Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid" (hierna: het oorspronkelijke MER) opgesteld. In dit MER, dat de ontwikkeling van De Zuidlanden gedurende een periode van meer dan 30 jaar omvat, zijn vier ontwikkelingsscenario's geformuleerd die als eindbeeld kunnen dienen, maar die tevens als faseringsmomenten of doorgroeimodellen kunnen gelden. Elk scenario voorziet in meer woningen ten opzichte van het voorgaande scenario. Het oorspronkelijke MER gaat in scenario 4 uit van de verwezenlijking van maximaal 8000 woningen. Blijkens het oorspronkelijke MER is de beschrijving van de milieugevolgen,

vanwege het schaalniveau, vooral een kwalitatieve effectbeschrijving op hoofdlijnen en is nader milieuonderzoek bij de verdere uitwerking van de deelplannen noodzakelijk. Voorts is het blijkens het oorspronkelijke MER, gezien het tijdstip in het planvormingstraject, niet mogelijk geweest om op dat moment al inrichtingsalternatieven uit te werken voor de deelgebieden, zodat alleen doelstellingen zijn geformuleerd die sturend zijn voor de verdere planontwikkeling. In hoofdstuk 10 van het oorspronkelijke MER ("Leemten in kennis en evaluatie") is vermeld dat in dit MER alleen een beschouwing op hoofdlijnen wordt gegeven en dat een aantal effecten, met name op het gebied van verkeer en vervoer en woon- en leefmilieu, beter in beeld zijn te brengen naarmate de plannen een duidelijker karakter krijgen. Gelet hierop is volgens het oorspronkelijke MER in het kader van de bestemmingsplannen veel aanvullend onderzoek vereist.

In het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage van 29 mei 2001 over het oorspronkelijke MER is geen definitief oordeel gegeven over de vraag of dit MER de essentiële informatie bevat voor de besluitvorming over het gehele plangebied, omdat op dat moment een formeel besluit over het gehele plangebied ontbrak. De informatie van het oorspronkelijke MER kon naar het oordeel van de Commissie als basis dienen voor de verdere uitwerking van deelplannen.

Op 15 oktober 2001 heeft de gemeenteraad het "Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid" vastgesteld. Dit plan is richtinggevend voor de invulling van de bestemmingsplannen voor de deelgebieden.

Op 2 juli 2002 is in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan de "Oplegnotitie MER Leeuwarden-Zuid" (hierna: de Oplegnotitie) opgesteld. Deze oplegnotitie vormt blijkens de tekst de actualisatie en detaillering van het oorspronkelijke MER, toegespitst op het voorontwerp van dit bestemmingsplan. Zij vormt volgens het gemeentebestuur het sluitstuk van de m.e.r.-procedure die in gang is gezet met het oorspronkelijke MER. De Oplegnotitie heeft alleen betrekking op hetgeen het bestemmingsplan mogelijk maakt. Omdat het bestemmingsplan is uitgewerkt op hetzelfde abstractieniveau als het oorspronkelijke MER, is er geen belangrijke nieuwe informatie gegeven over de voorgenomen activiteit, die leidt

tot veranderende inzichten in effecten voor het milieu, aldus de Oplegnotitie.

Het voorontwerpbestemmingsplan, het oorspronkelijke MER en de Oplegnotitie hebben samen ter inzage gelegen in het kader van de bestemmingsplanprocedure.

In haar toetsingsadvies van 22 oktober 2002 constateert de Commissie voor de milieueffectrapportage dat met de Oplegnotitie weinig nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, vanwege het globale karakter van het bestemmingsplan. Pas bij de uitwerkingsplannen zal volgens haar duidelijk worden hoe de ambities van het MER worden vertaald naar de feitelijke inrichting. Omdat de randvoorwaarden voor de uitwerkingsplannen grotendeels aansluiten bij de ambities van het milieueffectrapport concludeert zij niettemin dat het oorspronkelijke MER samen met de Oplegnotitie voldoende informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan.

Het oordeel van de Afdeling

2.5. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlageonderdeel C onder 11.1 van dit Besluit, voor zover hier van belang, is het opstellen van een milieueffectrapport voor de bouw van woningen verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten 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. Gebleken is dat het Ontwikkelingsplan geen plan is als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Niet in geschil is dat ook het Streekplan Friesland 1994 ten aanzien van De Zuidlanden geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht bevat. Gelet hierop is dit bestemmingsplan het eerste ruimtelijk plan als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden en diende bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan voor die activiteit een MER te worden opgesteld.

2.5.1. Het oorspronkelijke MER moet worden aangemerkt als een onverplicht, vrijwillig opgesteld milieueffectrapport. De gemeenteraad heeft bij de voorbereiding van het bestem-

mingsplan gebruik kunnen maken van de informatie die beschikbaar was in het oorspronkelijke MER. Door in een vroeg stadium een MER te maken en dit in een later stadium van de planvorming nader te actualiseren en te concretiseren, kunnen daarop gegronde afwegingen plaatsvinden op een daarbij passende plaats in de keten van beslissingen. Als wordt beschikt over een MER waarin de activiteit waarop het plan betrekking heeft reeds is beschreven, kan bij de voorbereiding van het milieueffectrapport dat dient te worden opgesteld in het kader van het eerste ruimtelijk plan dat de m.e.r.-plichtige activiteit mogelijk maakt, desgewenst in beginsel toepassing worden gegeven aan de zogeheten verkorte MER-procedure van artikel 7.16 van de Wet milieubeheer. Gelet op de materiële gebreken die aan het MER kleven, waarop hierna wordt ingegaan, kan in dit geval evenwel in het midden blijven of door de gemeenteraad ten aanzien van de Oplegnotitie is voldaan aan de procedurele vereisten die artikel 7.16 van de Wet milieubeheer stelt.

2.5.2. Uit het voorgaande volgt dat het wettelijk verplichte onderzoek naar de milieugevolgen van de ontwikkeling van De Zuidlanden als geheel dient plaats te vinden bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan. Het feit dat dit bestemmingsplan slechts voorziet in de ontwikkeling van de eerste fase van De Zuidlanden maakt dit niet anders. Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer verbindt de plicht tot het maken van een milieueffectrapportage aan activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Ook als er voor wordt gekozen de bewuste activiteit gefaseerd te ontwikkelen, zal de milieueffectrapportage voor de gehele activiteit moeten worden verricht in het kader van het eerste ruimtelijk plan dat die activiteit mogelijk maakt.

Voorts dienen de milieueffecten te worden onderzocht op een niveau dat past bij de plaats in de keten van besluitvorming waaraan de m.e.r.-plicht is gekoppeld. Nu de plicht tot het maken van een milieueffectrapportage is gekoppeld aan een bestemmingsplan, zullen het detailniveau en de mate van uitgebreidheid van de milieueffectrapportage bij dat niveau moeten aansluiten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Ook in het geval van een globaal plan met uitwerkingsplicht, zoals hier, is dit niet anders. Naarmate een bestem-

mingsplan meer uitwerkingsmogelijkheden heeft, zal de milieueffectrapportage dienovereenkomstig uitgebreider moeten zijn.

Een ander standpunt leidt er toe dat niet is gewaarborgd dat de milieueffecten van de gehele activiteit bij de besluitvorming zullen worden betrokken. Het nog op te stellen uitwerkingsplan en de bestemmingsplannen voor de opvolgende fasen zijn in dit geval niet m.e.r.-plichtig omdat deze niet kunnen worden aangemerkt als eerste ruimtelijk plan dat in de activiteit voorziet. Aldus zou afbreuk worden gedaan aan de doelstelling van het instrument van de milieueffectrapportage.

2.5.3. Of een globale bestemmingsregeling die nog moet worden uitgewerkt aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld, maar behoort in beginsel tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad. Voor het antwoord op de vraag of in een concreet geval voldoende inzicht is geboden in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied, is onder meer van belang op welke wijze het desbetreffende gebied is ingericht. Naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, dient uit een oogpunt van rechtszekerheid een groter inzicht in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van dat gebied te worden geboden. Een uit te werken plan dat betrekking heeft op een verstedelijkt gebied zal in het algemeen dus aan meer stringente uitwerkingsbepalingen moeten voldoen dan een uit te werken plan dat betrekking heeft op een open nieuw in te richten buitengebied. In dit geval bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan als zodanig te globaal is.

2.5.4. Het oorspronkelijke MER, dat betrekking heeft op De Zuidlanden als geheel, kan niet zonder meer aan dit eerste ruimtelijk plan ten grondslag worden gelegd, omdat het een onverplichte milieueffectrapportage betreft, die niet is opgesteld met het oog op de bestemmingsplanprocedure en ook wat betreft het abstractieniveau daar niet bij aansluit. De gemeenteraad heeft dit terecht onderkend en heeft het oorspronkelijke MER geactualiseerd in de Oplegnotitie. Deze actualisatie is echter beperkt gebleven tot het bestemmingsplan en de daarin voorziene woningen. Ten onrechte bevat het geen actualisatie en concretisering wat betreft de milieugevolgen van de totale ac-

tiviteit van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Het oorspronkelijke MER, samen met de Oplegnotitie bevat derhalve slechts de meest actuele beschrijving van de gevolgen van het bestemmingsplan en niet de meest actuele beschrijving van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit als geheel. Gelet hierop is het plan in strijd met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit.

Voorts is in de Oplegnotitie niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Het is in dat verband onvoldoende dat is uitgegaan van de maximale woningaantallen, omdat voor de milieueffecten ook andere factoren, zoals de locatie van de buurtschappen en de waterpartijen, van belang zijn. De Oplegnotitie bevat bovendien geen nadere concretisering van het oorspronkelijke MER, want zij heeft hetzelfde abstractieniveau als het oorspronkelijke MER. Dit abstractieniveau past niet bij de plaats in de keten van beslissingen – een bestemmingsplan – waaraan de milieueffectrapportage is gekoppeld. Mitsdien bevat de Oplegnotitie noch bezien op zichzelf, noch bezien in samenhang met het oorspronkelijke MER, voldoende inzicht in de milieugevolgen van de activiteit voor het plangebied, zodat niet is voldaan aan artikel 7.10 van de Wet milieubeheer.

Nu het plan in strijd is met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit, en niet is voldaan aan artikel 7.10 van de Wet milieubeheer, heeft verweerder, door het plan niettemin goed te keuren, gehandeld in strijd met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

De grens van de overgangszone

2.6. [appellant sub 4] stelt in beroep onder meer dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de bebouwingsgrens ter hoogte van zijn woning, omdat deze dwars door zijn woning is getrokken.

Het bestreden besluit

2.7. Verweerder heeft de bebouwingsgrens

niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft deze goedgekeurd. In hoeverre de situatie voor [appellant sub 4] verslechtert, hangt volgens hem af van de wijze waarop het plan wordt uitgewerkt.

De vaststelling van de feiten

2.8. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.8.1. Een strook grond met een breedte van 100 meter direct grenzend aan het dorp Goutum heeft in het plan de aanduiding “overgangszone” gekregen. [appellant sub 4] woont in deze overgangszone aan de [locatie]. Midden door de overgangszone loopt een bebouwingsgrens, die zijn woning doorsnijdt. Ter zitting is namens het gemeentebestuur toegelicht dat de bebouwingsgrens op een vaste afstand van de zuidgrens van Goutum is getrokken en dat daarbij geen rekening is gehouden met individuele woningen.

Ingevolge artikel 3, lid B, onder 1, van de planvoorschriften, mag bebouwing in de overgangszone die is gelegen buiten de bebouwingsgrens in zijn huidige vorm en omvang worden gehandhaafd met een uitbreidingsruimte van maximaal 15%. In het gedeelte van de overgangszone dat is gelegen binnen de bebouwingsgrens is incidenteel woningbouw mogelijk. In de nog op te stellen uitwerkingsplannen zal een en ander nader moeten worden geconcretiseerd.

Het oordeel van de Afdeling

2.9. Nu is beoogd de bestaande bebouwing in de overgangszone te handhaven, dient dit in het plan te zijn vastgelegd. Nu de bebouwingsgrens de woning van [appellant sub 4] doorsnijdt, is een rechtsonzekere situatie ontstaan, omdat niet voor de gehele woning duidelijk is welke bouw mogelijkheden in een toekomstig uitwerkingsplan kunnen worden opgenomen. Gelet hierop is het plan vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit beginsel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bouwovergangsrecht

2.10. MEGA stelt in beroep onder meer dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft ver-

leend aan artikel 13, lid A, onder 2, van de planvoorschriften. Het bouwovergangsrecht dat in dit voorschrift is opgenomen, sluit volgens MEGA illegale bouwwerken ten onrechte uit van het overgangsrecht.

Het bestreden besluit

2.11. Verweerder heeft artikel 13, lid A, onder 2, van de planvoorschriften niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft het goedgekeurd. {[tk1

De vaststelling van de feiten

2.12. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.12.1. Ingevolge artikel 13, lid A, onder 2, van de planvoorschriften zijn van het overgangsrecht uitgesloten bouwwerken, die weliswaar reeds bestonden op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpplan, doch zijn gebouwd in strijd met het toen vigerende plan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Het oordeel van de Afdeling

2.12.2. Gelet op het karakter van het overgangsrecht is het in beginsel toelaatbaar bestaande bouwwerken die zijn gebouwd in strijd met de voorschriften van het hiervoor geldende plan van de toepasselijkheid van het overgangsrecht uit te sluiten, hetgeen in dit geval door de gemeenteraad ook is beoogd in het plan vast te leggen. Ingevolge de bestreden bepaling zijn van het bouwovergangsrecht echter ook bouwwerken uitgezonderd die zijn gebouwd in strijd met het hiervoor geldende plan maar waarvoor wel bouwvergunning is verleend. Voor deze bouwwerken ontstaat aldus een rechtsonzekere situatie. Door deze bepaling niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Conclusie

2.13. Gelet op al het voorgaande zijn de beroepen gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het bestemmingsplan. Hieruit volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan, voorzover daaraan niet

reeds door verweerder goedkeuring is onthouden. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden, die onder meer betrekking hebben op de gevolgen voor de flora en de fauna en de woon- en leefomgeving, geen bespreking. Deze aspecten zullen in het kader van het nieuwe plan, dat op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient te worden vastgesteld, en het daarbij op te stellen MER, nog ten volle aan de orde komen.

2.13.1. De Afdeling merkt ten overvloede op dat, los van de omstandigheid dat het bestemmingsplan slechts op een deel van de activiteit betrekking heeft, het opstellen van een MER, zoals reeds is overwogen in de uitspraak van 6 maart 2002, nr. 200100774/1, ernstig kan worden bemoeilijkt vanwege de globaliteit van een plan, omdat hierbij dient te worden bezien wat de milieueffecten zijn van de verschillende mogelijkheden die het plan biedt. In het onderhavige geval dient de gemeenteraad te bezien of de mogelijkheid om een MER op te stellen niet onevenredig wordt bemoeilijkt door de globaliteit van het plan, en voorzover dit het geval is, er geen reden is het plan meer in detail vast te stellen.

Proceskostenveroordeling

2.14. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld van appellanten. Omdat de proceskosten die [appellant sub 4] heeft gemaakt ten behoeve van de behandeling van zijn beroep en dat van [appellanten sub 5] alleen bestaan uit verblijfs- en reiskosten ten behoeve van de behandeling van de beroepen ter zitting, behoeven deze slechts eenmaal te worden vergoed. Ten aanzien van [appellanten 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 gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 9 december 2003, kenmerk 544665, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A";
- III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A", behou-

dens voorzover het college van gedeputeerde staten van Fryslân daaraan reeds goedkeuring onthouden heeft;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voorzover dit is vernietigd;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Fryslân in de door appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1.932,70, welk bedrag voor een gedeelte groot € 1.610,= is toe te rekenen aan door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient als volgt door de provincie Fryslân te worden betaald:

- a. aan MEGA: een bedrag van € 805,=;
 - b. aan de vereniging "Dorpsbelang Goutum": een bedrag van € 805,=;
 - c. aan [appellant sub 4] en [appellanten sub 5]: een bedrag van € 58,17;
 - d. aan de Vereniging Milieudefensie: een bedrag van € 264,53;
- VI. gelast dat de provincie Fryslân aan appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht (€ 116,= voor [appellanten sub 1], [appellant sub 4] en [appellanten sub 5] ieder, en € 232,= voor MEGA, de vereniging "Dorpsbelang Goutum" en de Vereniging Milieudefensie elk) vergoedt.

NOOT

Met de nodige verbazing heb ik kennis genomen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de woningbouwlocatie Leeuwarden-Zuid. De gemeente Leeuwarden is van plan om aan de zuidkant van de stad een grote nieuwe woningbouwlocatie voor uiteindelijk 6.500 woningen te gaan ontwikkelen. Met dit eerste bestemmingsplan – Leeuwarden-Zuid, fase A – kunnen maximaal 1856 woningen worden gerealiseerd. Het bestemmingsplan is in zichzelf niet m.e.r.-plichtig want het blijft beneden de 2.000 woningdrempel in het buitengebied van activiteit C11.1 (de bouw van woningen) van het Besluit milieueffectrapportage. Echter, de totale woningbouwlocatie is wel m.e.r.-plichtig gezien de voorzienbaarheid dat ook de andere woningen – uiteindelijk – gebouwd zullen gaan worden. Maar dat zal in een aantal fasen gebeuren, verspreid over een groot aantal jaren (ongeveer 20 jaar).

Leeuwarden heeft de m.e.r.-plicht voor dit woningbouwproject gedegen aangepakt. Voor het Masterplan, dat gericht was op het gehele woningbouwgebied, is eerst een MER gemaakt. Dat betrof – zo meldt de Afdeling terecht – een vrijwillig MER, omdat de m.e.r.-plicht niet gekoppeld is aan een Masterplan. De gemeente Leeuwarden wilde eerst een visie ontwikkelen op het gehele gebied, voordat begonnen zou worden met deelvaststellingen in bestemmingsplannen. In 2001 is dat MER vastgesteld. Al in 2002 komt de gemeente met een eerste bestemmingsplan ter uitwerking van dat Masterplan, waarbij in een MER-oplegnotitie het oorspronkelijke MER wordt aangevuld en waarbij wordt ingezoomd op dit eerste bestemmingsplangebied. Omdat het om een globaal bestemmingsplan ging, was ook de informatie in de oplegnotitie op hoofdlijnen en daarmee passend bij dit type besluit. De Commissie voor de m.e.r. heeft dit in haar advies ook geconstateerd, maar daar geen consequenties aan verbonden, omdat daar op uitwerkingsniveau nog op teruggekomen zou kunnen worden. Waarom heeft de Commissie voor de m.e.r. van harte meegewerkt aan deze gefaseerde aanpak? Omdat dit de logische praktijk is in Nederland in geval van ruimtelijke ordening. Vaak wordt er eerst een globale ontwikkeling vastgesteld, die daarna langzamerhand steeds meer profiel begint te krijgen. M.e.r. is ondersteunend aan het besluitvormingsproces en dient zich daar inhoudelijk op te richten en dus niet andersom. Bij complexe projecten is er eigenlijk niet één logisch moment waarop alle m.e.r.-informatie in één keer gegeven kan worden. Er is veelal sprake van een keten van besluiten, die uiteindelijk leidt tot het realiseren van het gehele project. De Commissie voor de m.e.r. heeft altijd volledige steun gegeven aan deze gefaseerde aanpak, omdat deze benadering het meeste recht doet aan zowel de lastige RO-besluitvorming als aan de inhoudelijke eisen van het m.e.r.-instrument. De Afdeling hangt de m.e.r.-plicht – en vooral de informatieplicht daarvan – op aan één enkel besluitmoment. Op dat ene m.e.r.-plichtige moment wordt in één keer de m.e.r.-plicht verwerkt en moet dus alle essentiële informatie zo concreet en actueel mogelijk beschikbaar zijn. Dat lijkt logisch, maar is het ook reëel en effectief?

In dit geval was er in 2001 een MER gemaakt voor het gehele plangebied en daarin zijn verschillende strategische keuzes op een rijtje gezet en de milieueffecten daarvan beschreven. Dat MER wordt in 2002 mede ten grondslag gelegd aan dat eerste bestemmingsplan. De oplegnotitie behorend bij dat MER is tamelijk globaal en gaat niet in op alle details, omdat er nog een uitwerkingsplan zal volgen. Maar de aanzienlijke milieugevolgen zijn wel allemaal beschreven. De omvang van die milieugevolgen was al bekend in 2001 en het is in het oorspronkelijke MER ook allemaal beschreven. Maar toch is dit niet genoeg volgens de rechter. De Afdeling is van mening dat het algemene MER concreter en actueler had moeten zijn. Maar dat is niet realistisch. Een jaar na dato is die visie en zijn de milieugevolgen daarvan niet zo wezenlijk gewijzigd dat dat MER op wezenlijke punten aangepast had kunnen worden. En wel zo wezenlijk dat er mogelijk zelfs sprake zou kunnen zijn van een andere besluitvormingsrichting. De Afdeling geeft inhoudelijk ook niet aan welke essentiële informatie ontbreekt. Met dit deel van de uitspraak stuurt de Afdeling de m.e.r.-praktijk het bos in. Deze eis zal vooral leiden tot papiervullende maar nietszeggende concretiseringspassages. Wat in 2002 bekend was, was dit eerste bestemmingsplan. Daar wordt in de oplegnotitie dan ook op ingezoomd. Maar, in het MER had op alle mogelijkheden van het globale bestemmingsplan ingegaan moeten worden, zo oordeelt de rechter. Echter, wanneer de m.e.r.-procedure begint te lopen, is vaak nog helemaal niet bekend hoe het bestemmingsplan eruit zal komen te zien. Dus wordt er in het kader van m.e.r. vaak met “uiterste” varianten of alleen maar met een meest milieuvriendelijk alternatief gewerkt. Daardoor komt de milieubandbreedte in voldoende mate in beeld om bij de besluitvorming betrokken te kunnen worden. De MER-maker was bekend met het feit dat er een globaal bestemmingsplan gemaakt zou worden en heeft daar bij het maken van het MER ook rekening mee gehouden. Tevens is ingespeeld op de gefaseerde aanpak, die in de praktijk door veel overheden wordt toegepast. Over die oplegnotitie voor dat eerste bestemmingsplan stelt de Afdeling dat die alle mogelijkheden van dat globale plan had

moeten afdekken. Maar dat is ook gebeurd, want de taakstelling voor het aantal woningen was duidelijk beschreven, evenals de hoofdlijnen van de ontsluiting en de waterhuishouding. Echter, kennelijk was de MER-informatie niet overtuigend voor de Afdeling want die heeft enkele tegenstrijdige passages in de plannen gevonden en daar de hele besluitvorming op afgerekend.

Zijn de appellanten nu met deze inhoudelijke kritiek op het MER gekomen? Nee, helemaal niet. Heeft de gemeente Leeuwarden zich met een Jantje van Leiden van de m.e.r.-plicht afgemaakt? Nee, helemaal niet. Ontbreekt er essentiële milieuinformatie over aanzienlijke milieugevolgen, waardoor de besluitvorming mogelijk anders gelopen zou zijn? Nee, ook niet. De Afdeling noemt namelijk nergens in deze uitspraak welke belangrijke milieu-informatie concreet zou ontbreekt.

Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 augustus 2004, nr. 200304332/1 over een woningbouwlocatie in de gemeente Hoorn? Daarbij werd ook gewerkt met de verkorte m.e.r.-procedure op grond van artikel 7.16 Wm. In die uitspraak heeft de Afdeling geen enkele kritiek geleverd op het detail-niveau van de informatie in het MER. En nu opeens is er op dat punt wel een probleem. Voorspelbaarheid en consistentie zijn ook aspecten van rechtszekerheid.

Als hoogste rechtscollage heeft de Afdeling de lastige taak om over zeer complexe problemen een juridisch oordeel te vellen. Maar juridisch was er in deze zaak mijns inziens geen probleem. Aan alle procedurele eisen was voldaan en daar wordt door de Afdeling dan ook geen kritiek op geleverd. Inhoudelijk was er in de praktijk ook geen probleem, want naast het oordeel van de Commissie voor de m.e.r. over de inhoud van het MER heeft ook de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) hierop geen commentaar geleverd.

Zelfs appellanten hebben op de inhoud van het MER geen kritiek geleverd. De Afdeling is zelf met dit punt gekomen. Maar waarom? Welk doel wordt met deze uitspraak gediend? Ik zie twee negatieve ontwikkelingen opdoemen, die de Afdeling nooit zo bedoeld kan hebben.

Eenzijds wordt door deze uitspraak de facto de gefaseerde aanpak onmogelijk gemaakt, terwijl juist die m.e.r.-benadering goed aansluit bij de

RO-praktijk. Daar was en is iedereen het in de praktijk over eens.

Anderzijds zal er op het eerste en enige m.e.r.-plichtige moment heel veel overbodige en onzekere informatie in het MER worden opgenomen. Het “gebakken lucht” gehalte van het MER zal enorm toenemen en daar zit niemand op te wachten.

Ook vraag ik mij af hoe de Afdeling deze uitspraak ziet tegen de achtergrond van het arrest van het Europese Hof van 7 januari 2004 in zaak C-201/02 (Delena Wells versus Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions) waar in de alinea's 52 en 53 van dat arrest veel meer begrip wordt getoond voor de besluitvormingsketen die tot realisatie van een project leidt en voor de vele verschillende informatiemomenten die die keten kent. Het Europese Hof spreekt zich in beginsel uit voor één m.e.r.-moment maar onderkent tevens dat ieder besluit in de keten eigen informatie-momenten kent. Mijns inziens is de Afdeling met deze uitspraak té rigide en wordt de effectiviteit van het instrument m.e.r. ernstig ondermijnd wanneer de Afdeling aan deze ontwikkeling steun zal blijven geven. Ik hoop – en verwacht – dat de Afdeling oog blijft houden voor de ingewikkelde m.e.r.-praktijk en vooral dan ingrijpt wanneer de m.e.r.-plicht wordt ontweken of totaal wordt uitgehold. Indien dat laatste het geval is zal ook altijd de Commissie voor de m.e.r. keihard aan de bel trekken. In mijn ogen heeft de gemeente Leeuwarden in redelijkheid gedaan wat het moest doen en is daarvoor ten onrechte gestraft. De projectontwikkelaar als appellant – is die nu serieus begaan met de correcte toepassing van m.e.r.? – heeft veel meer gekregen dan waar hij recht op had.

Pieters