

plan of project als bedoeld in deze bepaling. Deze criteria bevreemden mij zeer. Ten eerste omdat de andere cumulatieve handelingen (gangbare TT-evenementen, militaire activiteiten zoals de intensivering van het gebruik van de schietbaan Witten en activiteiten op het EOT De Haar) die de Afdeling wel daaronder vindt vallen, ook niet kunnen worden toegerekend aan het vergunningplichtig handelen. Dat is dus niet consequent.

Tevens wil ik voor het tweede criterium – het valt niet binnen het plan of project-begrip – wijzen op de ruime uitleg die het Europese Hof geeft aan het plan of project begrip in de hiervoor al genoemde Kokkelvisserijzaak. Volgens mij hadden ook de schadelijke gevolgen van Rijksweg A28 bij deze cumulatie betrokken moeten worden. Uit eigen ervaring weet ik hoe lastig de optelsom van de cumulatie is. Maar een té beperkte optelsom doet geen recht aan het sluipende gevaar dat achter alle verschillende plannen en projecten gezamenlijk schuil gaat. Zelden is één enkel plan of project zo schadelijk dat er sprake is van 'significante gevolgen' in de zin van Habitatrichtlijn, artikel 6, derde lid. Maar in cumulatie – zeker in Nederland – zal er veel sneller sprake zijn van significante gevolgen. Sterker nog, ik denk dat de passende beoordeling zich vooral op die vraag moet richten. Het is de lastigste vraag, maar voor een goede bescherming van onze belangrijkste natuurgebieden wel de belangrijkste vraag.

Ik hoop dat in toekomstige uitspraken de Afdeling over wat nu allemaal wel en niet onder de optelsom van de cumulatie valt in geval van een passende beoordeling nog duidelijker zal zijn.

Dat TSF de wezenlijke kenmerken van het Witterveld niet zal aantasten, lijkt mij puur als afzonderlijke activiteit, een terechte conclusie. Omdat het Witterveld is aangewezen vanwege bijzondere habitats, zoals hiervoor opgesomd, zullen geluid en licht daarop niet of nauwelijks van invloed zijn. Maar de luchtkwaliteitsgevolgen vanwege de A28 lijken mij echter wel weer relevant. Het is wachten op een belangrijke vervolguitspraak.

Pieters

106

Bestemmingsplan "Bangert en Oosterpolder"

Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
25 mei 2007, nr. 200608226/2
(mr. Bartel)
Noot Van Velsen

Woningbouw. Woonwijk. Verkorte m.e.r.-procedure. Toetsingsadvies. Actualisatienota

[WRO art. 10, 28, 30, 54; Wm art. 7.16; Awb art. 8:81]

Bij besluit van 31 januari 2006 heeft de gemeenteraad van Hoorn het bestemmingsplan "Bangert en Oosterpolder Herziening ex artikel 30 WRO" vastgesteld. Bij besluit van 3 oktober 2006 hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland het plan goedgekeurd. Het plan voorziet in de realisatie van een nieuwe woonwijk met een capaciteit van ongeveer 3400 woningen en een daarbij behorend voorzieningsapparaat, infrastructuur en water en groenvoorzieningen ten noordoosten van het stedelijk gebied van Hoorn.

Verzoekers voeren onder meer aan dat de procedure en de regelgeving in het kader van het milieueffectrapport (MER) onvoldoende in acht zijn genomen alsmede dat het MER niet op toereikende wijze in het plan doorwerking heeft gevonden. Zij vrezten onder meer dat bij aanpassing van het MER een andere tenuitvoerlegging van het plan zou worden gerechtvaardigd. De Voorzitter ziet hiervoor echter geen aanknopingspunten. Hij neemt in aanmerking dat het in geschil zijnde bestemmingsplan op grond van artikel 30 WRO dient te worden vastgesteld met in achtneming van de uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2004. In de procedure die geleid heeft tot die uitspraak, is niet bestreden dat het MER gebreken vertoont, terwijl geoordeeld is, dat het plan niet is vastgesteld in strijd met artikel 7.16 van de Wet milieubeheer. De Voorzitter gaat hiervan voorshands in deze procedure uit. Hij neemt als uitgangspunt voor de vraag of er aanknopingspunten voor de stelling van verzoekers zijn, het "Toetsingsadvies over de Actualisatienota MER Bangert en Oosterpolder" van 20 juni 2005 verricht door de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.). Noch in de actualisatienota, noch in dit advies ziet hij die aankno-

pingspunten, terwijl hij voorshands ook geen reden ziet te twifelen aan de uitkomsten van dit advies.

Het verzoek om schorsing van het goedkeuringsbesluit wordt afgewezen.

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “Mega Projekten B.V.”, te Almelo, [verzoeker A], te [woonplaats], en [verzoeker B], te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 januari 2006 heeft de gemeenteraad van Hoorn het bestemmingsplan “Bangert en Oosterpolder Herziening ex artikel 30 WRO” vastgesteld.

Bij besluit van 3 oktober 2006, kenmerk 2006-43466, heeft verweerder beslist over de goedkeuring van dit plan.

Tegen dit besluit hebben onder meer verzoekers bij brief van 27 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 27 november 2006, beroep ingesteld. Verzoekers hebben hun beroep aangevuld bij brief van 27 december 2006. Bij brief van 16 maart 2007, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 16 maart 2007, hebben verzoekers de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij brief van 26 januari 2007 heeft de gemeenteraad van Hoorn een reactie ingediend.

Bij brief van 8 februari 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 20 april 2007 heeft de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “Ontwikkelingsmaatschappij Hoorn B.V.” de Voorzitter verzocht als partij aan het geding te mogen deelnemen.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 24 april 2007 (...; red.).

2. Overwegingen

2.1. Het oordeel van de Voorzitter heeft een

voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2.2. Het plan voorziet in de realisatie van een nieuwe woonwijk met een capaciteit van ongeveer 3400 woningen en een daarbij behorend voorzieningenapparaat, infrastructuur en water en groenvoorzieningen ten noordoosten van het stedelijk gebied van Hoorn.

2.3. Verzoekers stellen dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan en beogen met hun verzoek onomkeerbare gevolgen van inwerkingtreding van het plan te voorkomen. Het verzoek is in algemene bewoordingen gesteld en concludeert niet tot een bepaalde te treffen ordemaatregel. Verzoekers voeren onder meer aan dat de procedure en de regelgeving in het kader van het milieueffectrapport (hierna: MER) onvoldoende in acht zijn genomen alsmede dat het MER niet op toereikende wijze in het plan doorwerking heeft gevonden. Verzoekers stellen voorts dat de externe veiligheidsaspecten niet op toereikende wijze in het plan zijn verankerd en dat ten onrechte niet wordt voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: Blk 2005). Het tegengaan van wateroverlast en de waterberging zijn volgens verzoekers ten onrechte onvoldoende in het plan verzekerd.

2.4. In het plan is in de beschrijving in hoofdlijnen een faseringsregeling opgenomen. De gronden van verzoekers vallen binnen fase 5 van deze faseringsregeling. Ter zitting is gesteld dat de werkzaamheden in fase 1 inmiddels vrijwel zijn afgerond. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat op dit moment werkzaamheden plaatsvinden in fase 2, die betreft gronden in het noordelijke deel. Ten behoeve van de woningbouw in dit plandeel zijn bouwvergunningen afgegeven. De overige gronden hebben in het plan een uit te werken bestemming.

2.5. Verweerder en de gemeenteraad voeren aan, dat verzoekers geen belanghebbenden zijn in de zin van artikel 54 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). De Voorzitter heeft in dit kader ter zitting verzoekers bevestigd, die verklaard hebben dat de door hen beoogde ordemaatregel ziet op de schorsing van de goedkeuring van het bestemmingsplan voor zover het betreft de in fase 2 van het plan voorziene woonbestemming. Verzoekers hebben belang bij een andere fasering, aangezien in dat geval in fase 5 opgenomen de gronden eerder be-

bouwd kunnen worden. In het licht van deze verklaring zal de Voorzitter het verzoek beoordelen. Hij is van oordeel, dat verzoekers belanghebbenden zijn, gelet op artikel 3, negende lid, van de planvoorschriften, aangezien verzoekers hebben gesteld belang te hebben bij de in dat artikellid neergelegde faseringsregeling.

2.6. Verzoekers hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de bezwaren die zij aanvoeren tegen de MER er toe zouden kunnen leiden dat bij aanpassing van de MER een andere tenuitvoerlegging van het plan zou worden gerechtvaardigd. Deze zou met zich brengen dat hun gronden in de faseringsregeling voorrang krijgen op de daaraan voorafgaande fasen, waaronder fase 2.

2.7. In de stukken, noch in het verhandelde ter zitting ziet de Voorzitter echter aanknopingspunten voor het oordeel dat het MER tot een andere fasering zou kunnen leiden. Hij neemt in aanmerking dat het in geschil zijnde bestemmingsplan op grond van artikel 30 WRO dient te worden vastgesteld met in achtneming van de uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2004. In de procedure die geleid heeft tot die uitspraak, is niet bestreden dat het MER gebreken vertoont, terwijl geoordeeld is, dat het plan niet is vastgesteld in strijd met artikel 7.16 van de Wet milieubeheer. De Voorzitter gaat hiervan voorshands in deze procedure uit. Hij neemt als uitgangspunt voor de vraag of er aanknopingspunten voor de stelling van verzoekers zijn, het "Toetsingsadvies over de actualisatienota MER Bangert en Oosterpolder" van 20 juni 2005 verricht door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Noch in de actualisatienota, noch in dit advies ziet hij die aanknopingspunten, terwijl hij voorshands ook geen reden ziet te twijfelen aan de uitkomsten van dit advies.

Daarenboven brengt schorsing van het goedkeuringsbesluit niet met zich dat het plan zou moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de door verzoekers gewenste fasering. Een voorlopige voorziening die dit zou bewerkstelligen, is te verstrekkend.

2.8. Nu de overige door verzoekers aangevoerde bezwaren ter zitting niet nader door verzoekers aan de vorenbedoelde faseringsregeling zijn gerelateerd, behoeven deze bezwaren geen bespreking.

2.9. Gezien het voorgaande ziet de Voorzitter geen aanleiding om een voorlopige voorziening

te treffen. Het verzoek dient te worden afgewezen.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

NOOT

Deze zaak kent een lange besluitvormings- en m.e.r.-geschiedenis. Al ter voorbereiding van het besluit over de Noord-Hollandse streekplanuitwerking HES uit 1997 waarin voorzien werd in woningbouw, werd een MER gemaakt. De locatie "Bangert en Oosterpolder" was als één van de beschreven locatie-alternatieven onderdeel van dat MER. Op 12 juli 1999 stelde de gemeenteraad het structuurplan "Bangert en Oosterpolder" vast. Hierin was opgenomen de beslissing om aan de noordoostzijde van de kern Hoorn een woningbouwlocatie te ontwikkelen. Het oorspronkelijke bestemmingsplan met daarin die locatie ("Bangert en Oosterpolder"), werd op 29 oktober 2002 vastgesteld. Bij uitspraak van 25 augustus 2004 («JM» 2004, 109) werd het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten om redenen die los staan van de m.e.r., vernietigd. De Afdeling bestuursrecht-spraak onthield hierbij zelf goedkeuring aan het gehele bestemmingsplan. Hierna moest onder toepassing van artikel 30 WRO een vervangend bestemmingsplan worden vastgesteld. Dit geschiedde eerst op 31 januari 2006. "Bangert en Oosterpolder" werd hierin – anders dan in het oorspronkelijke bestemmingsplan – (gedeeltelijk) gefaseerd opgenomen. Delen van de woningbouwlocatie werden middels een uit te werken bestemming opgenomen. De m.e.r.-geschiedenis laat zich als volgt samenvatten. In het MER bij de streekplan-uitwerking HES was de locatie "Bangert en Oosterpolder" opgenomen als het zogenoemde meest natuurgerichte milieuvriendelijk alternatief. Bij de voorbereiding van het oorspronkelijke bestemmingsplan, waarin de locatie Bangert en Oosterpolder definitief werd vastgelegd, werd een aanvulling op dat MER gemaakt. Daarbij gaf het gemeentebestuur toepassing aan de verkorte m.e.r.-procedure

van artikel 7:16 Wm. Dit artikel geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om de m.e.r.-procedure aan te vangen met de terinzagelegging van het bestaande (en zonodig aangevulde en geactualiseerde) MER. Er hoeft dan geen startnotitie te worden gemaakt en ook de zogenoemde richtlijnenfase met daarin "scoping" kan achterwege blijven. Bij de vaststelling van het vervangende bestemmingsplan op grond van artikel 30 WRO lag opnieuw de vraag voor wat te doen met de m.e.r. De gemeente Hoorn koos ervoor om het MER (wederom) aan te vullen met een actualisatie nota. Zo werd een waterdocument opgesteld en werden de verkeersonderzoeken, het akoestisch onderzoek en het onderzoek naar luchtkwaliteit geüpdatet. Voorts werd onderzoek gedaan naar externe veiligheid. Vanwege de nieuwe onderzoeken (en uitkomsten) werd een actualisatie van het MER uitgevoerd. De Commissie m.e.r. werd op 22 maart 2005 om een "aanvullend toetsingsadvies" gevraagd. De Commissie oordeelde kort erna dat de toegezonden informatie nog niet toereikend was. De gemeente stelde daarop nog een 'verbeterde actualisatie nota' op. Deze aanvulling en alle voorliggende m.e.r.-documenten zijn bij de toetsing betrokken. De Commissie voor de m.e.r. constateerde in haar advies van 20 juni 2005 dat alle essentiële informatie voor de besluitvorming in alle documenten tezamen te vinden is. Het gehele advies is te vinden op de website van de Commissie voor de m.e.r. (www.eia.nl, projectnr. 1256). Ik merk hierbij nog op dat één van de gronden in beroep inhoudt dat het MER niet op toereikende wijze in het plan doorwerking heeft gevonden. Deze grond wordt echter om formele redenen niet in de voorlopige voorzieningsuitspraak van 25 mei 2007 behandeld. Ik laat verder buiten beschouwing dat het de vraag is of verzoeker (een projectontwikkelaar) belanghebbende in beroep is in de zin van artikel 54 WRO. In voorlopige voorziening wordt verzoeker wel ontvankelijk en kennelijk tevens in het bezit van een spoedeisend belang geacht vanwege het feit dat hij – hoewel werkzaamheden met betrekking tot de gronden van verzoeker niet aan de orde zijn omdat de woonbestemming eerst uitgewerkt moet worden – belang heeft bij een andere fasering dan in de beschrijving in hoofdlijnen van het bestemmingsplan is

opgenomen. Hierdoor zouden de gronden van verzoeker eerder bebouwd kunnen worden. In de onderhavige uitspraak wordt verwezen naar de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2004. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de handelswijze 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, heeft plaatsgevonden op een passende plaats in de keten van beslissingen die uiteindelijk heeft geleid tot de concretisering van de woningbouwlocatie "Bangert en Oosterpolder". De Afdeling concludeerde toentertijd ook dat de gemeenteraad van Hoorn op juiste gronden bij de voorbereiding van het oorspronkelijke bestemmingsplan een MER heeft gemaakt. Dat de gemeenteraad voor dat MER gebruik heeft gemaakt van het reeds beschikbare MER in het kader van de streekplanuitwerking en deze informatie heeft aangevuld en geactualiseerd, achtte de Afdeling niet onjuist. Ook de keuze om toepassing te geven aan de verkorte procedure van artikel 7:16 Wm werd in de eerdere uitspraak niet onrechtmatig geacht. De voorzieningenrechter gaat dus in casu van dit standpunt uit en kijkt alleen naar wat erna is gebeurd. Hij komt vervolgens tot de conclusie dat noch in de "actualisatienota", noch in het advies van de Commissie voor de m.e.r. van 20 juni 2005 aanknopingspunten zitten voor het oordeel dat het MER tot een andere fasering zou kunnen leiden. Voorts ziet hij voorshands ook geen reden te twijfelen aan de uitkomsten van het advies van de Commissie voor de m.e.r.

Uiteraard gaat het hier om een voorlopig oordeel en is het wachten op de uitspraak in de bodemprocedure. Toch maak ik alvast enige juridische kanttekeningen bij het oordeel van de rechter. Aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 25 augustus 2004 zelf in de zaak heeft voorzien door alsnog goedkeuring te onthouden aan het oorspronkelijke bestemmingsplan, moest de gemeenteraad van Hoorn onder toepassing van artikel 30 WRO een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Er zal dan opnieuw moeten worden vastgesteld of een MER dat in een eerder stadium is uitgevoerd, kan dienen als basis (zo bijvoorbeeld ABRvS 23 september 1999, Binnendijkse zandwinning Appeltern, M en R 1999/128K).

Artikel 30 WRO spreekt immers van "nieuw plan". Toetsing aan alle geldende regelgeving vindt daarbij "ex nunc" plaats. Dit wil zeggen dat op het moment dat het bestemmingsplan wordt vastgesteld – en gedeputeerde staten het plan goedkeuren – aan de op dat moment geldende normen moet worden getoetst. Een reden te meer vormt het feit dat de WRO zich er niet tegen verzet dat bijvoorbeeld een nieuw element in zo'n artikel 30 WRO-plan wordt opgenomen. In casu was ook sprake van – ook qua milieugevolgen relevante – wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan (er was onder meer een faseringsregeling voor de bouw van de woningen) opgenomen. Alleen indien sprake is van ongewijzigde (tijdige) vaststelling van het artikel 30-bestemmingsplan zou de wettelijke procedure ter voorbereiding van het plan mijns inziens achterwege kunnen blijven. Hier komt nog bij dat in de tijd tussen de twee vaststellingsbesluiten bijvoorbeeld luchtkwaliteits- en externe veiligheidsnormen aanzienlijk zijn verscherpt. Nu heeft de gemeente Hoorn zich dit wel goed gerealiseerd en naar mijn mening op juiste wijze gehandeld, maar op zijn minst ligt een nieuwe (voorlopige) rechterlijke toets hierover voor de hand nu één van de beroepsgronden ziet op de m.e.r.-procedure in het algemeen. Het lijkt erop dat in het onderhavige geval een rol heeft gespeeld dat de Commissie voor de m.e.r. (uiteindelijk) tot de conclusie kwam dat alle voor de besluitvorming in het kader van m.e.r. benodigde informatie aanwezig was. Die informatie is tezamen met het ontwerp-artikel 30 WRO-plan ter visie gegaan waardoor belanghebbenden ook daarop (met een zienswijze) hebben kunnen reageren. Bovendien was ook het voorontwerp-bestemmingsplan met daarbij de zogenoemde "Actualisatienota" al ter visie gegaan. Voldoende gelegenheid voor het publiek om te reageren dunkt mij. Kritisch bekijken of dan bijvoorbeeld (nog steeds) gebruik mag worden gemaakt van de verkorte procedure van artikel 7:16 Wvml ligt dan ook minder voor de hand. Dit laat mijns inziens onverlet dat altijd, zeker als het MER al wat ouder is, goed moet worden bekeken of in het concrete geval wel van het (opnieuw) vaststellen van richtlijnen en het houden van inspraak in die fase van m.e.r. mag worden afgezien.

Overigens valt naar aanleiding van deze zaak ook een en ander te zeggen over de aard en het detailniveau van het MER en de discussie zoals die zich na "Leeuwarden-Zuid I" (ABRvS 9 februari 2005, M en R 2005/5, nr. 53) in de m.e.r.-praktijk heeft ontsponnen. In een annotatie bij de (eventuele) uitspraak in de bodemprocedure kom ik hierop graag terug. Hopelijk valt dan ook meer te zeggen over het oordeel van de bestuursrechter over de andere beroepsgronden in het kader van de m.e.r. Zo wordt onder meer door verzoeker betoogd dat het tegengaan van wateroverlast en de waterberging ten onrechte onvoldoende in het bestemmingsplan zijn verzekerd. Dit sluit mijns inziens goed aan bij de discussie die in de ruimtelijke ordeningspraktijk is ontstaan met betrekking tot de doorwerking van het MER in verband met noodzakelijke maatregelen ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu en de verzekering ervan in ruimtelijke besluiten. Dit uiteraard naar aanleiding van de uitspraak inzake het bestemmingsplan met betrekking tot het "Bedrijventerrein Linderfeld" (ABRvS 22 maart 2006, «JM» 2006, 50). Let op dat het onderhavige bestemmingsplan onder de m.e.r.-wetgeving van voor 28 september 2006 is vastgesteld en er op grond van de Nederlandse wetgeving dus nog geen onderscheid tussen plan-m.e.r. en –besluit-m.e.r. bestond. Zie voor een uiteenzetting van deze nieuwe regelgeving: S.M. van Velsen in "Een nieuwe regeling voor milieueffectrapportage bij ruimtelijke plannen", Regelingen Omgevingsrecht, maart 2007, p. 41–44.

Van Velsen