

de ontsluitingsweg zelf een bestaande weg is die door het voornemen niet wordt gewijzigd, hoeft de weg zelf niet tot de activiteit te worden berekend. Het is evenmin opzienbarend dat een waterberging die geen relatie tot het voornemen heeft, niet hoeft te worden meegenomen in de oppervlakteberekening. Interessanter is de uitspraak ten aanzien van de geluidzones. Immers, de nota van toelichting van (een wijziging van) het Besluit m.e.r. 1994 (nu: Besluit m.e.r.) zegt hier expliciet over: "Tot de oppervlakte van een bedrijfsterrein worden ook eventuele zones om dat terrein gerekend. Het gaat daarbij om de wettelijk verplichte zonerings rond bedrijfsterreinen, zoals bijvoorbeeld geluids- en veiligheidszonerings. Deze zonerings moet dan gekoppeld zijn aan de vaststelling van het desbetreffende ruimtelijk plan."²

Hoewel in dit geval aan deze voorwaarden was voldaan, had de gemeente hier geen rekening mee gehouden. Volgens de Afdeling mocht de gemeente inderdaad de nota van toelichting naast zich neerleggen, nu de tekst van het Besluit m.e.r. 1994 (en de bijlage) geen aanleiding geeft tot de uitleg zoals die in de nota van toelichting is opgenomen. Wellicht dat dit verschil tussen besluittekst en toelichting nog kan worden meegenomen in de in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit m.e.r. ten gevolge van de 'Wet modernisering' zoals die op 1 juli 2010 in werking is getreden en ter reparatie van de Nederlandse wetgeving als gevolg van de hierna genoemde veroordeling van het Hof.³

Nu geen sprake is van een directe m.e.r.-beoordelingsplicht, gaat de uitspraak tot slot in op de vraag of gezien de uitspraak van het Europese Hof van Justitie (Commissie tegen Nederland, 15 oktober 2009, C-255/08) toch een m.e.r.-beoordeling moet worden gedaan. Uit eerdere uitspraken bleek al dat de Afdeling niet snel tot een m.e.r.-beoordeling concludeert.⁴ Dat is nu niet anders. Appellanten moeten op de een of andere manier aannemelijk kunnen maken dat sprake is van aanzienlijke nadelige

milieugevolgen. Het simpelweg constateren dat Natura-2000-gebieden op vier kilometer afstand liggen, is niet voldoende.

Opvallend aan de uitspraak in dit verband is dat de activiteit *nét* onder de D-drempel uitkomt (het scheelt 2,7 hectare op een drempel van 75 hectare). In het schemergebied rondom de drempelwaarde had de Afdeling wellicht iets meer op de argumenten van de appellanten in mogen gaan.

Hoevenaars

23

Bestemmingsplan Compressorstation
– Wijngaarden

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

15 december 2010, nr. 200906644/1/R1
(mrs. Parkins-de Vin, Vermeulen en Hagen)
Noot Van Velsen

Milieueffectrapportage. Bestemmingsplan. Compressorstation. Gascompressorstation. Hoofdaardgastransportleiding. Gastransportleiding. Aardgastransportnet. Buisleidingen. Wijngaarden. Polder Graafstroom. Groene Hart. Nota Ruimte. Nationaal landschap. Locatiealternatieven. Alternatieventrechtering. Trechtering van alternatieven. Alternatieven. Landschap. Landschappelijke inpassing. Structuurschema.

[Wm (oud) art. 7.10 lid 1, onder b, sub 2]

De gemeenteraad van Graafstroom heeft op 25 mei 2009 het bestemmingsplan 'Compressorstation Wijngaarden' vastgesteld. Met het plan wordt beoogd om de bouw van een gascompressorstation met bijbehorende voorzieningen mogelijk te maken. De bouw ervan maakt, samen met de aanleg van een hoofdgastransportleiding, onderdeel uit van de nieuwe Noord-Zuid route van het aardgastransportnet. Deze loopt van Rysum (Duitsland) naar Zelzate (België). Met de aanleg van deze leiding wordt beoogd aan de toenemende vraag naar gas in Nederland en de omliggende landen nu en in de toekomst te voldoen. Het uitgangspunt is dat de leiding, waar mogelijk, wordt gebundeld met bestaande leidingen.

Het plangebied ligt in het Groene Hart ten zuiden van de N214 en op het knooppunt van aardgas-

2. Stb. 1999, 224, blz. 51 en 74.

3. Stb. 2010, 20.

4. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 december 2009, nr. 200809273/1/M2, «JM» 2010/24, ABRvS 13 januari 2010, nr. 200902344/1/H1 en 200902348/1/H1, «JM» 2010/33, en ABRvS 7 juli 2010, nr. 200902256/1/R1, «JM» 2010/110.

transportleidingen te Wijngaarden. Het compressorstation te Wijngaarden is nodig om de aardgas in de leidingen op voldoende druk te brengen. Ook heeft het een verdeelfunctie, aangezien het station op een kruispunt van leidingen ligt. Het gebied waarin deze gerealiseerd moet worden, wordt op dit moment gebruikt als weiland. In de toelichting van het bestemmingsplan staat dat mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen, zoals ten behoeve van de landschappelijke inpassing van het compressorstation, een zuinig ruimtegebruik en mitigatie van bepaalde ruimtelijke gevolgen.

Appellanten betogen onder meer dat nut en noodzaak van het bestemmingsplan onvoldoende onderbouwd is; dat de bouw van het gascompressorstation in strijd is met de Nota Ruimte, omdat in het Groene Hart als nationaal landschap niet mag worden gebouwd; dat het bestemmingsplan in strijd is met een essentieel onderdeel uit het streekplan "Zuid-Holland Oost"; dat er ten onrechte geen alternatieve locaties buiten het Groene Hart zijn beschouwd; dat het voornemen in strijd is met het Structuurschema Buisleidingen; en dat aan het MER geen waarde had mogen worden toegekend omdat Gasunie er opdracht voor heeft gegeven. Overige beroepsgronden betreffen de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan, flora en fauna en de landschappelijke inpassing. Deze worden hieronder buiten beschouwing gelaten.

De Afdeling Bestuursrechtspraak verklaart de beroepen ongegrond. Voor m.e.r. is hierbij van belang dat er een goede voorselectie van alternatieven voor het MER heeft plaatsgevonden. De omstandigheid dat Gasunie opdracht heeft gegeven voor het opstellen van het MER en daaraan ten grondslag liggende natuuronderzoeken, is niet voldoende voor de conclusie dat het MER niet objectief zou zijn. Ook de overige beroepsgronden treffen geen doel. Wat betreft de landschappelijke inpassing merkt de Afdeling nog op dat in het MER onderzoek is gedaan naar een mogelijk verdiepte aanleg van het compressorstation. Deels zal het ondergronds en deels niet ondergronds worden aangelegd. Dat het utiliteitsgebouw, de generator, de transformatieregeling e.d. niet verdiept worden aangelegd is terecht gebaseerd op onder meer veiligheidsaspecten en te hoge kosten. Ook zijn maatregelen getroffen om terecht te kunnen concluderen dat het bestemmingsplan voorziet in een voldoende landschappelijke inpassing.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellanten sub 1]
[appellanten sub 2] en de Stichting,
en
de gemeenteraad van Graafstroom,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Compressorstation Wijngaarden" vastgesteld.

2. Overwegingen

2.1. Met het plan wordt onder meer beoogd om de bouw van een gascompressorstation met bijbehorende voorzieningen mogelijk te maken. De bouw van het gascompressorstation maakt, tezamen met de aanleg van een hoofdaardgastransportleiding, onderdeel uit van de Noord-Zuid route van het aardgas transportnet, die loopt van Rysum (Duitsland) naar Zelzate (België). Met de aanleg van deze leiding wordt beoogd aan de toenemende vraag naar gas in Nederland en de omliggende landen nu en in de toekomst te voldoen. Het uitgangspunt is dat de leiding, waar mogelijk, wordt gebundeld met bestaande leidingen.

Het plangebied ligt ten zuiden van de provinciale weg N214 en op het knooppunt van aardgastransportleidingen te Wijngaarden. Het plangebied ligt in het Groene Hart en is thans in gebruik als weiland. In de plantoelichting staat voorts vermeld dat in verband met de realisatie van het plan mitigerende en compenserende maatregelen zullen worden getroffen. Zo zullen maatregelen worden getroffen ten behoeve van de landschappelijke inpassing van het compressorstation, ten behoeve van een zuinig ruimtegebruik en ten behoeve van mitigatie van bepaalde ruimtelijke gevolgen.

2.2. De beroepen van [appellant sub 1] en van de Stichting en [appellant sub 2] richten zich tegen het plan in zijn geheel.

Ontvankelijkheid

(...)

Nut en noodzaak

2.4. De Stichting en [appellant sub 2] (hierna in enkelvoud: de Stichting) betogen dat nut en noodzaak van het plan onvoldoende zijn onderbouwd. De wens van de Gasunie om Nederland de "gasrotonde" van Europa te laten

worden is niet reëel, omdat de voornaamste hoofdstromen afkomstig zijn uit Oost-Europa, zo stelt de Stichting.

2.4.1. De raad acht het noodzakelijk dat de Gasunie, als beheerder van het Nederlandse gastransportsysteem, de gasvoorziening in Nederland in de toekomst kan veiligstellen. Het landelijk gastransportnet dient daarvoor te worden uitgebreid zodat de transportcapaciteit voor aardgas wordt vergroot. Onderdeel van die uitbreiding vormt onder meer de zogenoemde Noord-Zuid route tussen Wijngaarden en Ossendrecht. Voor dit deel van de Noord-Zuid route wordt een nieuwe aardgas-transportleiding aangelegd en dient een compressorstation te Wijngaarden te worden gerealiseerd. Het in het voorliggende plan voorziene compressorstation is nodig om het aardgas in de leidingen op voldoende druk te brengen. Daarnaast heeft het compressorstation in dit geval een verdeelfunctie, aangezien het station op een kruispunt van gasleidingen ligt.

2.4.2. In de plantoelichting staat dat enerzijds de vraag naar aardgas in Nederland groeit, terwijl anderzijds het huidige binnenlandse gasaanbod vanuit kleine gasvelden afneemt. Om te voorkomen dat Nederland op termijn geheel afhankelijk wordt van buitenlandse gasleveranciers is besloten om de Nederlandse voorraad aardgas te sparen. De minister van Economische Zaken heeft, aldus de plantoelichting, daartoe onder meer een productieplafond ingesteld ten aanzien van het grote Groningengasveld. De Nederlandse regering heeft voorts besloten om de import van aardgas te stimuleren, zodat de afname van het binnenlandse gasaanbod wordt gecompenseerd.

De Gasunie wil het gastransportnet aanzienlijk uitbreiden zodat Nederland de “gasrotonde” van Europa kan worden. Als aardgas naar en via Nederland wordt getransporteerd, wordt de Nederlandse gasvoorziening volgens de plantoelichting voldoende gewaarborgd. Het belangrijkste punt van binnenkomst is gelokaliseerd in het noordoosten van Nederland. Het belangrijkste nieuwe punt voor doorvoer naar België en Engeland is gelokaliseerd in het zuidwesten van Nederland. Hierdoor moet het gehele transportsysteem van noordoost naar zuidwest Nederland verzaard worden. De zuidwesttak van de Noord-Zuid route, tussen Wijngaarden en Ossendrecht en inclusief het

compressorstation, vormt een onderdeel van die uitbreiding van het gastransportnet. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat aan nut en noodzaak van het voorziene gascompressorstation niet behoefde te worden getwijfeld.

Het betoog dat nut en noodzaak zouden ontbreken omdat de voornaamste gasstromen uit Oost-Europa zouden komen – wat daar verder van zij – belet naar het oordeel van de Afdeling niet dat dat gas via Nederland getransporteerd zou kunnen worden.

Nota Ruimte

2.5. De Stichting betoogt dat het plan in strijd is met de Nota Ruimte, omdat in het Groene Hart niet mag worden gebouwd. Van de Nota Ruimte kon in dit geval niet worden afgeweken, omdat de aanleg van het gascompressorstation geen groot openbaar belang dient.

De zogenoemde “verklaring van nationaal belang” van de Directeur energiemarkt van het Ministerie van Economische Zaken van 7 september 2007 acht de Stichting niet voldoende om een groot openbaar belang aan te nemen. Volgens de Stichting is voorts geen sprake van een openbaar belang omdat de Gasunie slechts commerciële belangen nastreeft.

2.5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met de Nota Ruimte. De Nota Ruimte staat bouwen in het Groene Hart in gevallen zoals de onderhavige toe.

2.5.1.1. In de Nota Ruimte is het Groene Hart aangewezen als zogenoemd “nationaal landschap”. Volgens de Nota Ruimte moeten landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen behouden blijven. In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt (“ja, mits”-regime). Grootchalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootchalige glas-tuinbouwlocaties en nieuwe grootchalige infrastructurale projecten zijn hier niet toegestaan, tenzij deze ingrepen, redelijkerwijs en vanwege een groot openbaar belang, onvermijdelijk zijn. Van de Nota Ruimte kan om deze reden worden afgeweken, mits mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Economische Zaken hebben in hun antwoord op Kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 1485) geschreven dat de aanleg van een nieuwe aardgastransportleiding van nationaal belang is in het kader van de leverings- en voorzieningszekerheid van aardgas. Bij brief van 7 september 2007 heeft de Directeur energiemarkt van het Ministerie van Economische Zaken aan de Gasunie nogmaals bevestigd dat bij de Noord-Zuid route sprake is van een nationaal, algemeen en groot openbaar belang. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad zich bij zijn besluitvorming baseren op deze uitgangspunten en kon hij zich op het standpunt stellen dat met het voorliggende plan een groot openbaar belang gemeoid is, nu dit onderdeel uitmaakt van de Noord-Zuid route die bedoeld is om de toelevering van aardgas in Nederland voor de toekomst zeker te stellen.

Het betoog dat de Gasunie slechts commerciële belangen nastreeft, heeft de Stichting niet aannemelijk gemaakt. Bovendien bestaat geen grond voor het oordeel dat een bedrijf met commerciële belangen geen openbare belangen kan dienen.

Gelet op het vorenstaande en nu – zoals uit 2.1 kan worden afgeleid – mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met de Nota Ruimte. De Afdeling ziet gelet hierop geen grond voor het oordeel dat de raad het in de Nota Ruimte opgenomen beleid onvoldoende in de belangenafweging heeft betrokken.

Streekplan

2.6. [appellant sub 1] en de Stichting betogen voorts dat het plan in strijd is met een zogenoemd essentieel onderdeel uit het streekplan “Zuid-Holland Oost”. Het streekplan staat bouwen in het Groene Hart niet toe, aldus [appellant sub 1] en de Stichting. Ten onrechte is er nu geen concrete beleidsbeslissing genomen door het provinciebestuur. Nu dit niet is gebeurd, zijn belanghebbenden beperkt in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden en is het technisch fundament aan het plan ontvallen.

Van een uitzondering op het verbod om in het Groene Hart te bouwen is volgens de Stichting

geen sprake, omdat allereerst geen sprake is van een voorziening van algemeen nut. Voorts is de Stichting van mening dat er wel degelijk alternatieve locaties buiten het Groene Hart beschikbaar zijn. In dit licht stelt de Stichting dat inmiddels is gebleken dat niet 9 ha maar 8 ha aaneengesloten gronden nodig zijn om het compressorstation op te realiseren. Volgens de Stichting zijn voorts bij het onderzoek naar de achttien alternatieven ten onrechte financiële aspecten meegewogen. Een ander en beter alternatief is om het compressorstation nabij de bestaande buisleidingenstraat tussen Rotterdam en het Hollands Diep te situeren. Een locatie aan de buisleidingenstraat zou ook gunstig zijn vanwege een in de toekomst geplande leiding tussen de Maasvlakte en Wijngaarden.

2.6.1. De raad acht het plan in overeenstemming met het streekplan, omdat de noodzaak voor het plan is gebleken en het gaat om een voorziening van algemeen nut. De raad stelt dat verschillende alternatieven in het locatieonderzoek uitgebreid zijn onderzocht en dat uit dat onderzoek vier potentiële locaties zijn beoordeeld in het milieueffectrapport “Noord-Zuid Project, milieueffectrapport leiding Wijngaarden-Ossendrecht” (hierna: MER).

2.6.1.1. Ingevolge structurend element 1 in het streekplan wordt in het streekplangebied Zuid-Holland Oost een terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot het lokaliseren van nieuwe stedelijke functies. Dit betekent dat rond de kernen bebouwingscontouren zijn getrokken. Structurend element 1 brengt met zich dat nieuwe ontwikkelingen in het groenblauwe raamwerk die geen verband houden met een van de hoofdfuncties (de agrarische functie, de natuur- en landschapsfunctie en op sommige plaatsen de recreatieve functie) niet toelaatbaar zijn.

Vast staat dat het plangebied op de kaart van het streekplan is aangeduid als “Agrarisch gebied plus (A+)”. Tevens staat vast dat het compressorstation buiten de bebouwingscontouren is voorzien.

Ingevolge structurend element 10 is het accommoderen van nieuwe stedelijke functies buiten de bebouwingscontouren niet toegestaan, behalve wanneer sprake is van de in paragraaf 3.4 beschreven uitzonderingen. In paragraaf 3.4 wordt een viertal uitzonderingen

genoemd, waaronder: bij gebleken noodzaak (geen goed alternatief beschikbaar) en bij uitzondering (specifieke locatievereisten) voorzieningen van algemeen nut.

2.6.1.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat een gascompressorstation een voorziening van algemeen nut betreft, omdat daarmee het algemeen belang van een constante aardgastoevoer wordt gediend.

2.6.1.3. De Gasunie heeft binnen bepaalde afstanden tot het gasleidingenknooppunt Wijngaarden, onderzoek laten uitvoeren naar alle denkbare en gesuggereerde locaties voor het nieuwe compressorstation. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Locatiestudie compressorstation, onderdeel van de MER-studie gasleiding Wijngaarden-Ossendrecht" van 9 januari 2008 van Arcadis. In de locatiestudie zijn uiteindelijk achttien mogelijke alternatieven onderzocht. Bij een eerste schifting is gebleken dat zeven locaties niet als potentieel plangebied in aanmerking konden komen om redenen van de te korte afstand tot woonbebouwing, te weinig beschikbare ruimte en/of de ligging in een milieubeschermd gebied of een beschermd natuurgebied. Na een tweede schifting is in het rapport geconcludeerd dat er, gelet op het geplande ruimtegebruik en uitvoeringstechnische en financiële consequenties van extra leidingaanleg, geen realistische alternatieven buiten het Groene Hart beschikbaar zijn. Voorts zijn twee locaties afgevalven omdat uitgesloten was dat deze als meest milieuvriendelijke alternatief in aanmerking zouden komen. Uiteindelijk zijn de resterende vier locaties, welke alle binnen het Groene Hart liggen, nader uitgewerkt in het MER.

2.6.1.4. Met betrekking tot het betoog van de Stichting dat in de locatiestudie ten onrechte geschikte alternatieve locaties zijn afgevalven, overweegt de Afdeling als volgt. De Gasunie heeft ervoor gekozen om alleen locaties tot 10 km ten oosten, 30 km ten westen en 3 km ten zuiden van het gasleidingenknooppunt Wijngaarden te onderzoeken. Een compressorstation op verder weg gelegen locaties zou onvoldoende druk geven op het knooppunt of zou technisch nagenoeg onmogelijk zijn vanwege een noodzakelijke dubbele waterkruising over de Merwede. Naar het oordeel

van de Afdeling is deze afbakening niet onredelijk.

In de locatiestudie zijn de locaties CS6, CS11 en CS12 onderzocht, welke nabij de buisleidingenstraat zijn gelegen. Gelet op onder meer de ligging in de ecologische hoofdstructuur en in stiltegebied (locatie CS6) en vanwege het geplande ruimtegebruik en financiële consequenties van extra leidingaanleg (locaties CS11 en CS12) is de Afdeling van oordeel dat op deugdelijke gronden is besloten om deze locaties niet nader bij het MER te betrekken.

2.6.1.5. Niet in geschil is dat het compressorstation inmiddels niet langer een oppervlakte van 9 ha maar van 8 ha behoeft. Omdat de Gasunie heeft besloten ervan af te zien het gas te koelen, behoeven bepaalde gebouwen en apparatuur niet te worden gerealiseerd. Het voorziene gascompressorstation kan daarom met een kleinere oppervlakte toe. In de locatiestudie is met betrekking tot de locaties CS2, CS3a, CS3b, CS3c en CS5 ervan uitgegaan dat aldaar onvoldoende aaneengesloten ruimte beschikbaar was om een compressorstation van 9 ha te realiseren. Uit de locatiestudie blijkt evenwel dat locatie CS2 niet alleen is afgevalven vanwege de beschikbare oppervlakte, maar voorts vanwege de te korte afstand tot woonbebouwing, de aanwezige hoogspanningsleidingen en vanwege het geplande ruimtegebruik als nieuw woongebied. Voor locaties CS3a, CS3b en CS3c geldt, naast andere bezwaren, dat het fysiek onmogelijk is om de Merwede met meer dan één leiding te kruisen, terwijl dat bij die locaties wel noodzakelijk zou zijn om het gas weer terug te transporteren naar het gasleidingenknooppunt Wijngaarden. Met betrekking tot locatie CS5 nabij industriegebied Papendrecht-Alblasserdam geldt dat alle percelen op het industriegebied waren vergeven of dat zij te klein waren. De raad heeft onweersproken gesteld dat ten tijde van het feitelijke onderzoek naar de alternatieven evenmin 8 ha aan gronden op het industrieterrein beschikbaar waren. De raad heeft voorts bij zijn besluit om af te zien van locatie CS5 mogen betrekken dat voor de in het industriegebied op de desbetreffende gronden voorziene bebouwing een hoogtebeperking van 8 m bestond, terwijl voor het compressorstation een minimaal toegestane bebouwingshoogte van 10 m benodigd is.

Dat voorts een locatie niet als potentieel plan-

gebied in aanmerking kon komen vanwege de te korte afstand (minder dan 300 m) tot woonbebouwing acht de Afdeling niet onredelijk.

Bij de tweede schifting zijn de resterende alternatieven op tien onderscheidende criteria beoordeeld. De Afdeling acht het niet onredelijk dat de Gasunie naast milieucriteria daarbij ook technische en financiële criteria heeft meegewogen. Bij de locaties CS6, CS7, CS9, CS10 en CS12 zou het leidingentracé omgelegd dienen te worden, hetgeen dusdanige extra investeringen van de Gasunie vergt, dat deze locaties niet meer als realistische alternatieven kunnen worden beschouwd. De Gasunie heeft aldus in verband met de uitvoerbaarheid van het plan belang toegekend aan technische en financiële aspecten. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad in dit geval in redelijkheid instemmen met het feit dat de Gasunie deze aspecten in het onderzoek naar alternatieve locaties heeft meegewogen.

Van de resterende zes locaties zijn voorts twee locaties afgefallen omdat, vanwege onder meer technische nadelen en de ligging nabij een woonwijk en een nabijgelegen hoogspanningsleiding, uitgesloten was dat deze twee locaties het meest milieuvriendelijke alternatief konden worden. De overgebleven vier locaties zijn in het MER beoordeeld. Uit het MER volgt dat locatie CS1 de meest milieuvriendelijke locatie is. Op basis van de locatiestudie en hetgeen uit het MER is gebleken, kon de raad het standpunt innemen dat er geen betere alternatieven beschikbaar zijn.

Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met provinciaal beleid, omdat het plan past binnen de uitzonderingsmogelijkheden van het streekplan. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het in het streekplan opgenomen beleid onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken.

Of een beslissing als concrete beleidsbeslissing in het streekplan had moeten worden opgenomen, kan in deze bestemmingsplanprocedure niet getoetst worden. Het desbetreffende bezwaar kan daarom niet aan de orde komen.

Structuurschema Buisleidingen

2.7. De Stichting betoogt voorts dat het plan in strijd is met het Structuurschema Buislei-

dingen uit 1985. Hiertoe voert de Stichting aan dat de buisleidingen en bijbehorende infrastructuur niet doelmatig worden gebruikt. In plaats van bundeling met bestaande leidingen wordt er een nieuwe buisleiding aangelegd tussen Wijngaarden en Roosendaal, terwijl er tussen Rotterdam en Antwerpen reeds een buisleidingenstraat ligt.

2.7.1. De raad stelt zich in navolging van de Gasunie op het standpunt dat het plan niet in strijd is met het Structuurschema Buisleidingen. Zowel aan het bundelingsprincipe als aan de veiligheidsnormering uit het Structuurschema Buisleidingen wordt voldaan.

2.7.1.1. In de Nota Ruimte staat dat geen nieuwe tracés voor hoofdtransportleidingen zijn voorzien. In de Nota Ruimte is wel het Structuurschema Buisleidingen uit 1985 opgenomen, waarin het landelijk net van hoofdverbindingen en inmiddels gerealiseerde tracés staan vermeld. Hoewel het Structuurschema Buisleidingen van kracht was tot 30 december 2008, wordt het beleid van het Structuurschema Buisleidingen sindsdien gecontinueerd in afwachting van de (nieuwe) Structuurvisie buisleidingen.

Ingevolge richtlijn 10 uit het Structuurschema Buisleidingen worden buisleidingen zo mogelijk onderling of met andere vormen van infrastructuur gebundeld. In het MER is de keuze voor de zogenoemde middenroute onderbouwd. Gebleken is dat de transportleiding bij de middenroute voor ongeveer 70% kan worden gebundeld met bestaande tracés, in tegenstelling tot 100% bundeling bij de oostelijke route. Aan de oostelijke route kleven echter andere nadelen. Zo doorkruist de oostelijke route een relatief groot aantal natuurgebieden, moeten lange aansluitleidingen voor industriegebieden (gedeeltelijk zonder bundeling) aangelegd worden en is het aantal kilometers nieuw aan te leggen leiding relatief groot. Per saldo geniet de middenroute daarom de voorkeur. Nu voor zover mogelijk is aangesloten bij andere buisleidingentracés, volgt de Afdeling de Stichting niet in haar betoog dat de raad het beleid zoals neergelegd in het Structuurschema Buisleidingen onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken. Het standpunt van de Stichting dat het, omwille van aspecten als een rendabele exploitatie, het ruimtelijk beleid van lagere overheden, de nadelige gevolgen voor het natuurlijk milieu, de

cultuurhistorisch waardevolle objecten, het landschap, de landbouw, de bosbouw, de recreatie, de volkshuisvesting, de drink- en industriewatervoorziening en de waterhuishouding, voor de hand had gelegen om aan te sluiten bij bestaande leidingen, mist gelet op het voorgaande feitelijke grondslag, nu wel degelijk grotendeels bij bestaande leidingen wordt aangesloten.

MER

2.8. De Stichting voert aan dat de Gasunie opdracht heeft gegeven voor het opstellen van het MER en de daaraan ten grondslag liggende natuuronderzoeken, waardoor ten onrechte een te grote waarde en betekenis aan deze rapportages wordt toegekend. De Stichting stelt voorts dat in de uitgevoerde natuuronderzoeken slechts de gevolgen van de ontwikkeling van de locatie Wijngaarden voor de natuurwaarden worden onderzocht, en niet de gevolgen van ontwikkeling van één van de achttien alternatieven. Het MER is ten onrechte toegeschreven op de locatie Wijngaarden, aldus de Stichting.

2.8.1. De raad stelt dat de keuze om de locatie Wijngaarden aan te wijzen als meest milieuvriendelijke alternatief en als voorkeursalternatief is onderbouwd in het MER. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft over het MER een positief advies afgegeven. De raad heeft vervolgens ingestemd met de locatie.

2.8.1.1. In de plantoelichting staat dat in overeenstemming met onderdeel C van de bijlage van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 de aanleg van een buisleiding – met een diameter van meer dan 80 cm en een lengte van meer dan 40 km – voor het transport van gas, olie of chemicaliën m.e.r.-plichtig is. Vanwege de aanleg van de gasleiding Wijngaarden-Ossendrecht is daarom het MER opgesteld. Daarin zijn ook de milieueffecten van het gascompressorstation op deze locatie en een aantal daarvoor aangedragen alternatieven beschreven.

De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat aan het MER zodanige gebreken kleven dat de raad dit niet aan het vaststellingsbesluit ten grondslag heeft mogen leggen. Het feit dat in het MER niet alle achttien locaties uit de locatiestudie op milieueffecten zijn beoordeeld acht de Afdeling niet onredelijk, omdat voor

slechts vier locaties een reële mogelijkheid bestond dat deze het meest milieuvriendelijke alternatief konden worden. Voorts is de omstandigheid dat het MER is opgesteld in opdracht van de Gasunie niet voldoende voor de conclusie dat het MER om die reden niet objectief zou zijn. Gelet hierop en gelet op de omstandigheid dat de Commissie voor de milieueffectrapportage in het toetsingsadvies over het MER – zowel wat betreft het locatiekeuzeonderzoek, als de keuze voor deze locatie – heeft geoordeeld dat de essentiële informatie voor besluitvorming in het MER aanwezig is, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van het MER heeft mogen uitgaan.

Financiële uitvoerbaarheid

(...)

Flora- en fauna

(...)

Landschappelijke inpassing

2.12. De Stichting betoogt dat het plan onvoldoende voorziet in een goede landschappelijke inpassing. Ten onrechte is geen onderzoek verricht naar het verdiept aanleggen van het compressorstation. Dat energieleverancier Eneco niet wil dat het transformatorhuis ondergronds wordt gebouwd, betekent nog niet dat het compressorstation in zijn geheel niet ondergronds kan worden gebouwd. Voorts betoogt de Stichting dat een grote bomenhaag dient te worden aangelegd om ervoor te zorgen dat het compressorstation aan het zicht wordt onttrokken. Het plangebied zou daarmee tevens een geheel vormen met het Alblasbos, aldus de Stichting.

2.12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de landschappelijke inpassing van het plan zo goed mogelijk is gewaarborgd. Daartoe heeft de raad mede in overleg met een landschapsarchitect een landschapsplan opgesteld. In het plan is rekening gehouden met de wensen van belanghebbenden, zoals voor wat betreft het deels onttrekken van het compressorstation aan het zicht door middel van opgaande beplanting.

2.12.1.1. In de verbeelding is aan de strook grond, die het perceel met de bestemming “Bedrijf” omringt en die een minimale breedte van ongeveer 64 m heeft, de bestem-

ming “Groen” toegekend. Ingevolge artikel 6.1.1. van de planregels zijn de desbetreffende gronden onder meer bestemd voor de landschappelijke inpassing van het compressorstation, groenvoorzieningen, waterhuishoudkundige doeleinden, extensief recreatief medegebruik, poelen en beeldende kunstwerken.

Uit de toelichting op het plan blijkt dat voor de landschappelijke inpassing een schetsontwerp is gemaakt naar aanleiding van een aantal uitgangspunten, zoals de ligging ten opzichte van bestaande leidingen, de situering ten opzichte van de waterlopen, het compenseren van verhard oppervlak, het open karakter van de polder en het ontnemen van zicht op het compressorstation vanuit het bebouwingslint van Wijngaarden. Daarbij is uitgebreid aandacht besteed aan de vormgeving van het compressorstation zelf, alsmede aan aspecten als water- en rietpartijen, beplanting, bomenrijen, wandelpaden en kunst rondom het compressorstation.

Overeenkomstig de op 25 juni 2007 door de raad vastgestelde richtlijnen voor het MER is onderzoek verricht naar een mogelijk verdiepte aanleg van het compressorstation. Uit paragraaf 3.5.7 van het MER blijkt dat een zo groot mogelijk deel van de installaties ondergronds zal worden gerealiseerd. Het utiliteitsgebouw, de generator, de transformatorregeling, de transformator en de compressoren zullen blijkens het MER echter niet verdiept worden aangelegd. De redenen hiervoor zijn onder meer veiligheidsrisico's, betrouwbaarheid en leveringszekerheid van de gasvoorziening, het moeilijker kunnen ontruimen van het compressorstation en hogere aanleg- en onderhoudskosten. Daarnaast is de opbouw van de ondergrond volgens het MER niet geschikt voor het volledig verdiept aanleggen van het compressorstation. Gelet op het voorgaande heeft de raad door middel van onderzoek aannemelijk gemaakt dat het geheel verdiept aanleggen van het compressorstation niet tot de mogelijkheden behoort.

De Afdeling overweegt voorts dat voornoemd schetsontwerp is aangepast naar aanleiding van overleg, onder meer met belanghebbenden. Aan de zuidzijde zal nu op de achterliggende onderdelen (met uitzondering van het afblaassysteem), vanwege de kavelgrensbeplantingen in de vorm van dichte wilgbeplan-

ting of struweel met een minimale breedte van 20 meter, in alle jaargetijden geen zicht meer bestaan. Door de bomen aan de oostzijde zal het zicht vanuit Wijngaarden op de bebouwing worden weggenomen en zal het compressorstation ook grotendeels vanaf de provinciale weg N214 niet zichtbaar zijn. Hoewel op korte afstand vanaf de provinciale weg wel zicht op het compressorstation bestaat, heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat aan de noordzijde niet in een volledig dichte afscherming behoeft te worden voorzien. De raad mocht in aanmerking nemen dat een volledig dichte afscherming aan alle zijden geen recht zou doen aan het open landschap. De Afdeling neemt daar overigens bij in aanmerking dat, naar uit de plantoelichting blijkt, een volledig dichte afscherming aan alle zijden het zicht vanuit Wijngaarden op het compressorstation niet verder zou verminderen.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in een voldoende landschappelijke inpassing.

Overig
(...)

Conclusie

2.14. In hetgeen [appellant sub 1] en de Stichting hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

2.15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:
verklaart de beroepen ongegrond.

NOOT

Het is altijd de vraag welke alternatieven moeten worden beschreven en (uiteindelijk) vergeleken in een milieueffectrapport (MER). De wettekst geeft alleen maar aan dat “redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven” moeten worden beschreven. Dit volgt thans uit artikel 7.7 (inhoud van een plan-MER) en 7.23 Wm (inhoud van een project-MER) en ten tijde van de totstandkoming van het bestemmingsplan voor het compressorstation Wijngaarden uit artikel 7.10 Wm (oud). De verplichting geldt zowel voor zogenoemde ‘locatie’ alternatieven als ‘inrichtings’ alternatieven. De aard van de alternatieven volgt uit het detailniveau en de aard van het te nemen besluit waarvoor een m.e.r. wordt gedaan. In dit geval betreft het de vaststelling van een bestemmingsplan. Om dit besluit aan een goede ruimtelijke ordening te laten voldoen, is het – ongeacht of het een plan-m.e.r. of een project-m.e.r. doorloopt – al snel zo dat in elk geval locatiealternatieven in beeld moeten worden gebracht. Een belangrijke uitkomst van de onderhavige uitspraak is mijns inziens dat er al een trechtering van locatiealternatieven kan hebben plaatsgevonden voordat een m.e.r. wordt doorlopen, waarbij niet uitsluitend (of geen) milieucriteria een rol hebben gespeeld. Ook bijvoorbeeld uitvoeringstechnische en financiële consequenties mogen daarbij een rol spelen. In casu zijn eerst in een ‘locatieonderzoek’ ten behoeve van het project 18 locaties onderzocht en vervolgens is/zijn terecht bij een eerste schifting gebleken dat 7 locaties niet als potentieel plangebied konden dienen omdat deze op te korte afstand van woonbebouwing lagen, er te weinig beschikbare ruimte aanwezig was of deze in een milieubeschermd gebied of een beschermd natuurgebied lagen; na een tweede schifting geconcludeerd dat er, gelet op het geplande ruimtegebruik en uitvoeringstechnische en financiële consequenties van extra leidingaanleg, geen realistische alternatieven buiten het Groene Hart beschikbaar zijn; zijn 2 locaties afgevalen omdat uitgesloten was dat deze als meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) in aanmerkingen zouden komen; de resterende 4 locaties, welke allen binnen het Groene Hart liggen, nader uitgewerkt zijn in het MER. Met andere woorden, dat in het MER niet ook locaties buiten het Groene Hart zijn beschouwd

is niet onredelijk. De Gasunie heeft er terecht voor gekozen om alleen locaties tot 10 km ten oosten, 30 km ten westen en 3 km ten zuiden van het gasleidingenknooppunt Wijngaarden te onderzoeken. Een compressorstation eruiten zou onvoldoende druk geven op het knooppunt of zou technisch nagenoeg onmogelijk zijn vanwege een noodzakelijke dubbele waterkruising over de Merwede. Ook zijn terecht locaties afgevalen die in de EHS of in stiltegebieden liggen en vanwege het geplande ruimtegebruik en financiële consequenties. Er waren derhalve geen betere alternatieven beschikbaar dan de in het MER opgenomen locaties. Het helpt hierbij ook dat de Commissie voor de m.e.r. een positief advies heeft gegeven (voor de inhoud van haar advies zie www.commissiemer.nl en zoek op projectnr. 1884). De Afdeling geeft in deze uitspraak geen antwoord op de vraag of het nodig was dat voor alle 4 MER-alternatieven de effecten op de natuurwaarden worden onderzocht. In de praktijk levert dit nog wel eens discussie op. Moeten de milieugevolgen van alle alternatieven op hetzelfde detailniveau zijn beschreven? In het onderhavige geval waren de natuureffecten van de alternatieven weliswaar beschreven, maar dat was globaal gebeurd omdat de alternatieven niet onderscheidend zijn op dit punt.

De uitspraak volgt dezelfde wijze van het zogenoemde trechteren van locatiealternatieven als de uitspraak in verband met het bestemmingsplan voor het glastuinbouwgebied Deurne waarover de Afdeling Bestuursrecht op 23 september 2009 (zaaknr. 200802543/1/R1) oordeelde. In «JM» 2009/142 heb ik daar aandacht aan besteed en daarnaar zij verwezen.

Tot slot nog een enkele opmerking over het argument van appellanten dat het MER niet objectief zou zijn omdat een particuliere initiatiefnemer opdracht geeft voor het opstellen ervan. Dit maakt volgens de Afdeling – terecht – niets uit. Dat kan ook niet uitmaken omdat uiteindelijk het bevoegde gezag, al dan niet na een advies van de Commissie voor de m.e.r. daartoe, moet toetsen of het MER aan de wettelijke vereisten voldoet en of het dus aan het besluit ten grondslag kan liggen. In een uitspraak van 29 december 2010 zaaknummer 200908100/1/R1 wordt eenzelfde redenering gebzigd ten aanzien van Tennet als initiatiefnemer van de 380 kV-hoogspanningsverbinding. In een later

nummer van JM zal aan die uitspraak aandacht worden besteed.

Van Velsen

Natuurbescherming

24

Nader onderzoek soorten
noodzakelijk – Buren

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 december 2010, nr. 201001953/1/R2

(mr. Van der Beek-Gillessen)

Noot Boerema

Bestemmingsplan. Strijd met zorgvuldigheidsbeginsel. Uitvoerbaarheid. In stand laten rechtsgevolgen.

[Awb art. 3:2; Ffw art. 75]

In casu is beroep tegen de vaststelling van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Zandekkers-Ravenswaaij" door de raad van de gemeente Buren aangetekend. Het plan voorziet in de mogelijkheid tot het bouwen van maximaal 49 woningen in twee fasen, aan de zuidostrand van de kern Ravenswaaij.

Appellanten betogen dat ondeugdelijk onderzoek is uitgevoerd door de raad naar de aanwezigheid van beschermde diersoorten in het plangebied. Zij wijzen erop dat de minister van LNV naar aanleiding van een verzoek van appellanten, bij brief van 10 november 2009, Burgland Projectontwikkeling Regio West B.V. heeft verzocht om nader onderzoek te laten uitvoeren naar de aanwezigheid van amfibieën en vogels in het plangebied. Appellanten betogen dat de raad desondanks ten onrechte het bestemmingsplan heeft vastgesteld, terwijl hij wist dat nader onderzoek noodzakelijk was.

De vraag of voor de uitvoering van het plan een ontheffing op grond van de Ffw nodig is, en, zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet had mogen vaststellen, indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Gezien de brief van de minister van LNV van 10 november 2009, overweegt de Afdeling dat het in de rede had gelegen dat de raad nader onderzoek had laten uitvoeren, voordat de raad het besluit nam tot vaststelling van het bestemmingsplan. Zij neemt daarbij in aanmerking dat het voorlopige onderzoek is uitgevoerd in een periode die volgens de minister van LNV niet de meest geschikte is voor het doen van een dergelijk onderzoek. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Naar aanleiding van de in opdracht van de raad verrichte nadere onderzoeken door Laneco, Landshaps & Ecologisch Advies, zal de Afdeling nagaan of aanleiding bestaat toepassing te geven aan artikel 8:72, derde lid, van de Awb.

Uit de tussenrapportage van Laneco van 8 april 2010 volgt dat in de omgeving van het plangebied steenuilen zijnesignaleerd, die een beschermde inheemse diersoort zijn als bedoeld in de Ffw. Uit dit rapport blijkt op voorhand niet dat het plangebied zelf kan worden aangemerkt als voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaats van de steenuil. Volgens dit rapport zijn er geen nestplaatsen in het plangebied zelf. Gelet daarop is er geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw in zoverre op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

In het rapport van Laneco van 24 augustus 2010 is aan de hand van de criteria voor het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 75 van de Ffw bezien of ten aanzien van de in het plangebied aangetroffen rugstreeppad en poelkikker ontheffing kan worden verleend van het in artikel 11 van de Ffw neergelegde verbod met het oog op de realisering van maximaal 49 woningen in het relevante deel van het plangebied. Behoudens het bestaan van een alternatieve locatie zijn de hierin neergelegde conclusies door appellanten niet weersproken. Ter zitting hebben zij aangegeven dat de andere kant van de Maatsteeg geschikt is als alternatieve locatie voor de bouw van de nieuwbouwwoningen. De raad heeft zich in reactie hierop op het standpunt gesteld dat, onder meer vanwege agrarische bedrijvigheid in de nabijheid, deze locatie niet als een geschikt alternatief kan gelden. Dit acht de Afdeling niet onaannemelijk. De Afdeling overweegt daarom