

## Ruimtelijke ordening

101

Distriport – Koggenland

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

4 april 2012, nr. 201004316/1/R1, LJN BW0780 (mr. Scholten-Hinloopen, mr. Hagen, mr. Van der Wiel)

Noot J.S. Haakmeester

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Bestemmingsplan. Representatieve invulling maximale planmogelijkheden. Plan-m.e.r. Plan-MER. Project-m.e.r. Project-MER. Maximale planmogelijkheden.**

[Wro art. 3.1; Awb art. 3:11; Wm art. 7.2]

*Bij besluit van 8 februari 2010 heeft de gemeenteraad van Koggenland het bestemmingsplan "Distriport Noord-Holland" vastgesteld (tegelijk met het gelijknamige exploitatieplan). Het bestemmingsplan voorziet in de realisering van een duurzaam bedrijventerrein Distriport Noord-Holland dat als economische motor voor de toekomst kan fungeren door voldoende ruimte te bieden aan (boven)regionale transport- en distributiebedrijven. Bij het geluidonderzoek is niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. De Afdeling is van oordeel dat in het luchtkwaliteitsonderzoek en geluidonderzoek terecht een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden als uitgangspunt is genomen. Voorts is ten behoeve van het bestemmingsplan geen plan-MER maar een besluit-MER opgesteld. De Afdeling is van mening dat geen plan-MER had hoeven worden opgesteld. Hiertoe wordt overwogen dat het onderhavige bestemmingsplan niet fungeert als kaderstellend plan dat nog vereist dat een plan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro wordt vastgesteld, maar reeds als besluit dat bij recht voorziet in de aanleg van het bedrijventerrein. Verder is een stuk dat ex artikel 3:11 Awb met het ontwerp bestemmingsplan ter visie had moeten worden gelegd pas na vaststelling van het plan aan appellanten ter beschikking gesteld. De Afdeling stelt vast dat appellanten niet door de onvolledige terinzagelegging in hun belangen zijn geschaad. Verder acht zij het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden dan appellanten hebben*

*afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze omdat in de toelichting op het ontwerpplan het bestaan van de brief is genoemd.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Berkhout, gemeente Koggenland,
2. de stichting *Stichting Belangengroep Berkhout is Boos!*, gevestigd te Berkhout, gemeente Koggenland, en anderen,
3. [appellant sub 3], wonend te Berkhout, gemeente Koggenland,
4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Topparken Holding B.V.*, gevestigd te Ede,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], wonend te Berkhout, gemeente Koggenland, en *de raad van de gemeente Koggenland*, verweerder.

(...)

*Overwegingen*

**HET BESTEMMINGSPLAN**

*Procedureel*

2.2. [appellanten sub 5] betogen dat het ontwerp van het raadsbesluit en een brief van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 6 april 2009 ten onrechte niet tezamen met het ontwerpplan ter inzage zijn gelegd. Zij betogen dit ook met betrekking tot een onderzoeksrapport inzake luchtkwaliteit van 8 juni 2009 en de water-toets van 6 juli 2009, waar in de toelichting van het ontwerpplan naar is verwezen.

2.2.1. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing met dien verstande dat in voormeld artikel enkele aanvullende voorschriften worden gegeven.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2.2.2. Het ontwerpplan is met ingang van 27 augustus 2009 voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Vaststaat dat de door [appellanten sub 5] genoemde stukken niet met het ontwerpplan ter inzage zijn gelegd.

2.2.3. De brief van 6 april 2009 bevat het standpunt van het college van gedeputeerde staten met betrekking tot de behoefsteraming bedrijventerreinen West-Friesland. De Afdeling is van oordeel dat deze brief van het college van gedeputeerde staten van 6 april 2009 moet worden aangemerkt als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk, dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Hiertoe wordt overwogen dat uit de plantoelichting en het verweerschrift volgt dat de inhoud van deze brief is betrokken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Vaststaat dat de brief van 6 april 2009 na de vaststelling van het plan door de raad aan partijen ter beschikking is gesteld en dat partijen de mogelijkheid hebben gehad om in het vervolg van de procedure hierop te reageren. Gelet hierop is niet aannemelijk dat [appellanten sub 5] door een onvolledige terinzagelegging in hun belangen zijn geschaad. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden dan appellanten hebben afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze doordat de brief van 6 april 2009 niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen. In de toelichting op het ontwerpplan wordt immers melding gemaakt van het bestaan van de brief. Aangenomen mag worden dat eventuele andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin zou zijn gewezen op het niet ter inzage liggen van de brief, dan wel dat zij, na desgevraagd inzage te hebben gekregen in het stuk, na kennisneming daarvan een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat belanghebbenden niet zijn benadeeld door het niet ter inzage liggen van de brief van 6 april 2009. De raad heeft ter zitting verklaard dat de rapporten "Luchtkwaliteit onderzoek Bedrijventerrein Distriport" van Grontmij van 24 augustus 2009 en "Watertoets Distriport" van Grontmij van 19 augustus 2009 met het ontwerpplan ter inzage zijn gelegd, maar dat in de toelichting van het ontwerpplan de data van de rapporten foutief zijn vermeld. Niet is gebleken dat dit onjuist is. Nu geen rapport over luchtkwaliteit noch een watertoets bestaat van 8 juni 2009 onderscheidenlijk 6 juli 2009 konden die stukken niet overeenkomstig artikel 3:11 van de Awb ter inzage worden gelegd. Het betoog faalt in zoverre. Voorts was van het bestaan van een ontwerp van het te nemen raadsbesluit ten tijde van de terinzagelegging van

het ontwerpplan evenmin sprake, zodat ook een dergelijk stuk niet overeenkomstig artikel 3:11 van de Awb ter inzage kon worden gelegd.

2.3. [appellanten sub 5] betogen dat het rapport "Markttoets bedrijventerrein Jaagweg" van Stec Groep van juni 2007 ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan, ten onrechte niet digitaal ter beschikking is gesteld. Zij achten dit in strijd met artikel 3.8, eerste lid, onder a, van de Wro.

2.3.1. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, aanhef onder a, van de Wro is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg geschiedt, en het ontwerpbesluit met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg beschikbaar wordt gesteld.

Ingevolge artikel 1.2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), voor zover van belang, stelt het college van burgemeester en wethouders een bestemmingsplan op zodanige wijze beschikbaar dat deze langs elektronische weg door een ieder kan worden verkregen.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, omvat de beschikbaarstelling, bedoeld in het eerste lid, een volledige, toegankelijke en begrijpelijke verbeelding van het plan met de daarbij behorende toelichting.

2.3.2. De Afdeling overweegt dat artikel 1.2.1, tweede lid, gelezen in samenhang met het eerste lid, van het Bro er slechts toe verplicht dat de verbeelding, de planregels en de plantoelichting, alsook de bijlagen, die bij de planregels en bij de plantoelichting zijn opgenomen en die daarvan onderdeel uitmaken, elektronisch ter beschikking worden gesteld. Deze verplichting geldt niet voor overige stukken. Nu het rapport "Markttoets bedrijventerrein Jaagweg" niet als bijlage is opgenomen bij de planregels noch bij de plantoelichting in vorenbedoelde zin hoefde dit rapport niet langs elektronische weg beschikbaar te worden gesteld.

2.4. [appellanten sub 5] betogen dat de raad in zijn reactie op hun zienswijze niet is ingegaan op een aantal van hun bezwaren. Zij voeren bijvoorbeeld aan dat niet is ingegaan op negen stellingen die zij in hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

2.4.1. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat

het besluit tot vaststelling onvoldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde argumenten niet in de besluitvorming zijn betrokken.

2.5. [appellanten sub 5] betogen dat het vastgestelde plan ten opzichte van het ontwerpplan dusdanig is gewijzigd dat het opnieuw als ontwerp ter inzage had moeten worden gelegd.

2.5.1. De raad is bevoegd om bij de vaststelling van het plan daarin al dan niet ambtshalve wijzigingen aan te brengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen. De afwijkingen van het ontwerp zijn in het onderhavige geval naar hun aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt.

2.6. De Stichting en anderen en [appellanten sub 5] voeren aan dat in het vastgestelde plan, zoals dit met ingang van 25 maart 2010 ter inzage is gelegd, niet alle wijzigingen zijn verwerkt die volgens het raadsbesluit ten opzichte van het ontwerpplan hadden moeten worden verwerkt. Zij stellen dat het plan met ingang van 2 september 2010 ten onrechte opnieuw ter inzage is gelegd met het doel dit gebrek te herstellen. De Stichting en anderen en [appellanten sub 5] betogen, kort weergegeven, dat deze handelwijze leidt tot rechtsonzekerheid.

2.6.1. Ingevolge artikel 3.8, derde lid, van de Wro geschiedt de bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan binnen twee weken na de vaststelling. Het college van burgemeester en wethouders plaatsen de kennisgeving van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan tevens in de Staatscourant en voorts geschiedt dit langs elektronische weg. Gelijktijdig verzenden zij de kennisgeving, bedoeld in de vorige volzin, langs elektronische weg aan de diensten en bestuursorganen bedoeld in het eerste lid, onder b, en stellen zij het besluit met de hierbij behorende stukken langs elektronische weg beschikbaar. In afwijking van artikel 3:1, eerste lid, onder b, van de Awb is op een besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan artikel 3:42 van de Awb van toepassing.

Ingevolge het vierde lid, voor zover van belang, wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in afwijking van het derde lid, zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan

bekendgemaakt, indien de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp.

Ingevolge artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, voor zover van belang, geschiedt de bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

Ingevolge het derde lid, voor zover van belang, wordt het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage wordt gelegd.

2.6.2. De bekendmaking van het vaststellingsbesluit is geschied door de kennisgeving van dit besluit in het gemeentelijk huis-aan-huisblad op 24 maart 2010. Blijkens die kennisgeving is het vastgestelde plan met ingang van 25 maart 2010 voor een periode van zes weken ter inzage gelegd.

Niet in geschil is dat op de verbeelding en in de planregels die met ingang van 25 maart 2010 ter inzage zijn gelegd niet alle wijzigingen uit het vaststellingsbesluit van de raad waren verwerkt. Niet in geschil is voorts dat in het vaststellingsbesluit dat eveneens op 25 maart 2010 ter inzage is gelegd, is verwezen naar de wijzigingen in de "Nota zienswijzen en wijzigingen", die de raad bij de vaststelling van het plan heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan. Voorts wordt in aanmerking genomen dat in de kennisgeving in de Staatscourant en het gemeentelijk huis-aan-huisblad van 1 september 2010 staat dat door het college van burgemeester en wethouders na het constateren van de omissies in het plan dat vanaf 25 maart 2010 ter inzage is gelegd, het juiste plan met ingang van 2 september 2010 opnieuw voor een periode van zes weken ter inzage wordt gelegd, dat appellanten hiervan persoonlijk op de hoogte zijn gebracht en dat het instellen van beroep na afloop van de beroepstermijn verschoonbaar is geacht. Verder is van belang dat het college van burgemeester en wethouders blijkens de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 29 juli 2010 in zaaknr. 201004316/5/R1, heeft toegezegd dat de uitvoering van het bestemmingsplan niet eerder ter hand zal worden genomen dan nadat bedoeld bestemmingsplan de status van onherroepelijkheid heeft verkregen. Ter zitting is bevestigd dat het op 25 maart 2010 ter inzage ge-

legde plan in de periode na afloop van de beroepstermijn tot de dag waarop de hernieuwde kennisgeving is gedaan niet heeft geleid tot onomkeerbare gevolgen. Ten slotte wordt in aanmerking genomen de verklaring van de raad ter zitting dat de verbeelding en de planregels die met ingang van 25 maart 2010 ter inzage zijn gelegd niet meer worden gebruikt noch verstrekt en aangenomen kan worden dat het gewaarmerkte exemplaar dat met ingang van 2 september 2010 ter inzage is gelegd geheel in overeenstemming is met het raadsbesluit. Het voorgaande in aanmerking nemende, wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de handelwijze van de raad in zoverre tot rechtsonzekerheid heeft kunnen leiden. Reeds om deze reden slaagt het betoog niet.

2.7. De raad neemt het standpunt in dat de bezwaren van [appellant sub 1] wat betreft de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan binnen de planperiode buiten beschouwing moeten worden gelaten, omdat deze bezwaren eerst in de beroepsfase zijn aangevoerd. Hij stelt dat de bezwaren van [appellanten sub 5] die zien op de aspecten externe veiligheid en geur en het bezwaar van Topparken dat ten onrechte geen beeldkwaliteitsplan is opgesteld ook om deze reden buiten beschouwing moeten worden gelaten.

2.7.1. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

#### *Planbeschrijving*

2.8. Het plan voorziet in de realisering van bedrijventerrein "Distriport Noord-Holland" en heeft tot doel een duurzaam bedrijvenpark langs de A7 aan de rand van de gemeente Koggenland te ontwikkelen, dat als economische motor voor de toekomst kan fungeren.

Het plangebied wordt begrensd door de Hulkerweg aan de oostzijde, de N243 aan de zuidzijde, de Dirk Jorissesloot en Park Westerkogge aan de westzijde en De Tocht aan de noordzijde.

[...]

#### *Planperiode*

2.11. [appellant sub 1], die een agrarisch bedrijf exploiteert, richt zich onder meer tegen de plandelen met de bestemmingen "Groen", "Bedrijf", "Water" en "Verkeer - Verblijfsgebied" voor de

gronden in de laatste te ontwikkelen fase van het plangebied. Hij betoogt dat zijn agrarische bedrijfsvoering ten onrechte onder het overgangsrecht is gebracht, omdat niet aannemelijk is dat het gedeelte van het bedrijventerrein op zijn gronden binnen de planperiode van tien jaar zal worden gerealiseerd. Hiertoe stelt hij dat zijn gronden volgens de fasering in het exploitatieplan zijn opgenomen in de laatste te ontwikkelen fase en dat in artikel 3 van de regels van het exploitatieplan staat dat niet eerder met de uitvoering in een volgende fase mag worden begonnen dan nadat in de vorige fase voor meer dan 60% aan bouwvergunningen is verleend. Verder wijst hij erop dat de gemeente Koggenland, de gemeente Hoorn, het ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland N.V. en de ontwikkelaars van het bedrijventerrein een convenant hebben gesloten waarin staat dat 30% van het bedrijventerrein pas na 2020 mag worden gerealiseerd. [appellanten sub 5] betogen eveneens dat het plan ten onrechte voorziet in een te ontwikkelen deel, dat niet binnen de planperiode wordt gerealiseerd.

2.11.1. De raad stelt dat het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt vereist is dat 30% van het bestemmingsplan na de planperiode van tien jaar zal worden gerealiseerd. Dit voorkomt dat een te groot aanbod aan bedrijventerrein in een bepaalde periode ontstaat. Hij stelt met verwijzing naar het standpunt van het college van gedeputeerde staten, zoals vervat in de brief van 6 april 2009 dat een dergelijke fasering gebruikelijk is voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein als Distriport en dat de voorziene gefaseerde ontwikkeling aansluit bij de in de provinciale Structuurvisie Noord-Holland 2040 opgenomen planning. De raad stelt verder dat de fasering ook is ingegeven door de aanzienlijke benodigde investeringen, die met de uitvoering van het plan zijn gemoeid. Bovendien kunnen volgens de raad de gevolgen van het plan beter inzichtelijk worden gemaakt als alle gronden waarop het bedrijventerrein is voorzien in één plan worden opgenomen.

2.11.2. De Afdeling overweegt dat de planperiode onder de Wro tien jaar bedraagt, zoals is neergelegd in het tweede lid van artikel 3.1. Het is in beginsel niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening om in een bestemmingsplan plandelen op te nemen die bestemmingen mogelijk maken die pas na afloop van de planperiode van tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Vaststaat dat met de verwezenlijking van de bestemmingen op de gronden in het bestemmingsplan

gebied die op de kaart "Ontwikkelingsvisie Distriport fasegrenzen" als fase IV zijn aangeduid niet binnen de planperiode een aanvang zal worden genomen. De raad heeft om deze reden ten onrechte dit deel van het bedrijventerrein in het plan opgenomen. Dit klemt temeer, nu het bedrijf van [appellant sub 1] onder het overgangsrecht is gebracht en de voorgestane planhorizon met zich brengt dat dit bedrijf gedurende een periode die langer is dan de planperiode slechts zeer beperkte mogelijkheden tot wijziging van haar bedrijfsvoering heeft en dat geen uitbreiding daarvan is toegestaan. De door de raad genoemde omstandigheden leiden niet tot een ander oordeel. Met betrekking tot het standpunt van de raad dat de gevolgen van het plan beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt als alle gronden waarop het bedrijventerrein is voorzien in één plan worden opgenomen, wordt overwogen dat het project niet zodanig van aard of omvang is dat dit een overschrijding van de planperiode rechtvaardigt. Voorts is niet gebleken dat de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die met het plan zijn voorzien onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt indien daarvoor afzonderlijke plannen in procedure worden gebracht.

2.11.3. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellanten sub 5] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestreden besluit wat betreft de plandelen met de bestemmingen "Groen", "Bedrijf", "Water" en "Verkeer - Verblijfsgebied" voor de gronden die op de kaart "Ontwikkelingsvisie Distriport fasegrenzen" behorend bij het exploitatieplan als fase IV zijn aangeduid, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellanten sub 5] zijn in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3.1 van de Wro in zoverre te worden vernietigd.

2.11.4. De vernietiging leidt er onder meer toe dat een gedeelte van het bedrijventerrein, de ecologische verbindingzone, voor zover gelegen aan de oostzijde van het bedrijventerrein alsmede een calamiteitenroute niet langer in het plan zijn geregeld. De Afdeling is - anders dan [appellanten sub 5] betogen - van oordeel dat geen sprake is van een onlosmakelijke ruimtelijke samenhang die ertoe noopt dat het gehele plan moet worden vernietigd. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting

is gebleken dat voor de realisering van de ecologische verbindingzone is aangesloten bij een bestaande sloot, die reeds feitelijk fungeert als ecologische verbindingzone, en dat de realisering daarvan niet is bedoeld als compensatie voor de gronden waarop in het plan bedrijven zijn voorzien. Voorts is van belang dat uit de kaart "Ontwikkelingsvisie Distriport fasegrenzen" behorend bij het exploitatieplan, gelezen in samenhang met de faseringsregeling en koppeling in artikel 3 van de regels van het exploitatieplan, juist volgt dat de ruimtelijke ontwikkelingen in het resterende deel van het plangebied kunnen worden gerealiseerd los van de realisering van fase IV. In artikel 3 van de regels van het exploitatieplan staat immers dat het exploitatiegebied gefaseerd in exploitatie wordt genomen, en wel in die zin dat eerst met de uitvoering van fase I, vervolgens met die van fase II, daarna met die van fase III en tot slot met die van fase IV wordt aangevangen en waarbij pas met de uitvoering van activiteiten in een volgende fase mag worden begonnen nadat voor meer dan 60% van het van een vorige fase deel uitmakend uitgeefbaar gebied bouwvergunningen zijn verleend voor het aldaar uitvoeren van werken, werkzaamheden en opstalrealisatie. De enkele omstandigheid dat de raad dan wel het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland het wenselijk achten dat na 2020 een ecologische verbindingzone wordt gerealiseerd op een deel van de gronden in fase IV, leidt niet reeds tot het oordeel dat sprake is van een ruimtelijke samenhang. Ten behoeve van de realisering van de ecologische verbindingzone kan immers een nieuw plan in procedure worden gebracht.

Het betoog dat als gevolg van de vernietiging niet langer is gewaarborgd dat op het bedrijventerrein een calamiteitenroute wordt gerealiseerd leidt niet tot een ander oordeel. Hiertoe wordt overwogen dat de raad ter zitting heeft verklaard dat de aan te leggen erfontsluitingsweg op de gronden in het westelijk gedeelte van het plangebied met de bestemming "Groen" kan fungeren als calamiteitenroute. De Afdeling acht dit niet onjuist.

#### *Milieueffectrapport*

2.12. [appellanten sub 5] betogen dat ten behoeve van het plan ten onrechte geen plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) is opgesteld. Zij betogen dat dit noodzakelijk is, omdat in strijd met de richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde

plannen en programma's (hierna: de SMB-richtlijn) ten behoeve van het streekplan geen plan-MER is opgesteld.

2.12.1. De raad stelt dat ten behoeve van het plan geen plan-MER is opgesteld, omdat in het streekplan reeds een afweging is gemaakt wat betreft de locatiekeuze voor Distriport.

2.12.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van belang en voor zover hier van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan een kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. Een plan vormt in elk geval het kader voor een zodanig besluit indien in dat plan een locatie wordt aangewezen voor die activiteiten.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden terzake van de activiteiten bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge onderdeel D, categorie 11.3, derde kolom, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, gelezen in samenhang met de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de Wet milieubeheer moet een MER beoordeling worden gemaakt voor de structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2, 2.3 en 5.1 van de Wro, en het plan bedoeld in artikel 3.1 van die wet dat voorziet in de aanleg van een industrieterrein in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 75 ha of meer.

Ingevolge onderdeel D, categorie 11.3, vierde kolom, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, gelezen in samenhang met artikel 7.16 tot en met 7.20 van de Wet milieubeheer moet een MER beoordeling worden gemaakt voor de vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1 van die wet dat voorziet in de aanleg van een industrieterrein in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 75 ha of meer.

2.12.3. Vaststaat dat de raad ten behoeve van het plan geen plan-MER, maar een besluit-MER heeft opgesteld. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat ten behoeve van het bestemmingsplan een plan-MER had moeten worden opgesteld. Hiertoe wordt overwogen dat het onderhavige bestemmingsplan niet fungeert als kaderstellend plan dat nog vereist dat een plan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro wordt vastgesteld, maar reeds als besluit dat bij recht voorziet in de aanleg van het bedrijventerrein. Het betoog dat in het kader van het streekplan ten onrechte geen plan-MER is opgesteld maakt het voorgaande niet anders. In dit verband wordt nog overwogen dat de verplichting tot het uitvoeren van een milieubeoordeling op grond van artikel 13, derde lid, van de SMB-richtlijn, gelet op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp-streekplan en op dat van de vaststelling daarvan, niet op dit plan van toepassing was. Gelet hierop en het bepaalde in onderdeel D, categorie 11.3, vierde kolom, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, heeft de raad in dit geval kunnen volstaan met het opstellen van een besluit-MER.

[...]

*Geluid*

2.25. Topparken betoogt dat onvoldoende afstand is aangehouden tussen haar recreatiepark Park Westerkogge ten westen van het plangebied en het bedrijventerrein. Zij vreest voor geluidsoverlast en betoogt dat de woningen op Park Westerkogge ten onrechte niet in het akoestisch onderzoek zijn betrokken. [appellanten sub 5] betogen dit eveneens. Topparken betoogt in dit verband dat niet valt in te zien waarom de breedte van de groene buffer aan de westzijde van het plangebied slechts 100 m bedraagt, terwijl ten opzichte van de woningen in de kern van Berkhout een bufferzone van 200 m wordt aangehouden.

De Stichting en anderen betogen met verwijzing naar de plantoelichting dat de realisering van Distriport ertoe leidt dat de gehanteerde voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) ter plaatse van twee woningen in de omgeving van het plangebied met 1,3 dB(A) wordt overschreden. Zij achten dit niet aanvaardbaar.

De Stichting en anderen en [appellanten sub 5] betogen verder dat in het akoestisch onderzoeksrapport "Realisatie bedrijvenpark Distriport" van Grontmij van 8 juni 2009 ten onrechte is uitgegaan van een invulling van het bedrijventerrein met een lagere categorie bedrijven dan bedrijven in milieucategorie 3.2 en milieucategorie 4.1 die het plan - al dan niet na ontheffing - mogelijk maakt.

2.25.1. De raad stelt dat voldoende afstand tussen het bedrijventerrein en Park Westerkogge is aangehouden. Hij stelt in dit verband dat wordt voldaan aan de richtafstand in de VNG-Brochure "Bedrijven en milieuzonering" van 2009 (hierna: VNG-Brochure), omdat de recreatiewoningen zijn gelegen op een afstand van ten minste 126 m tot het plandeel met de bestemming "Bedrijf" ter plaatse van de gronden waarop milieucategorie 3.2 bedrijven zijn toegelaten en op ruimere afstand dan 200 m van de gronden waarop met ontheffing categorie 4.1 bedrijven kunnen worden toegelaten. Volgens de raad is de geluidsoverlast vanwege Distriport bovendien gering en draagt deze nauwelijks bij aan de geluidsbelasting op het recreatiepark. Hij stelt verder dat uit het akoestisch onderzoeksrapport "Realisatie bedrijvenpark Distriport" van Grontmij van 24 januari 2011 volgt dat de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) in de Wgh - anders dan aanvankelijk was berekend - niet wordt overschreden.

2.25.2. De Afdeling stelt vast dat de raad terecht stelt dat wordt voldaan aan de richtafstanden in de VNG-Brochure van 100 m en 200 m voor bedrijven in milieucategorie 3.2 onderscheidenlijk 4.1 tussen woningen en het plandeel met de bestemming "Bedrijf". De raad heeft ter onderbouwing van zijn standpunt daarenboven onderzocht wat de akoestische gevolgen zijn van de realisering van het bedrijventerrein op de dichtstbijzijnde geluidgevoelige bebouwing. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Realisatie bedrijvenpark Distriport, akoestisch onderzoek" van Grontmij van 8 juni 2009 en het rapport "Realisatie bedrijvenpark Distriport" van Grontmij van 24 januari 2011 dat een nadere onderbouwing biedt ten opzichte van het rapport van 2009. Daaruit volgt dat ter plaatse van woningen, ook ter plaatse van de twee door de Stichting en anderen genoemde woningen en de woningen op Park Westerkogge, kan worden voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) die in de Wgh wordt gehanteerd voor een industrieterrein waaraan in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van inrichtingen en waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van "grote lawaaimakers" als bedoeld in onderdeel D van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit onjuist is. De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een geluidsbelasting van 50 dB(A) beperkt is. Topparken heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat vanwege deze geluidsbelasting een ruimere groenzone had moeten worden aangehouden. De Afdeling stelt verder vast dat in het akoestisch onderzoek van 24 januari 2011 is uitgegaan van een invulling van Distriport met bedrijven in milieucategorie 3.1 en 3.2 en is van oordeel dat niet tevens rekening hoefde te worden gehouden met bedrijven in milieucategorie 4.1. Weliswaar kunnen ingevolge artikel 4, lid 4.6, aanhef en onder b, van de planregels met ontheffing categorie 4.1 bedrijven op Distriport worden gerealiseerd, maar tevens kunnen bedrijven in een lagere milieucategorie dan 3.1 worden gevestigd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat in het akoestisch onderzoek een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden als uitgangspunt is genomen. In het kader van een afzonderlijke procedure kunnen belanghebbenden bo-

vendien rechtsmiddelen aanwenden tegen een eventueel te verlenen ontheffing voor het oprichten van categorie 4.1 bedrijven.

2.26. Topparken vreesst voor een onaanvaardbare toename van de geluidsoverlast als gevolg van een toename van de verkeerintensiteit en filevorming op de hoofdontsluitingsweg naar het bedrijventerrein. Zij betoogt dat hier ten onrechte geen onderzoek naar is verricht.

2.26.1. De raad stelt dat de geluidsbelasting ter plaatse van de woningen op Park Westerkogge niet ernstig zal toenemen als gevolg van de realisering van de ontsluitingsweg.

2.26.2. De raad heeft de gevolgen van de realisering van de ontsluitingsweg van het bedrijventerrein voor de gebruikers van Park Westerkogge, zonder dit aspect in het akoestisch onderzoek te betrekken, in redelijkheid beperkt kunnen achten. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de ontsluiting is voorzien op een afstand van minimaal 380 m tot het recreatiepark. Voorts wordt in aanmerking genomen dat in het deskundigenbericht staat dat ter plaatse van de woningen op Park Westerkogge de geluidsbelasting vanwege de N243 en de A7 bepalend is en niet de geluidsbelasting vanwege de ontsluitingsweg van het bedrijventerrein. Topparken heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is.

2.27. De Stichting en anderen betogen dat de cumulatieve geluidsbelasting van 64,4 dB(A), veroorzaakt door industrielawaai en verkeerslawaai, de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) ruimschoots overschrijdt.

2.27.1. De cumulatieve geluidsbelasting hoeft - anders dan de Stichting en anderen menen - niet te voldoen aan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A). Wel moet deze waarde uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar kunnen worden geacht. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een aanzienlijke toename van de gecumuleerde geluidsbelasting ter plaatse van gevoelige objecten in de omgeving van het plangebied. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in het deskundigenbericht staat dat de cumulatieve geluidsbelasting vrijwel volledig wordt veroorzaakt door het bestaande wegverkeer en niet door het bedrijventerrein.

[...]

*Luchtkwaliteit*

2.32. De Stichting en anderen en [appellanten sub 5] betogen dat niet kan worden uitgegaan van de conclusie in de planologische lichting dat het plan niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Hiertoe stellen zij dat in het rapport "Luchtkwaliteit onderzoek Bedrijventerrein Distriport" van Grontmij van 24 augustus 2009 geen rekening is gehouden met de emissies van de bedrijven die zich op Distriport kunnen vestigen. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat de emissies van bedrijven verwaarloosbaar zijn voor bedrijven in de distributiesector, betogen zij dat hiermee wordt voorbijgegaan aan de omstandigheid dat het plan bedrijven in milieucategorie 3.2 en met ontheffing bedrijven in milieucategorie 4.1 mogelijk maakt.

2.32.1. De raad stelt dat in het onderzoek naar luchtkwaliteit niet is ingegaan op de uitstoot van bedrijven, omdat duidelijk is - ook als wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden - dat die uitstoot niet dusdanig is dat de grenswaarden krachtens de Wet milieubeheer worden overschreden. Hij stelt dat de emissies van de bedrijven te verwaarlozen zijn.

2.32.2. In hetgeen de Stichting en [appellanten sub 5] hebben aangevoerd wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de luchtkwaliteitseisen geen belemmering vormen voor het plan. De raad heeft als onderbouwing van zijn standpunt alsnog een onderzoek naar het aspect luchtkwaliteit doen opstellen. In het rapport "Onderzoek luchtkwaliteit Bedrijventerrein Distriport" van Grontmij van 31 januari 2011 staat dat het plan niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden ingevolge de Wet milieubeheer en dat het plan derhalve zonder meer kan worden uitgevoerd. In het onderzoek is rekening gehouden met de uitstoot van bedrijven in de milieucategorieën 3.1 en 3.2. Weliswaar kunnen ingevolge artikel 4, lid 4.6, aanhef en onder b, van de planregels met ontheffing categorie 4.1 bedrijven op Distriport worden gerealiseerd, maar tevens kunnen bedrijven in een lagere milieucategorie dan 3.1 worden gevestigd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat in het luchtkwaliteitsonderzoek een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden als uitgangspunt is genomen.

[...]

*Proceskosten*



2.50. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant sub 1], de Stichting en anderen, [appellant sub 3] en [appellanten sub 5] te worden veroordeeld. Ten aanzien van Topparken bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

### 3. *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is Boos! en anderen en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], voor zover die zijn gericht tegen de onderdelen van het besluit van de raad van de gemeente Koggeland van 8 februari 2010 tot vaststelling van het exploitatieplan "Distriport Noord-Holland" als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder a, b en c, ten eerste, tweede, derde, vierde en zesde, van de Wet ruimtelijke ordening, niet-ontvankelijk; II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is Boos! en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Koggenland van 8 februari 2010 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Distriport Noord-Holland", voor zover het betreft:

- a. de plandelen met de bestemming "Groen", "Bedrijf", "Water" en "Verkeer - Verblijfsgebied" voor de gronden die op de kaart "Ontwikkelingsvisie Distriport fasegrenzen" behorend bij het exploitatieplan als fase IV zijn aangeduid en zoals weergegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart;
- b. de zinsnede "in beginsel" in artikel 4, lid 4.2.1, aanhef en onder j en k, van de planregels;
- c. de zinsnede "Beperkt kwetsbare objecten zijn toegestaan mits nader onderzocht en voldoende gemotiveerd" in artikel 4, lid 4.2.1, aanhef en onder j, van de planregels;
- d. de artikelen 7, lid 7.3, en 8, lid 8.3, alsmede de zinsnedes "in beginsel" in de artikelen 7.2.1, aanhef en onder b en c, en 8.2.1, aanhef en onder b en c, van de planregels;
- e. de functieaanduiding "verkooppunt motorbrandstoffen met lpg" en artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder d, van de planregels;

f. de opname van de SBI-codes 52 voor detailhandel, 5231 voor apotheken, 5232 voor drogisterijen en 5246/9 voor bouwmarkten, tuincentra en hypermarkten in de Lijst van bedrijfsactiviteiten; IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Koggeland van 8 februari 2010 tot vaststelling van het exploitatieplan "Distriport Noord-Holland" ;

V. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is Boos! en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] voor het overige en het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Topparken Holding B.V. geheel ongegrond; (red.)

### NOOT

In deze uitgebreide uitspraak komt een heel scala van interessante onderwerpen aan de orde, niet alle onderwerpen zullen in deze noot worden besproken. Volledigheidshalve meld ik dat de uitspraak ook lezenswaardig is ten aanzien van de niet besproken onderwerpen, zoals de vraag of het mogelijk is om het bestemmingsplan te wijzigen nadat het in ontwerp ter inzage heeft gelegen, de motivering van nut en noodzaak van het in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte bedrijventerrein en de fasering van het bestemmingsplan.

Allereerst ga ik in op de procedurele vraag wat de gevolgen moeten zijn, indien stukken die ex artikel 3:11 eerste lid van Awb met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage zouden moeten worden gelegd, niet of te laat ter inzage zijn gelegd. Waar de Afdeling eerder bij dergelijke fouten consequent het vaststellingsbesluit vernietigde, lijkt deze lijn de afgelopen jaren te versoepelen. Alleen indien vaststaat dat appellanten of potentieel belanghebbenden, personen die als gevolg van de fouten tijdens de terinzagelegging hebben afgezien van het indienen van zienswijzen, door deze fouten in hun belangen zijn geschaad, volgt er nog een vernietiging. In alle andere gevallen worden deze fouten met toepassing van artikel 6:22 Awb gepasseerd, vergelijk bijvoorbeeld Vz. ABRvS 21 april 2010, nr. 201000618/1, ABRvS 19 januari 2011, nr. 201006773/1, BR 2011/ 70 m.nt. J.C. van Oosten en M&R 2011/ 93, ABRvS 16 februari 2012, nr.

201112435/1, ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002769/1/R1, Gst. 2012, 52 m. nt. R.J. Lucasen en J. van Vulpen en ABRvS 21 maart 2012, nr. 201105950/1, JB 2012/112 m.nt. L.J.M. Timmermans. Uit deze uitspraken wordt ook duidelijk dat de Afdeling niet snel aanneemt dat de belangen van appellanten en eventueel potentieel belanghebbenden zijn geschaad. Daarvan is geen sprake, indien stukken niet ter inzage waren gelegd, maar wel op een inventarislijst stonden of in het ontwerpbesluit zijn genoemd. Ook als de stukken later ten tijde van het vaststellingsbesluit ter inzage zijn gelegd, kan niet worden gezegd dat appellanten of andere belanghebbenden door de fouten tijdens de terinzagelegging zijn geschaad. Indien potentieel belanghebbenden op de hoogte hadden kunnen zijn dat deze stukken bestonden, mag van hen worden verwacht dat zij een zienswijze tegen het ontwerp besluit zouden inbrengen. Indien dat wordt nagelaten kan niet worden gezegd dat hun belangen door het niet ter inzage leggen van stukken zijn geschaad.

Dan de planperiode. De Afdeling overweegt dat de planperiode op grond van de Wro tien jaar bedraagt, dit volgt uit artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening. In beginsel is geen sprake van een goede ruimtelijke ordening wanneer plandelen worden opgenomen die pas na de planperiode zullen worden verwezenlijkt. De fasering vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is geen reden om niet in een ander bestemmingsplan de plannen voor de volgende planperiode vast te stellen. Tevens is het plan niet van een dergelijke aard of omvang dat de overschrijding van de planperiode is gerechtvaardigd. De vernietiging van het bestemmingsplan op dit punt betekent echter niet dat het gehele bestemmingsplan vernietigd dient te worden.

Tot slot nog een korte opmerking over een onderwerp waar we de komende periode ongetwijfeld meer over zullen horen: de representatieve invulling van de maximale planmogelijkheden. Hiermee wordt bedoeld op de vraag, of bij het onderzoek naar de gevolgen van het ruimtelijk plan moet worden gekeken naar de maximale planmogelijkheden, of naar een representatieve invulling van de planmogelijkheden. Tot voor kort was de Afdeling van mening dat de effecten van de maximale planmogelijkheden moesten worden onderzocht, zie ABRvS 23 november 2011, nr. 201002568/1, ABRvS 28 december 2011,

nr. 201012440/1, «JM» 2012/26, m.nt. R. van Bommel, ABRvS 11 januari 2012, nr. 201002182/1. Deze lijn lijkt de Afdeling echter niet meer in alle gevallen toe te passen. De eerste uitspraak over deze rechtsvraag is al wat ouder, verwezen wordt naar: ABRvS 30 januari 2008, Gst. 2008, 65, m. nt. J.M.H.F. Teunissen. Inmiddels is al een aantal keren door de Afdeling toegestaan dat bij het opstellen van onderzoek de gemeenteraad niet hoefde uit te gaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan maar van een situatie die representatief voor de maximale planologische mogelijkheden kan worden geacht, zie ABRvS 11 januari 2012, nr. 201007744/1 en met een vergelijkbare strekking, Vz. ABRvS 5 november 2010, nr. 201007744/2. Ook in de hierboven opgenomen uitspraak speelde deze vraag, zowel ten aanzien van de geluidsonderzoeken als bij de onderzoeken naar de luchtkwaliteit. Bij het opstellen van deze onderzoeken was rekening gehouden met de invulling van het bedrijventerrein met bedrijven uit milieucategorie 3.1 en 3.2. De Afdeling overweegt dat bij het onderzoek geen rekening hoeft te worden gehouden met bedrijven in een zware milieucategorie, terwijl deze bedrijven wel, via een ontheffing, in het bestemmingsplan waren toegelaten. Er hoefde geen rekening te worden gehouden met de geluidemissie en de uitstoot die deze zwaardere categorie bedrijven zou veroorzaken, omdat ook bedrijven met een lagere milieucategorie zich op het bedrijventerrein konden vestigen, waarmee in het onderzoek ook geen rekening was gehouden. De Afdeling accepteert dat in beide onderzoeken een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden als uitgangspunt is genomen. Daarbij noemt de Afdeling ook nog dat tegen een toekomstige ontheffing van het bestemmingsplan belanghebbenden rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

J.S. Haakmeester

#### NOOT

In de uitspraak over Distriport Noord-Holland valt ook een voor milieueffectrapportage (m.e.r.) relevant punt te halen: moet voor een bestemmingsplan een plan-m.e.r. of een project-m.e.r. (tot 1 juli 2010 'besluit-m.e.r.') worden gedaan?

Voor m.e.r. wordt onderscheid gemaakt tussen m.e.r. voor plannen en m.e.r. voor besluiten (ook wel project-m.e.r. genoemd). Naast de aparte grond voor plan-m.e.r. in artikel 7.2a Wm (wettelijk of bestuurlijk verplicht plan waarvoor een Passende beoordeling moet worden opgesteld) moet een plan-m.e.r. worden opgesteld als een plan kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelingsplichtige) besluiten (artikel 7.2, tweede lid, Wm). Plannen waarvoor dit geldt zijn opgenomen in de derde kolom van onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In de vierde kolom staan de m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten waarvoor de plannen kaderstellend zijn. Gelet op de term 'bestemmingsplan' ligt het voor de hand dat dit instrument in de derde kolom is te vinden. Bij gebrek aan een andere toestemming die als besluit kan worden aange merkt, heeft de wetgever het bestemmingsplan frequent ook in de vierde kolom opgenomen. Het bestemmingsplan is dan dus een 'besluit' in de zin van de m.e.r.-regelgeving (of zoals de Afdeling bestuursrechtspraak het in deze zaak omschrijft: het 'besluit dat bij recht voorziet in de aanleg van het bedrijventerrein'). In het onderhavige geval (categorie D11.3: 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bedrijventerrein, sinds 1 april 2011 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een industrieterrein') was het bestemmingsplan in zowel de derde als de vierde kolom opgenomen. Het is dan de vraag of het bestemmingsplan in kwestie als 'plan' of als 'besluit' moet worden gezien. Voor het antwoord op die vraag is doorslaggevend, of het plan nog een kader vormt voor verdere uitwerking (uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden), of slechts eindbestemmingen bevat. Nu dat laatste hier het geval is, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak terecht geconcludeerd dat geen sprake is van een kaderstellend plan. Er kon worden volstaan om een MER voor besluiten (in dit geval na een m.e.r.-beoordeling als bedoeld in artikelen 7.16 tot en met 7.20 Wm, oud) op te stellen. De Afdeling bestuursrechtspraak voegt eraan toe dat dit niet anders wordt vanwege het feit dat voor het eerdere streekplan geen plan-MER is gemaakt. Bij de vaststelling van dit plan bestond immers (gelet op artikel 13, derde lid, van richtlijn 2001/42/EG, ook wel Smb-richtlijn) nog geen plan-m.e.r.-plicht.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft al eerder geoordeeld dat het niet noodzakelijk is dat in alle gevallen eerst een plan-m.e.r. plaatsvindt. Als geen plan-m.e.r.-plichtig plan aan een besluit voorafgaat, hoeft er geen plan-m.e.r. te worden gedaan. Zie bijvoorbeeld Tracébesluit A4 Delft-Schiedam, ABRvS 6 juli 2011, nr. 201009980/1, «JM» 2011/110, m.nt. Van Velsen en Tracébesluit wegverbreding A2, ABRvS 9 december 2011, nr. 201110075/2.

Niettemin is het belangrijk dat het onderscheid tussen een m.e.r. voor plannen en een m.e.r. voor besluiten wordt gemaakt. Graag roep ik in dit verband de uitspraak over het Inpassingsplan Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse, ABRvS 25 januari 2011, nr. 201100384/1, «JM» 2012/38, m.nt. Hoevenaars, in herinnering. In dat geval ging de Afdeling bestuursrechtspraak (waarschijnlijk vanwege de beroepsgronden) niet na of nu sprake was van het inpassingsplan als 'plan' of als 'besluit' in de zin van de m.e.r.-regelgeving. Dit onderscheid is vooral van belang als het gaat om een activiteit op de D-lijst: voor een besluit moet dan 'slechts' een m.e.r.-beoordeling worden gedaan, voor een plan geldt direct een plan-m.e.r.-plicht. Voor inhoudelijke verschillen tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. verwijs ik naar Bestemmingsplan Afvalverwerking Haps, ABRvS 29 december 2010, nr. 200904433/1, «JM» 2011/34, m.nt. Hoevenaars.

Voor de volledigheid meld ik nog dat ook sprake kan zijn van zogenaamde 'gemengde bestemmingsplannen' waar sprake is van zowel eindbestemmingen als nog uit te werken bestemmingen. In dat geval kan worden gekozen voor een gecombineerd plan-/project-m.e.r. Zie hiervoor Woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder-Hoorn, ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1, JM 2008/79, m.nt. Pieters. Voor een geval waar werd geoordeeld dat geen sprake was van een gemengd bestemmingsplan, zie Bestemmingsplan Perkpolder-Hulst, ABRvS 29 juni 2011, nr. 200905914/1, JM 2011/107, m.nt. Hoevenaars.

G.A.J.M. Hoevenaars