

Milieueffectrapportage / Ruimtelijke ordening

25

Bestemmingsplan-
nen Hoefweg-Zuid –
Lansingerland

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 december 2014, 201303578/1/R4,
ECLI:NL:RVS:2014:4654

(mr. Van Diepenbeek, mr. Deetman, mr. Kramer)

Noot S.M. van Velsen

Noot J.S. Haakmeester

M.e.r. Plan-m.e.r. Plan-MER. Kaderstelling. Duurzame verstedelijking. Ladder van duurzame verstedelijking. Bedrijventerrein. Referentiesituatie. Planologische mogelijkheden.

[MB art. 7.2 lid 2; Wm art. 7.7, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, 7.14; Besluit m.e.r. art. 2 lid 3; Bro art. 3.1.6 lid 2]

Bij besluit van 21 februari 2013 heeft de gemeenteraad van Lansingerland het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening" (hierna: herzieningsplan) gewijzigd vastgesteld. Bij besluit van 18 juli 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Hoefweg-Zuid (Bleizo)" (hierna: bestemmingsplan Bleizo) gewijzigd vastgesteld.

Het herzieningsplan maakt bedrijven tot en met categorie 4.1 en 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" mogelijk. Anders dan in het voorheen geldende bestemmingsplan, is in het herzieningsplan niet langer de subbestemming "Bag" opgenomen, op grond waarvan vrijwel het volledige terrein was bestemd voor agro-gelieerde bedrijven.

Het bestemmingsplan Bleizo is vastgesteld ter voldoening aan de actualiseringsplicht. Het plangebied omvat globaal gesproken dat van het herzieningsplan, aangevuld met de tracés van de HSL, rijksweg A12 en de spoorlijn Den Haag-Gouda en een strook gronden langs de Hoefweg. Het bestemmingsplan Bleizo staat evenals het herzieningsplan bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 toe in het zuidelijk deel van het plangebied en bedrijven tot en met milieucategorie 4.2 in het deel van het

plangebied dat grenst aan de spoorlijn en de rijksweg, zonder dat hierbij een beperking geldt tot agro-gelieerde bedrijven.

Tegen deze besluiten heeft het bedrijf Prisma beroep ingesteld. In geval van het herzieningsplan voert het aan dat ten onrechte geen m.e.r. is doorlopen. Met betrekking tot het bestemmingsplan Bleizo worden diverse inhoudelijke gronden ten aanzien van het MER ingebracht.

Prisma voert daarnaast aan dat niet inzichtelijk is gemaakt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), de ladder van duurzame verstedelijking. De conclusies van de Afdeling luiden aldus als volgt.

Ten aanzien van het herzieningsplan staat vast dat geen MER is gemaakt. Onder verwijzing naar de voorzittersuitspraak van 19 juli 2013, zaak nr. 201303578/2/R4, waarmee het vaststellingsbesluit werd geschorst, komt de Afdeling tot de conclusie dat de verruiming in het herzieningsplan andere categorieën betreft dan die eerder zijn bemeerd en dat dus sprake is van 'kaderstelling' en derhalve een plan-m.e.r.-plicht bestond ook al gaat het slechts om een partiële herziening van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" na een daartoe ingediende aanvraag. Het beroep slaagt. Het besluit dient wegens strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., te worden vernietigd.

Ten aanzien van het bestemmingsplan Bleizo stelt de Afdeling vast dat voor zover bij het plan-MER gebruik is gemaakt van gegevens afkomstig uit een eerder plan-MER dat plan-MER niet is gevoegd bij de stukken die betrekking hebben op het bestemmingsplan Bleizo, dat plan-MER niet met laatstbedoeld plan ter inzage is gelegd en in of bij het bestemmingsplan Bleizo niet duidelijk is vermeld op welke wijze met dat plan-MER ISV rekening is gehouden. De Afdeling is dan ook van oordeel dat bij de beoordeling van de milieugevolgen van het bestemmingsplan Bleizo geen rekening kan worden gehouden met gegevens uit het plan-MER ISV, voor zover die niet zijn vermeld in de plantoelichting en bovenvermelde bijlagen, omdat zulks in strijd zou zijn met het bepaalde in artikel 7.11, tweede lid, en artikel 7.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het betoog van Prisma slaagt in zoverre. Ook de grond met betrekking tot de gehanteerde referentiesituatie en het voornemen slaagt. Zo is de referentiesituatie gebrekkig. Voor zover de raad verwijst naar het MER bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1998,

wordt overwogen dat dit bestemmingsplan uitsluitend agro-gelieerde bedrijfsactiviteiten mogelijk maakte, terwijl het bestemmingsplan Bleizo deze beperking niet kent. Het is aannemelijk dat niet op voorhand, zonder dat daar onderzoek naar is gedaan, is uit te sluiten dat zich bij de ontwikkeling van reguliere bedrijfsactiviteiten verstrekender milieugevolgen voordoen op het gebied van onder meer geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid dan bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein dat grotendeels agro-gelieerd is. Ook het alternatievenonderzoek is onvoldoende. Het besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

Ten aanzien van de ladder van duurzame verstedelijking stelt de Afdeling dat uit de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro volgt dat van geval tot geval moet worden beoordeeld hoe groot de regio is waarbinnen de behoefte aan een ontwikkeling moet worden berekend. De keuze die de gemeenteraad heeft gemaakt bij het bepalen van de regio is volgens de Afdeling niet onjuist. Voorts kunnen naar het oordeel van de Afdeling planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt als leegstaande verstedelijkingsruimte en bestaand bebouwd gebied worden aangemerkt.

Uitspraak in het geding tussen:
appellanten,
en
de raad van de gemeente Lansingerland,
verweerder.

Procesverloop
(...)

Overwegingen
Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat 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. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep tegen het besluit van 21 februari 2013 2. Prisma beheert een bedrijvenpark ten noorden van het plangebied en kan zich niet met het herzieningsplan verenigen. Het terrein heeft volgens haar ten onrechte een algemene bedrijfsbestemming gekregen, doordat – anders dan in het voorheen geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" – niet langer de subbestemming "Bag" is opgenomen, op grond waarvan vrijwel het volledige terrein was bestemd voor agro-gelieerde bedrijven. Prisma betoogt onder meer dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld ten behoeve van het herzieningsplan, omdat dit plan activiteiten genoemd in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) toestaat.

2.1. De raad stelt dat in hoofdstuk 5 van de plan-toelichting is ingegaan op de mogelijke milieugevolgen van het herzieningsplan en dat deze gevolgen beperkt zijn. Volgens de raad vloeit uit de Wet milieubeheer, noch uit het Besluit m.e.r. een verplichting voort tot het maken van een plan-MER ten behoeve van het herzieningsplan.

2.2. Het herzieningsplan maakt bedrijven tot en met categorie 4.1 en 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" mogelijk. Uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten blijkt dat onder meer bedrijven die pulp, papier en karton, metalen in primaire vorm en bepaalde chemische producten vervaardigen en inrichtingen ten behoeve van vuilverbranding zijn toegelaten.

2.3. Vast staat dat ten behoeve van het herzieningsplan geen MER is gemaakt. Zoals de voorzitter heeft overwogen (uitspraak van 19 juli 2013, zaak nr. 201303578/2/R4), heeft de raad niet onderkend dat reeds met het herzieningsplan de mogelijkheden tot het vestigen van categorieën bedrijven zijn verruimd ten opzichte van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid", dat de voornoemde activiteiten onder de categorieën 18.2, 18.4, 20.1, 21.4 en 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. vallen en dat gezien kolom 3 bij voornoemde categorieën van bijlage C bij het Besluit m.e.r. sprake is van een aangewezen plan, nu het herzieningsplan een plan is als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Het herzieningsplan vormt derhalve het kader voor de voornoemde activiteiten waarvoor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op

grond van artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. moet worden genomen. Hieruit volgt dat ten behoeve van het herzieningsplan een plan-MER diende te worden gemaakt. Dat het herzieningsplan is vastgesteld naar aanleiding van een daartoe ingediende aanvraag en slechts een partiële herziening betreft van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid", doet, anders dan de raad stelt, niet af aan de verplichting een plan-MER te maken. Het herzieningsplan is gelet hierop in strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., vastgesteld. Het betoog slaagt.

Het beroep tegen het besluit van 18 juli 2013

3. Het bestemmingsplan Bleizo is vastgesteld ter voldoening aan de actualiseringsplicht. Het plangebied omvat globaal gesproken dat van het herzieningsplan, aangevuld met de tracés van de HSL, rijksweg A12 en de spoorlijn Den Haag-Gouda, en een strook gronden langs de Hoefweg. Het bestemmingsplan Bleizo staat evenals het herzieningsplan bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 toe in het zuidelijk deel van het plangebied en bedrijven tot en met milieucategorie 4.2 in het deel van het plangebied dat grenst aan de spoorlijn en de rijksweg, zonder dat hierbij een beperking geldt tot agro-gelieerde bedrijven.

4. Ter zitting heeft Prisma de beroepsgrond ingetrokken dat de raad in strijd met het verbod van détournement de pouvoir en het rechtszekerheidsbeginsel heeft gehandeld door nagenoeg gelijktijdig twee bestemmingsplanprocedures voor elkaar overlappende percelen te doorlopen.

*Behoeft
Beleid*

5. Prisma betoogt dat uit de provinciale structuurvisie "Visie op Zuid-Holland" van 30 januari 2013 (hierna: provinciale structuurvisie), de regionale "Visie Greenport Westland-Oostland 2020" van 17 juli 2008 (hierna: Visie Greenport) en de gemeentelijke structuurvisie van 18 februari 2010 blijkt dat het te ontwikkelen bedrijventerrein gericht zou moeten zijn op agro-gelieerde bedrijvigheid. Volgens Prisma is in strijd met artikel 4:84 van de Awb afgeweken van dit beleid.

5.1. In de provinciale structuurvisie is onder meer vermeld dat aan de greenport verbonden functies zoals toeleveringsbedrijven, handelscentra en kennisinstituten zich primair op de in de regio aanwezige bedrijventerreinen moeten vestigen. Volgens de Visie Greenport biedt de locatie

Hoefweg-Zuid mogelijkheden voor uitbreiding van het cluster van agro-gerelateerde bedrijvigheid. Verder wordt Bleizo in de gemeentelijke structuurvisie aangemerkt als greenportlocatie met ruimte voor greenportfuncties, maar ook voor leisure, leisure gerelateerde bedrijvigheid en kantoren.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 oktober 2010, zaak nr. 200909636/1/R3), is de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan beleid van de provincie dat is opgenomen in structuurvisies of in andere beleidsdocumenten. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken.

5.2. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn onder meer de volgende activiteiten genoemd: dienstverlening ten behoeve van de landbouw, visserij- en visteeltbedrijven, vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken, groothandels in akkerbouwproducten, bloemen en planten, levende dieren, goederenwegvervoerbedrijven en distributiecentra, pak- en koelhuizen. De Afdeling stelt dan ook vast dat agro-gelieerde bedrijvigheid op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a en b, van de planregels, gelezen in samenhang met de Staat van Bedrijfsactiviteiten, is toegestaan in het plangebied. Gelet daarop faalt het betoog van Prisma dat de raad ten onrechte is afgeweken van de beleidsuitgangspunten uit de provinciale en gemeentelijke structuurvisie en de Visie Greenport. Uit de genoemde beleidstukken kan bovendien niet worden afgeleid dat de raad uitsluitend agro-gelieerde bedrijven had mogen toestaan.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening

6. Prisma voert aan dat niet inzichtelijk is gemaakt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Volgens Prisma bestaat geen behoefte aan een flexibele algemene bedrijfsbestemming, maar juist aan een bedrijventerrein waar uitsluitend agro-gelieerde bedrijven zich kunnen vestigen. Prisma verwijst naar de vragen aanbodanalyse van de Stec-groep van maart 2014 (hierna: Analyse), waaruit volgens haar blijkt dat het aanbod van uitgeefbaar bedrijventerrein in de omgeving van het Prisma bedrijvenpark in harde en zachte plannen zowel kwantitatief als kwalitatief groter is dan de vraag. Prisma wijst er

op dat de Stec-groep een straal van ongeveer 20 km rondom het Prisma bedrijvenpark hanteert als regio.

6.1. De raad heeft in reactie op de Analyse met inachtneming van de termijn van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb het rapport "Quickscan Marktstudie Bleizo" van Ecorys van 8 augustus 2014 ingediend. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hierin niet zijn standpunt over de regionale behoefte is verwoord en gesteld dat in de plantoelichting en de daarbij behorende stukken voldoende is beschreven dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte.

6.2. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

6.3. Niet in geschil is dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

6.4. In de plantoelichting wordt voor de onderbouwing van de behoefte in de stadsregio Rotterdam verwezen naar twee rapporten: het rapport "Regionale ramingen bedrijventerreinen Zuid-Holland 2010-2040" van 6 april 2012 (hierna: rapport Regionale ramingen) en het rapport "Monitor bedrijventerrein stadsregio Rotterdam" van september 2012 (hierna: Monitor 2012). Ten aanzien van de behoefte in de stadsregio Haaglanden wordt in de plantoelichting verwezen naar de "Strategie bedrijventerreinen Haaglanden" uit 2008. Volgens de plantoelichting blijkt uit de genoemde rapporten dat er in de regio geen sprake is van grote

overcapaciteit en dat het bestemmingsplan voorziet in de behoefte van zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam.

6.4.1. De Afdeling stelt vast dat Prisma met de Analyse en de ter zitting gegeven toelichting de gegevens uit het rapport Regionale ramingen en de Monitor 2012 op zichzelf niet betwist, maar dat wordt betoogd dat de raad bij de onderbouwing van de actuele regionale behoefte had moeten worden uitgaan van een andere regio, te weten het gebied binnen een straal van 20 km rondom het plangebied. Prisma stelt dat als feit van algemene bekendheid geldt dat 90% van de bedrijven binnen een afstand van 20 km zoekt naar een bedrijfslocatie. Dat 90% van de bedrijven binnen een afstand van 20 km zoekt naar een bedrijfslocatie is naar het oordeel van de Afdeling geen feit van algemene bekendheid. Prisma heeft deze stelling evenmin nader onderbouwd. Zoals ook blijkt uit de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb. 2012, 388, p. 50) zal van geval tot geval moeten worden bezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet. In hetgeen Prisma heeft aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding om eraan te twifelen dat de raad bij het beschrijven van de actuele regionale behoefte van een passend regionaal schaalniveau is uitgegaan. Nu volgens de beschrijving in de plantoelichting geen sprake zal zijn van grote overcapaciteit en Prisma de cijfermatige gegevens over vraag en aanbod van bedrijventerreinen niet heeft betwist, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met het bestemmingsplan Bleizo, voor zover dat reguliere bedrijvigheid mogelijk maakt, zal worden voorzien in een actuele regionale behoefte. Het betoog faalt.

7. Prisma betoogt dat evenmin is voldaan aan de verplichting die uit artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro voortvloeit, omdat niet is onderbouwd in hoeverre binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio kan worden voorzien in de behoefte. Volgens Prisma is het plangebied niet aan te merken als bestaand stedelijk gebied, omdat hier geen bebouwing aanwezig is en de gronden voor agrarische doeleinden worden gebruikt. Volgens Prisma is in de plantoelichting ten onrechte niet ingegaan op het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro.

7.1. De raad stelt dat het plan ziet op bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro, omdat aan de desbetreffende gronden in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" een bedrijfsbestemming is toegekend.

7.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro, wordt in dit besluit en de hierop berustende bepalingen verstaan onder "bestaand stedelijk gebied": bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

7.3. Gelet op de nota van toelichting (Stb. 2012, 388, blz. 50) bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro is met dit artikellid beoogd dat overheden, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kan worden gerealiseerd. Vast staat dat het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1999 reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro mogelijk maakte. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan ziet op een gebied dat als "bestaand stedelijk gebied" in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro is aan te merken. Dat de bebouwing waarin het vorige plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het plan grotendeels nog niet was gerealiseerd, maakt dat niet anders, nu volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet worden bekeken of door het benutten van leegstaande verstedelijkingsruimte in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte. Naar het oordeel van de Afdeling kunnen planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt als leegstaande verstedelijkingsruimte worden aangemerkt. Anders dan Prisma stelt behoeft de plantoelichting geen beschrijving te bevatten als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder c, van het Bro. Het betoog faalt.

Plan-MER

8. Prisma betoogt dat hoofdstuk 4 van de plantoelichting niet als plan-MER kan worden aangemerkt, omdat ten behoeve van het plan geen milieukundig onderzoek is verricht en evenmin andere milieuonderzoeken met het plan ter inzage zijn gelegd. Prisma wijst in dit kader op de gevolgen die het plan kan hebben op het gebied van onder meer luchtkwaliteit, geluidhinder, verkeersafwikkeling, externe veiligheid en natuur. Prisma voert aan dat in de plantoelichting ten onrechte is verwezen naar het MER bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1998 en naar het plan-MER bij de intergemeentelijke structuurvisie "Bleizo, Het Kwadrant en omgeving" uit 2011 (hierna: het plan-MER ISV), omdat deze gegevens niet actueel zijn en deze verwijzing de mogelijkheden voor rechtsbescherming van Prisma doorkruist.

Het milieuhoofdstuk voldoet volgens Prisma daarnaast inhoudelijk niet aan de in artikel 7.7 van de Wet milieubeheer gestelde eisen, omdat niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, een onjuiste referentiesituatie is gehanteerd en geen alternatieven in beschouwing zijn genomen. Bovendien zijn volgens Prisma onvoldoende milieuonderzoeken verricht.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de milieugevolgen voldoende in kaart zijn gebracht. De raad stelt dat de gekozen opzet van het plan-MER mede is ingegeven door de voorgeschiedenis en de aard en omvang van de ontwikkelingsruimte die het plan biedt. Omdat in het kader van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" reeds een m.e.r.-procedure is doorlopen zag de raad geen aanleiding om opnieuw locatiealternatieven te onderzoeken. Verder is volgens de raad gebruik gemaakt van informatie en daaraan ten grondslag liggende onderzoeken uit het plan-MER ISV, omdat veel van de relevante vragen ook daarin aan de orde zijn gekomen.

8.2. Ingevolge artikel 7.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste:

(...)

b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;

(...)

d. een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen;

e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;

f. een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;

(...).

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder a, stemt het bevoegd gezag het rapport, waaronder het detailniveau daarvan, af op de mate van gedetailleerdheid van het plan en op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, alsmede, indien het plan deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die hiërarchie.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder b, mag het bevoegd gezag gebruik maken van andere milieueffectrapporten die voldoen aan het bepaalde bij of krachtens dit hoofdstuk.

Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, is een milieueffectrapport gereed op het moment dat het ontwerp van het plan ter inzage wordt gelegd.

Ingevolge het tweede lid, kan het milieueffectrapport worden opgenomen bij of in het plan, mits het daarbij of daarin als zodanig herkenbaar is weergegeven.

Ingevolge artikel 7.11, tweede lid, wordt, indien het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerp van het plan:

- a. bij de terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), tevens het rapport ter inzage gelegd,
- b. wordt bij de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, van die wet, tevens kennisgegeven van het rapport, en
- c. kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van die wet tevens betrekking hebben op het rapport.

Ingevolge artikel 7.13 stelt het bevoegd gezag een plan niet vast:

a. dan nadat het toepassing heeft gegeven aan de paragrafen 7.3 en 7.4;

b. indien het plan ten opzichte van het ontwerp van dat plan zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het milieueffectrapport zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het plan ten grondslag kunnen worden gelegd.

Ingevolge artikel 7.14, eerste lid, wordt in of bij het plan in ieder geval vermeld:

a. de wijze waarop rekening is gehouden met de in het milieueffectrapport beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de activiteit waarop het plan betrekking heeft;

b. hetgeen is overwogen omtrent de in het milieueffectrapport beschreven alternatieven;

c. hetgeen is overwogen omtrent de bij het ontwerp van het plan terzake van het milieueffectrapport naar voren gebrachte zienswijzen;

d. hetgeen is overwogen omtrent het door de commissie overeenkomstig artikel 7.12 uitgebrachte advies.

8.3. De Afdeling stelt voorop dat de raad het detailniveau van het plan-MER gelet op artikel 7.7, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in beginsel heeft mogen afstemmen op de mate van gedetailleerdheid van het plan en op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, zoals de raad vanwege de eerdere bestemming van de gronden als bedrijventerrein in de hiervoor geldende plannen "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" en het herzieningsplan heeft beoogd. Deze bepaling laat onverlet dat het plan-MER moet voldoen aan de eisen die onder meer artikel 7.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer daaraan stelt. Voorts heeft de raad op grond van artikel 7.7, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer gebruik mogen maken van andere milieueffectrapporten, mits deze voldoen aan het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

8.3.1. De Afdeling stelt vast dat het plan-MER bestaat uit hoofdstuk 4 van de plantoelichting alsmede de bij de plantoelichting gevoegde bijlage 2 "Uitgangspunten groepsrisicoberekening A12" en bijlage 3 "Rugstreepad en kleine modderkruiper ter plaatse van en direct rond de Hoefweg noord en zuid te Lansingerland". Voor het plan-MER is voor het overige geen milieukundig onderzoek verricht. Voor zover bij het plan-MER gebruik is gemaakt van gegevens afkomstig uit het plan-MER ISV stelt de Afdeling vast dat het plan-MER ISV niet is gevoegd bij de stukken die betrek-

king hebben op het bestemmingsplan Bleizo, dat plan-MER niet met laatstbedoeld plan ter inzage is gelegd en in of bij het bestemmingsplan Bleizo niet duidelijk is vermeld op welke wijze met het plan-MER ISV rekening is gehouden. De Afdeling is dan ook van oordeel dat bij de beoordeling van de milieugevolgen van het bestemmingsplan Bleizo geen rekening kan worden gehouden met gegevens uit het plan-MER ISV voor zover die niet zijn vermeld in de plantoelichting en bovenvermelde bijlagen, omdat zulks in strijd zou zijn met het bepaalde in artikel 7.11, tweede lid, en artikel 7.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het betoog van Prisma slaagt in zoverre.

8.3.2. Wat betreft de gehanteerde referentiesituatie en het voornemen waarvan in het plan-MER is uitgegaan, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat - zoals in het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. van 20 november 2012 is gesteld - de referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie, wat in dit geval betekent het grotendeels agrarische gebruik van het gebied, en de autonome, toekomstig zekere ontwikkelingen samen. De Afdeling stelt vast dat de beschrijving van de huidige toestand van het milieu in het plan-MER globaal en hoofdzakelijk kwalitatief is beschreven. Bovendien moet worden geconstateerd dat niet steeds duidelijk is welke situatie de raad voor ogen heeft gehad bij de referentiesituatie. Zo wordt over het verkeer in de plantoelichting onder 4.4.2. "referentiesituatie" de bereikbaarheid in de huidige situatie beschreven, maar wordt onder 4.4.3. "te verwachten milieueffecten" voor de referentiesituatie verwezen naar het geldende bestemmingsplan, zijnde - zo heeft de raad ter zitting medegedeeld - het herzieningsplan (een bedrijventerrein met een algemene in plaats van een uitsluitend agro-gelieerde bedrijfsbestemming). Ten aanzien van geluid geldt dat onder 4.5.2. "referentiesituatie" voor de referentiesituatie wordt verwezen naar de geluidbelasting volgens de Geluidskaat Lansingerland van 2009 alsmede op de grond van de autonome situatie verwachte toename van geluid, maar dat onder 4.5.3. "te verwachten milieueffecten" wat betreft de referentiesituatie opnieuw wordt verwezen naar het geldende bestemmingsplan. Nu onvoldoende duidelijk is welke situatie de raad bij de referentiesituatie voor ogen heeft gestaan en met welke situatie hij bij de beoordeling van de te verwachten milieueffecten is uitgegaan, is de Afdeling van oordeel dat de beschrijving van de referentiesituatie en de

te verwachten milieueffecten van het bestemmingsplan Bleizo in ieder geval ten aanzien van verkeer en geluid gebrekkig zijn.

Voor zover de raad verwijst naar het MER bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1998, wordt overwogen dat dit bestemmingsplan uitsluitend agro-gelieerde bedrijfsactiviteiten mogelijk maakte, terwijl het bestemmingsplan Bleizo deze beperking niet kent. Gelet op het deskundigenbericht en hetgeen Prisma heeft aangevoerd, acht de Afdeling aannemelijk dat niet op voorhand, zonder dat daar onderzoek naar is gedaan, is uit te sluiten dat zich bij de ontwikkeling van reguliere bedrijfsactiviteiten verstrekken der milieugevolgen voordoen op het gebied van onder meer geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid dan bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein dat grotendeels agro-gelieerd is. Reeds daarom heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling geen gebruik mogen maken van het MER uit 1998.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

8.3.3. Wat betreft het bezwaar van Prisma dat in het plan-MER alternatievenonderzoek ontbreekt, overweegt de Afdeling dat het plan-MER op grond van artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b en e, van de Wet milieubeheer een beschrijving van de alternatieven voor de voorgenoemde activiteiten, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, moet bevatten. Nu zowel in het deskundigenbericht en als in het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. voorbeelden zijn aangedragen voor een mogelijke alternatieve invulling van het bedrijventerrein, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk dat in het onderhavige geval in het geheel geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voorhanden zijn, zoals de raad heeft gesteld. Ook in zoverre slaagt het betoog.

8.3.4. In hetgeen Prisma heeft aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan-MER-hoofdstuk niet ten grondslag heeft mogen leggen aan het bestemmingsplan Bleizo. Het bestreden besluit is gelet daarop niet met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid voorbereid en berust niet op een deugdelijke motivering.

8.4. Gelet op het voorgaande wordt aan hetgeen Prisma verder heeft aangevoerd over het plan-MER-hoofdstuk niet toe gekomen.

Conclusie

9. Het beroep van Prisma tegen het besluit van 21 februari 2013 is gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., te worden vernietigd.

10. Het beroep van Prisma tegen het besluit van 18 juli 2013 is gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening" van 21 februari 2013, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lansingerland van 21 februari 2013, kenmerk 2013/28 & BR1200304;

III. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hoefweg-Zuid (Bleizo)" van 18 juli 2013, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lansingerland van 18 juli 2013, kenmerk 2013/102 & BR1300092;

V. draagt de raad van de gemeente Lansingerland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl; (red.)

NOOT**Milieueffectrapportage**

Deze uitspraak van 24 december 2014 bevat veel elementen die relevant zijn voor de praktijk en dan vooral die van de milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.). Zelden treft men uitspraken waarin zoveel van deze elementen bij elkaar staan in een paar korte overwegingen van de Afdeling. Allereerst zij verwezen naar de noot van Gijs Hoevenaars ABRvS 26 november 2014 (Bestemmingsplan Californie 1, nr.

201401698/1/R6, opgenomen in deze aflevering van JM onder «JM» 2015/24), waarin ook een aantal van belang zijnde aspecten van plan-m.e.r. aan de orde komt.

Plan-m.e.r.-plicht en kaderstelling

Van belang in de uitspraak over het herzieningsplan voor het bedrijventerrein Hoefweg-Zuid te Lansingerland is dat sprake kan zijn van 'kaderstelling' en derhalve een plan-m.e.r.-plicht ook al gaat het 1) om een partiële herziening van een al eerder bemaard bestemmingsplan en 2) de herziening op verzoek geschiedt. Het verweer van de gemeenteraad dat in de plantoelichting is ingegaan op de mogelijke milieugevolgen van het herzieningsplan en dat deze gevolgen beperkt zijn mag niet baten. Het herzieningsplan maakt bedrijven tot en met categorie 4.1 en 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het bestemmingsplan mogelijk, waaronder bedrijven die pulp, papier en karton, metalen in primaire vorm en bepaalde chemische producten vervaardigen en inrichtingen ten behoeve van vuilverbranding zijn toegelaten. Deze activiteiten, zo concludeert de Afdeling, vallen onder de categorieën 18.2, 18.4, 20.1, 21.4 en 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In combinatie met het feit dat er sprake is van een in kolom 3 van deze categorieën aangewezen plan, doet de Afdeling concluderen dat het herzieningsplan een kader vormt voor m.e.r.-(-beoordelings)plichtige activiteiten (lees: besluiten in kolom 4 van de genoemde activiteiten). Uiteraard, het herzieningsplan is een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, Wro. Mijns inziens zonneklaar en conform de bedoeling van de m.e.r.-regels. Een herziening, al dan niet op verzoek, kan immers net zo goed activiteiten met aanzienlijke of belangrijke, nadelige milieugevolgen mogelijk maken. Mij is niet duidelijk of het verzoek gekoppeld is aan één enkele activiteit van verzoeker of juist heel breed is. Dit laat onverlet dat de bedrijvenlijst zo ruim is als hiervoor is aangegeven. Wel merk ik op dat als een initi-

atiefnemer een concreet voornemen heeft dat ziet op een bepaalde activiteit, ter beperking van onderzoekslasten, de bestemmingsplanregeling zich daartoe zou kunnen beperken.

Detailniveau plan-MER en gebruik van eerdere MER-en

De Afdeling verwijst voor deze aspecten naar artikel 7.7 Wm met de inhoudsvereisten voor het plan-MER en citeert expliciet het derde lid van dit artikel. Allereerst aanhef en onder a, van dit artikel, waarin staat dat het bevoegd gezag het rapport, waaronder het detailniveau daarvan, afstemt op de mate van gedetailleerdheid van het plan en op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, alsmede, indien het plan deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die hiërarchie. De gemeenteraad mag het detailniveau dus afstemmen in vorenbedoelde zin maar de Afdeling hanteert hierbij het woord 'in beginsel' en vervolgt: "Deze bepaling laat onverlet dat het plan-MER moet voldoen aan de eisen die onder meer artikel 7.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer daaraan stelt"

Voorts heeft de raad op grond van artikel 7.7, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer gebruik mogen maken van andere milieueffectrapporten, mits deze voldoen aan het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. In feite is er in casu alleen verwezen naar het MER bij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1998 en naar het plan-MER bij de intergemeentelijke structuurvisie. Het verweer van de gemeenteraad dat dit wel voldoende is, gezien de voorgeschiedenis, de aard en omvang van de ontwikkelingsruimte die het plan biedt, gaat niet op. Hoewel ook deze bevoegdheid bestaat, komt vast te staan dat niet alle relevante milieuaspecten in de eerdere MER-en zijn opgenomen. Bovendien is het plan-MER ISV ten onrechte niet gevoegd bij de stukken die betrekking hebben op het bestemmingsplan Bleizo en is het niet ter inzage gelegd. Tot slot is in of bij het bestemmingsplan Bleizo niet duidelijk vermeld op welke wijze met het plan-MER ISV rekening is gehouden. Dit komt naar de mening van de Afdeling in strijd met artikel 7.11, tweede lid, en artikel 7.14, eerste lid, Wm. Volstrekt logisch dunk mij, want we raken hier natuurlijk de kern van de rechtsbescherming die er in sterke mate moet zijn als het gaat om m.e.r.

Dit wordt versterkt door de bepalingen van het Verdrag van Aarhus die aan deze bepalingen ten grondslag ligt. Het aardige is dat in een uitspraak van dezelfde datum de Afdeling – overigens in het kader van de relativiteit – overweegt dat m.e.r. strekt ter bescherming van belang van goed woon- en leefklimaat (zie Wagenmakers bij ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 over bestemmingsplan Rhijnbeek in Almelo, opgenomen in deze aflevering van JM onder «JM» 2015/23).

Op dit punt moet de waarschuwing voor de praktijk dan ook luiden: het detailniveau kan worden afgestemd op de mate van gedetailleerdheid van het plan en op de fase van het besluitvormingsproces. Ook kan gebruik worden gemaakt van eerdere MER-en, maar wel moet worden voldaan aan de inhoudsvereisten van artikel 7.7, eerste lid, Wm en aan de procedurele bepalingen van hoofdstuk 7. Mij dunk overigens dat er in de praktijk veel te weinig gebruik wordt gemaakt van artikel 7.7, derde lid. Er bestaat vaak de neiging om milieuonderzoek te gedetailleerd te doen en juist geen of onvoldoende gebruik te maken van eerdere milieu-informatie. De Omgevingswet, zoals deze thans bij de Tweede Kamer ligt moet met name ook aan dit laatste een boost geven. Hoe zich dit verhoudt tot het nieuwe artikel 3.1.1a Bro (de zogenoemde 'houdbaarheidsbepaling'), zoals dit per 1 november 2014 geldt, is niet duidelijk. In mijn annotatie over het bestemmingsplan "Nieuwe Dordtse Biesbosch" besteedde ik hier al aandacht aan (zie «JM» 2014/77, p. 693/4).

Inhoud van het plan-MER

Appellant pelt artikel 7.7 Wm volledig af. Hij stelt ook dat ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, een onjuiste referentiesituatie is gehanteerd en geen alternatieven in beschouwing zijn genomen. Voor de gehanteerde referentiesituatie en het voornemen verwijst de Afdeling naar het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. van 20 november 2012, waarin is gesteld dat de referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie, wat in dit geval betekent het grotendeels agrarische gebruik van het gebied, en de autonome, toekomstig zekere ontwikkelingen. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat de beschrijving van de huidige toestand van het milieu in het plan-MER globaal en hoofdzakelijk kwalitatief is beschreven. Bovendien moet worden geconstateerd dat

niet steeds duidelijk is welke situatie de raad voor ogen heeft gehad bij de referentiesituatie. Dit bevreemdt niet, want in het advies staat te lezen dat: "De Commissie constateert dat de beschrijving van de milieueffecten van het voornemen en de referentiesituatie niet correct is. In het plan-MER wordt daardoor geen helder inzicht gegeven in de milieubelasting van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie. Tot het voornemen behoren alle (her)bestemmingen die nog niet zijn gerealiseerd en waarover het bevoegd gezag met het voorliggende bestemmingsplan (opnieuw) een besluit neemt." Dit is in de praktijk van de Commissie m.e.r. overigens een standaard gehanteerde invulling van deze inhoudsvereisten van artikel 7.7 Wm. Het komt niet vaak voor dat de Afdeling hier aan refereert op de wijze waarop zij dat in casu doet. Het blijft naar de mening van de Afdeling onvoldoende duidelijk welke situatie de raad bij de referentiesituatie voor ogen heeft gestaan en met welke situatie hij bij de beoordeling van de te verwachten milieueffecten is uitgegaan. Dit geldt in ieder geval de aspecten verkeer en geluid. Van belang is dat het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid" uit 1998 uitsluitend agro-gelieerde bedrijfsactiviteiten mogelijk maakte, terwijl het bestemmingsplan Bleizo deze beperking niet kent. Het is dus niet uitgesloten, aldus de Afdeling, dat zich bij de ontwikkeling van reguliere bedrijfsactiviteiten verstrekkender milieugevolgen voordoen op het gebied van onder meer geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid dan bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein dat grotendeels agro-gelieerd is. Het MER uit 1998 kon dus niet zonder meer ten grondslag liggen aan de besluitvorming. Op zichzelf hoeft een MER uit 1998 niet verouderd te zijn (ABRvS 3 december 2008, «JM» 2009/14, m.nt. Poortinga), maar er was in dit geval dus niet voldaan aan de procedurele en materiele vereisten van de plan-m.e.r. Overigens is het bij oudere milieueffectrapporten in voorkomende gevallen ook mogelijk om een actualisatie te doen, zonder de m.e.r.-procedure te doorlopen. Aanvullende onderzoeken en rapportages mogen dan in de regel geen betrekking hebben op het plan of het project zelf, maar uitsluitend op de gevolgen ervan. Kenbaarheid van de aanvullingen is wel noodzakelijk en soms ook de mogelijkheid om op de aanvullingen te reageren (zo volgt ook uit de uitspraak over de Tweede

Coentunnel). De varianten worden uitgebreid beschreven door Gijs Hoevenaars in paragraaf 6.5 in *M.e.r. en Ruimte*, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2013.

De gemeenteraad had tot slot een alternatieve invulling moeten beschrijven. Het staat namelijk niet vast dat er geen alternatieven zijn. Nota bene staan hiervoor voorbeelden in het advies van de Commissie voor de m.e.r. Ook in het deskundigenbericht van de StAB is tot deze conclusie gekomen. Het mag dan zo van de buitenkant onbegrijpelijk lijken dat onderzoek naar alternatieven achterwege zijn gelaten.

S.M. van Velsen

NOOT

Ruimtelijke ordening

De tweede reden waarom de uitspraak is geselecteerd, is terug te vinden in de overwegingen over de ladder van duurzame verstedelijking ex artikel 3.1.6, lid 2, Bro. Aangenomen mag worden dat de ladder van duurzame verstedelijking voor de lezers van Jurisprudentie Milieurecht geen introductie nodig heeft. Voor zover dat wel het geval is, wordt verwezen naar de eerdere uitspraken die over dit onderwerp in JM zijn geannoteerd, ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307, «JM» 2014/55, m.nt. Haakmeester, ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743, «JM» 2014/82 en ABRvS 23 april 2013, ECLI:NL:RVS:2014:1421, «JM» 2014/83, beide m.nt. Van Bommel.

Interessant in deze uitspraak zijn de rechtsoverwegingen 6.4.1 en 7.3. De gemeenteraad van de gemeente Lansingerland heeft de regionale behoefte aan het bedrijventerrein met meerdere rapporten onderbouwd. Volgens de plantoelichting blijkt uit de genoemde rapporten dat er in de regio geen sprake is van grote overcapaciteit en dat het bestemmingsplan voorziet in de behoefte van zowel de regio Haaglanden als de regio Rotterdam.

Appellant heeft een tegenrapport laten opstellen, waarin de behoefte en de gegevens uit het rapport Regionale ramingen en de Monitor 2012 niet worden betwist, maar wordt gesteld dat bij de onderbouwing van de actuele regionale behoefte had moeten uitgaan van een andere regio, te weten het gebied binnen een straal van

20 km rondom het plangebied. Volgens Prisma is het een feit van algemene bekendheid dat belangstellende bedrijven voor een “algemeen” bedrijventerrein voor 90% afkomstig zijn uit een straal van 20 km rondom een nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. Interessant, omdat de omvang van de regio naar mijn weten nog niet zo expliciet door de Afdeling is getoetst. De Afdeling stelt dat uit de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro volgt dat van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld hoe groot de regio is waarbinnen de behoefte aan een ontwikkeling moet worden berekend. Het is dus heel wel mogelijk om een verweer te voeren zoals Prisma dat heeft gedaan. Alleen de argumenten die Prisma heeft aangevoerd overtuigen de Afdeling niet, zo blijkt uit r.o. 6.4.1. Er is geen sprake van een grote overcapaciteit en Prisma heeft de cijfermatige gegevens over vraag en aanbod van bedrijventerreinen niet betwist. Het criterium dat Prisma voor het bepalen van de regio aandraagt, is geen feit van algemene bekendheid.

De andere belangrijke overweging, verwezen wordt naar r.o. 7.3, gaat over de vraag of de locatie binnen bestaand bebouwd gebied ligt. Prisma stelt van niet, omdat feitelijk geen bebouwing aanwezig is en de gronden voor agrarische activiteiten worden gebruikt. De gemeenteraad is van mening dat de locatie wel binnen bestaand bebouwd gebied ligt, omdat planologisch de gronden voor bedrijfsdoeleinden bestemd zijn. De Afdeling moet daarom een knoop doorhakken: gaat het bij het bepalen van bestaand bebouwd gebied nu om het planologische of het feitelijke gebruik. De Afdeling kiest voor het laatste. Naar het oordeel van de Afdeling kunnen planologische mogelijkheden waarvan nog geen gebruik is gemaakt als leegstaande verstedelijkingsruimte worden aangemerkt. Dat de bebouwing waarin het vorige plan voorzag ten tijde van de vaststelling van het plan grotendeels nog niet was gerealiseerd, maakt dat niet anders, nu volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro moet worden bekeken of door het benutten van leegstaande verstedelijkingsruimte in bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte. De keuzes van de Afdeling worden echter niet uitgebreid gemotiveerd.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: *bestaand stedenbouwkundig samenstel* van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur [cursief van annotator]. De Nota van Toelichting op het Bro geeft geen nadere toelichting op deze definitie, Stb. 2012, nr. 388.

De Afdeling had door de term “bestaand stedenbouwkundig samenstel” ook kunnen kiezen voor een feitelijke beoordeling aan de hand van de gebiedspecifieke situatie. Wellicht was dat vanuit de doelstelling van de regeling zelfs een meer wenselijke keuze. Immers, aangenomen mag worden dat de niet benutte plancapaciteit aan bedrijfsterreinen in Nederland aanzienlijk is. Door uit te gaan van een planologische toets, is deze niet benutte plancapaciteit geheel als bestaand stedelijk gebied aan te merken. Dat maakt de realisatie van andere stedelijke functie op deze locaties makkelijker.

J.S. Haakmeester