

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU2995
Datum uitspraak	21 september 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juli 2004 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 25 juni 2004, het bestemmingsplan "De Zuidlanden, plandeel Techum" vastgesteld.

Volledige tekst

200501095/1.

Datum uitspraak: 21 september 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "MEGA Projecten B.V.", gevestigd te Almelo,
2. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid "Dorpsbelang Goutum", gevestigd te Goutum,
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2004 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 25 juni 2004, het bestemmingsplan "De Zuidlanden, plandeel Techum" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 21 december 2004, kenmerk 582792, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "MEGA Projecten B.V." (hierna: MEGA) per fax van 3 februari 2005, bij de Raad van State ingekomen op 3 februari 2005, de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid "Dorpsbelang Goutum" (hierna: Dorpsbelang Goutum) bij brief van 4 februari 2005, bij de Raad van State ingekomen op 8 februari 2005, en [appellant sub 3] bij brief van 5 februari 2005, bij de Raad van State ingekomen op 8 februari 2005, beroep ingesteld. MEGA heeft haar beroep aangevuld bij brief

van 23 maart 2005.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juli 2005, waar MEGA, vertegenwoordigd door mr. M.A.A. Soppe, advocaat te Enschede, Dorpsbelang Goutum, vertegenwoordigd door [gemachtigden], [appellant sub 3], in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door drs. S.B. Douma, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de gemeenteraad, vertegenwoordigd door H. Coerts, ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 juni 2002, Stb. 54) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 26 mei 2005, Stb. 282) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Het plan

2.3. Met het plan wordt de bouw beoogd van ongeveer 425 woningen in het plangebied Techum ten zuiden van Leeuwarden. Het plangebied maakt deel uit van een veel omvangrijker gebied ten zuiden van Leeuwarden, het nieuw te ontwikkelen stadsdeel Zuidlanden, dat uiteindelijk ongeveer 6500 woningen zal omvatten.

Standpunt appellanten

2.4. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte grotendeels goedkeuring heeft verleend aan het plan. Appellanten voeren daartoe onder meer aan dat de milieueffectrapportage die daarvoor is gemaakt niet voldoet.

Het bestreden besluit

2.5. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd te achten met een goede ruimtelijke ordening of het recht en heeft het goedgekeurd, behoudens het bebouwingspercentage voor de manege. Verweerder is van mening dat het milieueffectrapport voldoende informatie bevat en dat de procedure omtrent dit rapport juist is verlopen.

Vaststelling van de feiten

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

2.6.1. Bij uitspraak van 9 februari 2005, nr. 200401688/1 heeft de Afdeling het besluit omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A" vernietigd en aan dat plan zelf voorziend goedkeuring onthouden. Zij heeft daarbij, voor zover van belang, het volgende overwogen:

2.4.1. Het bestemmingsplan [Leeuwarden-Zuid, fase A] maakt deel uit van een veel omvangrijker gebied ten zuiden van Leeuwarden, genoemd De Zuidlanden, waarbinnen de bouw van ongeveer 6500 woningen is voorzien. Hiermee wordt beoogd een substantiële bijdrage te leveren aan de provinciale woningbouwtaakstelling voor Leeuwarden. De ontwikkeling van De Zuidlanden zal gefaseerd worden uitgevoerd. Dit bestemmingsplan biedt de basis voor de verwezenlijking van de eerste fase en voorziet blijkens het deskundigenbericht in maximaal 1856 woningen in en om drie nieuwe buurtschappen ten zuiden van de kern Goutum, in het oostelijke deel van De Zuidlanden. [...]

Op 7 maart 2001 is het MER "Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid" (hierna: het oorspronkelijke MER) opgesteld. In dit MER, dat de ontwikkeling van De Zuidlanden gedurende een periode van meer dan 30 jaar omvat, zijn vier ontwikkelingsscenario's geformuleerd die als eindbeeld kunnen dienen, maar die tevens als faseringsmomenten of doorgroeimodellen kunnen gelden. Elk scenario voorziet in meer woningen ten opzichte van het voorgaande scenario. Het oorspronkelijke MER gaat in scenario 4 uit van de verwezenlijking van maximaal 8000 woningen. Blijkens het oorspronkelijke MER is de beschrijving van de milieugevolgen, vanwege het schaalniveau, vooral een kwalitatieve effectbeschrijving op hoofdlijnen en is nader milieuonderzoek bij de verdere uitwerking van de deelplannen noodzakelijk. Voorts is het blijkens het oorspronkelijke MER, gezien het tijdstip in het planvormingstraject, niet mogelijk geweest om op dat moment al inrichtingsalternatieven uit te werken voor de deelgebieden, zodat alleen doelstellingen zijn geformuleerd die sturend zijn voor de verdere planontwikkeling. In hoofdstuk 10 van het oorspronkelijke MER ("Leemten in kennis en evaluatie") is vermeld dat in dit MER alleen een beschouwing op hoofdlijnen wordt gegeven en dat een aantal effecten, met name op het gebied van verkeer en vervoer en woon- en leefmilieu, beter in beeld zijn te brengen naarmate de plannen een duidelijker karakter krijgen. Gelet hierop is volgens het oorspronkelijke MER in het kader van de bestemmingsplannen veel aanvullend onderzoek vereist.

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

verdere uitwerking van deelplannen.

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

Op 2 juli 2002 is in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan [Leeuwarden-Zuid, fase A] de "Oplegnotitie MER Leeuwarden-Zuid" (hierna: de Oplegnotitie) opgesteld. Deze oplegnotitie vormt blijkens de tekst de actualisatie en detaillering van het oorspronkelijke MER, toegespitst op het voorontwerp van dit bestemmingsplan. Zij vormt volgens het gemeentebestuur het sluitstuk van de m.e.r.-procedure die in gang is gezet met het oorspronkelijke MER. De Oplegnotitie heeft alleen betrekking op hetgeen het bestemmingsplan [Leeuwarden-Zuid, fase A] mogelijk maakt. [...]

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

Het oordeel van de Afdeling

2.5. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit, voor zover hier van belang, is het opstellen van een milieueffectrapport voor de bouw van woningen verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat buiten de bebouwde kom. Deze verplichting is gekoppeld aan de vaststelling van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw voorziet. Gebleken is dat het Ontwikkelingsplan geen plan is als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Niet in geschil is dat ook het Streekplan Friesland 1994 ten aanzien van De Zuidlanden geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bevat. Gelet hierop is dit bestemmingsplan [Leeuwarden-Zuid, fase A] het eerste ruimtelijk plan als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden en diende bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan voor die activiteit een MER te worden opgesteld.

2.5.1. [...]

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

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

2.5.3. [...]

2.5.4. Het oorspronkelijke MER, dat betrekking heeft op De Zuidlanden als geheel, kan niet zonder meer aan dit eerste ruimtelijk plan ten grondslag worden gelegd, omdat het een onverplichte milieueffectrapportage betreft, die niet is opgesteld met het oog op de bestemmingsplanprocedure en ook wat betreft het abstractieniveau daar niet bij aansluit. De gemeenteraad heeft dit terecht onderkend en heeft het oorspronkelijke MER geactualiseerd in de Oplegnotitie. Deze actualisatie is echter beperkt gebleven tot het bestemmingsplan [Leeuwarden-Zuid, fase A] en de daarin voorziene woningen. [...] Gelet hierop is het plan in strijd met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit. [...]"

2.6.2. Bij de voorbereiding van het onderhavige bestemmingsplan is wat betreft de milieueffectrapportage dezelfde procedure gevolgd als bij het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A". Bij de besluitvorming is uitgegaan van het milieueffectrapport "Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid" (hierna: het oorspronkelijke MER), dat is geactualiseerd met de "Oplegnotitie Techum". De Oplegnotitie Techum vormt blijkens de tekst de actualisatie en detaillering van het oorspronkelijke MER, toegespitst op het voorontwerp van dit bestemmingsplan en heeft alleen betrekking op hetgeen dit bestemmingsplan mogelijk maakt. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft de Oplegnotitie Techum getoetst. Het voorontwerpbestemmingsplan, het oorspronkelijke MER en de Oplegnotitie Techum hebben samen ter inzage gelegen in het kader van de bestemmingsplanprocedure.

Het oordeel van de Afdeling

2.6.3. Door de onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan "Leeuwarden-Zuid, fase A" kan dat bestemmingsplan niet meer worden aangemerkt als het eerste ruimtelijk plan als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Gelet hierop en gelet op hetgeen de Afdeling heeft overwogen in de overwegingen 2.5. en 2.5.2. van haar uitspraak van 9 februari 2005 moet thans het onderhavige bestemmingsplan als zodanig worden aangemerkt en diende bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan voor die activiteit een milieueffectrapport te worden opgesteld.

Indien ontwikkelingen, zoals in dit geval de bouw van 6500 woningen in een periode van meer dan 30 jaar, voldoende concreet zijn voorzien als één activiteit, brengt dit met zich dat bij de vaststelling van het plan dat de aanvang van deze activiteit mogelijk maakt, en derhalve als eerste ruimtelijke plan beschouwd dient te worden dat voorziet in de activiteit, een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Dit milieueffectrapport dient de informatie te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist in de desbetreffende fase van het besluitvormingsproces ten aanzien van de activiteit als geheel. Ten aanzien van alle woningbouwprojecten binnen het project De Zuidlanden waarvan wordt voorzien dat zij in de komende 10 jaar, zijnde de planperiode van dit plan, tot uitvoering zullen worden gebracht dient het detailleringsniveau van het milieueffectrapport logischerwijs hoger te zijn dan voor de overige woningen waarop de activiteit ziet. Met betrekking tot de laatstbedoelde woningen dient, net als voor de woningen die zijn voorzien in de komende 10 jaar, voldaan te worden aan de eisen van artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, maar binnen dit kader is het onvermijdelijk dat zal moeten worden volstaan met een afnemend detailleringsniveau. Het oorspronkelijke MER, samen met de Oplegnotitie Techum bevat echter slechts de meest actuele beschrijving van de gevolgen van het bestemmingsplan en

niet de meest actuele beschrijving van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit als geheel, te weten de bouw van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Gelet op het vorenstaande en gelet op hetgeen de Afdeling heeft overwogen in overweging 2.5.4. van haar uitspraak van 9 februari 2005 is de Afdeling van oordeel dat het plan in strijd is met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit.

2.6.4. Nu het plan in strijd is met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit heeft verweerder, door het plan in zoverre niettemin goed te keuren, gehandeld in strijd met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op het vorenstaande zijn de beroepen gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het plan. Uit het vorenstaande volgt tevens dat rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het plan, voorzover daaraan niet reeds goedkeuring is onthouden. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van appellanten geen bespreking.

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 21 december 2004, kenmerk 582792, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan het bestemmingsplan "De Zuidlanden, plandeel Techum";

III. onthoudt goedkeuring aan het onder II. genoemde bestemmingsplan, behoudens voorzover daaraan reeds goedkeuring is onthouden;

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

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Fryslân tot vergoeding van de door appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen opgekomen proceskosten (€ 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro) voor MEGA, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, € 30,32 (zegge: dertig euro en tweeëndertig cent) voor Dorpsbelang Goutum en € 85,47 (zegge: vijfentachtig euro en zevenenveertig cent) voor [appellant sub 3]); de bedragen dienen door de provincie Fryslân aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de provincie Fryslân aan appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht (€ 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) voor MEGA, € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) voor Dorpsbelang Goutum en € 136,00 (zegge: honderdzesendertig euro) voor [appellant sub 3]) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Langeveld

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 september 2005

317-459.