

# 05-60

ABRvS 9 februari 2005, nr. 200401688/1, Leeuwarden/bestemmingsplan 'Leeuwarden-Zuid, fase A'

Het voorliggende bestemmingsplan is het eerste ruimtelijke plan als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. 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. Het feit dat dit bestemmingsplan slechts voorziet in de ontwikkeling van de eerste fase van De Zuidlanden (maximaal 1856 woningen) maakt dit niet anders. Milieueffecten dienen te worden onderzocht op een niveau dat past bij de plaats in de keten van besluitvorming waaraan de MER-plicht is gekoppeld. Nu de plicht tot het maken van een milieueffectrapportage is gekoppeld aan een bestemmingsplan, zullen het detailniveau en de mate van uitgebreidheid van de milieueffectrapportage bij dat niveau moeten aansluiten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Ook in het geval van een globaal plan met uitwerkingsplicht, zoals hier, is dit niet anders. Naarmate een bestemmingsplan meer uitwerkingsmogelijkheden heeft, zal de milieueffectrapportage dienovereenkomstig uitgebreider moeten zijn.

Algemene wet bestuursrecht, artikel 10:27

Wet milieubeheer, artikelen 7.2, eerste lid, 7.10 en 7.16

Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, artikel 2 en bijlage-onderdeel C onder 11.1

2.2. MEGA, [appellant sub 4] en [appellanten sub 5] stellen in beroep onder meer dat verweerder ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend, omdat het te globaal is. Volgens hen bestaat onvoldoende inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het plangebied, zoals de locatie van de buurtschappen en de waterpartijen. Voorts is MEGA van mening dat de vaststelling van het plan ten onrechte niet is voorafgegaan door een specifiek voor dit plan opgesteld milieu-

effectrapport (hierna: MER). Volgens haar kunnen het MER 'Woon- en werklocatie Leeuwarden-Zuid' en de 'Oplegnotitie MER Leeuwarden-Zuid' niet als zodanig worden aangemerkt, omdat deze procedureel noch inhoudelijk aan de eisen van de Wet milieubeheer voldoen. In het bijzonder is hierin niet uitgegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden van het plan en ontbreken inrichtingsalternatieven, aldus MEGA. In hun reactie op het deskundigenbericht en ter zitting hebben ook de vereniging 'Dorpsbelang Goutum' en de Vereniging Milieudefensie zich op het standpunt gesteld dat ten onrechte geen zogeheten inrichtings-milieu-effectrapportage (hierna: inrichtings-m.e.r.) is verricht.

2.3.1. Volgens verweerder geldt voor het plan weliswaar een m.e.r.-plicht, omdat dit bestemmingplan het eerste plan is dat voorziet in de bouw van 6500 woningen in De Zuidlanden als geheel, maar is een inrichtings- niet nodig, omdat dit plan zelf in minder dan 2000 woningen voorziet. Bovendien heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage aangegeven dat het oorspronkelijke MER in samenhang met de Oplegnotitie voldoende informatie bevat om een besluit te kunnen nemen, aldus verweerder.

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

2.4.1. Het bestemmingsplan 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. Het bestemmingsplan betreft een globaal plan met uitwerkingsplicht.

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 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 oorspron-

kelijke MER. De Oplegnotitie heeft alleen betrekking op hetgeen het bestemmingsplan mogelijk maakt. Omdat het bestemmingsplan is uitgewerkt op hetzelfde abstractieniveau als het oorspronkelijke MER, is er geen belangrijke nieuwe informatie gegeven over de voorgenomen activiteit, die leidt tot veranderende inzichten in effecten voor het milieu, aldus de Oplegnotitie.

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

In haar toetsingsadvies van 22 oktober 2002 constateert de Commissie voor de milieueffectrapportage dat met de Oplegnotitie weinig nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, vanwege het globale karakter van het bestemmingsplan. Pas bij de uitwerkingsplannen zal volgens haar duidelijk worden hoe de ambities van het MER worden vertaald naar de feitelijke inrichting. Omdat de randvoorwaarden voor de uitwerkingsplannen grotendeels aansluiten bij de ambities van het milieueffectrapport concludeert zij niettemin dat het oorspronkelijke MER samen met de Oplegnotitie voldoende informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan.

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 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. Het oorspronkelijke MER moet worden aangemerkt als een onverplicht, vrijwillig opgesteld milieueffectrapport. De gemeenteraad heeft bij de voorbereiding van het bestemmingsplan gebruik kunnen maken van de informatie die beschikbaar was in het oorspronkelijke MER. Door in een vroeg stadium een MER te maken en dit in een later stadium van de planvorming nader te actualiseren en te concretiseren, kunnen daarop gegronde afwegingen plaatsvinden op een daarbij passende plaats in de keten van beslissingen. Als wordt beschikt over een MER waarin de activiteit waarop het plan betrekking heeft reeds is beschreven, kan bij de voorbereiding van het milieueffectrapport dat dient te worden opgesteld in het kader van het eerste ruimtelijk plan dat de m.e.r.-plichtige activiteit mogelijk maakt, desgewenst in beginsel toepassing worden gegeven aan de zogeheten verkorte MER-procedure van artikel 7.16 van de Wet milieubeheer. Gelet op de materiële gebreken die aan het MER kleven, waarop hierna wordt ingegaan, kan in dit geval evenwel in het midden blijven of door de gemeenteraad ten aanzien van de Oplegnotitie is voldaan aan de procedurele vereisten die artikel 7.16 van de Wet milieubeheer stelt.

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. 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.

Voorts dienen de milieueffecten te worden onderzocht op een niveau dat past bij de plaats in de keten van besluitvorming waaraan de m.e.r.-plicht is gekoppeld. Nu de plicht tot het maken van een milieueffectrapportage is gekoppeld aan een bestemmingsplan, zullen het detailniveau en de mate van uitgebreidheid van de milieueffectrapportage bij dat niveau moeten aansluiten. Daarbij geldt als uitgangs-

punt dat moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Ook in het geval van een globaal plan met uitwerkingsplicht, zoals hier, is dit niet anders. Naarmate een bestemmingsplan meer uitwerkingsmogelijkheden heeft, zal de milieueffectrapportage dienovereenkomstig uitgebreider moeten zijn.

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. Of een globale bestemmingsregeling die nog moet worden uitgewerkt aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld, maar behoort in beginsel tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad. Voor het antwoord op de vraag of in een concreet geval voldoende inzicht is geboden in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied, is onder meer van belang op welke wijze het desbetreffende gebied is ingericht. Naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, dient uit een oogpunt van rechtszekerheid een groter inzicht in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van dat gebied te worden geboden. Een uit te werken plan dat betrekking heeft op een verstedelijkt gebied zal in het algemeen dus aan meer stringente uitwerkingsbepalingen moeten voldoen dan een uit te werken plan dat betrekking heeft op een open nieuw in te richten buitengebied. In dit geval bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan als zodanig te globaal is.

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 oor-

spronkelijke MER geactualiseerd in de Oplegnotitie. Deze actualisatie is echter beperkt gebleven tot het bestemmingsplan en de daarin voorziene woningen. Ten onrechte bevat het geen actualisatie en concretisering wat betreft de milieugevolgen van de totale activiteit van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Het oorspronkelijke MER, samen met de Oplegnotitie bevat derhalve 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. 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 milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit.

Voorts is in de Oplegnotitie niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Het is in dat verband onvoldoende dat is uitgegaan van de maximale woningaantallen, omdat voor de milieueffecten ook andere factoren, zoals de locatie van de buurtschappen en de waterpartijen, van belang zijn. De Oplegnotitie bevat bovendien geen nadere concretisering van het oorspronkelijke MER, want zij heeft hetzelfde abstractieniveau als het oorspronkelijke MER. Dit abstractieniveau past niet bij de plaats in de keten van beslissingen – een bestemmingsplan – waaraan de milieueffectrapportage is gekoppeld. Mitsdien bevat de Oplegnotitie noch bezien op zichzelf, noch bezien in samenhang met het oorspronkelijke MER, voldoende inzicht in de milieugevolgen van de activiteit voor het plangebied, zodat niet is voldaan aan artikel 7.10 van de Wet milieubeheer.

Nu het plan in strijd is met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, en bijlage-onderdeel C onder 11.1 van dit Besluit, en niet is voldaan aan artikel 7.10 van de Wet milieubeheer, heeft verweerder, door het plan niettemin goed te keuren, gehandeld in strijd met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

## Annotatie

1. De methode die door de gemeente Leeuwarden ten aanzien van het MER is gekozen, wordt ook wel de 'combi-m.e.r.'-methode genoemd (M. van Eck, *'Het lijkt ingewikkelder dan het is', M.e.r.-plicht bij ruimtelijke plannen*, KenMERken 2003, afl. 2, p. 18-20). Kern van deze methode is kort gezegd dat als in de planologische besluitvorming wordt gewerkt met een globaal bestemmingsplan dat (op onderdelen) moet worden uitgewerkt (art. 11 WRO), voor het moederplan een MER wordt vervaardigd dat eveneens globaal van karakter is (in een dergelijk MER worden met name locatiealternatieven beschreven). Vervolgens wordt voor één of meer uitwerkingsplannen een MER vervaardigd dat een verdere detaillering en concretisering van het oorspronkelijke MER bevat; die nadere invulling wordt ook wel een oplegnotitie genoemd. Van een concretisering is in casu volgens de Afdeling echter onvoldoende sprake. Dat is met name het gevolg van het feit dat ook het in casu aan de orde zijnde uitwerkingsplan een tamelijk globaal karakter heeft. Het bestemmingsplan laat talloze inrichtingsvarianten toe waarvan de milieueffecten in het MER niet zijn beschreven. Aldus is sprake van strijd met art. 7.10 Wm.

2. Uit bovenstaande uitspraak blijkt wederom het spanningsveld tussen enerzijds de doelstelling van de m.e.r.-plicht en anderzijds het streven van een gemeente om een zekere mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan in te bouwen. Wel beschouwd impliceert het feit dat een bestemmingsplan m.e.r.-plichtig is, dat aan de globaliteit van dat bestemmingsplan grenzen moeten worden gesteld. Immers, naarmate de opzet van het plan globaler wordt, is een deugdelijke beschrijving van de milieueffecten moeilijker. Dat de m.e.r.-plicht van invloed is op de juridisch toelaatbare globaliteit van het bestemmingsplan, stelde de Afdeling reeds in ABRS 6 maart 2002, BR 2002, p. 958; M en R 2002/10, nr. 107 m.nt. K. Jesse en J.M. Verschuuren. In bovenstaande uitspraak wordt zulks nog eens benadrukt. Mijs inziens kan worden afgevraagd of deze gevolgtrekking wenselijk is. Het MER is geen doel op zich. Het lijkt mij in ieder geval niet zo te moeten zijn dat de planologische besluitvorming, meer in het bijzonder de instrumenten die de WRO daarvoor biedt (bijv. art. 11 WRO), onbruikbaar worden door het feit dat een planologisch besluit m.e.r.-plichtig is. Dat lijkt mij niet de bedoeling van de m.e.r.-plicht te kunnen zijn.

3. Als bekend is de m.e.r.-plicht gekoppeld aan het eerste ruimtelijke plan dat in een bepaalde m.e.r.-plichtige activiteit – in casu woningbouw – voorziet. Door de gemeente Leeuwarden was inmiddels een tweede uitwerkingsplan in procedure gebracht, het plandeel Techum. Aan dit bestemmingsplan ligt hetzelfde globale MER ten grondslag waarvan de Afdeling stelt dat het niet voldoet aan de daaraan door de Wm gestelde eisen. De Oplegnotitie Techum bevat echter evenmin een voldoende concretisering van het globale MER. Het goedkeuringsbesluit ten aanzien van het plandeel Techum is daarom inmiddels door de Vz ABRS geschorst (Vz ABRS 13 april 2005, 200501095/2).

4. Al met al ziet de gemeente Leeuwarden de woningbouwplannen door de MER-problematiek behoorlijk gedwarsboomd. Niettemin is door de gemeente aangekondigd dat in de zomer van 2005 reeds wordt begonnen met het bouwrijp maken van een deel van het plangebied (aldus wethouder M. Waanders in de *Leeuwarder Courant* d.d. 6 april 2005). De juridische titel die daaraan ten grondslag wordt gelegd is een onherroepelijke vrijstelling ex art. 19 WRO die vooruitlopend op de vaststelling van de bestemmingsplannen is verleend. Dit gegeven roept toch wel vragen op mijns inziens. Het heeft toch iets onbevredigends dat in de onderhavige bestemmingsplanprocedure zo'n zwaar gewicht wordt toegekend aan het vervaardigen van het juiste MER terwijl tegelijkertijd langs de omweg van de zelfstandige projectprocedure die juridische hobbel soepel wordt omzeild. Met het bouwrijpmaken van de gronden zal een deel van de milieueffecten die juist in het MER nog moeten worden onderzocht, zich voordoen. De vraag is of de gemeente juridisch vrij spel heeft nu zij over een onherroepelijke vrijstelling beschikt. Voor mij staat dat nog niet vast. Immers, het feit dat men beschikt over een onherroepelijke bestuursrechtelijke titel betekent niet dat men civilerechtelijk gezien gevrijwaard is van iedere aansprakelijkheid. Niet uitgesloten lijkt mij te zijn dat via een civielrechtelijke actie ex art. 6:162 BW de gemeente wordt gedwongen om het bouwrijpmaken op te schorten.

**Tonny Nijmeijer**