

AFDELING
BESTUURSRECHTSpraak

Uitspraak in het geding tussen:

A.J. Boot, wonend te Rilland,
appellant,

en

gedeputeerde staten van Zeeland,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 1999 heeft de gemeenteraad van Reimerswaal, op voorstel van burgemeester en wethouders van 26 oktober 1999, vastgesteld het bestemmingsplan "Glastuinbouwlocatie Eerste Bathpolder".

Het besluit van de gemeenteraad en het voorstel van burgemeester en wethouders zijn aan deze uitspraak gehecht.

Verweerders hebben bij hun besluit van 9 mei 2000, nr. 004554/533/22, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Het besluit van verweerders is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appelland bij brief van 14 augustus 2000, bij de Raad van State ingekomen op 15 augustus 2000, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 14 september 2000. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 25 oktober 2000 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 november 2001, waar appelland in persoon en bijgestaan door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, en verweerders, vertegenwoordigd door J.M. de Vrie, ambtenaar bij de provincie Zeeland, zijn verschenen.

Tevens is daar de raad van de gemeente Reimerswaal, vertegenwoordigd door P. van Dijke, ambtenaar bij de gemeente, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd vóór 3 april 2000, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

2.2. Het plan maakt de ontwikkeling mogelijk van een glastuinbouwcomplex met tenminste 100 hectare uitgeefbaar terrein in de Eerste Bathpolder in de gemeente Reimerswaal. De Afdeling heeft de goedkeuring van een eerder plan dat hierin voorzag bij uitspraak van 10 maart 1998, no. E01.96.0014 (Gst. 1998, 7110, no. 7), vernietigd omdat ten onrechte geen milieu-effectrapport was gemaakt.

Verweerders hebben het thans voorliggende plan gedeeltelijk goedgekeurd.

2.3. 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 verweerders 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 dienen zij 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 hebben verweerders 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 verweerders de aan hen toekomende beoordelingsmarges hebben overschreden, dan wel dat zij het recht anderszins onjuist hebben toegepast.

2.4. Appellant betoogt dat verweerders zijn bedenkingen ten onrechte ongegrond hebben verklaard.

Hij stelt dat het plan in strijd is met het streekplan Zeeland (hierna: het streekplan) omdat geen bufferzone van 100 meter maar slechts van 30 meter tussen de Oosterscheldedijk en het kassengebied in acht is genomen.

2.5. De gemeenteraad heeft zich op het standpunt gesteld dat de door appellant genoemde afstand van 100 meter geen absoluut aan te houden afstand is. Het gaat om een afwegingszone van 100 meter waarbij de invulling afhankelijk is van de openheid van het gebied en de verstoringsgevoeligheid. Het bezwaar van appellant gaat volgens de gemeenteraad teveel voorbij aan eerder gemaakte afwegingen en keuzen ten aanzien van glastuinbouwontwikkeling in de Bathpolders zoals die zijn vastgelegd in beleidsdocumenten en op basis waarvan de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied inmiddels heeft plaatsgevonden. Bovendien leidt de plaatsing van glastuinbouwbedrijven op een afstand van 30 meter tot de Oosterscheldedijk volgens de gemeente niet tot verstoring van het Oosterscheldegebied.

2.6. Verweerders hebben gemotiveerd gesteld dat de gemeenteraad op adequate wijze aan dit bezwaar aandacht heeft besteed en sluiten zich aan bij de conclusie van de gemeenteraad.

2.7. Blijkens het streekplan wordt, om de concentratievorming in de regionale centra te versterken, nieuwvestiging van en omschakeling naar een gespecialiseerd glastuinbouwbedrijf alleen toegestaan op de projectlocaties. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk.

Uit de streekplankaart volgt dat het plangebied is aangewezen als projectlocatie glastuinbouw. Het plan is in zoverre dan ook in overeenstemming met het provinciale beleid.

2.7.1. Voorts staat met betrekking tot het bufferbeleid in het streekplan dat voorkomen moet worden dat nieuwe ontwikkelingen in of in de directe omgeving via landschap, bodem, water, geluid, enzovoorts afbreuk doen aan de ecologische waarden in natuurgebieden. Uitgegaan wordt van een afwegingszone van 100 meter, waarbij de invulling afhankelijk is van de mate van openheid en de verstoringsgevoeligheid van het streefbeeld natuur. Afhankelijk van de kwetsbaarheid van het natuurstreefbeeld voor

landschappelijke ingrepen en met het oog op een logische begrenzing kan voor een ruimere of een smallere zone worden gekozen.

Ook dit beleid acht de Afdeling niet onredelijk.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt het volgende.

Het plan voorziet in een afstand van ongeveer 30 meter tussen het plangebied en de binnentoe van de dijk. Aangezien het natuurgebied begint aan de buitentoe van de dijk, bedraagt de afstand in totaal ongeveer 60 meter. Door de gemeenteraad is gekozen voor het in de milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) beschreven meest milieuvriendelijke alternatief (hierna: MMA), zij het met een nadere nuancering. Deze nuancering betreft de afstand van het plangebied tot het Oosterscheldegebied. In het MMA wordt, voor zover nog mogelijk, een extra strook met een breedte van ongeveer 30 meter voorgesteld voor natuurontwikkeling. Uit de conclusies van de m.e.r. met betrekking tot de gevolgen voor het milieu volgt voorts dat er door de aanleg en het gebruik van de glastuinbouwlocatie een kleine kans bestaat op een extra verstoring van de natuurwaarden van de Oosterschelde. Het betreft hier vooral een risico op verstoring van de broedvogelpopulatie en wintergasten als gevolg van betreding van het schor nabij de Rattekaai door de nieuwe bewoners van het plangebied. Door maatregelen zoals afsluiting van elke directe toegang vanuit het glastuinbouwgebied naar de Oosterschelde, behalve via de Rattekaai, afsluiting van de voor het beheer noodzakelijk dammen en speelvoorzieningen voor kinderen, wordt de kans op verstoring in het MMA verkleind.

Blijkens deze passage van de m.e.r. houdt de eventuele verstoring niet rechtstreeks verband met de grootte van de bufferzone. Het risico van negatieve beïnvloeding door assimilatiebelichting is volgens de m.e.r. in het MMA voorts vrijwel verwaarloosbaar vanwege de zijgevelafscherming en bovenafscherming. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat de glastuinbouwlocatie niet in een open gebied aansluitend aan het natuurgebied, maar achter de Oosterschelgedijk komt te liggen, hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op dit punt niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

2.8. Appellant heeft voorts betoogd dat, nu geen locatie-m.e.r. is gemaakt, het plan in strijd is met de Wet milieubeheer.

2.9. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, bevat een milieu-effectrapport (hierna: MER) ten minste onder meer:

(...)

b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, 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.

(...)

2.10. De gemeenteraad heeft er op gewezen dat reeds in de periode 1990-1995 in overeenstemming met de streekplanuitwerking "Nota

ruimtelijk Beleid Landelijke Gebieden" is gekozen voor de ontwikkeling van een glastuinbouwlocatie in de Eerste Bathpolder. Met de aanwijzing van drie locaties in het Streekplan, waaronder de Eerste Bathpolder, was de besluitvorming over die locatie afgerond. Volgens de gemeenteraad was, gelet op deze besluitvorming, een locatie-m.e.r. niet noodzakelijk.

2.11. Verweerders hebben zich daarbij aangesloten. Ter zitting hebben zij daarnaast gesteld dat het provinciale beleid voor glastuinbouw is gericht op regionale concentratievorming en dat ten tijde van het raadsbesluit al een aantal bedrijven in de Eerste Bathpolder was gevestigd. Een onderzoek naar andere locaties in de gemeente Reimerswaal zou derhalve in strijd zijn geweest met het provinciaal beleid.

2.12. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de provincie met de gemeenten Reimerswaal, Kapelle en Borsele in 1993 reeds een convenant heeft afgesloten, waarin is vastgelegd dat de gemeente Reimerswaal als eerste zal beginnen met de ontwikkeling van de glastuinbouwlocatie. De provinciale nota "Nota ruimtelijk Beleid Landelijke Gebieden" (1994) geeft aan dat de provincie streeft naar een regionale concentratie van de glastuinbouw. Het beleid is volgens deze nota gericht op het totstandbrengen van een regionale glastuinbouwconcentratie in Zuid-Beveland bestaande uit drie projectvestigingen ter grootte van ieder 100 hectare. De Eerste Bathpolder is de locatie, die als eerste dient te worden gerealiseerd. Ook in het streekplan (1997) wordt, zoals hierboven reeds overwogen, de Eerste Bathpolder aangeduid als projectlocatie voor glastuinbouw.

Uit het milieu-effectrapport (hierna: MER) blijkt voorts dat de Eerste Bathpolder op vrijwel alle punten voldoet aan de randvoorwaarden die voor projectmatige glastuinbouwvestigingen gelden. Zo heeft de locatie een ruime opzet, een goede ligging ten opzichte van hoofdinfrastructuur (Rijksweg A58), een gunstige ligging zowel binnen Zeeland als ten opzichte van België en het arbeidspotentieel in Noord-Brabant, relatief goede mogelijkheden voor collectieve nutsvoorzieningen en een gunstige klimatologische ligging. Andere voordelen van de locatie in de Eerste Bathpolder zijn de omvang en de duidelijke begrenzing van de locatie.

Gelet op het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat alternatieven voor de locatie in het MER in dit geval redelijkerwijs niet meer in beschouwing behoeften te worden genomen.

2.13. Appellant heeft tenslotte gesteld dat het plan in strijd is met artikel 6, derde en vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrictlijn) en Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: de Vogelrichtlijn).

2.14. Ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn nemen de Lid-Staten passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te

voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en verstoring, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de Lid-Staten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen.

2.14.1. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel, voor zover hier van belang, neemt de Lid-Staat, indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn, voor zover hier van belang, komen de uit artikel 6, tweede, derde en vierde lid voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, vierde lid, eerste zin, van de Vogelrichtlijn, wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn zijn aangewezen.

2.15. Het Oosterscheldegebied is in het kader van de Natuurbeschermingswet aangewezen als staatsnatuurmonument. Het gebied is tevens aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn, zodat ook artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is.

2.16. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie moet ter bepaling van de werking van een richtlijn een onderscheid worden gemaakt tussen een correcte en een incorrecte implementatie. In geval van correcte implementatie bereikt de werking van een richtlijn de particulieren via de door de betrokken Lid-Staat getroffen uitvoeringsmaatregelen.

Slechts indien een richtlijn, na afloop van de implementatieperiode niet, niet tijdig of onjuist is geïmplementeerd, kan een particulier een rechtstreeks beroep op die richtlijn doen en dan nog alleen op de bepalingen van de richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn bepaald (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 19 januari 1982, Becker, 8/81, Jurisprudentie 1982, blz. 53).

2.17. De vraag of artikel 6 van de Habitatrictlijn correct is geïmplementeerd komt in beginsel pas aan de orde in de procedure waarin het besluit tot het verlenen van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet in het geding is.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 26 oktober 2000, nr. E01.97.0672, AB 2000, 23, doet het bovenstaande er niet aan af dat verweerders geen goedkeuring aan het plan hadden kunnen verlenen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat geen vergunning zou kunnen worden verleend.

2.18. Gelet op hetgeen hierboven in overweging 2.7.1. is overwogen, ziet de Afdeling geen grond voor de verwachting dat door het plan storende factoren met een significant effect zouden kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn en behoeften verweerders in redelijkheid niet op voorhand in te zien dat geen vergunning zou kunnen worden verleend op grond van de Natuurbeschermingswet. Gelet op overweging 2.7.1. is de Afdeling voorts van oordeel dat er evenmin strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Ook als wordt aangenomen dat dit artikellid rechtstreeks werkt, betekent de afwezigheid van storende factoren met een significant effect dat in dit geval geen strijd bestaat met dit artikellid. Hieruit volgt dat het vierde lid niet aan de orde kan komen. Overigens is bij besluit van 7 juli 2000 een vergunning op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend. Deze vergunning is gewijzigd bij besluit van 30 oktober 2000. Tegen deze besluiten is geen bezwaar gemaakt of beroep ingesteld.

2.19. Gezien het vorenstaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerders terecht goedkeuring hebben verleend aan dit plandeel.

2.20. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.H. Lauwaars, Voorzitter, en mr. A. Kosto en dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, Leden, in tegenwoordigheid van mr. drs. Z.N. Kammeraat, ambtenaar van Staat.

w.g. Lauwaars
Voorzitter

w.g. Kammeraat
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2002

295.
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,