

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 maart 1998, no. E01.96.0014, inzake het bestemmingsplan "Herziening bestemmingsplan Buitengebied, gedeelte eerste Bathpolder" van de gemeente Reimerswaal.

Centraal staat de vraag of bij de voorbereiding van het bestemmingsplan, waarin de aanleg van een glastuinbouwcomplex van 100ha mogelijk wordt gemaakt, al dan niet terecht het opstellen van een milieu-effectrapport achterwege is gebleven. Gedeputeerde staten menen dat het opstellen van een MER niet vereist is, omdat niet het bestemmingsplan maar de daaraan voorafgegane *Nota RBLG* moet worden beschouwd als eerste ruimtelijk plan dat in de aanleg van het glastuinbouwcomplex voorziet. De Afdeling stelt vast dat de *Nota RBLG* weliswaar de status van een partiële streekplanherziening heeft, maar dat het aanwijzen in de nota van het plangebied als locatie voor de ontwikkeling van glastuinbouw niet kan worden aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing als bedoeld in artikel 4a WRO in samenhang met artikel 1:3 Awb. De nota kan dan ook niet worden aangemerkt als het ruimtelijk plan dat als eerste in de aanleg van het glastuinbouwcomplex voorziet; het bestemmingsplan is dat dus wel. De Afdeling concludeert dat ten onrechte geen MER is opgesteld en zij onthoudt goedkeuring aan het gehele plan.

*Wet op de Ruimtelijke Ordening artikelen 4a en 24  
Algemene wet bestuursrecht artikel 1:3*

Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van een glastuinbouwcomplex van 100ha in een deel van de eerste Bathpolder. Bij het bestreden besluit hebben verweerders goedkeuring gehecht aan het bestemmingsplan. Appellanten kunnen zich niet met het bestreden besluit verenigen. Appellante sub 2 (de Zeeuwse Milieufederatie) heeft zich daarbij onder meer op het standpunt gesteld dat verweerders het bestemmingsplan ten onrechte hebben goedgekeurd, nu voor het glastuinbouwproject geen milieu-effectrapportage is opgesteld.

De Afdeling overweegt als volgt.

Het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan dateert van juni 1995. Op dat moment was het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (*Stb. 1994, 540*) van kracht. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, juncto artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 20.2, van dat besluit, is het verplicht een milieu-effectrapport op te stellen ten aanzien van de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke aanleg van een glastuinbouwgebied voorziet in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100ha of meer.

Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat het opstellen van een milieu-effectrapport ten behoeve van het bestemmingsplan niet vereist is. Hiertoe hebben zij primair aangevoerd dat niet het bestemmingsplan maar de *Nota Ruimtelijk Beleid Landelijke Gebieden* (verder te noemen: de *Nota RBLG*) moet worden gezien als het eerste ruimtelijk plan dat in de mogelijke aanleg van een glastuinbouwgebied voorziet. Indien appellanten van mening zijn dat een milieu-effectrapport moest worden opgesteld, hadden zij dit in het kader van de *Nota RBLG* aan de orde moeten stellen en niet in het kader van dit bestemmingsplan. Volgens verweerders verzet artikel 24 WRO zich tegen toetsing van het bestemmingsplan aan het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

De *Nota RBLG*, vastgesteld door provinciale staten van Zeeland in december 1994, bevat provinciaal beleid gericht op de totstandkoming van glastuinbouwgebieden op drie locaties van ieder 100ha in Zuid-Beveland. De *Nota RBLG* is een partiële streekplanherziening. Eén van de drie locaties die de nota voor de ontwikkeling van

*Nota RBLG* is een partiële streekplanherziening. Eén van de drie locaties die de nota voor de ontwikkeling van glastuinbouw heeft aangewezen komt overeen met het plangebied van het in geding zijnde bestemmingsplan. In de *Nota RBLG* staat onder meer de volgende passage: "Ontwikkelingen op deze locaties die een toekomstige projectontwikkeling glastuinbouw kunnen belemmeren dienen te worden tegengegaan. Aan de huidige (agrarische) gebruiksfuncties worden geen belemmeringen opgelegd."

Het feit dat de provincie geen belemmeringen oplegt aan de huidige gebruiksfuncties van de drie betrokken gebieden, vormt onvoldoende grond voor het oordeel dat provinciale staten, als verantwoordelijk bestuursorgaan, in de *Nota RBLG* de afgewogen beslissing tot uitdrukking hebben gebracht dat ter plaatse een glastuinbouwlocatie met een omvang van 100ha dient te worden verwezenlijkt. Aan het gemeentebestuur wordt namelijk de vrijheid geboden ruimtelijk beleid te voeren waarin de huidige situatie wordt geconsolideerd. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de *Nota RBLG* op dit punt onvoldoende concreet is om als een concrete beleidsbeslissing te worden aangemerkt. Dit onderdeel van de *Nota RBLG* is dan ook geen besluit als bedoeld in artikel 4a, zevende lid, WRO in samenhang gezien met artikel 1:3 Awb. Nog daargelaten dat het ontwerp van dit bestemmingsplan reeds ter inzage was gelegd voordat het streekplan was vastgesteld, kan om deze reden het betoog van verweerders niet worden gevolgd dat dit ontwerp zijn grondslag zou vinden in een planonderdeel als bedoeld in artikel 4a, zevende lid, WRO. De bespreking van het door verweerders aangehaalde artikel 24 WRO kan dan ook achterwege blijven.

De Afdeling is verder van oordeel dat, nu het aanwijzen in de *Nota RBLG* van de glastuinbouwlocatie in de eerste Bathpolder niet als een concrete beleidsbeslissing kan worden aangemerkt, de *Nota RBLG* weliswaar geen belemmering vormt voor de mogelijke aanleg van een glastuinbouwlocatie, maar voor de vraag of een milieu-effectrapport noodzakelijk is niet kan worden beschouwd als het eerste plan dat daadwerkelijk in die lokatie voorziet. In zoverre verplicht het Besluit milieu-effectrapportage 1994 er niet toe dat voorafgaand aan de vaststelling van de *Nota RBLG* een milieu-effectrapport had moeten worden opgesteld.

Verweerders hebben subsidiair gewezen op artikel 9, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Ingevolge dat artikel is het maken van een milieu-effectrapport niet verplicht in de gevallen waarbij voor een activiteit als omschreven in onderdeel C van de bijlage de daaraan toegedachte locatie reeds is opgenomen in een streek-, structuur- of bestemmingsplan, en bij de vaststelling of herziening van een streek-, structuur- of bestemmingsplan deze locatie in een of meer van die plannen in hoofdzaak wordt gehandhaafd, mits dat plan dan wel - ingeval de locatie in meerdere plannen is opgenomen - het meest recente van die plannen op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit niet langer vigeert dan tien jaar.

Het *Streekplan Zeeland 1988* kent aan de eerste Bathpolder de functie "Agrarische doeleinden" toe. Verweerders zijn van mening dat de aanleg van een glastuinbouwgebied in de eerste Bathpolder op basis van het *Streekplan Zeeland 1988* niet is uitgesloten, zodat, ingevolge artikel 9, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan geen milieu-effectrapport meer behoefde te worden opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling kan aan de in artikel 9, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 opgenomen woorden "de daaraan toebedachte locatie reeds is opgenomen in een streek-, structuur- of bestemmingsplan" niet een zodanig ruime strekking worden toegekend, dat de enkele constatering dat de op de eerste Bathpolder rustende streekplanfunctie "Agrarische doeleinden" glastuinbouw ter plekke niet uitsluit, tot de conclusie moet leiden dat in het *Streekplan Zeeland 1988* een in de eerste Bathpolder aan te leggen glastuinbouwgebied is opgenomen.

De Afdeling overweegt verder dat ook de toepassing van het laatstgenoemde artikel op de in de *Nota RBLG* opgenomen glastuinbouwlocatie niet tot gevolg heeft dat ten behoeve van het bestemmingsplan geen milieu-effectrapport behoefde te worden gemaakt. Hiervoor is immers al vastgesteld dat de *Nota RBLG* geen aan de plicht tot het maken van een milieu-effectrapport onderhevige, concrete beleidsbeslissing bevat met betrekking tot de aanleg van een glastuinbouwgebied in de eerste Bathpolder, zodat reeds om die reden de vrijstelling van de plicht tot het maken van een milieu-effectrapport ten behoeve van het bestemmingsplan niet aan de orde is. Gelet op al het vorenstaande moet de vaststelling van het onderhavige bestemmingsplan dan ook worden beschouwd als het besluit dat als eerste in de aanleg van een glastuinbouwgebied van 100ha of meer voorziet. Hieruit volgt dat de gemeenteraad van Reimerswaal het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen zonder tevoren een milieu-effectrapport te doen opstellen.

Gelet op het vorenstaande hebben verweerders het bestemmingsplan in strijd met artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, juncto artikel 2 van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 20.2, van dat besluit goedgekeurd, zodat hun besluit voor vernietiging in aanmerking komt. De beroepen van appellanten zijn reeds daarom gegrond, zodat op de overige bezwaren niet hoeft te worden ingegaan. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb alsnog goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan.