

zo mogelijk nog belangrijker voor de m.e.r.-praktijk. Het nulalternatief is een alternatief waarbij er door niets te doen (= het handhaven van de bestaande toestand) toch het probleem van de initiatiefnemer wordt opgelost. Maar het nulalternatief geeft aanleiding tot allerlei misverstanden. In een MER moet altijd de bestaande toestand beschreven worden, als referentie waartegen de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit kunnen worden afgezet. Maar het beschrijven van de bestaande toestand is niet gelijk aan het nulalternatief. Het nulalternatief is pas een echt alternatief wanneer met het nulalternatief ook de doelstelling van de initiatiefnemer gerealiseerd kan worden. Het moet een reëel alternatief zijn voor de voorgenomen activiteit. En dat is bijna nooit het geval. Niets doen draagt bijna nooit bij tot het oplossen van problemen. Heel soms kan bij verkeersprojecten 'niets doen' (geen extra infrastructuur aanleggen, maar het optimaliseren van het gebruik van de bestaande infrastructuur) leiden tot een oplossing. Als een nulalternatief serieus in beeld is, wordt er bijna altijd over een nulplusalternatief gesproken. Die plus staat dan voor ondersteunende maatregelen, die niet zo ingrijpend zijn als de oorspronkelijk voorgenomen activiteit. Maar nulplus geeft eigenlijk ook al aan dat er bijna nooit sprake is van een zuiver nulalternatief. Ook bij dit initiatief was er geen sprake van een nulalternatief, als een serieus alternatief voor de voorgenomen activiteit. En mits onderbouwd – en dat kan zelfs al in de richtlijnenfase – vormt dat geen onoverkomelijk m.e.r.-probleem, zo blijkt nu.

Pieters

97

Bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Technum' – Leeuwarden

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

30 juli 2008, nr. 200706132/1

(mrs. Van Buuren, Scholten-Hinloopen, Simons-Vinckx)

Noot Van Velsen

**Woningbouw. Bestemmingsplan. Gefaseerde ontwikkeling. Milieueffectrapportage (m.e.r.). Milieueffectrapport (MER). Verwerking m.e.r.-plicht.**

[WRO art. 10, 19, 28, 30; Wm art. 7.2 lid 3; Besluit milieueffectrapportage 1994 art. 2 lid 4, onderdeel A van de bijlage lid 1, onderdeel C van de bijlage categorie 11.1]

*Het door GS van Friesland goedgekeurde bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Techum (2006)' voorziet in de bouw van ongeveer 450 woningen, een school en een supermarkt. Het plangebied maakt deel uit van een omvangrijker gebied ten zuiden van Leeuwarden, het nieuw te ontwikkelen stadsdeel De Zuidlanden, waarbinnen de bouw van ongeveer 6.500 woningen is voorzien. Het betreft een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de WRO als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2005 (nr. 200501095/1). In beroep wordt een aantal bezwaren aangevoerd ten aanzien van het milieueffectrapport (MER), dat is opgesteld ten behoeve van de ontwikkeling van het project De Zuidlanden. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het MER als zodanig niet meer aan de orde kan komen, aangezien het onderhavige bestemmingsplan niet het eerste besluit is waarvoor in het kader van de ontwikkeling van het project De Zuidlanden een MER had moeten worden opgesteld.*

*De Afdeling overweegt met betrekking tot het toepasselijke recht dat in aansluiting op de uitspraak van 28 mei 2008 (200608226/1) toepassing moet worden gegeven aan hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer zoals dat luidt met ingang van 28 september 2006. Nu vrijstellingen op grond van artikel 19 WRO zijn verleend voor de bouw van een (relatief klein) aantal woningen in en het bouwrijp maken van een deel van het plangebied, dienen deze te worden aangemerkt als het eerste besluit waaraan het MER ten behoeve van het project De Zuidlanden is gekoppeld. In het MER en de verschillende*

publicaties is ook aangegeven waarop het MER betrekking heeft en hoe er mee in de verschillende besluiten rekening is gehouden. Duidelijk is dus dat tussen het MER, het ontwerpbestemmingsplan en de vrijstellingsverzoeken een duidelijke relatie bestaat en bovendien verlopen de procedures zoveel mogelijk gelijktijdig. Dat in de publicatie voor het onderhavige ontwerpbestemmingsplan tevens staat dat een ieder schriftelijk een zienswijze bij de raad mag indienen over het MER, brengt niet met zich mee dat hieruit mocht worden afgeleid dat het MER uitsluitend in het kader van de procedure omtrent het bestemmingsplan aan de orde kon worden gesteld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook in de publicatie die betrekking heeft op de vrijstellingen melding is gemaakt van het MER en van de omstandigheid dat dit MER mede betrekking heeft op de mogelijke milieugevolgen van De Zuidlanden als geheel. Uit de publicaties, in onderling verband gezien, hebben appellanten naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen afleiden dat het MER niet in de procedure omtrent de vrijstellingen aan de orde kon worden gesteld. Nu het aan de orde zijnde bestemmingsplan in dit geval niet kan worden aangemerkt als het eerste besluit, dat voorziet in een deel van de m.e.r.-plichtige activiteit, kan het MER als zodanig en hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet aan de orde komen in de onderhavige procedure. Het voorgaande houdt evenwel niet in dat de inhoud van het MER bij de besluitvorming ten behoeve van het project De Zuidlanden van na de verleende vrijstellingen, zoals dit bestemmingsplan, geen enkele rol meer kan spelen, aangezien het MER mede bepalend is geweest voor de keuzes die de raad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt.

Ook de overige beroepsgronden van Dorpsbelang leiden niet tot de conclusie dat GS ten onrechte goedkeuring hebben verleend aan het bestemmingsplan. Met betrekking tot de flora en fauna wordt nog opgemerkt dat uit de plantoelichting volgt dat het plangebied een goed weidevogelgebied was, maar door de uitvoering van voorbereidende grondwerkzaamheden en het ophogen van de gronden op grond van een vrijstelling ingevolge artikel 19 van de WRO heeft het gebied in 2005 zijn waarde voor weidevogels grotendeels verloren. Bovendien is in de door verweerder verrichte belangafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening een groter gewicht toegekend aan woningbouw. Hierbij speelt een rol dat tussen de gemeente en de provincie afspraken zijn gemaakt

omtrent de uit het streekplan voortvloeiende verplichting tot compensatie bij aantasting van weidevogelgebieden en daarbij is overeengekomen dat de gemeente een bijdrage zal leveren aan het provinciale compensatiefonds. Strijd met het streekplan doet zich niet voor.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging *Vereniging voor Dorpsbelang Goutum*, gevestigd te Goutum, gemeente Leeuwarden,
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats], appellanten, en  
het college van gedeputeerde staten van Fryslân, verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2007 heeft het college van gedeputeerde staten van Fryslân (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Leeuwarden (hierna: de raad) bij besluit van 18 december 2006 vastgestelde bestemmingsplan "De Zuidlanden, plandeel Techum (2006)".

Tegen dit besluit hebben de vereniging *Vereniging voor Dorpsbelang Goutum* (hierna: Dorpsbelang) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 augustus 2007, en [appellanten sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 augustus 2007, beroep ingesteld. Dorpsbelang heeft haar beroep aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 september 2007 en [appellanten sub 2] hebben hun beroep aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 september 2007.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. De raad heeft nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2008, (...; red.)

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

### 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht, rust op het college de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te onderzoeken of het plan niet in

strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de raad 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 het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan voorziet in de bouw van ongeveer 450 woningen, een school en een supermarkt en maakt deel uit van een omvangrijker gebied ten zuiden van Leeuwarden, het nieuw te ontwikkelen stadsdeel De Zuidlanden, waarbinnen de bouw van ongeveer 6.500 woningen is voorzien. Het betreft een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de WRO naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2005, in zaaknr. 200501095/1.

Het college heeft het plan goedgekeurd. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] richten zich hiertegen.

#### *Milieueffectrapportage*

2.3. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] voeren een aantal bezwaren aan ten aanzien van het milieueffectrapport (hierna: het MER), dat is opgesteld ten behoeve van de ontwikkeling van het project De Zuidlanden.

2.3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het MER als zodanig niet meer aan de orde kan komen, aangezien het onderhavige bestemmingsplan niet het eerste besluit is, waarvoor in het kader van de ontwikkeling van het project De Zuidlanden een MER had moeten worden opgesteld.

2.3.2. Bij Wet van 5 juli 2006 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen) (Stb. 2006, 336) is hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer gewijzigd. Deze wijziging is in werking getreden op 28 september 2006. Voor bestemmingsplannen die zijn aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 7.2, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals het onderhavige bestemmingsplan, is in de Wet van 5 juli 2006 geen overgangsrecht opgenomen. Hieruit

volgt, zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in de uitspraak van 28 mei 2008, in zaaknr. 200608226/1, dat ten aanzien van dergelijke plannen, indien het besluit omtrent goedkeuring is genomen na 28 september 2006, toepassing moet worden gegeven aan hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer zoals dat luidt met ingang van 28 september 2006.

2.3.3. Ingevolge artikel 7.2, derde lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, vierde lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) moet een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor besluiten worden uitgevoerd voor de categorieën van besluiten die zijn omschreven in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit. Ingevolge onderdeel C, categorie 11.1, van de bijlage bij het Besluit moet een m.e.r. worden uitgevoerd voor de bouw van woningen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en, voor zover hier van belang, 2.000 of meer woningen omvat buiten de bebouwde kom. In kolom 4 is als aangewezen besluit genoemd de vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de WRO dan wel bij het ontbreken daarvan het plan, bedoeld in artikel 10 van de WRO dat in de bouw voorziet.

Ingevolge Onderdeel A, eerste lid, van de Bijlage behorende bij het Besluit, voor zover thans van belang, wordt onder plan, voor zover dit wordt genoemd in kolom 4 van onderdeel C alsmede verstaan een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste, tweede of derde lid, van de WRO.

2.3.4. In voormelde uitspraak van 21 september 2005 heeft de Afdeling, voor zover thans van belang, het volgende overwogen:

“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.”

2.3.5. Ten behoeve van de ontwikkeling van het deelgebied Techum zijn vrijstellingen ingevolge artikel 19 van de WRO verleend, die voorzien in een gedeelte van voormelde m.e.r.-plichtige activiteit. Dit betreft onder meer een aantal vrijstellingen van 17 oktober 2006 ten behoeve van de bouw van woningen en het bouwrijp maken van een deel van het plangebied. Gelet op Onderdeel A, eerste lid, van de Bijlage behorende bij het Besluit en hetgeen de Afdeling in voormelde uitspraak van 21 september 2005 heeft overwogen omtrent het eerste ruimtelijke plan dat de aanvang van de m.e.r.-plichtige activiteit mogelijk maakt, dient derhalve in dit geval niet het op 18 december 2006 vastgestelde bestemmingsplan, maar de in rechte onaantastbare vrijstellingen van 17 oktober 2006 te worden aangemerkt als het eerste besluit waaraan het MER ten behoeve van het project De Zuidlanden is gekoppeld. Hiermee is blijkens het MER en de publicatie van 19 juli 2006, behorende bij het ontwerp van het bestemmingsplan, de vrijstellingenverzoeken behorende bij de vrijstellingen van 17 oktober 2006 en de kennisgeving van het MER rekening gehouden. Zo is in het MER opgenomen dat dit is gevoegd bij het bestemmingsplan voor het deelgebied Techum en/of het deelgebied Jabikswoude, dan wel een vrijstellingsprocedure. In voormelde publicatie staat voorts dat tussen het MER, het ontwerpbestemmingsplan en de vrijstellingsverzoeken een duidelijke relatie bestaat en dat de procedures zoveel mogelijk gelijktijdig verlopen. Dat in voormelde publicatie tevens staat dat een ieder schriftelijk een zienswijze bij de raad mag indienen over het MER brengt, anders dan Dorpsbelang ter zitting heeft betoegd, niet met zich dat hieruit mocht worden afgeleid dat het MER uitsluitend in het kader van de procedure omtrent het bestemmingsplan aan de orde kon worden gesteld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook in de publicatie van 25 oktober

2006 die betrekking heeft op de vrijstellingen van 17 oktober 2006 melding is gemaakt van het MER en van de omstandigheid dat dit MER mede betrekking heeft op de mogelijke milieugevolgen van De Zuidlanden als geheel. Uit deze publicaties, in onderling verband bezien, hebben appellanten naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen afleiden dat het MER niet in de procedure omtrent de vrijstellingen aan de orde kon worden gesteld.

Nu het aan de orde zijnde bestemmingsplan in dit geval niet kan worden aangemerkt als het eerste besluit, dat voorziet in een deel van de m.e.r.-plichtige activiteit kan het MER als zodanig en hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet aan de orde komen in de onderhavige procedure. Het voorgaande houdt evenwel niet in dat de inhoud van het MER bij de besluitvorming ten behoeve van het project De Zuidlanden van na 17 oktober 2006, zoals dit bestemmingsplan, geen enkele rol meer kan spelen, aangezien het MER mede bepalend is geweest voor de keuzes die de raad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt.

#### *Weidevogels*

2.4. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] betogen dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan aangezien als gevolg hiervan een belangrijk weidevogelgebied verloren zal gaan. In dit verband voeren zij aan dat er strijd is met het streekplan Fryslân 2007 (hierna: het streekplan) en de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw).

2.4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat strijd met het streekplan en de Ffw zich niet voordoet. In het kader van het streekplanbeleid zijn met de gemeente afspraken gemaakt over de mate en wijze van compensatie, aldus het college.

2.4.2. Uit de plantoelichting volgt dat het plangebied een goed weidevogelgebied was, maar door de uitvoering van voorbereidende grondwerkzaamheden en het ophogen van de gronden op grond van een vrijstelling ingevolge artikel 19 van de WRO heeft het gebied in 2005 zijn waarde voor weidevogels grotendeels verloren.

2.4.3. In het streekplan staat onder meer dat handhaving van voldoende openheid en rust in de voor weidevogels geschikte gebieden van

belang is en dat verdichting door beplanting en bebouwing hier niet gewenst is. Het gaat hierbij om niet-agrarische ontwikkelingen, zoals stads- en dorpsuitbreidingen, wegeaanleg en de meer grootschalige nutsvoorzieningen. Bij noodzakelijke ruimtelijke ingrepen van openbaar belang kan hiervan worden afgeweken. Wanneer na afweging van de belangen aantasting van de aanwezige vogelstand onvermijdelijk blijkt, dragen gemeenten en/of initiatiefnemers zorg voor compensatie van de verloren weidevogelbiotoop. Voor nieuwe ontwikkelingen rond de stedelijke centra is in hoofdstuk 3 aangegeven waar compensatie vanwege de weidevogelstand in ieder geval aan de orde is. In hoofdstuk 3 is bij Leeuwarden opgenomen dat voor De Zuidlanden tevens rekening wordt gehouden met compensatie van de goede tot plaatselijk zeer goede weidevogelstand.

2.4.4. Tot 2005 was het gebied een goed weidevogelgebied, hetgeen door de raad en het college is onderkend. Daargelaten het feit dat het gebied zijn waarde voor weidevogels in 2005 reeds grotendeels heeft verloren als gevolg van werkzaamheden die zijn verricht op grond van een vrijstelling, is het belang van het gebied voor weidevogels betrokken in de door het college verrichte belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Aan het belang van woningbouw ter plaatse is, mede gelet op de woningbehoefte, een groter gewicht toegekend. Voorts zijn tussen de gemeente en de provincie afspraken gemaakt omtrent de uit het streekplan voortvloeiende verplichting tot compensatie bij aantasting van weidevogelgebieden en daarbij is overeengekomen dat de gemeente een bijdrage zal leveren aan het provinciale compensatiefonds. Gelet op het vorenstaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat strijd met streekplan zich in dit geval niet voordoet. Voorts is niet gebleken dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in redelijkheid een groter gewicht kon worden toegekend aan het belang van woningbouw ter plaatse dan aan het belang van het behoud van het weidevogelgebied.

Voor zover wordt betoogd dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg zou staan, wordt overwogen dat het college bij het nemen van het bestreden besluit heeft bezien of het plan uitvoerbaar zal zijn zonder daarbij

in strijd te handelen met deze wet. In hetgeen Dorpsbelang en [appellanten sub 2] hebben aangevoerd wordt geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op standpunt heeft gesteld dat het bepaalde in de Ffw niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan.

Fasering en bereikbaarheid

2.5. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] voeren aan dat het college ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend omdat volgens hen eerst met de ontwikkeling van andere deelgebieden had moeten worden begonnen en niet aan de uit het MER voortvloeiende fasering voor het project De Zuidlanden had moeten worden vastgehouden. Voorts wordt aangevoerd dat de ontsluiting van het plangebied op de Overijsselseweg ontoereikend zal zijn.

2.5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de raad in redelijkheid voor de ontwikkeling van dit deelgebied heeft kunnen kiezen omdat dit deelgebied ontsloten kan worden op de Overijsselseweg en derhalve thans ontwikkeld kan worden zonder de aanleg van de zogenoemde Haak, terwijl andere deelgebieden van De Zuidlanden voor hun ontsluiting wel afhankelijk zullen zijn van de mogelijke aanleg van deze weg.

2.5.2. In de plantoelichting staat ten aanzien van de fasering van het project De Zuidlanden dat fase 1 de mogelijke ontwikkeling betreft tot de Haak is gerealiseerd. In totaal kunnen zonder de Haak 1.200 woningen worden gerealiseerd: maximaal 800 woningen kunnen worden ontsloten op de Overijsselseweg en maximaal 400 woningen in een gebied ten zuidoosten van Goutum, via bestaande wegen aangesloten op de Drachtsterweg. Vanwege de ontsluitingsmogelijkheid op de Overijsselseweg, de relatie met Goutum en omdat op deze locatie snel kan worden ingespeeld op de behoefte aan woningen en woonmilieus die zich nu voordoet, worden Techum en Jabikswoude het eerst ontwikkeld.

2.5.3. Vast staat dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit ten behoeve van de mogelijke aanleg van de Haak geen concrete ruimtelijke besluitvorming had plaatsgevonden en derhalve kon niet van de verwezenlijking hiervan worden uitgegaan. Voorts staat vast dat het plangebied zal worden ontsloten via de Overijsselseweg. De raad en het college

hebben aannemelijk gemaakt dat, gelet op de betrekkelijk beperkte capaciteit van de Overijsselseweg, uitsluitend de deelgebieden Techum en Jabikswoude thans kunnen worden ontwikkeld, aangezien bij de ontwikkeling van andere deelgebieden van De Zuidlanden de aanleg van de Haak als ontsluiting noodzakelijk zal zijn. Voorts hebben Dorpsbelang en [appellanten sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat de capaciteit van voormelde weg zodanig beperkt is, dat deze weg niet geschikt is als ontsluitingweg voor het plangebied. Gelet op het voorgaande heeft het college in redelijkheid kunnen instemmen met de op basis van het MER gemaakte keuze van de raad om dit gebied thans voor woningbouw te gaan benutten en de Overijsselseweg aan te merken als ontsluitingweg voor het plangebied.

#### *Bufferzone*

2.6. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] voeren aan dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan omdat het plangebied op een te korte afstand ten opzichte van de kern Goutum is voorzien, hetgeen tot een aantasting van het karakter van deze kern zal leiden.

2.6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat tussen de kern Goutum en het plangebied voldoende ruimte is aangehouden en dat een ernstige aantasting van het karakter van deze kern zich niet zal voordoen, aangezien met het plan wordt aangesloten bij de omgeving, die wordt gekenmerkt door kleine Friese dorpen en buurtschappen, zoals Goutum.

2.6.2. Anders dan [appellanten sub 2] betogen, hebben de in het kader van dit plan gemaakte keuzes geen betrekking op het deelgebied "Blauw-Wit", dat ook deel uitmaakt van het project De Zuidlanden en bezwaren ten aanzien hiervan kunnen in de bestemmingsplanprocedure voor dat gebied aan de orde komen. Het plangebied van het thans aan de orde zijnde plan ligt ten zuiden van de kern Goutum en dit voorziet in de nabijheid van deze kern in de bouw van een woonwijk met meerdere buurtschappen, waarbij een dorps karakter wordt nagestreefd. Dorpsbelang en [appellanten sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de ligging van het plangebied en de voorziene bebouwing zodanige gevolgen heeft voor het karakter van de kern Goutum dat het college hierin aanleiding had moeten zien voor het

oordeel dat het plan in strijd is met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

#### *Boerderij*

2.7. Dorpsbelang betoogt dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)", aangezien de ter plaatse aanwezige karakteristieke boerderij onvoldoende zou worden beschermd.

2.7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het plandeel voorziet in voldoende bescherming van voormelde boerderij.

2.7.2. Ingevolge artikel 5, onderdeel A, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, zijn de op de kaart voor "Gemengde doeleinden (GD)" aangewezen gronden, voor zover de gronden zijn voorzien van de aanduiding "te handhaven hoofdvorm" bestemd voor onder meer detailhandel in de vorm van een supermarkt, sociaal-culturele doeleinden, zoals een dorps huis, educatieve doeleinden en sport en gezondheidsdoeleinden, zoals een sportzaal of sauna.

Ingevolge artikel 5, onderdeel A, eerste lid, aanhef en onder g, voor zover hier van belang, zijn de op de kaart voor "Gemengde doeleinden (GD)" aangewezen gronden, voor zover de gronden zijn voorzien van de aanduiding "educatieve zone", bestemd voor educatieve doeleinden.

Ingevolge artikel 5, onderdeel A, tweede lid, aanhef en onder b, zijn deze gronden mede bestemd voor het behoud, de bescherming en/of het herstel van de cultuurhistorische waarden, indien en voor zover de gronden op de kaart zijn aangeduid met "te handhaven hoofdvorm".

Ingevolge artikel 5, onderdeel C, eerste lid, onder a, geldt voor de gronden die op de kaart zijn voorzien van de aanduiding "te handhaven hoofdvorm" dat de hoofdvorm van de als zodanig aangeduide gebouwen, bepaald door de oppervlakte van het grondvlak, de gevelbreedte, de (goot)hoogte, de dakhelling en de nokrichting, zoals die bestond op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpplan, gehandhaafd dient te worden, met dien verstande dat een afwijking van de (goot)hoogte van ten hoogste 5% is toegestaan, waarbij de dakhelling dienovereenkomstig mag worden aangetast en een afwijking van de oppervlakte

van het grondvlak van ten hoogste 10% is toegestaan.

Ingevolge artikel 5, onderdeel C, eerste lid, onder b, voor zover hier van belang, geldt voor gronden die op de kaart zijn aangeduid "educatieve zone" dat het bebouwingspercentage ten hoogste 50% bedraagt, de hoogte van een gebouw niet meer mag bedragen dan 10 meter.

De boerderij is voorzien van de aanduiding "te handhaven hoofdvorm" en op ongeveer 20 meter afstand ligt het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)" met een zone die de aanduiding "educatief" heeft, waaronder moet worden verstaan "educatieve zone".

2.7.3. Vast staat dat het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)" en de aanduiding "te handhaven hoofdvorm" in voormelde boerderij verschillende functies, zoals een supermarkt of een school, mogelijk maakt. Daarbij dient de hoofdvorm van de boerderij te worden gehandhaafd, hetgeen is vastgelegd in artikel 5 van de planvoorschriften. Dorpsbelang heeft niet aannemelijk gemaakt dat, ondanks voormelde aanduiding en de daarbij horende regeling, als gevolg van het mogelijk maken van verschillende functies in de boerderij de cultuurhistorische waarde hiervan onvoldoende zou worden beschermd. Voor zover door Dorpsbelang wordt betoogd dat te dichtbij de boerderij mag worden gebouwd, wordt overwogen dat door Dorpsbelang niet aannemelijk is gemaakt dat de cultuurhistorische waarde hiervan kan worden aangetast door hetgeen het plandeel met de bestemming "Gemengde doeleinden (GD)" met de aanduiding "educatief" op een afstand van 20 meter van de boerderij mogelijk maakt. Deze afstand heeft het college in redelijkheid toereikend kunnen achten om een aantasting van de cultuurhistorische waarde van de boerderij te voorkomen. Daarbij wordt betrokken dat de bouwmogelijkheden van het plandeel met de aanduiding "educatieve zone" relatief beperkt zijn.

#### Conclusie

2.8. De conclusie is dat hetgeen Dorpsbelang en [appellanten sub 2] hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet in

strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarin wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

2.8.1. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

### NOOT

Deze uitspraak van 30 juli 2008 sluit mooi aan bij de uitspraak van 28 mei 2008 ('Bangert en Oosterpolder'), «JM» 2008/79 m.nt. Pieters, Van Velsen en Slappendel, met betrekking tot de vraag welk recht van toepassing is. Duidelijk is ook dat de geldende jurisprudentie over 'eerste ruimtelijke besluit' voor de wetswijziging die op 28 september 2006 in werking is getreden, gewoon opgeld blijft doen. Anders dan ik nog vermoedde in mijn artikelen in *Bouwrecht* (S.M. van Velsen in 'Milieueffectrapportage bij ruimtelijke plannen: Quo Vadis? (deel 1)', BR 2007, p. 927 e.v. en (deel 2), BR 2007, p. 1011 e.v.), heeft de redactionele aanpassing in het Besluit m.e.r. 1994 (het 'Besluit') in kolom 4 van de onderdelen C en D (van 'eerste ruimtelijke besluit' in 'dan wel') geen wijziging gebracht. Ook nu nog geldt dat de m.e.r.-plicht en dus sinds 28 september 2008, de besluit-m.e.r.-plicht, gekoppeld is aan het eerste ruimtelijke besluit dat in de aanleg van een m.e.r.-plichtige activiteit voorziet. Daarna is de m.e.r.-plicht verwerkt.

Voor de onderhavige situatie met betrekking tot de Zuidlanden is het, achteraf gezien, betrekkelijk eenvoudig om vast te stellen of de m.e.r.-plicht verwerkt is of niet. In de uitspraak van 21 september 2005 met betrekking tot het bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Techum', ook wel 'Zuidlanden II' genoemd («JM» 2005/103, m.nt. Pieters), overwoog de Afdeling dat door de onthouding van goedkeuring aan het eerdere bestemmingsplan 'Leeuwarden-Zuid, fase A' bij uitspraak van 9 februari 2005, ook wel 'Zuidlanden I' genoemd («JM» 2005/35, m.nt. Pieters), dat bestemmingsplan niet kan worden aangemerkt als eerste ruimtelijke

besluit dat voorziet in de m.e.r.-plichtige activiteit van het bouwen van 6500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Het bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Techum' moest derhalve als zodanig aangemerkt worden ook al voorzag het maar in de ontwikkeling van een deel van het woningbouwproject. Nu ook dat bestemmingsplan onderuit ging, moest een 'artikel 30, eerste lid, WRO'-bestemmingsplan worden gemaakt. Op grond van dat artikel, dat de thans geldende Wro niet kent, diende de gemeenteraad van Leeuwarden – formeel binnen een jaar – na onthouding van goedkeuring een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Die onthouding van goedkeuring was overigens (gedeeltelijk) ontstaan doordat de Afdeling zelf in de zaak had voorzien en op grond van artikel 8:72, vierde lid, Awb aan het bestemmingsplan goedkeuring had onthouden (voor zover dat nog nodig was). Dat artikel 30 WRO (ook in overgangssituaties) na inwerking-treding van de Wro zijn gelding heeft verloren blijkt uit een uitspraak van 16 juli 2008, TBR 2008/156 m.nt. H.J. de Vries.

De Afdeling kijkt in de onderhavige zaak om te kunnen vaststellen aan welk besluit de m.e.r.-plicht is gekoppeld, naar de grondslag voor de m.e.r.-plicht in het Besluit. Immers ingevolge artikel 7.2, derde lid, van de Wet milieubeheer moet in samenhang met artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. voor besluiten worden uitgevoerd voor de categorieën van besluiten die zijn omschreven in kolom 4 van onderdeel C (in casu C11.1) van de bijlage bij het Besluit. Daarin is als aangewezen besluit genoemd de vaststelling van het plan, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de WRO dan wel bij het ontbreken daarvan het plan, bedoeld in artikel 10 van de WRO dat in de bouw voorziet. Onderdeel A, eerste lid, van de Bijlage behorende bij het Besluit (oud, dat wil zeggen voor de – overigens maar gedeeltelijke – aanpassing aan de Wro, Stb. 2008, 159), voor zover thans van belang, wordt onder plan, voor zover dit wordt genoemd in kolom 4 van onderdeel C tevens verstaan een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste, tweede of derde lid, van de WRO. De Afdeling komt tot de conclusie dat nu ten behoeve van de ontwikkeling van het deelgebied Techum vrijstellingen ingevolge artikel 19 van de WRO zijn verleend, die voorzien in een gedeelte van voormelde m.e.r.-plichtige activiteit, het aan de orde zijnde bestemmingsplan geen

m.e.r.-plicht meer kent. De eerder verleende vrijstellingen voor de bouw van woningen en het bouwrijp maken van een deel van het plan-gebied zijn in rechte onaantastbaar. Deze dienen derhalve te worden aangemerkt als het eerste besluit waaraan het MER ten behoeve van het project De Zuidlanden is gekoppeld. Belanghebbenden zijn hierdoor ook niet geschaad in hun belangen. Hiervoor zijn twee zaken van belang: 1. Het eerder, ten behoeve van de vrijstellingen, gemaakte MER is gevoegd bij het bestemmingsplan voor het deelgebied Techum en 2. De procedures verliepen zoveel mogelijk gelijktijdig. Dat in de publicatie bij het ontwerp-bestemmingsplan 'Zuidlanden, plandeel Techum (2006)' tevens staat dat eenieder schriftelijk een zienswijze bij de raad mag indienen over het MER brengt niet met zich dat hieruit mocht worden afgeleid dat het MER uitsluitend in het kader van de procedure omtrent het bestemmingsplan aan de orde kon worden gesteld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook in de publicatie met betrekking tot de vrijstellingen melding is gemaakt van het MER en van de omstandigheid dat dit MER mede betrekking heeft op de mogelijke milieugevolgen van De Zuidlanden als geheel. Uit deze publicaties, in onderling verband bezien, hebben appellanten naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen afleiden dat het MER niet in de procedure omtrent de vrijstellingen aan de orde kon worden gesteld. Kennelijk hebben deze aspecten een rol gespeeld. Hieruit kan mijns inziens worden afgeleid dat het dus wel zaak is om het publiek goed te informeren. Voor de vraag of het verwerkt zijn van een m.e.r.-plicht inhoudt dat het MER geen rol meer speelt bij vervolgbesluiten, is de overweging relevant dat het voorgaande niet inhoudt dat de inhoud van het MER bij de besluitvorming ten behoeve van het project De Zuidlanden van na de verleende vrijstellingen, zoals het onderhavige bestemmingsplan, geen enkele rol meer kan spelen. Het MER is immers mede bepalend geweest voor de keuzes die de gemeenteraad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt. Dit lijkt me een terechte overweging, aangezien met het oog op de goede ruimtelijke ordening van artikel 10 WRO (thans artikel 3.1 Wro) altijd moet worden afgewogen welke keuzes gemaakt worden en hoe een en ander zich verhoudt tot elkaar. Het lastige is wel dat



artikel 7.35 Wm dan geen rol lijkt te kunnen spelen omdat dat artikel alleen geldt, als het een besluit-m.e.r.-plichtig besluit betreft. Met andere woorden, voor het bestemmingsplan, niet zijnde het m.e.r.-plichtige besluit uit kolom 4, geldt niet de verruimde beslissingsbevoegdheid (zie hiervoor mijn annotatie bij ABRvS 28 mei 2008, «JM» 2008/79). Hoe en of zich dit wel goed verhoudt tot de bedoeling van de (Europese) m.e.r.-regelgeving laat zich moeilijk raden. De op grond van artikel 8 van de Europese m.e.r.-richtlijn beoogde doorwerking is hiermee in een situatie dat slechts voor een (klein) onderdeel van de totale ontwikkeling een besluit-m.e.r.-plichtig besluit wordt genomen en waarbij het MER op het totaal ziet mijns inziens onvoldoende verzekerd.

Over het vereiste detailniveau van de milieu-informatie nog het volgende. In de uitspraak van 21 september 2005 ('Zuidlanden' II) gaf de Afdeling aan dat ten aanzien van alle woningbouwprojecten binnen het project De Zuidlanden, waarvan voorzien wordt dat zij in de komende 10 jaar, tot uitvoering worden gebracht, het detailleringniveau van het MER logischerwijs hoger dient te zijn dan voor de overige woningen waarop de activiteit ziet. Hiermee werd een nuance gegeven op 'Zuidlanden I' waarin het MER gedetailleerde informatie had moeten geven over het totale woningbouwproject dat over een groot aantal jaren (meer dan twintig jaar) gerealiseerd moest worden. Het ging daarmee dus de zogenoemde 'planhorizon' van tien jaar te buiten. Of de informatie in het MER voor de verschillende fasen in casu op het juiste detailniveau is uitgewerkt, zal niet meer aan het oordeel van de hoogste bestuursrechter worden onderworpen omdat de vrijstellingen onaantastbaar zijn (zie de uitspraak van de ABRvS van 30 juli 2008, nr. 200802811/1 waarin het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank wegens het ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk werd verklaard). Zie het oordeel van de Rechtbank Groningen over de inhoud van het MER in de uitspraak in beroep met betrekking tot het beroep van (een deel van) de verleende vrijstellingen (Rb. Groningen 11 maart 2008, Awb 07/459, 07/1025 en 07/1027, LJN BC8108). Deze uitspraak was ook reden om de schorsing van het bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Techum' (Vz.ABRvS 30 november 2007, nr. 200706132/2, LJN BB9463) op te heffen

(Vz.ABRvS 7 mei 2008, nr. 20076132/3, LJN BD1463).

In de m.e.r.-praktijk is het bij elk ruimtelijk besluit de vraag of de milieu-informatie op het juiste detailniveau is beschreven. Ook geldt als uitgangspunt dat moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het projectbesluit of bestemmingsplan biedt. In dat laatste heeft met name de uitspraak van 28 mei 2008 inzake 'Bangert en Oosterpolder' nuancering gebracht. Dit gecombineerd met de hierboven beschreven nuance die 'Leeuwarden-Zuid II' al bracht, maakt het voor de RO-praktijk thans hanteerbaarder. Toch zal bij (te) globale bestemmingsplannen steeds moeten worden gewaakt voor de (ruime) onderzoeks- en informatieplicht die dit teweegbrengt. In de binnenkort te verschijnen Tweede herziene druk van het Praktijkboek 2008-2009 'Bestemmingsplannen en -procedures' van S.M. van Velsen en F. Arents onder redactie van H.J. de Vries wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed.

Van Velsen

## Natuurbescherming

98

Populatiebeheer ganzen (1) – Noord-Holland

Voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem

4 mei 2007, nr. AWB 07-2111 en 07-2112

(mr. Van de Ven)

Noot Boerema

**Genzen. Schadebestrijding. Populatiebeheer. Ontheffingsgrondslag.**

[Ffw art. 9, 11, 12 en 68 lid 1 aanhef en onder c; Awb art. 8:86 lid 1]

*Het betreft hier een ontheffingverlening voor de bestrijding van ganzenschade. Eiseres (Faunabescherming) betoogt dat de ontheffing in strijd is met artikel 68 Ffw nu verweerder deze ontheffing behalve ten behoeve van het belang van voorkoming van belangrijke landbouwschade, tevens heeft afgegeven in het belang van populatiebeheer. Zij stelt dat populatiebeheer geen zelfstandig belang is op grond waarvan verweerder een ontheffing mag af-*