

Milieueffectrapportage

107

Bestemmingsplan
Perkpolder – Hulst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 juni 2011, nr. 200905914/1/R2, LJN BQ9692
(mr. Wiebenga, mr. Mondt-Schouten, mr. Van der Beek-Gillessen)

Noot Hoevenaars

Noot Van Bommel

Milieueffectrapportage. Plan-m.e.r. Alternatieven. Passende beoordeling en m.e.r. MKBA. Gemengd bestemmingsplan. Wijzigingsbevoegdheid. Cultuurhistorie. MER.

[Awb art. 3:11, 6:22; Wro art. 3.8; Wm art. 7.2 lid 2 en 3, 7.10 lid 1 (oud); NBW 1998 art. 19j lid 4]

Bij besluit van 30 juni 2009 hebben gedeputeerde staten van Zeeland besloten over de goedkeuring van het bestemmingsplan "Perkpolder" van de gemeente Hulst. Het plan voorziet onder meer in het realiseren van 75 hectare buitendijkse natuur, het verleggen van een primaire waterkering, de aanleg van een jachthaven, de bouw van een hotel en een restaurant alsmede de bouw van 450 woningen in het poldergebied. Door opnemng van een wijzigingsbevoegdheid heeft de raad beoogd te voorzien in de mogelijkheid in het plangebied een golfbaan aan te leggen. Tevens voorziet het plan in een aanpassing van de N689, thans omgenummerd in de N60. Voor een deel van de agrarische gronden in het gebied blijft de agrarische bestemming geconserveerd. Met het plan wordt beoogd om de negatieve sociale en economische gevolgen als gevolg van het vervallen van de veerdienst Perkpolder-Kruiningen in 2003 tegen te gaan.

Appellanten stellen dat het rapport "Kengetallen MKBA Schetsontwerp Perkpolder" ten onrechte niet met het ontwerpplan ter inzage is gelegd. De Afdeling overweegt als volgt. Aangezien de MKBA (Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse) betrokken is bij de totstandkoming van het ontwerp van het plan, dient dit stuk te worden aangemerkt als een op de zaak betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig was voor de beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. In de plantoelichting en het MER is slechts

volstaan met een korte samenvatting van de conclusie van dit stuk. Hiermee is aan de verplichting tot terinzagelegging niet voldaan, aangezien belanghebbenden in staat moeten worden gesteld zichzelf een oordeel te vormen over de informatie in het stuk. Voorts is het op aanvraag verstrekken van het stuk niet voldoende. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Appellanten hadden de MKBA gedurende de terinzagelgging van het plan kunnen opvragen en kunnen betrekken bij hun zienswijze. Voor zover appellanten zich op het standpunt stellen dat zij het stuk hebben opgevraagd door middel van een verzoek op grond van de Wob maar dit niet hebben gekregen, overweegt de Afdeling dat dit verzoek was gericht op het verstrekken van gegevens ten aanzien van de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Het verzoek kan niet mede worden geacht te zijn gericht op de MKBA, dat daarop geen betrekking heeft. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden dan appellanten hebben afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze omdat de MKBA niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen, aangezien de MKBA in de toelichting op het ontwerpplan is vermeld. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat belanghebbenden niet zijn benadeeld doordat de MKBA niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen.

Appellanten betogen tevens, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2008 in zaak nr. 200608226/1, dat het plan als een zogenoemd gemengd bestemmingsplan valt te karakteriseren, zodat in dit geval ten onrechte voor de golfbaan en het verleggen van de dijk geen m.e.r. voor besluiten is gemaakt. De Afdeling overweegt als volgt. Dat in het voorliggende plan wordt voorzien in verschillende m.e.r.-plichtige activiteiten betekent niet dat het plan als een gemengd bestemmingsplan kan worden aangemerkt. In voornoemde uitspraak ging het om één activiteit – de bouw van woningen – waarbij het desbetreffende bestemmingsplan gedeeltelijk plandelen met een eindbestemming bevatte waarvoor een m.e.r. voor besluiten noodzakelijk was, en voorts gedeeltelijk plandelen die nog moesten worden uitgewerkt waarvoor een m.e.r. voor plannen diende te worden gemaakt. De door appellanten genoemde activiteiten betreffen echter alle activiteiten waarvoor een m.e.r. voor plannen noodzakelijk is.

Voorts stellen appellanten dat in het gemaakte MER onvoldoende alternatieven zijn onderzocht, zoals andere locaties voor (recreatieve) woningbouw en de mogelijkheid van aanpassing van de bestaande haven. De Afdeling overweegt als volgt.

Het antwoord op de vraag welke alternatieven in een m.e.r. voor plannen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In het MER zijn vier alternatieven voor de inrichting van het plangebied beschreven. Uit het toetsingsadvies over het MER blijkt dat de commissie van oordeel is dat de essentiële informatie in het MER aanwezig is. De Afdeling overweegt dat de door appellanten voorgestelde alternatieven niet in het kader van de inspraak op het MER door hen naar voren zijn gebracht, maar pas ten tijde van de terinzagelijking van het ontwerpplan in 2008. Alternatieven dienen in beginsel aan de orde te komen in het kader van het MER. Daarna geldt dat slechts indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het plan, de raad het voorgedragen alternatief alsnog bij zijn besluitvorming dient te betrekken en hiernaar nader onderzoek dient te verrichten. Hiervan is in dit geval geen sprake. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat een forse ruimtelijke ingreep noodzakelijk is om de sociaal-economische achteruitgang van het gebied te stoppen en dat het realiseren van één integrale gebiedsontwikkeling essentieel is voor de haalbaarheid van het project. Het college heeft met deze redenering van de raad mogen instemmen.

Verder stellen appellanten dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met de definitieve versie van de passende beoordeling, die van een latere datum is. Het MER dateert van 29 oktober 2007 en de passende beoordeling van 10 december 2007. De Afdeling overweegt als volgt. Weliswaar dient de passende beoordeling van een plan als het onderhavige ingevolge artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 deel uit te maken van de ter zake van het plan voorgescreven milieueffectrapportage, maar deze rechtsregel staat er in dit geval niet aan in de weg dat de definitieve versie van de passende beoordeling van een latere datum is dan het MER. Uit het MER volgt dat de totstandkoming van de passende beoordeling gelijk op heeft gelopen met die van het MER. Op verschillende plaatsen in het MER is verwezen naar de passende beoordeling. De Afdeling acht van belang dat niet aannemelijk is gemaakt dat de passende beoordeling in het MER en de definitieve versie van de passende beoordeling niet met elkaar overeenstemmen.

Appellanten betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met de archeologische waarden in het plangebied. De Afdeling overweegt als volgt. Uit de plantoelichting volgt dat volgens de Archeologische Monumentenkaart in het plangebied geen terreinen van enige vastgestelde archeologische

waarden aanwezig zijn en dat de trefkans op archeologische waarden, gelet op de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden, "laag" of "zeer laag" is. In de plantoelichting staat voorts dat in het Nationaal Archeologisch Informatiesysteem ARCHIS is vermeld dat in de Noordhofpolder in het plangebied drie vindplaatsen staan vermeld, waar resten zijn aangetroffen van bewoning uit de late Middeleeuwen tot de nieuwe tijd. Blijkens de plantoelichting noodzakelijk de ARCHIS-vindplaatsen tot nader onderzoek. Ter zitting is onweersproken door de raad gesteld dat twee van de drie ARCHIS-vindplaatsen zich na de gewijzigde vaststelling van de plangrens niet langer in het plangebied bevinden. Uit het MER kan worden afgeleid dat de derde ARCHIS-vindplaats een bakstenen fundering van ongeveer 12 bij 40 meter betreft en dat deze net onder de bouwvoor ligt. Blijkens figuur 4.16 in het MER in samenhang gezien met de plankaart ligt deze ten zuiden van de Kalverdijk, ter plaatse van gronden waaraan de bestemming "Agrarisch" is toegekend. In het deskundigenbericht staat dat de agrarische bestemming voorziet in een voortzetting van het huidige agrarische gebruik van de gronden en dat de toegekende bestemming derhalve geen aantasting van de archeologische waarden behelst. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit onjuist is. Op de plankaart rust op de desbetreffende voor "Agrarisch" aangewezen gronden voorts de aanduiding "gebied met wijzigingsbevoegdheid golfbaan", teneinde de aanleg van een golfbaan mogelijk te maken. De Afdeling overweegt dat indien een wijzigingsbevoegdheid een bestemming mogelijk maakt die archeologische waarden raakt, aan het plan voldoende onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de nieuwe bestemming op die waarden ten grondslag dient te liggen. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het plan kan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop die wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven worden beschouwd indien voldaan wordt aan de bij het plan gestelde wijzigingsvoorwaarden. De Afdeling acht het niet uitgesloten dat ten behoeve van de aanleg van de mogelijk te maken golfbaan graafwerkzaamheden noodzakelijk zullen zijn. Dit klemt, nu in de wijzigingsbevoegdheid geen beschermingsregime, bijvoorbeeld in de vorm van een aanlegvergunningstelsel, is opgenomen. Evenmin is anderszins in de wijzigingsbevoegdheid voorzien in de bescherming van de aanwezige archeologische waarde. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de bescherming van de betreffende ARCHIS-vindplaats onvoldoende in de wijzigingsbepaling is gewaarborgd.

De Afdeling acht de beroepen inzake m.e.r. ongegrond. Het beroep over archeologie is gegrond. De uitspraak van de Afdeling treedt in de plaats van het goedkeuringsbesluit van GS en onthoudt goedkeuring aan het planonderdeel met de wijzigingsbevoegdheid die de golfbaan mogelijk maakt.

Uitspraak in het geding tussen

1. [appellant sub 1], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst, en anderen,
 2. [appellant sub 2], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 3. [appellant sub 3], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 4. [appellant sub 4], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 5. [appellant sub 5], wonend te Kloosterzande, gemeente Hulst,
 6. [appellant sub 6], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 7. [appellant sub 7], wonend te Ossensisse, gemeente Hulst,
 8. [appellant sub 8], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 9. [appellant sub 9], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 10. [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 10]), wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
 11. [appellant sub 11 A] en [appellant sub 11 B], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst, handelend onder de naam Camping Perkpolder (hierna in enkelvoud: [appellant sub 11]),
 12. de vereniging *Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie*, afdeling Hulst (hierna: ZLTO Hulst), gevestigd te Hulst,
 13. [appellante sub 13], wonend te Walsoorden, gemeente Hulst,
- en
het college van gedeputeerde staten van Zeeland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2009, kenmerk 090237743/99/12, heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Hulst bij besluit van 20 november 2008 vastgestelde bestemmingsplan "Perkpolder". Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 10 augustus 2009, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht

ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 6] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 7] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 8] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 9] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 10] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, [appellant sub 11] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 13 augustus 2009, ZLTO Hulst bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 1 september 2009, en [appellante sub 13] bij brief, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 2 september 2009, beroep ingesteld. [appellant sub 1] en anderen hebben de gronden van hun beroep aangevuld bij brief van 25 augustus 2009. [appellant sub 11] heeft de gronden van zijn beroep aangevuld bij brief van 24 september 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft het college van burgemeester en wethouders namens de raad een schriftelijke uiteenzetting gegeven. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 11], [appellante sub 13], het college en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad heeft drie rapporten inzake de financiële uitvoerbaarheid van het plan ingezonden. Daarbij heeft hij voor deze stukken verzocht om geheimhouding, als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bij beslissing van 10 januari 2011 heeft een enkelvoudige kamer van de Afdeling het verzoek om geheimhouding ingewilligd. De betrokken partijen is gevraagd om toestemming om mede op grondslag

van de geheim te houden informatie in de rapporten uitspraak te doen. Deze toestemming is verkregen.

[appellant sub 1] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 februari 2011 (...; red.).

2. Overwegingen

Toetsingskader

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 Awb, 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 het 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.

Het plan

2.2. Het plan voorziet onder meer in het realiseren van 75 hectare buitendijkse natuur, het verleggen van een primaire waterkering, de aanleg van een jachthaven, de bouw van een hotel en een restaurant alsmede de bouw van 450 woningen in het poldergebied dat grotendeels ten noorden van de kernen Kloosterzande en Walsoorden ligt. Door opneming van een wijzigingsbevoegdheid in het plan heeft de raad beoogd te voorzien in de mogelijkheid in het plangebied een golfbaan aan te leggen. Tevens voorziet het plan in een aanpassing van de N689, thans omgenummerd in de N60, gelegen tussen Kloosterzande en Kuitaart. Voor een deel van de agrarische gronden in het gebied blijft de agrarische bestemming geconserveerd. Met het plan wordt beoogd om de negatieve sociale en economische gevolgen als gevolg van het vervallen van de veerdienst Perkpolder-Kruinigen in 2003 tegen te gaan.

Formele bezwaren

2.4. [appellant sub 1] en anderen betogen dat niet alle in de plantoelichting genoemde informatie met betrekking tot de financiële onderbouwing van het plan bij het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen, hetgeen zij in strijd met artikel 3:11 van de Awb achten. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant

sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] voeren aan dat de desbetreffende informatie ten onrechte vertrouwelijk is geacht en niet beschikbaar is gesteld. [appellant sub 1] en anderen stellen dat het rapport "Kengetallen MKBA Schetsontwerp Perkpolder" van het Landbouw Economisch Instituut en Chartago Consultancy van juni 2006 (hierna: de MKBA) ten onrechte niet met het ontwerpplan ter inzage is gelegd.

2.4.1. Het college stelt zich in navolging van de raad op het standpunt dat de exploitatiegegevens niet openbaar behoeften te worden gemaakt vanwege het vertrouwelijke karakter van deze gegevens. Het college voert aan dat de uitkomsten van de MKBA uitvoerig en inzichtelijk zijn weergegeven in het milieueffectrapport "MER Perkpolder" van Grontmij Nederland B.V. van 29 oktober 2007 (hierna: MER) en in de plantoelichting.

2.4.2. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de WRO, voor zover hier van belang, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een bestemmingsplan. In deze afdeling is in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb bepaald dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage legt, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. Blijkens de wetsgeschiedenis is artikel 3:11 van de Awb te zien als een uitwerking van de actieve openbaarmakingsplicht, hetgeen ziet op het uit eigen beweging verstrekken van informatie door een bestuursorgaan. Doel van de terinzagelegging is dat betrokkenen kennis kunnen nemen van het (ontwerp van het) plan, zodat zij kunnen bezien of zij daartegen willen opkomen.

Ingevolge het tweede lid is artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob, voor zover hier van belang, blijft het verstrekken van informatie eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

b. de economische of financiële belangen van publiekrechtelijke lichamen;

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden.

Ingevolge artikel 12 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985) in samenhang gelezen met artikel 9 van het Bro 1985 beho-

ren de uitkomsten van het onderzoek naar de financiële uitvoerbaarheid van het plan in de plan-toelichting te worden opgenomen.

2.4.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de genoemde exploitatiegegevens niet tezamen met het ontwerpplan ter inzage hebben gelegen. Onder bepaalde omstandigheden is het aanvaardbaar dat vertrouwelijke bedrijfsgegevens - die van belang zijn in het kader van de vraag of het bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is - niet tezamen met het ontwerp van het plan ter inzage worden gelegd. In dat geval moet echter wel inzicht worden gegeven in de uitkomsten van het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en de elementen die in dat onderzoek zijn betrokken. De Afdeling overweegt dat in overeenstemming met de artikelen 9, tweede lid, en 12, tweede lid, onder a, van het Bro 1985 in de plantoelichting de uitkomsten van het exploitatieonderzoek beknopt zijn weergegeven. Het exploitatieonderzoek zelf is echter met toepassing van artikel 3:11, tweede lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 10, tweede lid, van de Wob, gelet op de belangen van de gemeente bij het voorkomen van onevenredige benadeling in de onderhandelingspositie, niet met het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage gelegd. De exploitatiegegevens zoals deze luiden ten tijde van de terinzagelegging dienen als voorloper te worden beschouwd van het rapport "Gebiedsontwikkeling Perkpolder, Financiële Haalbaarheid" van 28 november 2008 van Werkgroep plan-economie Perkpolder, waar de Afdeling, na toestemming van de partijen, kennis van heeft genomen. Gezien de inhoud van dit rapport wordt het niet ter inzage leggen van de exploitatiegegevens, gelet op artikel 10, tweede lid, van de Wob, gerechtvaardigd geacht.

2.4.4. Tussen partijen is voorts niet in geschil dat de MKBA niet tezamen met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen. In de plantoelichting en in het MER zijn de conclusies van de MKBA wat betreft de economische effecten van het plan beschreven. Hierin is vermeld dat uit de MKBA volgt dat de doelstellingen van het plan, namelijk het geven van een nieuwe economische impuls aan het gebied, het verhogen van de leefbaarheid van het gebied en het uitvoeren van het natuurcompensatieproject ten gevolge van de verdieping van de Westerschelde, worden behaald. Aangezien de MKBA betrokken is bij de totstandkoming van het ontwerp van het plan, dient dit stuk naar het oordeel van de Afdeling te worden aangemerkt

als een op de zaak betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig was voor de beoordeling van het ontwerp, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb.

In tegenstelling tot hetgeen het college betoogt, kan niet worden geoordeeld dat de uitkomsten van de MKBA uitvoerig en inzichtelijk in de plantoelichting en in het MER zijn weergegeven, nu in de plantoelichting en het MER slechts is volstaan met een korte samenvatting van de conclusie van dit stuk. Hiermee is aan de verplichting tot terinzagelegging niet voldaan, aangezien belanghebbenden in staat moeten worden gesteld zichzelf een oordeel te vormen over de informatie die in het stuk is vervat. Voorts is het op aanvraag kunnen verstrekken van het stuk niet voldoende. Gelet hierop is niet aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan de in 2.4.2. genoemde wettelijke voorschriften.

2.4.4.1. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. [appellant sub 1] en anderen hadden de MKBA gedurende de terinzagelegging van het plan kunnen opvragen en kunnen verkrijgen, opdat zij deze konden betrekken bij hun zienswijze. Voor zover [appellant sub 1] en anderen zich op het standpunt stellen dat zij het stuk hebben opgevraagd door middel van een verzoek op grond van de Wob maar dit niet hebben gekregen, overweegt de Afdeling dat dit verzoek was gericht op het verstrekken van gegevens ten aanzien van de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Het verzoek kan niet mede worden geacht te zijn gericht op de MKBA, dat daarop geen betrekking heeft.

Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden dan [appellant sub 1] en anderen hebben afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze omdat de MKBA niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen. Aangezien de MKBA in de toelichting op het ontwerpplan is vermeld, mag worden aangenomen dat eventuele andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin zou zijn gewezen op het niet ter inzage liggen van de MKBA, dan wel dat zij, na desgevraagd inzage gekregen te hebben in de MKBA, na kennisneming daarvan een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat belanghebbenden niet zijn benadeeld doordat

de MKBA niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen. Het betoog kan derhalve niet leiden tot het beoogde doel.

2.5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het college ten onrechte heeft besloten dat toekomstige wijzigingsplannen geen goedkeuring meer behoeven. Zij stellen, onder verwijzing naar artikel 11, zevende lid, van de WRO, dat tegen de wijzigingsbevoegdheden in het plan wel zienswijzen zijn ingediend.

2.5.1. Ingevolge artikel 9.1.5, tweede lid, van de Invoeringswet wet ruimtelijke ordening, voor zover hier van belang, blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet (1 juli 2008) van toepassing ten aanzien van een wijzigingsplan, waarvan het ontwerp binnen een jaar na dat tijdstip ter inzage is gelegd. Uit deze bepaling volgt dat op een wijzigingsplan dat is gebaseerd op een bevoegdheid die is opgenomen in een bestemmingsplan dat tot stand is gekomen onder vigeur van de WRO en dat na 1 juli 2009 in ontwerp ter inzage is gelegd, de procedure van afdeling 3.2a van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is. Aangezien de procedure in de Wro niet voorziet in een goedkeuringsvereiste, behoeft een wijzigingsplan dat op het in geding zijnde plan is gebaseerd, niet langer ter goedkeuring aan het college te worden aangeboden. Gelet op het vorenstaande hebben [appellant sub 1] en anderen geen belang bij een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond.

2.6. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] betogen dat de raad in strijd met artikel 28, zesde lid, van de WRO heeft gehandeld door het plan niet binnen twee weken na de goedkering ervan door het college ter inzage te leggen.

2.6.1. De Afdeling overweegt dat deze beroepsgrond betrekking heeft op een onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet kan aantasten. Deze onregelmatigheid kan geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Milieueffectrapportage

2.7. [appellant sub 1] en anderen betogen onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2008 in zaak nr. 200608226/1 dat het plan als een zogenoemd gemengd bestemmingsplan

valt te karakteriseren, zodat in dit geval ten onrechte voor de golfbaan en het verleggen van de dijk geen m.e.r. voor besluiten is gemaakt.

2.7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het voorliggende plan niet vergelijkbaar is met het in de uitspraak van 28 mei 2008 genoemde plan, omdat het voorliggende plan niet bestaat uit plandelen die zijn vastgesteld als eindbestemming en uit plandelen die nog moeten worden uitgewerkt.

2.7.2. In de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994) wordt onderscheid gemaakt tussen een m.e.r. voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wm in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. 1994 moet een m.e.r. voor plannen worden uitgevoerd voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. 1994 en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge artikel 7.2, derde lid, van de Wm in samenhang met artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. 1994 moet een 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 m.e.r. 1994.

Ingevolge onderdeel C, categorie 10.2, van de bijlage moet een m.e.r. worden uitgevoerd voor de aanleg van een golfbaan, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een golfbaan die, voor zover hier van belang, een oppervlakte van 50 hectare of meer beslaat. In onderdeel C was in kolom 3, zoals deze luidde ten tijde van het bestreden besluit, bij deze activiteit onder meer het plan, als bedoeld in artikel 10 en 11, eerste lid, van de WRO aangewezen. In kolom 4 was onder meer aangewezen 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 inrichting voorziet.

Ingevolge onderdeel C, categorie 12.1, van de bijlage moet een m.e.r. worden uitgevoerd voor de aanleg van een primaire waterkering. In onderdeel C was in kolom 3, zoals deze luidde ten tijde van het bestreden besluit, bij deze activiteit onder

meer het plan, als bedoeld in artikel 10 en 11, eerste lid, van de WRO en het plan bedoeld in artikel 3 en 7 van de Wet op de waterhuishouding aangewezen. In kolom 4 was aangewezen de goedkeuring van gedeputeerde staten van het plan, bedoeld in artikel 7b, tweede lid, van de Wet op de waterkering.

Ingevolge onderdeel C, categorie 12.2, van de bijlage, voor zover hier van belang, moet een m.e.r. worden uitgevoerd voor de wijziging of uitbreiding van een zee- of deltadijk van 5 kilometer of meer, of voor een wijziging van het dwarsprofiel van een zee- of deltadijk van 250 m² of meer. In onderdeel C was in kolom 3, zoals deze luidde ten tijde van het bestreden besluit, bij deze activiteit onder meer het plan, als bedoeld in artikel 10 en 11, eerste lid, van de WRO en het plan, bedoeld in artikel 3 en 7 van de Wet op de waterhuishouding aangewezen. In kolom 4 was aangewezen de goedkeuring van gedeputeerde staten van het plan, bedoeld in artikel 7b, tweede lid, van de Wet op de waterkering.

2.7.3. Uit de hiervoor weergegeven bepalingen volgt dat voor de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een golfbaan en in de aanleg van een primaire waterkering en de wijziging of uitbreiding van een zee- of deltadijk een m.e.r. voor plannen moet worden uitgevoerd voor zover dat bestemmingsplan een kader vormt voor een besluit dat is aangewezen in kolom 4. Met betrekking tot de golfbaan vormt het voorliggende plan in dit geval het kader voor het nog vast te stellen wijzigingsplan dat in kolom 4 is aangewezen als besluit waarvoor een m.e.r. voor besluiten moet worden uitgevoerd. Met betrekking tot de primaire waterkering en de zee- of deltadijk vormt het voorliggende plan in dit geval het kader voor het besluit omtrent goedkeuring door het college van het plan, bedoeld in artikel 7b, tweede lid, van de Wet op de waterkering dat in kolom 4 is aangewezen als besluit waarvoor een m.e.r. voor besluiten moet worden uitgevoerd.

In tegenstelling tot hetgeen [appellant sub 1] en anderen betogen, kan het voorliggende plan niet worden aangemerkt als een zogenoemd gemengd bestemmingsplan als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2008. Dat in het voorliggende plan wordt voorzien in verschillende m.e.r.-plichtige activiteiten betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat het plan als een dergelijk gemengd bestemmingsplan kan worden aangemerkt. In voornoemde uitspraak ging het om één

activiteit - de bouw van woningen - waarbij het desbetreffende bestemmingsplan gedeeltelijk plandelen met een eindbestemming bevatte waarvoor een m.e.r. voor besluiten noodzakelijk was, en voorts gedeeltelijk plandelen die nog moesten worden uitgewerkt waarvoor een m.e.r. voor plannen diende te worden gemaakt. De door [appellant sub 1] en anderen genoemde activiteiten betreffen echter alle activiteiten waarvoor een m.e.r. voor plannen noodzakelijk is.

Gelet op het voorgaande mocht worden volstaan met het uitvoeren van een m.e.r. voor plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wm. Dit betoog faalt.

2.8. Voorts stellen [appellant sub 1] en anderen dat in het gemaakte MER onvoldoende alternatieven zijn onderzocht. In dit verband voeren zij aan dat andere locaties voor (recreatieve) woningbouw en de mogelijkheid van aanpassing van de bestaande haven van Walsoorden hadden moeten worden onderzocht.

2.8.1. Het college stelt zich op het standpunt dat in het MER voldoende alternatieven zijn beschreven. Gelet op de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling, acht het college het onderzoeken van andere locaties voor (recreatieve) woningbouw en aanpassing van de bestaande haven van Walsoorden, niet relevant in het kader van het voorliggende plan.

2.8.2. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder b, sub 1, van de Wm, zoals deze gold ten tijde van belang, bevat een milieueffectrapport tenminste, indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een plan, een beschrijving van de voorgenomen activiteit, 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.

Het antwoord op de vraag welke alternatieven in een m.e.r. voor plannen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In het MER zijn vier alternatieven voor de inrichting van het plangebied beschreven: het nulalternatief, het Schetsontwerpalternatief, het Meest Milieuvriendelijk Alternatief en het Voorkeursalternatief. Volgens het deskundigenbericht zijn het Meest Milieuvriendelijk Alternatief en het Voorkeursalternatief varianten van het Schetsontwerpalternatief. Het Voorkeursalternatief is gekozen als uitgangspunt voor de verdere ruimtelijke ontwikke-

ling. Uit het toetsingsadvies over het MER van de commissie voor de milieueffectrapportage van 15 februari 2008 blijkt dat de commissie van oordeel is dat de essentiële informatie in het MER aanwezig is.

2.8.3. De Afdeling overweegt dat de door [appellant sub 1] en anderen voorgestelde alternatieven niet in het kader van de inspraak op het MER door hen naar voren zijn gebracht, maar pas ten tijde van de terinzagelijking van het ontwerpplan in 2008. In dat stadium van de procedure hoefde het bestaan van alternatieven in beginsel niet meer bij de vaststelling van het plan betrokken te worden. Alternatieven dienen in beginsel aan de orde te komen in het kader van het MER. Daarna geldt dat slechts indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het plan, de raad het voorgedragen alternatief alsnog bij zijn besluitvorming dient te betrekken en hiernaar nader onderzoek dient te verrichten. Hiervan is in dit geval geen sprake. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat een forse ruimtelijke ingreep noodzakelijk is om de sociaal-economische achteruitgang van het gebied te stoppen en dat het realiseren van één integrale gebiedsontwikkeling essentieel is voor de haalbaarheid van het project. Het college heeft met deze redenering van de raad mogen instemmen.

2.9. Verder stellen [appellant sub 1] en anderen dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met de definitieve versie van de passende beoordeling, die van een latere datum is.

2.9.1. Het college stelt dat de passende beoordeling in samenhang met de effectbeschrijving in het MER tot stand is gekomen. Volgens het college is bij de totstandkoming van het plan op juiste wijze rekening gehouden met de passende beoordeling.

2.9.2. Het MER dateert van 29 oktober 2007 en de passende beoordeling van 10 december 2007. Weliswaar dient de passende beoordeling van een plan als het onderhavige ingevolge artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) deel uit te maken van de terzake van het plan voorgeschreven milieueffectrapportage, maar deze rechtsregel staat er in dit geval niet aan in de weg dat de definitieve versie van de passende beoordeling van een latere datum is dan het MER. Uit het MER volgt dat de totstandkoming van de passende beoordeling gelijk op heeft gelopen met die van het MER. Op verschillende plaatsen in het MER is verwezen naar de passende beoordeling. De Afdeling acht van belang dat niet

aannemelijk is gemaakt dat de passende beoordeling in het MER en de definitieve versie van de passende beoordeling niet met elkaar overeenstemmen. In het door [appellant sub 1] en anderen aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in het MER onvoldoende rekening is gehouden met de passende beoordeling.

Archeologische waarden

2.23. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met de archeologische waarden in het plangebied. Ten onrechte had de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (thans: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, hierna: het RACM) ten tijde van het nemen van het goedkeuringsbesluit zijn aanvullende archeologische onderzoek ten aanzien van zeldzame grafheuvels nog niet afgerond, zo voeren zij aan.

2.23.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de raad bij de vaststelling van het plan voldoende rekening heeft gehouden met de mogelijke archeologische waarden in het gebied. Volgens het college had het nadere onderzoek door het RACM grotendeels betrekking op gronden die buiten het plangebied liggen.

2.23.2. Uit de plantoelichting volgt dat volgens de Archeologische Monumentenkaart in het plangebied geen terreinen van enige vastgestelde archeologische waarden aanwezig zijn en dat de trefkans op archeologische waarden, gelet op de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden, "laag" of "zeer laag" is. In de plantoelichting staat voorts dat in het Nationaal Archeologisch Informatiesysteem ARCHIS is vermeld dat in de Noordhofpolder in het plangebied drie vindplaatsen staan vermeld, waar resten zijn aangetroffen van bewoning uit de late Middeleeuwen tot de nieuwe tijd. Blijkens de plantoelichting noodzaken de ARCHIS-vindplaatsen tot nader onderzoek.

Ter zitting is onweersproken door de raad gesteld dat twee van de drie ARCHIS-vindplaatsen zich na de gewijzigde vaststelling van de plangrens niet langer in het plangebied bevinden. Gelet op het aangevoerde mocht het college zich daarom op het standpunt stellen dat deze twee vindplaatsen niet van belang waren bij de goedkeuring van het plan.

Uit het MER kan worden afgeleid dat de derde ARCHIS-vindplaats een bakstenen fundering van ongeveer 12 bij 40 meter betreft en dat deze net onder de bouwvoor ligt. Blijkens figuur 4.16 in het MER in samenhang bezien met de plankaart ligt deze ten zuiden van de Kalverdijk, ter plaatse van gronden waaraan de bestemming "Agrarisch" is toegekend. In het deskundigenbericht staat dat de agrarische bestemming voorziet in een voortzetting van het huidige agrarische gebruik van de gronden en dat de toegekende bestemming derhalve geen aantasting van de archeologische waarden behelst. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit onjuist is.

Op de plankaart rust op de desbetreffende voor "Agrarisch" aangewezen gronden voorts de aanduiding "gebied met wijzigingsbevoegdheid golfbaan". Ingevolge artikel 22.3 van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, mag de ter plaatse geldende bestemming "Agrarisch" worden gewijzigd in onder meer de bestemming "Recreatie-Dagrecreatie", om daarmee de aanleg van een golfbaan mogelijk te maken. De Afdeling overweegt dat indien een wijzigingsbevoegdheid een bestemming mogelijk maakt die archeologische waarden raakt, aan het plan voldoende onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de nieuwe bestemming op die waarden ten grondslag dient te liggen. Zoals de Afdeling immers eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 december 2006 in zaak nr. 200508487/1) kan met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het plan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop die wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven worden beschouwd indien voldaan wordt aan de bij het plan gestelde wijzigingsvoorwaarden. De Afdeling acht het niet uitgesloten dat ten behoeve van de aanleg van de mogelijk te maken golfbaan graafwerkzaamheden noodzakelijk zullen zijn. Dit klemt, nu in de wijzigingsbevoegdheid geen beschermingsregime, bijvoorbeeld in de vorm van een aanlegvergunningstelsel, is opgenomen, hetgeen de raad ter zitting ook heeft erkend. Evenmin is anderszins in de wijzigingsbevoegdheid voorzien in de bescherming van de aldaar aanwezige archeologische waarde. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de bescherming van de betreffende ARCHIS-vindplaats onvoldoende in de wijzigingsbepaling is gewaarborgd. Het betoog slaagt.

2.23.3. De conclusie is dat hetgeen [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het planonderdeel met de aanduiding "gebied met wijzigingsbevoegdheid golfbaan" voor de gronden gelegen ten zuiden van de Kalverdijk, is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Door het planonderdeel niettemin goed te keuren heeft het college gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Awb in samenhang met artikel 10:27 van deze wet. De beroepen zijn in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet daarbij aanleiding om zelfvoorzienend goedkeuring aan dit planonderdeel te onthouden.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 6] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B], en [appellant sub 11 A] en [appellant sub 11 B], handelend onder de naam Camping Perkpolder, gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 30 juni 2009, kenmerk 090237743/99/12, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan de aanduiding "gebied met wijzigingsbevoegdheid golfbaan" voor de gronden gelegen ten zuiden van de Kalverdijk;

IV. onthoudt goedkeuring aan het onder III. genoemde planonderdeel;

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, de vereniging Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, afdeling Hulst, en [appellante sub 13] geheel, en de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10 A] en

[appellant sub 10 B], en [appellant sub 11 A] en [appellant sub 11 B], handelend onder de naam Camping Perkpolder, voor het overige ongegrond;

NOOT

In deze uitspraak komt een viertal formele m.e.r.-onderwerpen aan de orde: de opname van MKBA en de Passende beoordeling in het MER, de noodzaak om nog een MER voor vervolgbesluiten op te stellen en het moment van de inbreng van alternatieven door insprekers.

Er is geen rechtsregel die ertoe verplicht een eventueel MKBA op te nemen in het MER. Vanwege de wisselwerking tussen beide instrumenten kan het handig zijn om beide instrumenten gelijk op te laten lopen. Zo geeft de MKBA informatie over het economische doelbereik van alternatieven en is dit document daarmee van belang voor de selectie van alternatieven die in een volgende fase onderzocht zullen worden. Aan de andere kant geeft het MER milieu-informatie die in een MKBA wordt betrokken. Ook wordt in het MER onderzocht welke mitigerende en compenserende maatregelen noodzakelijk zijn. Deze maatregelen moeten in de MKBA worden meegenomen om het totale welvaartseffect van een project te kunnen berekenen. Kortom, om een goed overzicht te krijgen van zowel de milieu- als de welvaartseffecten van alternatieven, is het handig om het instrument m.e.r. en het instrument MKBA goed op elkaar af te stemmen. Dit voorkomt dat uiteindelijk appels en peren met elkaar worden vergeleken. Dat daarmee gelijk de MKBA ter inzage is gelegd is mooi meegenomen. Daar liep het in deze zaak immers (bijna) mis. Door uitsluitend een korte samenvatting van de conclusie van de MKBA (via het MER) ter inzage te leggen, kon het publiek zich geen eigen oordeel vormen over de inhoud van de MKBA, terwijl deze denklijk overwegingen voor de besluitvorming bevatte. Omdat in de plantoelichting en het MER melding van de MKBA werd gemaakt, neemt de Afdeling aan dat belanghebbenden zich zouden hebben geroerd als zij het niet eens waren met de MKBA. Nu dat niet is gebeurd, concludeert de Afdeling naar mijn idee erg gemakkelijk dat het gebrek gepasseerd kan worden, omdat niemand

lijkt te zijn benadeeld. Uit de uitspraak blijkt immers niet of is onderzocht of er bijvoorbeeld nog andere potentiële belanghebbenden zijn.

Er is wel een rechtsregel die aangeeft dat een Passende beoordeling in het plan-MER moet worden opgenomen, namelijk artikel 19j, vierde lid, Nbw 1998. Sinds 1 juli 2010 staat deze verplichting niet langer ook in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (artikel 7.2a, tweede lid(oud)) dat over m.e.r. gaat, maar uitsluitend in de Nbw 1998. Voor een MER voor besluiten geldt (en gold) dat de Passende beoordeling mag worden opgenomen in het MER, maar daarvoor bestaat geen verplichting (artikel 19f, tweede lid Nbw). Overigens wordt nog door het ministerie van I&M geëvalueerd of het de voorkeur verdient ook bij een MER voor besluiten een verplichting te introduceren (zie Kamerstukken 2009/2010, 31 755, nr. J). Daarnaast heeft de toenmalige minister van LNV in een brief van 22 juni 2010, met kenmerk 78386, aan de colleges van gedeputeerde staten (met afschrift aan de VNG) gevraagd om initiatiefnemers actief te wijzen op de voordelen van een mogelijke koppeling van de project-m.e.r.-procedure en de Passende beoordeling). Voordeel hiervan is natuurlijk dat alle milieu-informatie in ruime zin (dus inclusief natuurinformatie) in één document wordt verzameld. Bijkomend voordeel is dat wanneer de Commissie m.e.r. adviseert over het MER (en dat zal zo zijn in combinatie met een passende beoordeling, ook als het een vergunning betreft die normaalgesproken de beperkte m.e.r.-procedure zou doorlopen, maar op grond van artikel 7.26a Wm de uitgebreide procedure), het advies zich ook zal uitstrekken over de natuurinformatie. In dit geval was de Passende beoordeling wel opgenomen, maar bleek deze pas later definitief te zijn vastgesteld. Naar mijn idee legt de Afdeling terecht de bewijslast bij de appellant. Deze had aannemelijk moeten maken dat de Passende beoordeling in het MER dusdanig verschilt van de definitieve versie dat niet van de informatie van de 'conceptversie' had mogen worden uitgegaan. Hiermee wordt bevestigd dat het in het MER uiteindelijk gaat om de inhoud. Het maakt niet uit of de informatie in het MER qua layout of redactie in een ander document anders wordt vastgesteld.

Het derde punt in deze uitspraak betreft de vraag of sprake is van een zogenoemd 'gemengd bestemmingsplan' zoals dat aan de orde was in de

uitspraak over 'Bangert en Oosterpolder' (ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1, «JM» 2008/79). In een dergelijk bestemmingsplan is zowel sprake van eindbestemmingen als van nog uit te werken bestemmingen. Een MER voor een gemengd bestemmingsplan is een zogenaamd gecombineerd plan/project-MER. Een dergelijk MER stelt zwaardere eisen aan het detailniveau van de informatie dan wanneer uitsluitend sprake is van een plan-MER. Terecht acht de Afdeling de genoemde uitspraak niet van toepassing. Anders dan bij 'Bangert en Oosterpolder' waar sprake is van uitsluitend de woningbouwactiviteit, wordt in geval van 'Perkpolder' voorzien in verschillende m.e.r.-plichtige activiteiten waarvoor uitsluitend een plan-MER noodzakelijk is. Uit het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. van 15 februari 2008 (rapportnr. 1524-97, zie www.commissiemer.nl) over dit plan-MER blijkt dat in het voorontwerp ten aanzien van één activiteit, te weten de golfbaan, nog wél sprake was van zowel een eindbestemming als een nog uit te werken bestemming. In dat geval was 'Bangert en Oosterpolder' wél van toepassing. De Commissie m.e.r. vindt dat het MER onvoldoende informatie bevat om ook als project-MER (tot 1 juli 2010 'besluit-MER' genaamd) te dienen en adviseert om voor de gehele golfbaan een wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen. Uit het advies blijkt dat de gemeente Hulst mondeling heeft aangegeven in het definitieve bestemmingsplan hiertoe over te gaan. Nu dit is gebeurd, faalt het beroep van appellant op 'Bangert en Oosterpolder' terecht. De Commissie wees er in haar advies nog op dat voor het wijzigings- of uitwerkingsplan ten behoeve van de aanleg van de golfbaan dan in een later stadium nog een project-MER nodig is. Dit advies lijkt te zijn ingehaald door de tijd. Ondertussen is immers het Besluit m.e.r. gewijzigd (per 1 april 2011). Golfbanen zijn voortaan niet meer m.e.r.-plichtig. Dat betekent dat voor de bedoelde golfbaan geen project-MER meer hoeft te worden opgesteld (zie in dit verband ook het voorlopig oordeel van de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 31 mei 2011, 201101507/2/R2, waarin de rechtsgevolgen van een besluit waar ten onrechte geen MER was gemaakt voor een golfbaan in stand werden gelaten omdat sinds 1 april de m.e.r.-plicht voor golfbanen is komen te vervallen).

Het laatste punt betreft het alternatievenonderzoek. Waar de Afdeling veel inhoudelijke uitspraken over alternatievenonderzoek in m.e.r. doet (zie bijvoorbeeld de uitspraken inzake Westergouwe, «JM» 2011/101 en Bestemmingsplan buitengebied Dinxperlo «JM» 2011/94), gaat ze hier in op een meer procedureel punt: tot welk moment is het bevoegd gezag verplicht om (door belanghebbenden) voorgedragen alternatieven te betrekken bij de besluitvorming? Alternatievenonderzoek vormt de kern van de m.e.r.-procedure. Naar mijn idee concludeert de Afdeling dan ook terecht dat belanghebbenden alternatieven in beginsel op het moment van de inspraak op het MER naar voren dienen te brengen. In het MER worden immers de milieu-effecten van de verschillende alternatieven beschreven, zodat de alternatieven met elkaar kunnen worden vergeleken. Het zou tot veel vertraging in de besluitvorming leiden als op een later moment nog alternatieven worden aangedragen die alsnog moeten worden beoordeeld op milieu-effecten en in de vergelijking moeten worden meegenomen (denk hierbij ook aan de advisering van de Commissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructurele Projecten, beter bekend als de Commissie Elverding ten aanzien van alternatievenafweging in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming). Niettemin kunnen er omstandigheden zijn die op een later moment toch aanleiding geven tot een heropening van het alternatievenonderzoek. Volgens de Afdeling kan daarvan uitsluitend sprake zijn 'indien blijkt van ernstige bezwaren tegen het plan'. Dat lijkt mij niet genoeg. Immers, veel insprekers zullen ernstige bezwaren hebben tegen het plan waarop zij inspreken. Naar mijn idee moet meer nodig zijn voor een heroverweging. Daarbij kan worden gedacht aan nieuwe feiten die ten tijde van de inspraak op het MER nog niet bekend waren. Ook kan blijken dat uit is gegaan van verkeerde berekeningen of andere onjuistheden die maken dat nieuwe of eerder afgevallene alternatieven weer in beeld komen. In casu mochten de voorgedragen alternatieven al afvallen, omdat ze niet in overeenstemming waren met de doelstelling van de gebiedsontwikkeling. Van 'ernstige bezwaren' was dus geen sprake.

Kortom, met deze uitspraak heeft de Afdeling een paar interessante procedurele m.e.r.-punten de revue laten passeren.

Hoevenaars

NOOT

Een interessant onderdeel van de onderhavige uitspraak betreft overwegingen 2.23. e.v. Deze zijn interessant omdat zij onder meer ingaan op aanvaardbaarheid van een wijzigingsbevoegdheid en de omvang van de onderzoeksverplichtingen in geval een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan wordt opgenomen. In deze «JM» zal uitgebreid(er) bij dit aspect worden stilgestaan. Hier wordt dan ook volstaan met het opnemen van het oordeel van de Afdeling dienaangaande. De Afdeling is van oordeel dat indien een wijzigingsbevoegdheid een bestemming mogelijk maakt die archeologische waarden raakt, aan het plan voldoende onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de nieuwe bestemming op die waarden ten grondslag dient te liggen, aangezien met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het plan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop die wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven wordt beschouwd indien voldaan wordt aan de bij het plan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Zie voor een eerdere uitspraak ABRvS 17 november 2010, «JM» 2011/13, m. nt. Van Velsen.

Van Bommel