

155

Bestemmingsplan  
Glastuinbouwgebied  
Tinte – Westvoorne

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

17 oktober 2012, 201105599/1/R2, LJN BY0409

(mr. Van Sloten, mr. Wiebenga, mr.

Mondt-Schouten)

Noot S.M. van Velsen

**Onderzoek. Maximale mogelijkheden. M.e.r. Bestemmingsplan. Biovergistingsinstallatie. Collectieve agrarische voorziening. MER.**

[Besluit m.e.r. 1994 (oud) categorieën C11.2 en D11.3 van de bijlage; Richtlijn 85/337/EEG (oud) Bijlage II, Bijlage III]

*Bij besluit van 5 april 2011 heeft de gemeenteraad van Westvoorne het bestemmingsplan "Glastuinbouwintensiveringsgebied Tinte" vastgesteld. Op grond van het bestemmingsplan is in totaal een uitbreiding van 55 hectare glasareaal toegestaan voor zowel bestaande bedrijven als nieuw te vestigen bedrijven. Met een wijzigingsbevoegdheid kan er per bedrijf meer dan drie hectare glasareaal*

worden toegestaan als er gesaneerd wordt buiten het plangebied. Tegen het plan hebben de Vereniging Verontruste Burgers Voorne (VVBV) en 15 andere appellanten beroep ingesteld. Hieronder wordt uitsluitend de beroepsgrond met betrekking tot m.e.r. behandeld. Appellanten stellen dat niet alle ruimtelijke ontwikkelingen die door het plan mogelijk worden gemaakt, in het MER zijn onderzocht. De oprichting van een biovergistingsinstallatie is niet beoordeeld.

De Afdeling bestuursrecht constateert dat in het plan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor een collectieve agrarische voorziening. Ter zitting is door de gemeenteraad van Westvoorne aangegeven dat een biovergistingsinstallatie ook als collectieve agrarische voorziening aangemerkt kan worden. Aangezien deze valt onder mogelijkheden van de wijzigingsbevoegdheid van het bestemmingsplan, moet er reeds bij de vaststelling van het plan onderzoek in het MER zijn opgenomen over de gevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan. Dat is niet gebeurd, omdat uitsluitend is uitgegaan van het toepassen van aardwarmte, energieclusters, WKK's en CO<sub>2</sub>. Naar de effecten van de biovergistingsinstallatie is in het MER niet voldoende onderzoek gedaan.

De Afdeling verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond. Het besluit wordt gedeeltelijk vernietigd voor wat betreft de wijzigingsbevoegd voor het oprichten van de biovergistingsinstallatie.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], wonend te Tinte, gemeente Westvoorne (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
  2. [appellant sub 2], wonend te Tinte, gemeente Westvoorne,
  3. de vereniging *Vereniging Verontruste Burgers van Voorne*, gevestigd te Rockanje, gemeente Westvoorne (hierna: VVBV),
  4. [appellant sub 4], wonend te Oostvoorne, gemeente Westvoorne,
  5. [appellant sub 5], wonend te Tinte, gemeente Westvoorne,
  6. [appellante sub 6], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne,
  7. [appellante sub 7], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne,
  8. [appellante sub 8], gevestigd te Maasdijk, gemeente Westland,
  9. [appellanten sub 9], gevestigd te De Lier, gemeente Westland (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 9]),
  10. [appellant sub 10], wonend te Tinte, gemeente Westvoorne,
  11. [appellante sub 11], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne,
  12. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Islandplant B.V.*, gevestigd te Vierpolders, gemeente Brielle, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: *Islandplant*),
  13. [appellante sub 13], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 13]),
  14. [appellante sub 14], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 14]),
  15. [appellante sub 15], gevestigd te Tinte, gemeente Westvoorne, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 15]),
  16. [appellant sub 16], wonend te Tinte, gemeente Westvoorne,
- en  
de raad van de gemeente Westvoorne,  
verweerder.

#### *Procesverloop*

Bij besluit van 5 april 2011, kenmerk 37205/42802, heeft de raad het bestemmingsplan "Glastuinbouwintensiveringsgebied Tinte" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], VVBV, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellante sub 6], [appellante sub 7], [appellante sub 8], [appellante sub 9], [appellant sub 10], [appellante sub 11], Islandplant, [appellante sub 13], [appellante sub 14], [appellante sub 15] en [appellant sub 16] tijdig beroep ingesteld. Sommigen hebben de gronden van hun beroep schriftelijk aangevuld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend. [appellante sub 11] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 augustus 2012, waar een aantal partijen ter zitting is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de raad heeft zich doen vertegenwoordigen.

#### *Overwegingen*

1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

#### *Ingetrokken beroepsgronden*

(...)

#### *Planbeschrijving*

3. In het plan wordt voorzien in uitbreidingsmogelijkheden van kassen voor bestaande bedrijven en nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven. Uitbreiding van het glasareaal boven een oppervlakte van 3 hectare is toegestaan nadat toepassing is gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid en dient gepaard te gaan met sanering van kassen buiten het plangebied. In totaal voorziet het plan in een uitbreidingsruimte van 55 hectare netto aan glasareaal. Voorts liggen verspreid in het plangebied verschillende burgerwoningen.

#### *Milieueffectrapportage*

4. VVBV betoogt dat de verrichte milieueffectrapportage onvolledig is geweest, omdat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen daarin niet zijn beoordeeld. Zo is volgens de VVBV de eventuele oprichting van een biovergistingsinstallatie, die veel verkeer zal aantrekken en veel CO<sub>2</sub> zal uitstoten, niet beoordeeld en is geen rekening gehouden met de omstandigheid dat alle bestaande wegen in het plangebied tweebaanswegen zullen worden. Ook volgens [appellant sub 1] wordt in artikel 8, lid 8.1, van de planregels ten onrechte ervan uitgegaan dat de wegen in het plangebied tweebaans zijn. Tevens betoogt VVBV dat het gemaakte mi-

lieueffectrapport 'Glastuinbouwintensiveringsgebied' van 7 december 2010 (hierna: het MER) niet meer actueel is, omdat de conclusies in het MER wat betreft de luchtkwaliteit zijn gebaseerd op globale metingen die verouderd zijn. Ook is volgens de VVBV de kwaliteit van het oppervlaktewater in het MER op onjuiste wijze onderzocht. Daarnaast betoogt [appellant sub 1] dat in het MER onvoldoende rekening is gehouden met de geluidhinder van bedrijven, industrie en verkeer en deze geluidhinder wordt versterkt door weerkaatsing van het geluid op de hoge glaswanden van kassen.

4.1. In het MER is met betrekking tot de verbreding van bestaande wegen in relatie tot de verkeersveiligheid in het plangebied vermeld dat de huidige wegen een krap profiel kennen, waardoor verkeersonveilige situaties kunnen ontstaan. Daarom zullen de Ruigendijk, Konneweg, Ruggeweg en Westerlandseweg mogelijk worden verbreed en zullen langs de Ruigendijk mogelijk passeerstroken worden aangelegd. In het MER is vermeld dat dit zal leiden tot een verbetering in de verkeersafwikkeling en dat dit de verkeersveiligheid ten goede zal komen. In het kader van de beoordeling van de effecten op de luchtkwaliteit is in het MER vermeld dat een indicatieve berekening van de luchtkwaliteit is uitgevoerd met behulp van het CAR II-programma. De berekeningen zijn uitgevoerd langs de N218 en de N496, aangezien de verkeersintensiteiten op deze beide wegen volgens het MER veruit het hoogste zijn van alle wegen in of aangrenzend aan het plangebied. Indien kan worden aangetoond dat langs deze weg wordt voldaan aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer, zal dat volgens het MER ook het geval zijn op overige locaties in de verdere omgeving van beide wegen, omdat concentraties van luchtverontreinigende stoffen afnemen naarmate een locatie verder van de weg is gelegen.

4.2. Anders dan [appellant sub 1] betoogt betekent de formulering van artikel 8, lid 8.1, aanhef en onderdeel a, van de planregels, inhoudende dat gronden met de bestemming "Verkeer" mede zijn bestemd voor wegen met ten hoogste 2x1 doorgaande rijstrook, niet dat het plan voor alle bestaande wegen is uitgegaan van tweebaanswegen. Het betoog van VVBV miskent evenzeer dat het plan niet voorziet in verbreding van alle bestaande wegen in het plangebied. In dit verband is van belang dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 23, lid 23.3, onderdeel b, van de planregels, die ziet

op eventuele verbreding van bestaande wegen, is beperkt tot uitsluitend de Ruigendijk, de Konneweg, de Ruggeweg en de Westerlandseweg. Uit hetgeen hiervoor is overwogen, blijkt bovendien dat in het MER rekening is gehouden met mogelijke verbreding van deze vier wegen.

Uit tabel 3.1 in het MER blijkt dat de verkeersintensiteiten na verwezenlijking van het plan in 2020 op de vier eerdergenoemde wegen die kunnen worden verbreed tussen de 640 motorvoertuigbewegingen per etmaal (hierna: mvt/etmaal) en 1.150 mvt/etmaal zullen bedragen. Nu deze wegen - die alle als erfdoegangswegen zijn aangemerkt - een capaciteit hebben van maximaal 6.000 mvt/etmaal en de berekende verkeersintensiteiten aanzienlijk lager zullen liggen, ziet de Afdeling geen aanleiding te twifelen aan de bevindingen in het MER dat de verwachte verkeerstoename nergens zal leiden tot problemen in de verkeersafwikkeling.

Voorts heeft VVBV niet aannemelijk gemaakt dat in het MER, vanwege het feit dat is uitgegaan van de Waterkwaliteitsrapportage van het waterschap Hollandse Delta uit 2006 die is gebaseerd op het meetpunt bij de hoofdwatergang langs de Westvoorneweg, onvoldoende informatie over de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater is verkregen. Daarbij ziet de Afdeling in hetgeen VVBV heeft aangevoerd geen aanleiding om te twifelen aan de bevindingen in het MER dat de gescheiden afvoer van schoon hemelwater en afvalwater leidt tot een neutraal effect op de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater.

De bevindingen in het MER over de luchtkwaliteit zijn gebaseerd op de twee drukste wegen in het plangebied en op verkeerstellingen uit 2008. Het enkele feit dat die verkeerstellingen dateren van enkele jaren geleden, maakt niet dat daarmee de validiteit van de daarmee berekende uitkomsten zonder meer in twijfel dient te worden getrokken. Nu VVBV niet heeft onderbouwd waarom de gehanteerde verkeerstellingen uit 2008 onjuist zouden zijn of die gegevens anderszins niet aan het MER ten grondslag konden worden gelegd, ziet de Afdeling geen reden om de uitkomsten van het MER op het punt van de luchtkwaliteit in twijfel te trekken.

4.3. Voorts is ten behoeve van het MER onderzoek verricht naar de geluidsbelasting in het plangebied als gevolg van industrielawaai en verkeerslawaai. Hieruit blijkt dat de geluidsbelasting binnen de maximale grenswaarden van de Wet geluidhinder

(hierna: de Wgh) blijft. Nu [appellant sub 1] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het MER wat betreft dit aspect gebreken of leemten in kennis vertoond, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het MER in zoverre onvoldoende inzicht biedt in de effecten van het plan op de geluidsbelasting in het plangebied.

4.4. Ten aanzien van de stelling dat in het MER ten onrechte de eventuele oprichting van een biovergistingsinstallatie niet is beoordeeld, overweegt de Afdeling dat ter zitting desgevraagd namens de raad is bevestigd dat een biovergistingsinstallatie kan worden aangemerkt als een 'collectieve agrarische voorziening' ten behoeve van energieopwekking als bedoeld in de aanhef van artikel 4, lid 4.7.1, van de planregels en dat de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in dit artikellid derhalve het oprichten van een biovergistingsinstallatie mogelijk maakt. De raad heeft ter zitting daar aan toegevoegd dat deze ontwikkeling nog dusdanig onzeker is dat de mogelijke effecten hiervan in het MER niet zijn beoordeeld, maar dat indien van de wijzigingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt ten behoeve van een biovergistingsinstallatie alsnog onderzoek zal worden gedaan naar de milieueffecten daarvan.

Bij de beoordeling van de milieueffecten in een milieueffectrapport dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. Dat ten behoeve van een eventueel wijzigingsplan alsnog onderzoek zal worden gedaan naar de milieueffecten van de daarin voorziene ruimtelijke ontwikkeling maakt dat niet anders. Nu niet in geschil is dat de oprichting van een biovergistingsinstallatie niet in het MER is beoordeeld terwijl de wijzigingsbevoegdheid van artikel 4, lid 4.7.1, van de planregels - die ziet op "wro-zone - wijzigingsgebied 1" - die ontwikkeling wel mogelijk maakt en niet is gebleken dat dit slechts een theoretische mogelijkheid betreft, is het MER met betrekking tot dit wijzigingsgebied ten onrechte niet gebaseerd op de maximale planologische mogelijkheden van het plan en zijn de mogelijke milieueffecten van het plan in zoverre onvoldoende onderzocht in het MER. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de raad ten onrechte het MER ten grondslag heeft gelegd aan het plandeel dat ziet op "wro-zone - wijzigingsgebied 1" en dat het plan in zoverre niet met de bij het nemen van een besluit vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

4.5. Gelet op het voorgaande, ziet de Afdeling in hetgeen VVBV en [appellant sub 1] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat - behoudens de geconstateerde lacune onder 4.4 - het MER anderszins op onjuiste uitgangspunten zou zijn gebaseerd en de raad voor het overige het MER niet ten grondslag heeft kunnen leggen aan het plan.

(...)

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en [appellant sub 4] gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westvoorne van 5 april 2011, kenmerk 37205/42802, voor zover dat ziet op de vaststelling van:

a. artikel 4, lid 4.7.1, van de planregels en de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" op de verbeelding;

b. het plandeel met de bestemming "Agrarisch-Glastuinbouwintensiveringsgebied" dat betrekking heeft op de gronden van [appellant sub 4] aan de [locatie 2] te Oostvoorne;

III. draagt de raad van de gemeente Westvoorne op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen ten aanzien van de gronden van [appellant sub 4] aan de [locatie 2] te Oostvoorne een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart de beroepen van de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en [appellant sub 4] voor het overige en de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], [appellant sub 2], [appellant sub 5], [appellante sub 6], [appellante sub 7], [appellante sub 8], [appellanten sub 9], [appellant sub 10], [appellante sub 11], de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Islandplant B.V. en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellante sub 14] en anderen, [appellante sub 15] en anderen en [appellant sub 16] ongegrond;

(red.)

### NOOT

Het zij weer eens herhaald. Voor de beschrijving van de milieueffecten in een MER moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. Dezelfde gemeente liep hier recent al eerder tegenaan (ABRvS 26 september 2012, nr. 201108509/1/R4, LJN BX8302, MRO, m.nt. Van den End). Het is ook vaste jurisprudentie dat activiteiten die met een wijzigingsbevoegdheid kunnen worden toegestaan, moeten worden meegenomen bij de maximale mogelijkheden. Met andere woorden, de onderzoeksplicht kan niet worden doorgeschoven naar een wijzigingsplan. Wat opvalt in deze uitspraak is dat ook al is (zeer) onzeker of de mogelijkheden van de wijzigingsbevoegdheden zullen worden gebruikt, deze regel toch opgaat. Dat is ook wel logisch, want met het bestemmingsplan en de gebruiks- en bouwregels daarin ontstaat een gebruiks-/of bouwrecht. Hoe theoretisch de mogelijkheid ook is. En daar wringt de schoen vaak. In bestemmingsplannen zijn wel vaker gebruiksmogelijkheden niet beperkt en wordt van te ruime definitiebepalingen uitgegaan. Ik breng wat betreft ongeclusuleerd gebruik de uitspraak inzake Bestemmingsplan Ellerveld in herinnering (ABRvS 29 februari 2012, «JM» 2012/48, m.nt. Van Velsen en Arents). En over te hanteren begrippen in bestemmingsplannen gesproken: wat moet onder het in casu gehanteerde begrip 'collectieve agrarische voorzieningen' worden verstaan? De gemeente had dit begrepen onder "wro-zone - wijzigingsgebied 1". In het bestemmingsplan (zie [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)) is de volgende regel te vinden: "Burgemeester en wethouders kunnen overeenkomstig artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening ter plaatse van het 'wro-zone - wijzigingsgebied 1' de functies zoals ter plaatse gelden, wijzigen in de functie 'collectieve agrarische voorzieningen' ten behoeve van onder meer collectieve waterberging, waterzuivering, composteervoorzieningen, energieopwekking en warmteregeling en bouwvlakken definiëren, met inachtneming van de volgende regels:

a. nieuwe bedrijfswoningen zijn niet toegestaan;

b. nieuwe kwetsbare objecten niet zijn toegestaan binnen de 'veiligheidszone - olieleiding';

- c. nieuwe beperkt kwetsbare objecten zijn uitsluitend toegestaan indien dit niet strijdig is met de belangen van de binnen het naastgelegen bestemmingsvlak gelegen leiding, alsmede de veiligheid van personen en goederen is afgewogen en het groepsrisico is verantwoord;
- d. burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen ten behoeve van het bepaalde in de aanhef van dit lid.”

Doordat “onder meer” is gehanteerd, kwam een appellant op het idee om aan te geven dat hieronder biovergisters zouden kunnen vallen. Ook in de m.e.r.-procedure is deze mogelijkheid helemaal niet aan de orde geweest, omdat niemand dat een reële invulling vond. Mijn boodschap is dus (opnieuw): bestem uitsluitend wat je wilt bestemmen maar bepaal ook heel precies – zonder interpretatieruimte – wat onder bepaalde voorzieningen wordt verstaan. Dit beperkt de onderzoekslast (al dan niet in het kader van m.e.r.).

S.M. van Velsen