

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

25 januari 2011, nr. 201100384/1/R4, LJN BV1855

(mr. Van Diepenbeek, mr. Wiebenga, mr. Kranenburg)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Inpassingsplan. Plan-MER. Samenhang. Oppervlakteberekening. Ecologische verbindingzone. Kaderstelling.

[Wm art. 7.2 lid 2 jo; Besluit m.e.r. 1994 (oud) art. 2 lid 3, Bijlage, onderdeel C, categorie 9]

Deze uitspraak heeft betrekking op het project Deltanatuur. Dit project omvat in totaal ongeveer 400 hectare, vanaf de Voordelta tot de Biesbosch. Het project is onderverdeeld in deelgebieden. Een van deze deelgebieden is het gebied Spuimonding. De Spuimonding bestaat uit het twee gebieden: Spuimonding-West en Spuimonding-Oost.

In juni 2002 is de algemene Inrichtingsvisie Spuimonding opgesteld. Deze ziet zowel op de west- als de oostzijde ervan. Vervolgens zijn voor de Spuimonding twee inrichtingsplannen opgesteld: één voor Spuimonding-West (185 hectare) en één voor Spuimonding-Oost (188 hectare).

Als onderdeel van het project Spuimonding-West hebben provinciale staten van Zuid-Holland op 13 oktober 2010 het inpassingsplan 'Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse' vastgesteld. Het inpassingsplan voorziet voor de polder Zuidoord van Bernisse ten westen van het Spui en ten zuiden van Hellevoetsluis en Spijkenisse in de juridisch-planologische inpassing van de ontwikkeling van Deltanatuur: de aanleg van natuur en watergangen.

Appellanten betogen dat een plan-MER had moeten worden gemaakt voor het inpassingsplan 'Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse'. Daartoe wordt aangevoerd dat het plan had moeten worden gezien in samenhang met de overige plannen voor de Spuimonding.

De Afdeling overweegt dat ten behoeve van het project Spuimonding-West in 2008 de aanmeldingsnotitie 'MER-beoordeling bestemmingsplan Spuimonding-West' is opgesteld. Hierin staat dat de gebieden aan zowel de west- als oostzijde van de Spuimonding grotendeels in gebruik zijn als land-

bouwgebied. Beide gebieden in de Spuimonding zullen worden ontwikkeld tot getijdennatuur. Het vormt daarmee één van de schakels die de natuur van de Voordelta (zee) verbindt met de natuur van de Biesbosch (rivier). Met dit nieuwe natuurgebied worden de ecologische verbindingzones tussen de Haringvliet en Oude Maas en tussen de Hoeksche Waard en Voorne-Putten versterkt.

In de aanmeldingsnotitie is alleen het gebied Spuimonding-West gezien. In deze notitie wordt geconcludeerd dat noch de locatie, noch de omgeving, noch de inrichting van Spuimonding-West aanleiding geven een m.e.r. uit te voeren. In de aanmeldingsnotitie wordt een samenhang met het project Spuimonding-Oost vermeld, maar de effecten hiervan zijn niet onderzocht.

Volgens de Afdeling is de Spuimonding één van de schakels tussen de Voordelta en de Biesbosch. De projecten Spuimonding-West en Spuimonding-Oost vertonen een zodanige samenhang dat zij moeten worden aangemerkt als één activiteit in de zin van het Besluit m.e.r. 1994. Nu de activiteit een omvang heeft van ongeveer 373 hectare wordt de drempel van 250 hectare van categorie 9 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 (oud) overschreden. Bij de voorbereiding van het inpassingsplan had daarom een plan-MER moeten worden gemaakt met betrekking tot deze activiteit. De Afdeling acht de beroepen gegrond en vernietigt de vaststelling van het inpassingsplan.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging *Land- en Tuinbouworganisatie Noord*, gevestigd te Deventer, en de vereniging afdeling Voorne-Putten van Land- en Tuinbouworganisatie Noord, gevestigd te Haarlem, (hierna tezamen en in enkelvoud: LTO Noord)
2. het college van burgemeester en wethouders van Bernisse,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te [woonplaats], gemeente Bernisse, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
4. [appellant sub 4], gevestigd te [plaats], gemeente Bernisse, appellanten, en provinciale staten van Zuid-Holland, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 oktober 2010 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben LTO Noord bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 11 januari 2011, het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2011, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2011, en de maatschap bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2011, beroep ingesteld.

Provinciale staten en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 december 2011, waar (...; red.).

2. Overwegingen

Het bestreden besluit

2.1. Het plan voorziet in de juridisch-planologische inpassing van de ontwikkeling van Deltanatuur (de aanleg van natuur en watergangen) in de polder Zuidoord te Bernisse als onderdeel van het project Spuimonding-West.

Het plangebied ligt in de polder Zuidoord, ten westen van het Spui en ten zuiden van Hellevoetsluis en Spijkenisse.

Crisis- en herstelwet

2.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw), voor zover hier van belang, is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voor-

schrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten.

In bijlage I bij de Chw is onder 2.1 als categorie ruimtelijke en infrastructurele projecten aangewezen: ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Ingevolge artikel 5.3, eerste lid, voor zover hier van belang, zijn de artikelen 1.4 en 1.6 tot en met 1.9 van deze wet niet van toepassing indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

2.3. Het plan is een provinciaal inpassingsplan dat de verwezenlijking van het project Spuimonding-West mogelijk maakt en is vastgesteld op 13 oktober 2010 krachtens afdeling 3.5 van de Wro. Het plan is bekend gemaakt na de inwerkingtreding van de Chw. Gelet hierop is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op het besluit tot vaststelling van het plan.

2.3.1. Ingevolge artikel 1.4 van de Chw kan in afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort.

2.3.2. De gemeente is een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het college is een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan. Nu het vaststellingsbesluit van 13 oktober 2010 niet een tot het college gericht besluit is, kan het college tegen dit besluit geen beroep instellen.

Het beroep van het college is niet-ontvankelijk.

Milieu-effectrapportage

2.4. LTO Noord, [appellant sub 3] en de maatschap betogen dat een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) had moeten worden gemaakt. LTO Noord voert hiertoe aan dat het plan moet worden gezien in samenhang met de plannen voor de aangrenzende polder Beningerwaard en de Leenheerenpolder aan de overzijde van het Spui.

[appellant sub 3] en de maatschap voeren in dit verband aan dat de plannen voor de Spuimonding als geheel moeten worden gezien.

2.4.1. Het maken van een plan-MER is volgens provinciale staten niet nodig. Zij verwijzen in dit verband naar de aanmeldingsnotitie "MER-beoordeling bestemmingsplan Spuimonding-West" van januari 2008 (hierna: de aanmeldingsnotitie).

2.4.2. In de wet milieubeheer en in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) wordt onderscheid gemaakt tussen een milieu-effectrapportage voor plannen en een milieu-effectrapportage voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) moet, terzake van de activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, een milieu-effectrapportage voor plannen worden gemaakt voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit als omschreven in artikel 2, vierde lid, van het Besluit (kolom 4) en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge artikel 7.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan paragraaf 7.3 en 7.4 van de Wet milieubeheer, die zien op de voorbereiding van een plan-MER.

Ingevolge artikel 1 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit wordt in de bijlage onder een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro verstaan, voor zover hier van belang, een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste en derde lid, van de Wro, met inbegrip van een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro.

In categorie 9 van onderdeel C van de bijlage van het Besluit, zoals die destijds luidde, is als activiteit aangewezen de inrichting van het landelijk gebied met een oppervlakte van 250 hectare of meer.

2.4.3. Het gehele project Deltanatuur omvat ongeveer 400 hectare, gelegen vanaf de Voordelta tot de Biesbosch. Het project is, zoals provinciale staten ter zitting hebben toegelicht, onderverdeeld in deelgebieden, waaronder het gebied de Spuimonding. De Spuimonding bestaat uit het gebied Spuimonding-West en Spuimonding-Oost.

In juni 2002 is de algemene Inrichtingsvisie Spuimonding, voor zowel de west- als de oostzijde ervan, opgesteld. Vervolgens zijn voor de Spuimonding twee inrichtingsplannen opgesteld, één voor Spuimonding-West en één voor Spuimonding-Oost.

Spuimonding-West bestaat uit de polders Zuidoord, Beningerwaard en Buitengorzen Beningerwaard en heeft een omvang van ongeveer 185 hectare.

De Leenheerenpolder vormt het project Spuimonding-Oost en heeft een omvang van ongeveer 188 hectare.

2.4.4. Blijkens de aanmeldingsnotitie m.e.r. beoordeling bestemmingsplan Spuimonding-West van 29 januari 2008 (hierna: de aanmeldingsnotitie) zijn de gebieden aan de west- en oostzijde van de Spuimonding grotendeels in gebruik als landbouwgebied en zullen beide gebieden worden ontwikkeld tot getijdennatuur. De Spuimonding wordt een nieuw natuurgebied, dat één van de schakels vormt die de natuur van de Voordelta (zee) verbindt met de natuur van de Biesbosch (rivier). Met dit gebied worden de ecologische verbindingzones tussen de Haringvliet en Oude Maas en tussen de Hoeksche Waard en Voorne-Putten versterkt.

In de aanmeldingsnotitie is alleen het gebied Spuimonding-West gezien. In de aanmeldingsnotitie wordt, voor zover hier van belang, geconcludeerd dat de locatie, de omgeving noch de inrichting van Spuimonding-West aanleiding geven nadere onderzoeken uit te voeren en de resultaten daarvan in een uitgebreide milieu-effectrapportage af te wegen.

Hoewel in de aanmeldingsnotitie een samenhang met het project Spuimonding-Oost wordt vermeld, zijn de effecten hiervan niet onderzocht.

2.4.5. De Spuimonding is één van de schakels tussen de Voordelta en de Biesbosch, de Afdeling is van oordeel dat de projecten Spuimonding-West en Spuimonding-Oost een zodanige samenhang vertonen dat zij dienen te worden aangemerkt als één activiteit in de zin van het Besluit. Nu de activiteit een omvang heeft van ongeveer 373 hectare wordt de in categorie 9 van onderdeel C van de bijlage van het Besluit neergelegde drempel overschreden. Bij de voorbereiding van het plan had derhalve een plan-MER moeten worden gemaakt met betrekking tot deze activiteit.

Het plan is, gelet op het vorenoverwogene, vastgesteld in strijd met artikel 7.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2.4.6. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

De overige beroepsgronden behoeven gelet op het voorgaande geen bespreking.

Proceskosten
(...red.).

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Bernisse niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Noord en de vereniging afdeling Voorne-Putten van Land- en Tuinbouworganisatie Noord, [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 4] gegrond;

III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Zuid-Holland van 13 oktober 2010;

(...; red.)

NOOT

Deze uitspraak is een mooi voorbeeld van een oppervlakteberekening die uitmaakt of een m.e.r.-plicht ontstaat. Om te bepalen of van een m.e.r.-plicht sprake is, wordt kort gezegd gekeken naar de C- en D-lijsten van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In de eerste kolom van deze lijsten staan de potentieel m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten. In de tweede kolom staan de gevallen waarin de in de eerste kolom genoemde activiteit daadwerkelijk m.e.r.- (beoordelings)plichtig worden (in de praktijk ook wel drempelwaarden genoemd). In sommige gevallen, zoals de onderhavige, staat een oppervlaktegrootte als drempel vermeld. Het is dan aan het bevoegd gezag om te oordelen of het plan of project boven die drempel uitkomt. In de praktijk komt het nogal eens voor dat plannen of projecten worden geknipt om te voorkomen dat een m.e.r.- (beoordeling) moet worden gedaan (de zogenaamde salamitactiek).

In dit geval concludeert de Afdeling dat een dusdanige samenhang bestaat tussen de projecten Spuimonding-West en Spuimonding-Oost dat ze als één activiteit hadden moeten worden aangemerkt. Voor het zogenoemde samenhangcriterium verwijs ik naar mijn annotatie over de uitbreiding van industrieterrein Broeklanden (ABRvS 15 december 2010, 200903460/1/R3, «JM» 2011/22). Ook in die zaak werd gekeken of twee deelprojecten (bedrijventerreinen aan weerszijden van één ontsluitingsweg) als één project moesten worden gezien. Ook al wordt tot samenhang tussen projecten geconcludeerd, dan nog kan het geen sinecure zijn om de precieze oppervlakte te berekenen. Dit blijkt aardig uit een vervolguitspraak over dit industrieterrein (ABRvS 31 augustus 2011, 201002473/1/R3 en 201002492/1/R3): door de bosjes rondom het terrein mee te tellen, wordt de drempel wel gehaald.

In de onderhavige uitspraak gaat het om een ecologische verbindingzone. De Afdeling neemt naar mijn idee terecht gemakkelijk aan dat samenhang tussen de deelgebieden van deze zone bestaat. De aard van een verbindingzone is immers dat deze niet op zich staat, maar in samenhang met andere delen van de verbinding moet worden gezien. Anders gezegd, een verbinding heeft pas zin als deze ook daadwerkelijk bestemmingen aan elkaar rijgt.

Appellanten voeren aan dat sprake zou zijn van een plan-m.e.r.-plicht. Het is de vraag of dat wel de juiste insteek is en de Afdeling de juiste toets uitvoert. Had niet moeten worden gekeken of voor dit 'plan' een project-m.e.r.-plicht geldt? Als een plan een kader vormt voor m.e.r.-plichtige of voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, geldt direct een plan-m.e.r.-plicht. Aardig is dat ook bij de lagere drempel van de D-lijst, namelijk 125 hectare, een plan-m.e.r.-plicht geldt. In die zin was de samenhang niet noodzakelijk om te concluderen of sprake is van plan-m.e.r.-plicht. Het is wel zuiver om in eerste instantie de samenhang van projecten te bekijken en pas als geconcludeerd is dat geen samenhang bestaat naar de D-lijst te kijken. De vraag is echter of de Afdeling dat had moeten doen, nu de appellanten daar niet op hebben gewezen. We komen terug op het onderscheid tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. Het inpassingsplan kan in m.e.r.-termen zowel een 'plan' (waarvoor plan-m.e.r. moet worden gedaan) als een 'be-

sluit' (waarvoor project-m.e.r. moet worden gedaan) zijn. Dit is het geval wanneer het bestemmingsplan (en daarmee volgens onderdeel A, artikel 1, onder a van de bijlage bij het Besluit m.e.r. ook een inpassingsplan) zowel in de derde kolom (plannen) als in de vierde kolom (besluiten) van het Besluit m.e.r. is opgenomen. Het inpassingsplan is dan een besluit als het alleen eindbestemmingen inhoudt. Kortom, er vindt geen verdere uitwerking meer plaats waarvoor het inpassingsplan een kader kan vormen. Uit de uitspraak valt niet af te leiden of het inpassingsplan een kader vormt of eerder als 'besluit' moet worden aangemerkt. Het belangrijkste is echter dat de totale oppervlakte van het plan/project de drempelwaarde van de toenmalige C-lijst overschrijdt, waardoor direct een (plan-)m.e.r.-plicht geldt.

Als dit plan onder het huidige Besluit m.e.r. (zoals dat sinds 1 april 2011, Stb. 2011, 102) had moeten worden beoordeeld, was dit punt van groter belang geweest: de activiteit in kwestie komt sinds 1 april 2011 immers alleen nog op de D-lijst voor. Voor een besluit moet dan eerst een m.e.r.-beoordeling worden doorlopen om te bepalen of een MER moet worden opgesteld, terwijl voor een plan dat een kader vormt voor een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit direct de plicht ontstaat een MER te maken.

G.A.J.M. Hoevenaars