

52

Bestemmingsplan De
Nieuwe Rietgraaf –
OverbetuweAfdeling bestuursrechtspraak van de Raad van
State29 februari 2012, nr. 201103801/1/R2, LJN
BV7245(mr. Wiebenga, mr. Kramer, mr. Van der Wiel)
Noot G.A.J.M. Hoevenaars**Bestemmingsplan. Activiteit. Samenhang.
Bestuurlijke lus. M.e.r.-beoordeling. Plan-m.e.r.
Omgekeerde volgorde. Kaderstelling.**[Wm art. 7.2 lid 2, 7.26c lid 1; Besluit
m.e.r. art. 2 lid 3 en bijlage D; Wet RvS art. 46
lid 6; Wro art. 3.1 lid 1]

Op 26 januari 2010 heeft de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe het bestemmingsplan "De Nieuwe Rietgraaf e.o." vastgesteld. Het plan voorziet in de aanleg van een bedrijventerrein en vier windturbines. Het gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de A15, aan de oostzijde door het bedrijventerrein De Grift en aan de zuidzijde door het dorp Oosterhout.

Appellanten voeren ten aanzien van m.e.r. aan dat in een afzonderlijk MER had moeten worden ingegaan op de milieueffecten van de windturbines in het plan in samenhang met de voorziene windturbines op het naastgelegen bedrijventerrein De Grift van de gemeente Nijmegen, omdat sprake is van één project. De afzonderlijke notitie waarin de effecten van de voorziene windturbines in dit plan zijn gezien, vinden appellanten onvoldoende. Ook

stellen zij dat aan het MER Betuws Bedrijvenpark van april 2009 inhoudelijke gebreken kleven en hebben zij bezwaren tegen plaatsing van de windturbines op de voorziene locatie langs de A15.

Volgens de gemeenteraad zijn alle milieueffecten onderzocht. Voor de vijf windturbines die op het bedrijventerrein De Grift zijn voorzien is door de gemeente Nijmegen een apart MER opgesteld. Wel heeft intensief overleg plaatsgevonden en zijn diverse onderzoeken gezamenlijk uitgevoerd. Bovendien zijn de effecten van de windturbines in de m.e.r.-beoordeling in samenhang gezien.

De Afdeling vraagt zich allereerst af of de in het plan voorziene windturbines en de voorziene windturbines op het aangrenzende bedrijventerrein De Grift als één activiteit als bedoeld in het Besluit m.e.r. moeten worden aangemerkt. Uit de beantwoording van de zienswijze blijkt dat tussen de gemeente Overbetuwe en de gemeente Nijmegen intensief overleg en afstemming heeft plaatsgevonden en dat diverse onderzoeken gezamenlijk voor alle negen windturbines gezamenlijk zijn uitgevoerd. Uit de onderzoeken blijkt dat de hoogte van de windturbines op elkaar is afgestemd en dat uitgangspunt is om voor de negen windturbines te kiezen voor hetzelfde type windturbine. Daarnaast worden de windturbines in een lijnopstelling opgericht, waarbij tussen de windturbines sprake is van een regelmatige onderlinge afstand. Gelet hierop zijn de in beide plannen voorziene windturbines als één activiteit als bedoeld in het Besluit m.e.r. aan te merken.

De Afdeling overweegt vervolgens dat sprake is van een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, waarvoor gelet op artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., een plan-m.e.r. moet worden gedaan. De reden hiervoor is dat de windturbines samen een gezamenlijk vermogen van meer dan 15 megawatt genereren. Daarmee wordt voldaan aan de in categorie D22.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarde. Hieruit volgt dat niet kan worden volstaan met een m.e.r.-beoordeling voor de voorziene negen windturbines. Deze procedure is immers met minder procedurele waarborgen omkleed. Bovendien worden aan een plan-m.e.r. andere inhoudelijke eisen gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling. De Afdeling wuift het argument van de gemeenteraad dat ten tijde van het opstellen van het MER nog niet bekend was dat op het naastgelegen bedrijventerrein De Grift vijf windturbines waren voorzien weg, omdat in het MER is gewezen op de bouw van deze windturbines.

De Afdeling oordeelt dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 7.26c, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De Afdeling acht de beroepen gegrond en vernietigt het bestreden besluit voor zover het de aanduiding 'windturbines' betreft. Gelet hierop behoeven de overige gronden volgens de Afdeling geen bespreking meer.

Ten aanzien van het verzoek van de gemeenteraad ter zitting om het gebrek door middel van een bestuurlijke lus te laten herstellen, overweegt de Afdeling dat zij daarvoor geen aanleiding ziet, gelet op de aard van het gebrek. In het bijzonder wijst de Afdeling hierbij op het stadium van de planprocedure waarop het MER aanwezig moet zijn in verband met de afweging die met gebruikmaking van de uitkomsten van het MER in de planprocedure moet worden gemaakt.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe,
 2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe,
 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe,
 4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe,
 5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe,
 6. de vereniging *Vereniging Leefbaar Reeth* (hierna: de vereniging), gevestigd te Elst, gemeente Overbetuwe,
 7. [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], wonend te [woonplaats], gemeente Overbetuwe, mede namens bewonersgroep *Bezorgd Oosterhout*, appellanten, en
- de raad van de gemeente *Overbetuwe*, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2010, kenmerk 09rb000283, heeft de raad het bestemmingsplan "De Nieuwe Rietgraaf e.o." (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 april 2010, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, [appellant

sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, de vereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, en [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] mede namens bewonersgroep *Bezorgd Oosterhout* bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 2010, beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 1 juni 2010. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 1 juni 2010. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 1 juni 2010. [appellant sub 5] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 3 juni 2010.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 december 2011, waar (...; red.). Voorts is ter zitting als partij gehoord *Park15*, vertegenwoordigd door [gemachtigde].

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in de aanleg van een bedrijventerrein en vier windturbines. Het gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de Rijksweg A15 (hierna: de A15), aan de oostzijde door het bedrijventerrein *De Grift* en aan de zuidzijde door het dorp *Oosterhout*. Het plangebied heeft een maximaal uitgeefbaar oppervlak van 85 ha.

Ontvankelijkheid

2.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de vereniging niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit omdat, kort samengevat, het plangebied geen deel uitmaakt van haar werkgebied.

2.2.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2.2. De vereniging heeft blijkens artikel 2 van haar statuten als doel het behouden en bevorderen van de leefbaarheid van de buurtschap Reeth als kleine kern en het behoud en bescherming van archeologische vindplaatsen in de kern van Reeth. De feitelijke werkzaamheden van de vereniging bestaan uit het inwinnen van informatie omtrent de gevolgen voor buurt en bewoners van de aanleg van de Betuweroute, CUP (Centraal Uitwisselpunt) en MTC (Multimodaal Transport Centrum), optreden naar overheden in die gevallen waar de belangen van de buurtschap in het geding zijn, zowel gezamenlijk als individueel en het organiseren en informeren van alle leden over relevante zaken die betrekking hebben op artikel 2. Het plangebied ligt ten zuiden van de buurtschap Reeth en wordt doorkruist door de Betuwelijn en de A15. Direct langs de noordelijke grens van het plangebied zijn vier windturbines geprojecteerd. Gezien de hoogte en de ruimtelijke uitstraling van deze windturbines acht de Afdeling niet uitgesloten dat het plan gevolgen kan hebben voor de leefbaarheid van de buurtschap Reeth als kleine kern. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de vereniging door het bestreden besluit rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij gezien de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt, zodat de vereniging als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

2.3. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], voor zover mede namens de bewonersgroep Bezorgd Oosterhout ingediend, wordt als volgt overwogen. Vast staat dat de bewonersgroep geen bij notariële akte opgerichte rechtspersoon is en niet over statuten beschikt. De bewonersgroep kan evenmin worden aangemerkt als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, ook wel informele vereniging genoemd, in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek. Daartoe wordt in aanmerking genomen dat blijkens de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting de bewonersgroep niet beschikt over een ledenadministratie en geen contributie heft. De bewonersgroep voldoet derhalve niet aan de in de uitspraak van 12 maart 2008, zaak nr. 200704378/1, genoemde cumulatieve vereisten waaraan moet zijn voldaan om te concluderen dat sprake is van een informele vereniging. Gelet hierop kan de bewonersgroep niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt en stond voor de

bewonersgroep ingevolge artikel 8.2, eerste lid, onder c, van de Wro, niet de mogelijkheid open om beroep in te stellen tegen het plan.

Evenmin kunnen de door de bewonersgroep genoemde individuele personen ontvankelijk worden geacht. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad. De door de bewonersgroep genoemde individuele personen hebben geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad, zoals ter zitting door [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] is bevestigd. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wro en artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de belanghebbende die tegen het ontwerpplan tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Uit het vorenstaande volgt dat het beroep van [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], voor zover dit mede namens de bewonersgroep Bezorgd Oosterhout is ingediend, niet-ontvankelijk is.

(...)

De bezwaren gericht tegen de windturbines 2.15. [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] stellen dat in een afzonderlijk milieueffectrapport had moeten worden ingegaan op de milieueffecten van de windturbines in het thans voorliggende plan in samenhang met de voorziene windturbines op het naastgelegen bedrijventerrein De Grift van de gemeente Nijmegen, nu sprake is van één project. De afzonderlijke notitie waarin de effecten van de voorziene windturbines in dit plan zijn bezien achten [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] onvoldoende. Ook stellen zij dat aan het milieueffectrapport "MER Betuws Bedrijvenpark" van april 2009 (hierna: het MER) inhoudelijke gebreken kleven en hebben zij bezwaren tegen plaatsing van de windturbines op de voorziene locatie langs de A15.

De vereniging voert, kort samengevat, aan dat aan de "Notitie m.e.r.- beoordeling windturbines langs de A15" van 9 september 2009 (hierna: de m.e.r.-beoordeling) verschillende inhoudelijke gebreken kleven.

2.15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat alle milieueffecten zijn onderzocht. Voor de vijf windturbines die op het bedrijventerrein De Grift zijn voorzien is door de gemeente Nijmegen een aparte MER opgesteld. Wel heeft intensief overleg plaatsgevonden en zijn diverse onderzoeken gezamenlijk uitgevoerd. In de m.e.r.-beoordeling zijn de effecten van de windturbines in samenhang gezien, aldus de raad.

2.15.2. In het kader van het MER is onderzoek verricht naar de milieugevolgen van het plan, waarbij de gevolgen van de vier in het plan geprojecteerde windturbines zijn betrokken. Omdat op het naastgelegen bedrijventerrein De Grift van de gemeente Nijmegen het voornemen bestaat om vijf windturbines op te richten, is in aansluiting op het MER de m.e.r.-beoordeling opgesteld, waarin de milieugevolgen van de in totaal negen voorziene windturbines zijn gezien. In de m.e.r.-beoordeling staat dat, omdat er sprake is van in totaal negen windturbines in een lijnopstelling met een gezamenlijk vermogen van ongeveer 18 Megawatt, er in het kader van de m.e.r.-regelgeving sprake is van een m.e.r.-beoordelingsplicht.

2.15.3. Met ingang van 28 september 2006 wordt in de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) onderscheid gemaakt tussen een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit, ten tijde van belang, 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, 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 7.26c, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan

paragraaf 7.4a van de Wet milieubeheer, die ziet op de voorbereiding van een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan.

2.15.4. In categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage van het Besluit is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een of meer met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt (elektrisch) of meer, of 10 molens of meer.

2.15.5. De Afdeling ziet zich vooreerst voor de vraag gesteld of de in het plan voorziene windturbines en de voorziene windturbines op het aangrenzende bedrijventerrein De Grift als één activiteit als bedoeld in het Besluit dient te worden aangemerkt. Blijkens de beantwoording van de zienswijze heeft tussen de gemeente Overbetuwe en de gemeente Nijmegen intensief overleg en afstemming plaatsgevonden en zijn diverse onderzoeken gezamenlijk uitgevoerd voor alle negen windturbines. Voorts is blijkens de onderzoeken de hoogte van de windturbines op elkaar afgestemd en is het uitgangspunt om voor de negen windturbines te kiezen voor hetzelfde type windturbine. Daarnaast worden de windturbines in een lijnopstelling opgericht, waarbij tussen de windturbines sprake is van een regelmatige onderlinge afstand. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de in het plan voorziene windturbines en de voorziene windturbines op het aangrenzende bedrijventerrein De Grift als één activiteit als bedoeld in het Besluit zijn aan te merken.

Nu niet in geschil is dat voornoemde windturbines tezamen een gezamenlijk vermogen van meer dan 15 megawatt genereren, wordt daarmee voldaan aan de in categorie 22.2. van onderdeel D van de bijlage van het Besluit genoemde drempelwaarde. Derhalve is sprake van een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro en diende, gelet op artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit, een m.e.r. voor plannen te worden uitgevoerd. Hieruit volgt dat niet kan worden volstaan met een m.e.r.-beoordeling voor de voorziene negen windturbines. Deze procedure is immers met minder procedurele waarborgen omkleed terwijl voorts aan een m.e.r. voor plannen andere inhoudelijke eisen worden gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling. Dat, zoals de raad stelt, ten

tijde van het opstellen van het MER nog niet bekend was dat op het naastgelegen bedrijventerrein De Grift vijf windturbines waren voorzien, kan de Afdeling niet volgen, nu in het MER reeds is gewezen op de bouw van de vijf windturbines aldaar.

2.15.6. In hetgeen [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 7.26c, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] zijn gegrond, zodat het bestreden besluit voor zover het betreft de aanduiding 'windturbines' dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de overige gronden van [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] geen bespreking meer.

Omdat de vernietiging ziet op een fundamenteel onderdeel van het besluit en de gronden van de vereniging zich richten tegen het MER, bestaat aanleiding om ook het beroep van de vereniging gegrond te verklaren. Gelet op de vernietiging behoeven de gronden van de vereniging thans geen bespreking.

2.15.7. Met betrekking tot het verzoek van de raad ter zitting om dit gebrek te laten herstellen door toepassing te geven aan artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State (bestuurlijke lus), overweegt de Afdeling dat zij hiertoe geen aanleiding ziet gelet op de aard van het gebrek, in het bijzonder gelet op het stadium van de planprocedure waarop het MER aanwezig dient te zijn in verband met de afweging die met gebruikmaking van de uitkomsten van het MER in de planprocedure dient te worden gemaakt.
(...; red.)

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] niet-ontvankelijk voor zover het beroep mede namens de bewonersgroep Bezorgd Oosterhout is ingesteld;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] gedeeltelijk, en de beroepen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 5] en de vereniging Vereniging Leefbaar Reeth geheel, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Overbetuwe van 26 januari 2010, kenmerk 09rb000283, voor zover het betreft de aanduiding 'windturbines';

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] voor het overige, en de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], voor zover ontvankelijk, ongegrond;

NOOT

Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. Allereerst maakt de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat bij het beoordelen van de vraag of een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt moet worden gekeken naar de gehele activiteit. De vraag is dus of de onderdelen zodanig met elkaar samenhangen, dat sprake is van één activiteit (zie voor eerdere annotaties over samenhang: Inpassingsplan Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse, ABRvS 25 januari 2011, 201100384/1/R4, «JM» 2012/38, m.nt. Hoevenaars, waarin ook wordt verwezen naar ABRvS 15 december 2010, 200903460/1/R3, «JM» 2011/22, m.nt. Hoevenaars). Door te kijken naar de samenhang wordt zogenoemde salamatactie (opsplitsen om onder m.e.r.-drempels te blijven) voorkomen.

Het maakt volgens de Afdeling niet uit of een deel van de activiteit toevallig in een andere gemeente plaatsvindt. Opvallend genoeg is dat naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof over een grensoverschrijdend project (Hoogspanningsleiding Italië – Oostenrijk, HvJ EU 10 december 2009, C-205/08, «JM» 2010/34, m.nt. Poortinga) sinds 1 april vorig jaar voor landsgrenzen uitdrukkelijk in het Besluit m.e.r. opgenomen (artikel 2, zesde lid). Maar hetzelfde geldt natuurlijk voor provincie- en gemeentegrenzen. Anders gezegd, de m.e.r.-regeling staat niet toe dat een plan of project wordt beperkt tot de bevoegdheidsfeer van één van de bevoegde autoriteiten. Het is voor m.e.r. irrelevant of er meerdere bevoegde gezagsin-

stanties zijn. Het gaat erom dat een activiteit in haar geheel moet worden beschouwd (zie met zoveel woorden ook het eerdergenoemde artikel 2, zesde lid, Besluit m.e.r.). Dit komt ook tot uitdrukking in de tabellen van het Besluit m.e.r.

Eerst moet worden gekeken of sprake is van een activiteit in kolom één, vervolgens of een eventuele drempelwaarde wordt overschreden en daarna pas of een plan of besluit voorligt waarbij m.e.r. moet worden gedaan. Al eerder, toevallig ook bij een windturbinepark, was de Afdeling bestuursrechtspraak tot deze conclusie gekomen (Buitengebied windturbinepark Oldebroek, ABRvS 17 maart 2010, 200806507/1/R1, «JM» 2010/61, m.nt. Poortinga). In dat geval was het nog pregnanter, omdat de onderdelen in de andere gemeenten niet meer van de grond leken te komen. Niettemin vond de Afdeling dat het windturbinepark in zijn geheel moest worden bekeken.

Bij plan-m.e.r. moet ook worden gekeken of het plan een kader vormt voor de activiteit (artikel 7.2, tweede lid, Wm). Hoewel het bestemmingsplan alleen de eigen gemeente kan betreffen, is het plan wel kaderstellend voor de gehele (gemeente)grensoverschrijdende activiteit. Vaak wordt hierbij raar opgekeken. Maar de redenering is vergelijkbaar met die voor een plan dat alleen een eerste fase van een activiteit mogelijk maakt (zie bijvoorbeeld Meerstad-Midden, ABRvS 23 juni 2010, 200806833/1/R1, «JM» 2010/96, m.nt. Poortinga): ergens moet de activiteit in haar geheel worden beoordeeld. Het ligt voor de hand die beoordeling te doen bij het eerste plan of besluit dat de activiteit mogelijk maakt. Als al plan- of besluitvorming heeft plaatsgevonden, zijn de keuzemogelijkheden vervolgens beperkt.

In de onderhavige zaak was het overduidelijk dat windturbines samen één activiteit vormen. De bevoegde gezagsinstanties bleken die mening bovendien (feitelijk) zelf ook al toegedaan. Namelijk, diverse onderzoeken voor de windturbines zijn gezamenlijk gedaan, de hoogte van de windturbines is op elkaar afgestemd, en uitgangspunt is om voor alle windturbines hetzelfde type te kiezen en ze in een lijnopstelling met een regelmatige onderlinge afstand op te stellen. En als klap op de vuurpijl was voor de gehele activiteit een m.e.r.-beoordeling gedaan.

Dat brengt ons op het volgende interessante aspect van deze uitspraak: kon worden volstaan met een m.e.r.-beoordeling voor de gehele activiteit? Die vraag is vooral van belang in het licht van de eerdere jurisprudentie over de zogenoemde omgekeerde volgorde (Pluimveehouderij Rhenen, 13 december 2011, 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3, «JM» 2012/21, Varkenshouderijen Litouwen, HvJ EU 22 september 2011, C-295/10, «JM» 2011/10, en Afvalverwerkingsinstallatie Haps, ABRvS 29 december 2010, 200904433/1/R3, «JM» 2011/34, alle m.nt. Hoevenaars). Daarin gaat het om de vraag of plan-m.e.r. nog toegevoegde waarde heeft na een uitgevoerde m.e.r.-beoordeling). De Afdeling lijkt nu meer aansluiting te zoeken bij de uitspraak van het Europese Hof over varkenshouderijen in Litouwen dan in eerdere uitspraken het geval was.

Het feit dat een m.e.r. is uitgevoerd (en waarschijnlijk geldt hetzelfde voor een m.e.r.-beoordeling) doet volgens het Hof, gelet op de verschillen tussen de M.e.r.-richtlijn¹ en de Smb-richtlijn², niet af aan de verplichtingen uit de Smb-richtlijn. De nationale rechter moet beoordelen of aan de vereisten van beide richtlijnen wordt voldaan. Dat laatste heeft de Afdeling nu gedaan. Zowel qua processuele waarborgen als qua inhoudelijke vereisten kan volgens de Afdeling niet worden gezegd dat met een m.e.r.-beoordeling ook aan de plan-m.e.r.-vereisten is voldaan. Hoewel het wachten is op het moment dat de Afdeling ook aangeeft hoe de eisen van project-m.e.r. en plan-m.e.r. zich tot elkaar verhouden, is deze uitspraak voor de praktijk relevanter. De ervaring leert dat m.e.r.-beoordeling immers niet vaak tot een project-m.e.r. leidt. Voor plan-m.e.r. geldt echter dat een plan dat een kader vormt direct plan-m.e.r.-plichtig is (een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat eigenlijk niet, met uitzondering van het geval

- 1 Deze richtlijn is onlangs gecodificeerd tot Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie)
- 2 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

dat een plan een kader vormt voor activiteiten die onder de D-drempel blijven, zie hiervoor verder eerdergenoemde «JM» 2011/10, m.nt. Hoevenaars). Als dus eerder een m.e.r.-beoordeling is gedaan waaruit volgt dat geen m.e.r. nodig is, betekent dat dus niet dat ook geen plan-m.e.r. voor die activiteit meer geldt. Die plan-m.e.r.-plicht wordt dus niet beïnvloed door de m.e.r.-beoordeling.

Tot slot is deze uitspraak belangrijk voor de toepassing van de bestuurlijke lus ten aanzien van m.e.r. In de afgelopen maanden zijn meerdere uitspraken gedaan waarin het bevoegd gezag de opdracht kreeg m.e.r.-gebreken via een bestuurlijke lus te repareren (zie deze «JM» voor een overzicht hiervan en meer uitgebreide bespreking: Windpark Giessenlanden, ABRvS 22 februari 2011, 201110994/1/A1, «JM» 2012/51, m.nt. Hoevenaars). Het lijkt erop dat dit voor het bevoegd gezag in de onderhavige zaak aanleiding was hier ook om te verzoeken. Terecht heeft de Afdeling dit verzoek afgewezen door te wijzen op het stadium van de planvorming. Immers, een plan-m.e.r. kan de plan- en besluitvorming dusdanig beïnvloeden dat een ander (of zelfs geen) plan of besluit wordt vastgesteld. Het zou niet passen hierop met een bestuurlijke lus vooruit te lopen. Door het verzoek af te wijzen liggen alle opties nog open en wordt volledig recht gedaan aan de plek (en meer precies het moment) van m.e.r. in de besluitvorming.

G.A.J.M. Hoevenaars