

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

4 november 2009

**Magistraten**

Mr. P.J.J. van Buuren, mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. G.N. Roes

**Zaaknummer**

200900671/1/R1

**Noot**

T.D.R. Rijs

**LJN**

BK1951

**Vakgebied(en)**

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2009:BK1951, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 04-11-2009

**Essentie**

**Belanghebbendheid vanwege mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit, uitzonderlijke omstandigheden maken dat een planhorizon langer dan tien jaar is toegestaan, borging van salderingsmaatregelen luchtkwaliteit bij overeenkomst.**

**Uitspraak**

(...)

**2. Overwegingen**

**Ontvankelijkheid**

**2.1**

Ingevolge artikel 54, tweede lid, onder d, van de WRO, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Nbw 1998 kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

**2.1.1**

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep van de VTM en anderen, voor zover dit mede ingediend is namens [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B] en [appellant sub 1 C], overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B] ten noorden van Rotterdam aan de West Abtspolderseweg wonen en [appellant sub 1 C] in Rhooon aan de

Korteweg woont. Beide locaties liggen op een grote afstand van het plangebied van het aan de orde zijnde bestemmingsplan. Hieruit volgt dat zij geen eigen, persoonlijk belang hebben dat hen onderscheidt van anderen die op grote afstand van het plangebied woonachtig zijn. Voor zover zij hun belang beogen te ontlenen aan het in de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam uit 2006 (hierna: PKB PMR 2006) opgenomen deelproject ten aanzien van de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied, overweegt de Afdeling dat het aan de orde zijnde bestemmingsplan hierin niet voorziet en los staat van dit deelproject. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B] en [appellant sub 1 C] niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In zoverre is het beroep van de VTM en anderen niet-ontvankelijk.

### 2.1.2

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.

### 2.1.3

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep van de stichting Vlinderstrik en de ontvankelijkheid van het beroep van de VTM en anderen, voor zover dit mede is ingediend namens de stichting Natuur- en Milieuwacht, overweegt de Afdeling als volgt.

De stichting Vlinderstrik heeft blijkens haar statuten tot doel het doen realiseren en het instandhouden van ecologische, landschappelijke en recreatieve verbindingzones in het algemeen en in het bijzonder het doen realiseren en het doen instandhouden van de honderd hectare nieuwe natuur in de zogenoemde 'Vlinderstrik' van de Zuidpolder van de gemeente Berkel en Rodenrijs en de Schiebroekse Polder van de gemeente Rotterdam, zoals is omschreven in de Planologische Kernbeslissing plus deel vier van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

De stichting Natuur- en Milieuwacht heeft blijkens haar statuten tot doel het behouden van het landelijke karakter van Berkel en Rodenrijs en omgeving en het waken over de natuur en het milieu.

Uit voormelde statutaire doelstellingen volgt dat bedoelde stichtingen zich territoriaal hebben beperkt tot Berkel en Rodenrijs en omgeving en de Schiebroeksepolder. Ten aanzien van onder meer deze gebieden is in de PKB PMR 2006 een aantal zogenoemde beslissingen van wezenlijk belang opgenomen die er toe strekken dat 750 hectare openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied rond Rotterdam zal worden gerealiseerd. Het aan de orde zijnde bestemmingsplan voorziet daar echter niet in en heeft hier als zodanig ook geen gevolgen voor. Dat de PKB PMR 2006 naast voormelde beslissingen tevens beslissingen van wezenlijk belang kent ten aanzien van de landaanwinning ten behoeve van de uitbreiding van de Maasvlakte en het gehele project Mainportontwikkeling Rotterdam bestaat uit drie verschillende deelprojecten, brengt niet met zich dat tussen de projecten met betrekking tot de uitbreiding van de Maasvlakte en de aanleg van voormeld natuur- en recreatiegebied een zodanige samenhang bestaat dat de voormelde stichtingen reeds hierom als belanghebbenden bij het aan de orde zijnde bestemmingsplan dienen te worden aangemerkt. Nu ook anderszins niet is gebleken dat de algemene en collectieve belangen die voormelde stichtingen behartigen kunnen worden geraakt door het aan de orde zijnde bestemmingsplan, kunnen zij, gelet op hun statutaire doelstellingen, niet worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit. Het beroep van de stichting Vlinderstrik is geheel en het beroep van de VTM is in zoverre niet-ontvankelijk.

### 2.1.4

Voor zover het college de ontvankelijkheid van het beroep van de VTM en anderen betwist, voor zover dit is ingediend namens de Vereniging Natuur- en Milieubescherming Noordrand Rotterdam en de stichting Gezond Overschie, overweegt de Afdeling als volgt.

De Vereniging Natuur- en Milieubescherming Noordrand Rotterdam heeft blijkens haar statuten tot doel de verbetering en behoud van het leef- en natuurmilieu, het terugdringen van lucht-, water- en bodemverontreiniging, stank- en geluidhinder en het voorkomen van nieuwe vormen van aantasting, het beschermen van natuur en landschap in het noordelijk randgebied van Rotterdam.

De stichting Gezond Overschie heeft blijkens haar statuten tot doel de bescherming, bewaking en verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving van de bewoners van Overschie, het in stand houden en verbeteren van het monumentale karakter van Overschie en de behartiging van de belangen van de bewoners van Overschie die verband houden met het verkeer en daarmee gepaard gaande overlast van de autosnelwegen A13 en A20, alles in de meest ruime zin des woords.

Voormelde appellanten vrezen onder meer als gevolg van de uitbreiding van de Maasvlakte een toename van het verkeer in het noordelijk randgebied en dan in het bijzonder op de A13 en de A20, waardoor ter plaatse een verslechtering van de luchtkwaliteit zal optreden. Deze vrees is, mede gelet op het rapport 'Luchtonderzoek Maasvlakte 2' van 10 december 2007 en het rapport 'Luchtonderzoek Maasvlakte 2' van 17 november 2008 van het onderzoeksbureau 'Royal Haskoning', niet op voorhand van iedere grond ontbloot, zodat voormelde vereniging en stichting, gelet op hun statutaire doelstellingen, wel als

belanghebbenden bij het bestreden besluit dienen te worden aangemerkt. Het betoog van het college faalt.

## **Het bestemmingsplan**

### **2.2**

Het bestemmingsplan 'Maasvlakte 2' voorziet in een uitbreiding van de Maasvlakte met ongeveer 2.000 hectare, die onder meer zal worden gebruikt voor de aanleg van infrastructuur, zeewering, havenbekkens en bedrijfsterrein, veelal gelegen aan diep vaarwater.

## **Het toetsingskader**

### **2.3**

Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de 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 een bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat een bestemmingsplan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

Ingevolge de Nbw 1998 rust in het voorliggende geval op het college tevens de taak om te bezien of het bestemmingsplan niet in strijd is met het bepaalde in artikel 19j, eerste en derde lid, van de Nbw 1998.

## **Het beroep van de VTM en anderen**

### **2.4**

De VTM en anderen stellen in beroep dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het bestemmingsplan. Zij stellen dat ten onrechte niet is uitgegaan van een planperiode van tien jaar. Zij vrezen dat de aanleg van de uitbreiding van de Maasvlakte de verwezenlijking van het in de PKB PMR 2006 opgenomen deelproject ten aanzien van 750 hectare natuur- en recreatiegebied tot gevolg zal hebben, waardoor drie gebieden rond Rotterdam ernstig zullen worden aangetast. Voorts voeren zij in het kader van de luchtkwaliteit aan dat de te verwachten hoeveelheid vrachtverkeer als gevolg van het bestemmingsplan is onderschat en dat het bestemmingsplan op een aantal plaatsen een te grote verslechtering van de luchtkwaliteit met zich zal brengen. Tot slot voeren zij aan dat ten onrechte geen aanlegvergunningstelsel is opgenomen met soortgelijke voorwaarden als in artikel 17 van de planvoorschriften ten aanzien van bouwvergunningen zijn opgenomen. Het bezwaar dat er in de luchtkwaliteitsonderzoeken ten onrechte vanuit wordt gegaan dat er meer vrachtverkeer het havengebied ingaat dan er vervolgens uitkomt en het bezwaar met betrekking tot de zogenoemde modal shift hebben de VTM en anderen bij brief van 1 oktober 2009 ingetrokken.

## **Het beroep van de VVBV**

### **2.5**

De VVBV stelt in beroep dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het bestemmingsplan. Daartoe voert zij aan dat het woon- en leefklimaat voor de bewoners van het gebied Westvoorne ernstig zal worden aangetast en in dit verband wijst zij op een toename van geluidhinder en de verslechtering van de luchtkwaliteit. Voorts voert zij aan dat de passende beoordeling ondeugdelijk is, omdat de aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Voornes Duin (hierna: sbz Voornes Duin) wordt onderschat en omdat onvoldoende rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van de kwalificerende habitats en de daarbij behorende soort groenknolorchis. In dit verband stelt zij dat deze sbz in minder goede staat is en gevoeliger is voor depositie van verrijkende stoffen dan door het college wordt verondersteld. Voorts voert zij aan dat de passende beoordeling ten onrechte slechts betrekking heeft op het verlies aan areaal en geen inzicht geeft in het verlies aan kwaliteit van de kwalificerende habitats. Voorts voert zij aan dat de compensatiemaatregelen onvoldoende zijn.

## **Het standpunt van het college**

### **2.6**

Het college stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan binnen de planperiode van tien jaar tot ontwikkeling zal komen, maar dat binnen deze periode niet alle bestemmingen volledig zullen zijn verwezenlijkt. Voorts stelt het college dat aan het bepaalde in artikel 5.16, eerste lid, onder b, sub 2, van de Wet milieubeheer wordt voldaan, aangezien door het treffen van aanvullende maatregelen de luchtkwaliteit per saldo zal verbeteren. Het college stelt zich verder op het standpunt dat de passende beoordeling deugdelijk is en dat de effecten van de uitbreiding van de Maasvlakte op de sbz Voornes Duin volledig in kaart zijn gebracht. Het college stelt dat de aantasting van het habitattype 2130 (vastgelegde kustduinen met kruidenvegetatie ofwel grijze duinen), het habitattype 2190 (vochtige duinvalleien) en de daarin

voorkomende beschermde plantensoort groenknolorchis volledig en tijdig zal worden gecompenseerd door middel van afdoende duincompensatie in Delfland.

## Planperiode

### 2.7

Ingevolge artikel 33, eerste lid, van de WRO, voor zover hier van belang, wordt een bestemmingsplan, onverminderd het bepaalde bij artikel 37, eerste en vierde lid, tenminste eenmaal in de tien jaren herzien.

#### 2.7.1

In de toelichting op het bestemmingsplan staat dat de aanleg en de ingebruikname van Maasvlakte 2 circa 25 jaar in beslag nemen. De planhorizon voor de volledige ontwikkeling loopt van 2008 tot 2033 en sluit aan op die van de PKB PMR 2006. De planhorizon van de PKB PMR 2006 en het bestemmingsplan liggen daarmee verder dan de 10-jaars herzieningstermijn van het bestemmingsplan. Voorts staat in deze toelichting dat alleen de feitelijke aanleg van de landaanwinning als geheel tot 2020 duurt en dat het bouwrijp maken en in gebruik nemen van in totaal 1.000 hectare netto haven- en industrieterrein naar verwachting een periode van circa 20 jaar in beslag nemen.

#### 2.7.2

Uit artikel 33 van de WRO volgt dat de wetgever een planperiode van tien jaar voor ogen staat en dat het in beginsel niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om in een bestemmingsplan bestemmingen op te nemen die pas na afloop van deze planperiode zullen worden verwezenlijkt. Gelet op de uitzonderlijke aard en omvang van het project, dat gepaard gaat met een aanzienlijke landaanwinning en een lange aanlegfase kent, heeft het college zich in dit geval op het standpunt gesteld dat niet binnen tien jaar alle aan te winnen gronden volledig in gebruik kunnen zijn genomen en dat derhalve niet alle bestemmingen geheel kunnen worden verwezenlijkt binnen voormelde periode. De Afdeling acht in dit uitzonderlijke geval niet onredelijk dat in het plan bestemmingen zijn opgenomen waarvan vaststaat dat deze voor een gedeelte niet binnen de termijn van tien jaar zullen worden gerealiseerd. Zij acht het daarbij van belang dat zijdens het college ter zitting is aangegeven dat weliswaar vaststaat dat niet het gehele project binnen de planperiode zal worden gerealiseerd, doch dat niet op voorhand kan worden aangegeven in welke volgorde de onderscheiden delen ter hand zullen worden genomen. Voorts betreft de Afdeling daarbij dat het bestemmingsplan voorziet in een zodanig grootschalige uitbreiding van de Maasvlakte dat voor een langere termijn voldoende ruimte zal worden geboden aan de voorziene groei van de Rotterdamse haven en de daarbij behorende bedrijven en dat juist door het aanhouden van een langere termijn de gevolgen van het gehele project goed in kaart kunnen worden gebracht. Het betoog van de VTM en anderen faalt.

## Aanlegvergunningenstelsel

### 2.8

Ingevolge artikel 17, eerste lid, van de planvoorschriften mag het bouwen op gronden die zijn aangewezen voor 'Haven- en Industriegebied-Containers', 'Haven- en Industriegebied-Chemie' en/of 'Haven- en Industriegebied-Distributie' ongeacht de overige toepasselijke voorschriften uit het plan uitsluitend plaatsvinden met inachtneming van het volgende:

- a. een bouwvergunning mag tot 1 januari 2025 slechts worden verleend indien ten tijde van de bouwvergunningverlening een door de Havenmeester van Rotterdam genomen besluit van kracht is, op grond waarvan met ingang van 1 januari 2013 een beperking van de vaarsnelheid van binnenvaartschepen in beide richtingen op het Hartelkanaal tussen de Botlekbrug en de Harmsenbrug, in beide richtingen op de Nieuwe Maas tussen kilometerraai 998 en 1002 en in beide richtingen op de Oude Maas tussen de Beerenplaat en de Botlekbrug geldt, waardoor de gemiddeld gewogen representatieve snelheid van deze binnenvaartschepen als omschreven in Annex VI van de Bijlage luchtkwaliteit met twintig procent ten opzichte van de situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan wordt gereduceerd;
- b. een bouwvergunning mag slechts worden verleend indien ten tijde van de bouwvergunningverlening een door de gemeenteraad van Rotterdam vastgesteld besluit van kracht is, op grond waarvan met ingang van 1 januari 2025 binnenvaartschepen die niet zijn voorzien van een emissiearme dieselmotor de haven niet mogen aandoen;
- c. een bouwvergunning mag slechts worden verleend indien ten tijde van de bouwvergunningverlening door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam genomen verkeersbesluiten van kracht zijn ingevolge waarvan op de N15 vanaf X-coördinaat 66209 en Y-coördinaat 439051 (ter hoogte van de eerste afslag na de Suurhoffbrug in westelijke richting) met ingang van 1 januari 2013 alleen vrachtauto's worden toegelaten waarvan de dieselmotor aan Euronorm V voldoet, en met ingang van 1 januari 2016 alleen vrachtauto's worden toegelaten waarvan de dieselmotor aan Euronorm VI voldoet;
- d. een bouwvergunning mag vanaf januari 2020 slechts worden verleend indien ten tijde van de bouwvergunningverlening schermen zijn geplaatst dan wel aanwezige schermen zijn aangepast overeenkomstig de tabel uit bijlage A bij de overeenkomst Luchtkwaliteit.

### 2.8.1

Ingevolge artikel 14 van de WRO kan bij een bestemmingsplan worden bepaald, dat het verboden is binnen een bij het plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning), voor zover zulks noodzakelijk is:

- a. om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming;
- b. ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming als bedoeld onder a.

### 2.8.2

Voor zover de VTM en anderen betogen dat in het bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel had moeten worden opgenomen met soortgelijke voorwaarden als vervat in artikel 17, eerste lid, van de planvoorschriften, overweegt de Afdeling dat artikel 14 van de WRO hieraan in de weg staat nu een aanlegvergunningstelsel moet strekken ter bescherming van de aan de gronden gegeven bestemming en bedoelde voorwaarden hier naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de toegekende bestemmingen, zoals 'Haven- en industriegebied' en 'Transport', niet aan kunnen bijdragen. De in artikel 17 van de planvoorschriften bedoelde voorwaarden hebben immers tot doel via de band van het verlenen van bouwvergunningen de maatregelen inzake de luchtkwaliteit te borgen. Dergelijke voorwaarden zijn, anders dan de VTM en anderen ter zitting hebben betoogd, niet noodzakelijk ter handhaving en ter bescherming van voormelde bestemmingen. Het betoog van de VTM en anderen faalt.

## 750 hectare natuur- en recreatiegebied

### 2.9

Uit de PKB PMR 2006 volgt dat deze PKB een integraal besluit is met betrekking tot drie verschillende deelprojecten, die gezamenlijk tot doel hebben de economie en de leefomgeving van de Rotterdamse regio een impuls te geven. Het kabinet vindt dat de drie deelprojecten integraal moeten worden gerealiseerd en wil de onderlinge samenhang van de projecten onder meer waarborgen door gelijktijdige besluitvorming over de drie deelprojecten in de PKB. Voorts staat in de PKB PMR 2006 dat, wanneer aan deze onderlinge samenhang is voldaan, voor elk van de deelprojecten een eigen realiseringstraject geldt, zoals nader is vastgelegd in de uitwerkingsovereenkomsten. Voor het deelproject van de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied zullen andere karakteristieken, zoals de grondverwerving en de regionale ruimtelijke planvorming (inclusief het overleg met de direct betrokkenen) bepalend zijn, aldus de PKB PMR 2006.

### 2.9.1

Onder verwijzing naar 2.1.3 overweegt de Afdeling dat het bestemmingsplan 'Maasvlakte 2' niet voorziet in de gehele of gedeeltelijke aanleg van het voormelde natuur- en recreatiegebied en dat dit project en de mogelijke gevolgen hiervan, anders dan bij de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2005, in zaaknr 200307350/1, inzake de Planologische Kernbeslissing-plus Project Mainportontwikkeling, waarin de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied als concrete beleidsbeslissing was opgenomen, in onderhavige procedure niet aan de orde kunnen komen. Dat in de PKB PMR 2006 een samenhang is aangebracht tussen de verschillende deelprojecten, waaronder de landaanwinning voor de uitbreiding van de Maasvlakte en de aanleg van de 750 hectare natuur- en recreatiegebied rond Rotterdam, brengt niet met zich dat deze projecten, zo al mogelijk, in één bestemmingsplan hadden moeten worden vervat ofwel dat voor deze projecten gelijktijdig ruimtelijke besluitvorming in procedure had moeten worden gebracht. In dit verband is van belang dat de uitbreiding van de Maasvlakte als zodanig niet tot gevolg heeft dat voormeld natuur- en recreatiegebied zou moeten worden aangelegd en dat dit gebied niet is bedoeld als compensatiegebied voor de aantasting van de natuur die de uitbreiding van de Maasvlakte met zich brengt. Voor zover de VTM en anderen bezwaren aanvoeren tegen de in de PKB PMR 2006 opgenomen aanleg van de 750 hectare natuur- en recreatiegebied en de gevolgen hiervan vrezende, zullen zij deze bezwaren te zijner tijd kunnen aanvoeren tegen de ruimtelijke besluiten die zullen voorzien in een planologisch-juridische titel voor de realisering van dit deelproject. Het betoog van de VTM en anderen faalt.

## Luchtkwaliteit

### 2.10

Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, onder b, sub 2, van de Wet milieubeheer kunnen bestuursorganen de in het tweede lid bedoelde bevoegdheden of de daar bedoelde wettelijke voorschriften, waarvan de uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, uitoefenen dan wel toepassen:

(a...);

b. hetzij in gevallen waarin bij een uitoefening of toepassing, met inachtneming van het vijfde lid en de krachtens dat lid gestelde regels, aannemelijk is gemaakt dat bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of een door die uitoefening of toepassing optredend

effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert.

### 2.10.1

Uit de toelichting bij het bestemmingsplan volgt dat dit plan zonder maatregelen kan leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. Uit artikel 5.16, eerste lid, onder b, sub 2, van de Wet milieubeheer volgt volgens de toelichting dat bij een beperkte toename van de concentratie zwevende deeltjes (PM10) en/of stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) in een overschrijdingsgebied een bestemmingsplan toch kan worden vastgesteld indien door een daarmee samenhangende maatregel of door het plan optredend effect de luchtkwaliteit per saldo verbetert. Om die verslechtering van de luchtkwaliteit te compenseren zullen maatregelen worden getroffen. Door de aard en de locaties van de verslechtering vallen de benodigde maatregelen buiten de reikwijdte van het bestemmingsplan en ook buiten de reikwijdte van de WRO. Daarom worden tussen de gemeente Rotterdam, het Rijk, de Havenmeester van Rotterdam en het havenbedrijf bindende afspraken gemaakt om te borgen dat de maatregelen tijdig worden getroffen, zodat bij het gebruik van de Maasvlakte 2 zal worden voldaan aan de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit.

### 2.10.2

In het milieueffectrapport 'Bestemming Maasvlakte 2, Hoofdrapport' (hierna: het MER) van 5 april 2007 staat dat op een aantal locaties langs de verbindingen met het achterland de grenswaarden voor stikstofdioxide en in mindere mate voor zwevende deeltjes in de huidige situatie en de autonome ontwikkeling worden overschreden. Een bijdrage van de Maasvlakte 2 is daarom niet zonder meer toegestaan, aldus het MER.

In het MER staat verder dat de huidige beladingsgraad van vrachtwagens 2,3 TEU (Twenty feet Equivalent Unit, een aanduiding voor de afmetingen van containers) is per bezoek. Verwacht wordt dat deze in de toekomst toeneemt tot 2,6 in 2020 en 2,8 in 2033. Deze toename van de beladingsgraad is toe te schrijven aan schaalvergroting en een efficiëntere afhandeling van containers, aldus het MER.

### 2.10.3

Uit het eerdergenoemde rapport 'Luchtonderzoek Maasvlakte 2' van 10 december 2007 van het onderzoeksbureau 'Royal Haskoning' en daarbij behorende bijlage I volgt dat de gebruikte verkeersgegevens zijn ontleend aan het multimodale verkeersmodel Regionaal Verkeers- en Milieukaartmodel. In dit onderzoek staat verder dat de conclusie van het uitgevoerde onderzoek is dat de Maasvlakte 2 in een aantal overschrijdingsgebieden langs verbindingen met het achterland (weg en water) tot een achteruitgang van de luchtkwaliteit leidt. Dit zijn de aan te pakken knelpunten. Om op deze knelpunten de luchtkwaliteit per saldo te compenseren zijn maatregelen uitgewerkt. Uit het onderzoek volgt een aantal maatregelen, zoals onder meer het verbod op schepen met vuile motoren in 2025, snelheidsbeperkingen voor de binnenvaart, de stimulering van schonere motoren (door middel van een subsidieregeling en differentiatie van havengelden) en het plaatsen van schermen bij tunnelmonden en bij wegen.

### 2.10.4

In de Overeenkomst Luchtkwaliteit van 22 mei 2008 zijn de minister van Verkeer en Waterstaat, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Rotterdam, de Havenmeester van Rotterdam en de naamloze vennootschap Havenbedrijf Rotterdam N.V. overeengekomen een aantal maatregelen ten behoeve van de verbetering van de luchtkwaliteit te nemen. Zo is onder meer overeengekomen dat vanaf 2025 binnenvaartschepen die niet zijn voorzien van een emissiearme dieselmotor de haven binnen het toepassingsgebied van de Havenverordening niet meer mogen aandoen, dat een snelheidsbeperking voor de binnenvaart wordt ingevoerd en dat er schermen worden geplaatst.

### 2.10.5

Ten aanzien van het niet nader onderbouwde betoog van de VTM en anderen dat sprake zou zijn van een onderschatting van de te verwachten hoeveelheid vrachtverkeer wordt overwogen dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat met het gebruikte verkeersmodel verkeersintensiteiten worden berekend die niet representatief zijn voor de te verwachten situatie en dat zou zijn uitgegaan van een te geringe hoeveelheid vrachtwagenverkeer. Voor zover de VTM en anderen betogen dat in het MER en de onderzoeken ten onrechte is uitgegaan van een hogere beladingsgraad van vrachtwagens in 2033, wordt overwogen dat het college in dit verband aannemelijk heeft gemaakt dat dit een positief effect is van de bij de uitbreiding van de Maasvlakte behorende verdere schaalvergroting en de efficiëntere afhandeling van containers. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat niet aannemelijk is gemaakt dat de gebruikte verkeersgegevens onvoldoende representatief zijn en dat het college zich in zoverre niet op het MER en voormelde onderzoeken heeft mogen baseren.

### 2.10.6

Het betoog van de VVBV en de VTM en anderen dat het bestemmingsplan ten onrechte op een aantal locaties verslechteringen van de luchtkwaliteit met zich brengt en dat het college reeds hierom geen goedkeuring had mogen

verlenen aan het bestemmingsplan faalt eveneens. Daartoe overweegt de Afdeling dat artikel 5.16 van de Wet milieubeheer zich niet verzet tegen beperkte lokale verslechtingen van de luchtkwaliteit, mits daar zodanige verbeteringen tegenover staan dat de luchtkwaliteit in het salderingsgebied per saldo verbetert. De door de VTM en anderen bedoelde verslechtingen van de luchtkwaliteit in verband met de concentraties stikstofdioxide langs onder meer delen van de A20 en de A15 worden gecompenseerd door het treffen van de in de Overeenkomst Luchtkwaliteit vervatte maatregelen. De VVBV en de VTM en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan in combinatie met deze maatregelen per saldo zal leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit in het salderingsgebied.

### 2.10.7

In hetgeen de VVBV en de VTM en anderen hebben aangevoerd ziet Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college het bestemmingsplan niet had mogen goedkeuren wegens strijd met artikel 5.16, eerste lid, onder b, sub 2, van de Wet milieubeheer.

## Sbz Voornes Duin

### 2.11

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, van de Nbw 1998, heeft een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, de goedkeuring van het college van gedeputeerde staten.

Ingevolge het derde lid van artikel 19j zijn bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in het eerste lid, ongeacht de beperkingen in het wettelijk voorschrift waarop dat besluit berust, de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 19e van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, dient bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, rekening te worden gehouden met de gevolgen die dat plan, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, kan hebben voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of het gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, van die wet, wordt, alvorens een besluit te nemen tot het vaststellen van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, wordt het besluit tot het vaststellen van een plan slechts genomen indien de gemeenteraad zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

Ingevolge artikel 19g, derde lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 kunnen gedeputeerde staten, ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of desbetreffende handeling om andere dwingende redenen van groot openbaar belang slechts verlenen na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

#### 2.11.1

Bij besluit van 19 februari 2008 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het gebied Voornes Duin aangewezen als sbz in de zin van artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206), en het besluit van 24 maart 2000 tot aanwijzing van Voornes Duin als sbz in de zin van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) gewijzigd. In dit besluit is als instandhoudingsdoelstelling voor de grijze duinen de uitbreiding van de oppervlakte en de verbetering van de kwaliteit genoemd. Als instandhoudingsdoelstelling voor de vochtige duinvalleien is het behoud van de oppervlakte en de kwaliteit genoemd en ten aanzien van de groenknolorchis is als instandhoudingsdoelstelling de uitbreiding van de omvang en het behoud van de kwaliteit van de biotoop voor uitbreiding van de populatie genoemd.

#### 2.11.2

In haar advies van 24 april 2003 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen desgevraagd aangegeven dat met de uitbreiding van de Maasvlakte een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoed.

### 2.11.3

In de passende beoordeling staat ten aanzien van de effecten van de uitbreiding van de Maasvlakte op de sbz Voornes Duin dat deze zal leiden tot negatieve effecten op de habitattypen 2130 (grijze duinen) en 2190 (vochtige duinvalleien) en op de bij laatstgenoemd habitatype behorende soort groenknolorchis. Ten aanzien van de depositie van de verrijkende stoffen staat dat op basis van de berekende extra depositie en de gebruikte dosis-effectrelatie een kwaliteitsafname is vastgesteld van de habitattypen 2130 en 2190. De vermindering van habitatype 2190 zal doorwerken op de groenknolorchis. De extra depositie zal optreden in het noordelijke deel van de sbz Voornes Duin, waar ook de vindplaatsen van de groenknolorchis geconcentreerd zijn. Van elk van de tien vindplaatsen is bepaald welke procentuele achteruitgang hier zal plaatsvinden. Deze achteruitgang is gemiddeld 10%, overeenkomend met één vindplaats. De negatieve effecten op de sbz Voornes Duin zullen worden gecompenseerd en in de passende beoordeling is in dit verband een compensatieopgave voor habitatype 2130 van 2,9 hectare opgenomen en voor habitatype 2190 is een compensatieopgave opgenomen van 1,2 hectare.

Voor de duincompensatie geldt dat er een inrichtingsplan is opgesteld voor de duinen van Delfland. Hierin zijn maatregelen voor het versterken van de kustverdediging gecombineerd met het realiseren van de compensatie van de negatieve effecten op de duinen. In het inrichtingsplan is voor de duincompensatie ongeveer 30 hectare opgenomen. Deze omvang is gebaseerd op de eerste uitkomsten van het effectenonderzoek in de onderhavige passende beoordeling. In het MER-PMR is ten aanzien van de compensatieopgave voor open droog duin (habitatype 2130) en vochtige duinvalleien (habitattypen 2190) het uitgangspunt gehanteerd dat, gezien de uitzonderlijke kwaliteit van de betreffende habitats op Voornes Duin en het feit dat deze kwaliteit in een weliswaar zo natuurlijk mogelijk, maar aangelegd compensatiegebied niet bereikt zal worden, er niet met een één op één compensatie kan worden volstaan. Daarom is voor de habitattypen 2130 en 2190 (voor zover deel uitmakend van de sbz Voornes Duin) een multiplier gehanteerd om een gelijkwaardige kwaliteit te realiseren, aldus de passende beoordeling.

### 2.11.4

In de toelichting bij het bestemmingsplan staat dat voor de compensatie van de effecten het compensatieplan 'Compensatieplan Duinen bij Delfland' is uitgewerkt. Dit plan behelst de ontwikkeling van een 34 hectare groot duingebied. Daarvan is 21 hectare ontworpen als compensatie voor het toekomstige gebruik van Maasvlakte 2; 13 hectare habitatype 2130 en 8 hectare habitatype 2190. Het resterende oppervlak is een overgangsgebied om de ontwikkeling van de voor Maasvlakte 2 te compenseren natuurwaarden te bevorderen. Dat overgangsgebied zal overwegend habitatype 2120 zijn, maar kan deels ook ontwikkeld worden als habitatype 2130. Omdat de ontwikkeling van duinhabitats geruime tijd duurt, wordt om te zorgen voor tijdige compensatie in de zin van artikel 19h, vierde lid, van de Nbw 1998, al ruim voor de ingebruikname van Maasvlakte 2 een aanvang gemaakt met de aanleg van duinen, aldus de toelichting.

### 2.11.5

Voor zover de VVBV betoogt dat bij de passende beoordeling ten onrechte uitsluitend is gekeken naar het kwantitatieve verlies aan areaal voor de habitattypen 2130 en 2190 overweegt de Afdeling dat dit niet uit de passende beoordeling volgt. In de passende beoordeling zijn immers verschillende effecten van de uitbreiding van de Maasvlakte, waaronder verrijking door depositie, op de habitattypen en de beschermde soorten in kaart gebracht, is aan de hand daarvan de kwaliteitsafname in de hele sbz vastgesteld en is deze omgezet in een te compenseren vermindering van het areaal. Daarna is op basis hiervan de compensatieopgave bepaald, waarbij vervolgens voormelde multiplier is gebruikt om te voorkomen dat de compensatie niet toereikend zou zijn.

Voor zover de VVBV, onder verwijzing naar de instandhoudingsdoelstellingen voor voormelde habitattypen en de groenknolorchis, die zien op verbetering of behoud, stelt dat er derhalve geen verhoging van de reeds hoge depositie mogelijk is, wordt overwogen dat de instandhoudingsdoelstellingen dienen te worden betrokken bij de vraag of er significante effecten kunnen zijn en dat de significantie van de effecten afhankelijk is van de mate waarin aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan. Deze doelstellingen brengen echter, anders dan de VVBV betoogt, niet met zich dat er geen enkele ontwikkeling mogelijk is die niet bijdraagt aan deze doelstellingen. In dit geval is, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, vastgesteld dat er significant nadelige effecten kunnen zijn en is, op basis van de passende beoordeling, gebleken dat door de aanleg en ingebruikname van de uitbreiding van de Maasvlakte de natuurlijke kenmerken van de sbz Voornes Duin kunnen worden aangetast. Vervolgens is onderzocht of deze aantasting kan worden gecompenseerd.

Ten aanzien van het betoog dat er een veel grotere aantasting van de natuurlijke kenmerken van Voornes Duin kunnen worden verwacht, overweegt de Afdeling dat de VVBV niet aannemelijk heeft gemaakt dat in de passende beoordeling is uitgegaan van een te positief beeld van de staat waarin de sbz Voornes Duin verkeert. Evenmin heeft zij aannemelijk gemaakt dat de extra depositie als gevolg van de uitbreiding van de Maasvlakte een grotere aantasting van de natuurlijke



kenmerken tot gevolg zal hebben dan aangegeven in de passende beoordeling, waardoor van een grotere compensatieopgave had moeten worden uitgegaan.

Het betoog dat niet is voorzien in toereikende compenserende maatregelen omdat het compensatiegebied ongeschikt zou zijn faalt eveneens. Daarbij betreft de Afdeling dat bij de compensatie een zogenoemde multiplier is toegepast, waardoor in het meer dan 30 hectare tellende duingebied minimaal 21 hectare grond beschikbaar is voor de vereiste compensatie van voormelde habitattypen en de soort van de groenknolorchis. De VVBV heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit gebied zodanig ongeschikt is dat de totale compensatieopgave van 4,1 hectare aan grijze duinen, vochtige duinvalleien en de daarbij behorende soort van de groenknolorchis niet op bedoelde 21 hectare duingebied zou kunnen plaatsvinden.

## Woon- en leefklimaat in het gebied Westvoorne

### 2.12

Voor zover de VVBV betoogt dat de uitbreiding van de Maasvlakte het woon- en leefklimaat in het gebied Westvoorne en dan met name in de kern Oostvoorne ernstig zal aantasten, stelt de Afdeling voorop dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aan de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer wordt voldaan. Ten aanzien van het betoog van de VVBV dat desalniettemin van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat het gevolg zal zijn, wordt overwogen dat niet uit te sluiten is dat het woon- en leefklimaat in het gebied Westvoorne door de uitbreiding van de Maasvlakte in enige mate zal worden aangetast, maar dat het college zich in dit verband in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aantasting niet zodanig is dat hieraan bij de afweging van de betrokken belangen een groter gewicht had moeten worden toegekend dan aan het belang van de uitbreiding van de Maasvlakte. Het betoog van de VVBV faalt.

## Eindconclusie

### 2.13

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het beroep van de stichting Vlinderstrik geheel en het beroep van de VTM en anderen, voor zover dit mede ingediend is namens de stichting Natuur- en Milieuwacht, [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B] en [appellant sub 1 C], niet-ontvankelijk zijn.

Voor het overige is de conclusie dat hetgeen de VTM en anderen en de VVBV hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep van de VTM en anderen, voor zover ontvankelijk, en het beroep van de VVBV zijn ongegrond.

(Enz., enz., Red.)

## Noot

Auteur: T.D.R. Rijs

## Noot

### 1

Deze uitspraak met betrekking tot het onder de vigeur van de oude WRO vastgestelde bestemmingsplan 'Maasvlakte 2', welk plan voorziet in de planologische basis voor de realisatie van de Tweede Maasvlakte, bevat een aantal interessante aspecten. Ik ga op een drietal aspecten in: het belanghebbende-begrip, de planhorizon van het bestemmingsplan en de salderingsmaatregelen met betrekking tot luchtkwaliteit.

### 2

Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de Vereniging Natuur- en Milieubescherming Noordrand Rotterdam (VNMNR) en de stichting Gezond Overschie (SGO) overweegt de Afdeling in rechtsoverweging 2.1.4 dat deze organisaties belanghebbend zijn bij het bestemmingsplan. De Afdeling komt tot deze conclusie omdat — kort gezegd — op basis van de luchtkwaliteitsonderzoeken niet kan worden uitgesloten dat ten gevolge van het verkeer van de Tweede Maasvlakte de luchtkwaliteit in het werkgebied van de VNMNR en de SGO zal verslechteren. Dit is bij mijn weten de eerste keer dat de Afdeling zo duidelijk uitspreekt dat enkel een mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit tot belanghebbendheid bij een bestemmingsplan kan leiden. Dit oordeel lijkt mij op zichzelf ook logisch. Het sluit namelijk aan bij eerdere uitspraken van de Afdeling waarbij ook op grotere afstand van het plangebied belanghebbendheid werd aangenomen wegens mogelijke

milieueffecten ten gevolge van de verkeersafwikkeling van het plan. Ik wijs bijvoorbeeld op ABRvS 28 januari 2009 (nr. 200708244/1). In deze uitspraak neemt de Afdeling belanghebbendheid aan voor iemand die op een afstand van 2,5 kilometer van het plangebied woont, maar die wel in de omgeving (op 100 m afstand) van een weg woont waar nog verkeerseffecten van de ontwikkeling van het plan te verwachten zijn (geluid).

### 3

Het lijkt mij niet dat met deze uitspraak moet worden geoordeeld dat iedere mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit die ten gevolge van een bestemmingsplan wordt ondervonden ook tot belanghebbendheid leidt. Minieme verslechtingen van de luchtkwaliteit maken nog niet dat altijd kan worden gesteld dat iemand door een ontwikkeling rechtstreeks in zijn of haar belangen wordt (kan worden) getroffen. Er zal toch ergens een ondergrens moeten liggen. In eerdere uitspraken oordeelde de Afdeling al dat toenames van 0,02 microgram per m<sup>3</sup> (ABRvS 18 januari 2006, nr. 200507534/1) en 0,86 microgram per m<sup>3</sup> (ABRvS 29 april 2008, nr. 200703709/1) dusdanig gering zijn, dat aan deze toenames voor de toepassing van het Blk 2005 geen betekenis hoeft toe te komen. Toenames die zich afspelen in deze orde van grootte zouden naar mijn mening dan ook in ieder geval niet tot belanghebbendheid moeten leiden. Voor het bepalen van de belanghebbendheid in een concreet geval zou naar mijn mening ook de autonome luchtverontreiniging mogelijk een rol kunnen spelen. Zo kan ik me voorstellen dat een minieme toename in een al zwaarder belaste situatie sneller tot belanghebbendheid zou kunnen leiden dan in de situatie dat een gebied juist een geringe belasting kent. Hoewel op zichzelf de toename in beide situaties gelijk kan zijn en daarmee de bewoners in beide situaties door evenveel toename kunnen worden getroffen, is de aanvaardbaarheid van een toename in een zwaarder belaste situatie meestal kleiner. Dit maakt mijns inziens dat in ieder geval in die situaties een lage(re) drempel zou moeten worden gehanteerd. Maatwerk lijkt me hier op zijn plaats. Het vaststellen van de belanghebbendheid lijkt mij overigens niet alleen gezien het voorgaande in veel gevallen lastig. Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) behoeft lang niet in alle gevallen een luchtkwaliteitsonderzoek te worden verricht (denk aan categorieën projecten uit de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) of projecten die vallen onder het NSL). Het zal voor de rechter dan ook dikwijls lastig zijn om vast te stellen of erop een locatie mogelijk een verslechtering van de luchtkwaliteit optreedt, noch daargelaten het feit dat veel luchtkwaliteitsonderzoeken weinig of geen inzicht geven in de spreiding van de luchtverontreiniging en de exacte mate van verontreiniging over een groter gebied. Het vaststellen van belanghebbendheid in verband met een mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit lijkt me gezien het voorgaande dan ook verre van eenvoudig.

Mogelijk dat de Afdeling voor het bepalen van de belanghebbendheid aansluiting zal zoeken bij de drempels voor projecten die niet in betekenende mate bijdragen. Ook een dergelijke absolute grens lijkt mij echter lastig te hanteren. Onder de projecten die niet in betekenende mate bijdragen vallen ook forse projecten die voorzien in de bouw van woongebieden tot maximaal 3000 woningen en alle projecten die niet meer dan 3% van de grenswaarden bijdragen. Dat de eventueel ten gevolge van een dergelijke ontwikkeling optredende luchtverontreiniging nimmer tot belanghebbendheid kan leiden lijkt me, zeker ook in zwaarder belaste situaties, te ver gaan. Indien iemand bijvoorbeeld ten gevolge van een verder gelegen ontwikkeling met een toename van 2% van de grenswaarde wordt geconfronteerd in een gebied waar er al een knelpunt voor de betreffende verontreinigende stof bestaat, dan lijkt me dat je daarmee rechtstreeks door deze ontwikkeling in je (gezondheids)belangen wordt getroffen. Ik vraag me dan ook af in hoeverre de drempels van de niet in betekenende mate projecten in algemene zin voor het bepalen van de belanghebbendheid kunnen worden gebruikt. Hoe de ondergrens voor belanghebbendheid door de rechter zal worden vastgesteld en op welke wijze de toepassing daarvan hanteerbaar zal worden gehouden, zal de toekomst moeten leren. Het vaststellen van een dergelijke (werkbare) grens lijkt me gezien het voorgaande in ieder geval geen gemakkelijke opgave.

### 4

Uit rechtsoverweging 2.7.1 blijkt dat de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte een periode van ongeveer 25 jaar beslaat. Appellanten hebben gesteld dat deze periode niet in overeenstemming is met de reguliere planperiode van tien jaar waarbinnen bestemmingsplannen moeten worden gerealiseerd. Deze verplichting wordt ontleend aan de herzieningstermijn van art. 33 WRO (oud), op grond waarvan een bestemmingsplan ten minste eenmaal in de tien jaren dient te worden herzien. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is het daarmee in beginsel niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening indien in het bestemmingsplan bestemmingen worden opgenomen waarvan het aannemelijk is dat die niet binnen de planperiode zullen worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld: ABRvS 15 april 2009, nr. 200802617/1). Hoewel de Afdeling in zijn overwegingen consequent de bewoordingen 'in beginsel' hanteert, werd er tot nu toe strikt aan de termijn van tien jaar gehouden. In een uitspraak van 8 juli 2009 (nr. 200806942/1/R2) met betrekking tot de uitbreiding van een begraafplaats lijkt de Afdeling overigens wat soepeler met de gehanteerde planperiode om te gaan. De overwegingen uit deze uitspraak zijn echter niet helder, zodat het niet geheel duidelijk is of de Afdeling in dat geval daadwerkelijk van de normale planhorizon afwijkt. De Afdeling overweegt met betrekking tot de Tweede Maasvlakte dat het in dit uitzonderlijke geval niet onredelijk is dat de planperiode de tien jaren overschrijdt. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het college van GS ter zitting heeft aangegeven dat niet op voorhand kan worden aangegeven in welke volgorde de onderscheiden delen ter hand zullen worden genomen. De Afdeling betreft hier tevens de omstandigheid bij dat het bestemmingsplan voorziet in

een zodanig grootschalige uitbreiding van de Maasvlakte dat voor een langere termijn voldoende ruimte zal worden geboden aan de voorziene groei van de Rotterdamse haven en de daarbij behorende bedrijven en dat juist door het aanhouden van een langere termijn de gevolgen van het gehele project goed in kaart kunnen worden gebracht.

## 5

De Afdeling betreft in de afweging van de betrokken omstandigheden mede dat het bestemmingsplan voorziet in grootschalige uitbreiding die voor de langere termijn voldoende ruimte aan de haven biedt. Wat de Afdeling hiermee beoogt te zeggen in het licht van de aan de orde zijnde rechtsvraag ontgaat mij. De relatie tussen het feit dat het een ontwikkeling betreft die voorziet in ruimte voor de haven op de lange termijn en de planhorizon zie ik niet. Het tweede argument dat de Afdeling betreft, is het feit dat door het hanteren van een langere planhorizon de gevolgen van het gehele project goed in kaart kunnen worden gebracht. Dit lijkt mij in het licht van de huidige jurisprudentie eigenlijk geen zeer uitzonderlijke omstandigheid te zijn. Voor meer grote projecten geldt immers dat, naast het feit dat deze vaak voorzien in een ontwikkeling voor de langere termijn, als één bestemmingsplan voor de ontwikkeling wordt opgesteld de gevolgen van het gehele plan goed in kaart kunnen worden gebracht. Dit geldt met name ook voor grootschalige woningbouwontwikkelingen welke nu vaak (noodgedwongen) in meerdere deelplannen worden opgeknipt. Op zichzelf kan mijns inziens van dergelijke ontwikkelingen wel worden gesteld dat deze uitzonderlijk zijn ten opzichte van de meeste andere bestemmingsplannen. De meeste bestemmingsplannen die in nieuwe ontwikkelingen voorzien kunnen immers zonder problemen binnen de termijn van tien jaar worden gerealiseerd. Met betrekking tot dergelijke grootschalige ontwikkelingen is tot op heden echter (nog) geen uitzondering op de planhorizon toegestaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 mei 2007, nr. 200600394/1). Het argument dat mijns inziens ook onderscheidend vermogen ten opzichte van andere grote ontwikkelingen bezit, betreft het argument dat bij de Tweede Maasvlakte blijkbaar niet op voorhand kan worden aangegeven in welke volgorde de onderscheiden delen van het plan ter hand worden genomen. Indien het inderdaad onmogelijk is om dit op voorhand te zeggen, dan is het dus ook onmogelijk om de ontwikkeling te verdelen over elkaar in tijd opvolgende bestemmingsplannen voor de verschillende deelontwikkelingen. Hetgeen bij veel andere ontwikkelingen weer wel mogelijk is. Het vaststellen van een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht zou in dit geval eveneens geen uitkomst bieden. Ook voor een uit te werken bestemmingsplan dient namelijk vast te staan dat dit binnen de planperiode van tien jaar kan worden uitgevoerd (zie bijvoorbeeld ABRvS 15 januari 2003 nr. 200201711/1). Gezien deze omstandigheid lijkt het oordeel van de Afdeling juist. Een ander oordeel zou er immers toe leiden dat een dergelijke ontwikkeling in het geheel niet via een bestemmingsplan kan worden gereguleerd. Dat lijkt mij niet de bedoeling. Met betrekking tot de planhorizon zij er als laatste nog op gewezen dat deze uitspraak nog onder vigeur van de WRO is gedaan. Met de inwerkingtreding van de Wro is art. 33 WRO (oud) vervangen door art. 3.1 lid 2 Wro. Algemeen wordt echter aangenomen dat de Afdeling met betrekking tot de tienjaarstermijn uit art. 3.1 lid 2 Wro eenzelfde lijn zal hanteren.

## 6

Met betrekking tot de borging van salderingsmaatregelen voor de luchtkwaliteit bevat de uitspraak eveneens enige interessante overwegingen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient aan de luchtkwaliteitseisen van hoofdstuk 5 van de Wm te worden getoetst. Op grond van art. 5.16 eerste lid onder b sub 2 Wm kan een bestemmingsplan dat leidt tot een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit ondanks die verslechtering worden vastgesteld indien door een daarmee samenhangende maatregel of een door het plan optredend effect de luchtkwaliteit per saldo verbeterd (saldering). Deze regeling is bij de Tweede Maasvlakte toegepast omdat — zo blijkt uit rechtsoverweging 2.10.1 — het bestemmingsplan voor de Tweede Maasvlakte tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zou kunnen leiden. Hiermee kon het plan enkel worden vastgesteld indien door (een) met het plan samenhangende maatregel(en) de luchtkwaliteit per saldo zou verbeteren. Voor het nemen van salderingsmaatregelen geldt een aantal wettelijke vereisten. Zo dienen op grond van art. 5.16 lid 5 sub b Wm de met het plan samenhangende maatregelen een functionele en/of geografische samenhang te hebben met de locaties waar de verslechtering optreedt. Daarnaast dient de uitvoering van de maatregelen op grond van art. 5.16 lid 5 sub d Wm te zijn geborgd. Op welke wijze deze borging dient plaats te vinden geven de Wm noch de Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007 antwoord.

## 7

Uit rechtsoverweging 2.10.2 blijkt dat de (mogelijke) verslechteringen van de luchtkwaliteit zich (in ieder geval ten dele) voordoen buiten het bestemmingsplangebied waardoor ook de maatregelen om de verslechteringen te compenseren volgens de planwetgever buiten het bestemmingsplangebied (o.g.v. art. 5.16 lid 5 sub b Wm) en buiten de reikwijdte van de WRO vallen. Om die reden is ter borging van de uitvoering van de maatregelen een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Rotterdam, het Rijk, de Havenmeester van Rotterdam en het havenbedrijf: de Overeenkomst Luchtkwaliteit. Opvallend is hierbij dat hoewel de planwetgever blijkbaar in de toelichting heeft gesteld dat de maatregelen buiten het bereik van de WRO vielen, in het bestemmingsplan wel een juridisch bindende regeling met betrekking tot deze maatregelen is opgenomen. Uit rechtsoverweging 2.8 blijkt namelijk dat het bestemmingsplan zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen bevat met betrekking tot deze maatregelen. Deze verplichtingen houden in dat bouwvergunningen ter realisering van de

Tweede Maasvlakte pas mogen worden verleend als bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit zijn genomen. Zo op het oog lijken de in de voorwaardelijke verplichtingen opgenomen maatregelen overigens geheel gelijk te zijn aan de maatregelen die in de Overeenkomst Luchtkwaliteit zijn opgenomen. De planwetgever lijkt er aldus — zekerheidshalve — voor gekozen te hebben om de te nemen maatregelen dubbel te borgen, namelijk via de voorwaardelijke verplichtingen en via de Overeenkomst Luchtkwaliteit.

## 8

Uit rechtsoverweging 2.10.6 blijkt dat appellanten hebben gesteld dat het bestemmingsplan in strijd met art. 5.16Wm is, nu het plan op een aantal locaties verslechtingen met zich brengt. De Afdeling komt tot de conclusie dat de door appellanten bedoelde verslechtingen worden gecompenseerd door het treffen van de in de Overeenkomst Luchtkwaliteit opgenomen maatregelen en dat appellanten niet voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat het bestemmingsplan in combinatie met deze maatregelen per saldo niet zal leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit in het salderingsgebied. Bij deze overwegingen van de Afdeling valt een aantal zaken op.

## 9

Uit deze overwegingen blijkt dat salderingsmaatregelen die buiten het plangebied plaatsvinden en die in een privaatrechtelijke overeenkomst zijn overeengekomen, als met het bestemmingsplan samenhangende maatregelen mogen worden beschouwd. Uit deze overwegingen lijkt voorts te volgen dat met het opnemen van maatregelen in een privaatrechtelijke overeenkomst ook in een voldoende borging in de zin van art. 5.16 lid 5 sub d Wm kan zijn voorzien. De Afdeling overweegt immers dat de verslechtingen met de maatregelen uit de Overeenkomst Luchtkwaliteit worden gecompenseerd. De Afdeling wijdt echter geen expliciete overwegingen aan de wijze van borging van de maatregelen. Uit de overwegingen van de Afdeling is dan ook niet af te leiden of de Afdeling een dergelijke overeenkomst in alle gevallen voldoende vindt voor de borging van maatregelen of dat dit alleen onder bepaalde omstandigheden het geval is. Andere uitspraken met betrekking tot de borging van maatregelen middels privaatrechtelijke overeenkomst laten zien dat de Afdeling zeker niet in alle gevallen met privaatrechtelijke overeenkomsten ter borging van benodigde milieumaatregelen genoegen neemt. Ik wijs in dat verband bijvoorbeeld op de uitspraak ABRvS 11 februari 2004 (nr. 200301673/1) met betrekking tot de borging van maatregelen om te voldoen aan de in de Wet geluidhinder gestelde grenswaarden. In het geval van de Tweede Maasvlakte zou de acceptatie van de overeenkomst mogelijk kunnen samenhangen met het feit dat de maatregelen buiten het bestemmingsplangebied moeten worden genomen, zodat de maatregelen volgens de planwetgever de reikwijdte van de WRO te buiten gaan. Zoals hiervoor al opgemerkt, was aan de andere kant in het bestemmingsplan juist wel in een (indirecte) borgingsregeling voor de luchtkwaliteitsmaatregelen voorzien middels de opgenomen voorwaardelijke verplichtingen. In de overwegingen met betrekking tot de luchtkwaliteit besteedt de Afdeling aan deze planologische regeling echter geen aandacht en verwijst zij enkel naar de Overeenkomst Luchtkwaliteit. Het lijkt er dus op dat reeds met die overeenkomst in een voldoende borging van de te treffen luchtkwaliteitmaatregelen is voorzien en dat de regeling in het bestemmingsplan niet nodig was. Onduidelijk blijft wat de Afdeling zou hebben geoordeeld indien de luchtkwaliteitmaatregelen niet in een overeenkomst waren geborgd, doch uitsluitend middels de in het bestemmingsplan voorziene voorwaardelijke verplichtingen.

T.D. Rijs <sup>[1]</sup>

Voetnoten

[1]

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.