

TBR 2020/6

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 september 2019, No. 201807540/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:3055 (Stedelijk ontwikkelingsproject Haarlem Noord)

(Mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, mr. R.W.L. Koopmans en mr. C.C.W. Lange)

Wabo: art. 2.12 lid 1; Bor: art. 4, aanhef en onder 11 (bijlage II)

Omgevingsvergunning. Stedelijk ontwikkelingsproject

Met gastnoot K.L. Markerink, Red.¹**Overwegingen****Inleiding**

1. Het realiseren van 160 woningen is volgens het college noodzakelijk om te voorzien in voldoende sociale volkshuisvesting. Alle woningen zijn direct na oplevering verhuurd en bewoond en volgens het college ligt een groot maatschappelijk belang ten grondslag aan de verlening van de omgevingsvergunning.

Het bouwplan is in strijd met de ter plaatse vigerende beheersverordening 'Delftplein'. Op het perceel rusten de bestemmingen 'Plantsoen', 'Weg', 'Water' en 'Sportterrein'. Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend voor de duur van 10 jaar.

Wederpartij en anderen maken zich zorgen over de gevolgen voor hun woon- en leefklimaat en vinden dat bij de vergunningverlening onvoldoende gewicht is toegekend aan hun belangen.

Stedelijke ontwikkeling

2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het project, gelet op de aard en omvang daarvan, is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Het college voert hier toe aan dat de rechtbank een verkeerde toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd door het besluit van 18 januari 2017 te beoordelen naar aanleiding van de stand van het recht zoals die op dit moment geldt. Volgens het college heeft het zich, gelet op de Nota van toelichting en een uitspraak van de rechtbank van Noord-Nederland van 26 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2041, op het standpunt mogen stellen dat in dit geval geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D, categorie 11.2. Het college wijst daarbij op de stedelijke omgeving waarin

de locatie is gelegen en de beperkte milieugevolgen voor de omgeving. Daarnaast is de ontwikkeling tijdelijk en kan deze zonder onomkeerbare gevolgen worden beëindigd.

2.1. Artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II van het Bor luidt:

'Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.'

Artikel 5, zesde lid, luidt:

'Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.'

Categorie 11.2 van onderdeel D, behorend bij het Besluit mer luidt:

'Activiteit: De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.'

2.2. In haar uitspraak van 18 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2414) heeft de Afdeling overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in onderdeel D kolom 1 categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het project gelet op de aard en omvang daarvan aangemerkt kan worden als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het project zal leiden tot een gehele functiewijziging van het perceel. Volgens paragraaf 1.4 van de Ruimtelijke onderbouwing 'Delftplein te Haarlem' van 25 augustus 2016 was het perceel groengebied en vormde het een onbebouwde geïsoleerde ruimte tussen de bebouwing van Haarlem -Noord aan de W.F. Hermansstraat, Delftplein en Westelijke Randweg en de daarbij behorende op- en afritten. Dit groengebied zal na de bouw van de tijdelijke woningen verdwijnen en 1.940 m² aan bebouwing zal worden gebouwd. De enkele omstandigheid dat de rechtbank voor de beantwoording van de vraag of

¹ Karin Markerink is advocaat bij Hemwood.

het project kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer heeft verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van na het besluit van 26 augustus 2016 betekent nog niet dat het oordeel van de rechtbank onjuist is. Verder ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de uitzondering opgenomen in artikel 5, zesde lid, van Bijlage II van het Bor niet van toepassing is op tijdelijke ontwikkelingen, nu in dit artikel juist artikel 4, onderdeel 11, waarbij tijdelijke ontwikkelingen voor de duur van 10 jaar kunnen worden mogelijk gemaakt, specifiek wordt genoemd.

Het betoef faalt.

Passeren gebrek

3. Het college en de stichting betogen dat de rechtbank het geconstateerde gebrek ten onrechte niet met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft gepasseerd. Volgens het college en de stichting zijn belanghebbenden door de schending van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor niet benadeeld. In dit verband voert het college aan dat aan het besluit een ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt en dat omwonenden de mogelijkheid hebben gehad tot inspraak en daarvan ook gebruik is gemaakt. Het college verwijst daarbij naar verslagen van de openbare vergadering van de commissie ontwikkeling van 19 november 2015. Na deze vergadering is een klankbordgroep gevormd met omwonenden en de wijkraad en tijdens het gehele traject is deze klankbordgroep meerder malen bij elkaar gekomen. Verder wijst het college er op dat het maatschappelijk belang groot is omdat urgente problemen bestaan bij de sociale huisvesting. De stichting verwijst in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2783 en de uitspraak van de Afdeling van 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1889.

Het college betoegt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de gemeenteraad buiten de besluitvorming is gehouden. De betrokkenheid van de gemeenteraad blijkt volgens het college uit de verkoop van de grond waarbij de gemeenteraad is betrokken en uit de omstandigheid dat de raadscommissie ontwikkeling de gemeenteraad op de hoogte heeft gehouden van de ruimtelijke ontwikkelingen van het perceel. Volgens het college heeft de gemeenteraad bovendien ingestemd met het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure.

Ten slotte betogen het college en de stichting dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 januari 2017 in stand te laten.

3.1. De rechtbank heeft overwogen dat zij geen aanleiding ziet het geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren omdat niet aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld. Volgens de rechtbank kan voor het project slechts

met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 30, van de Wabo omgevingsvergunning worden verleend. Dit betekent volgens de rechtbank dat niet alleen de gemeenteraad ten onrechte buiten de besluitvorming is gehouden, maar ook dat [wederpartij] en anderen niet de mogelijkheid hebben gehad in dat kader in te spreken en hun zienswijze over het project kenbaar te maken aan de gemeenteraad. Volgens de rechtbank betrof de betrokkenheid van de gemeenteraad slechts de financiën en niet de ruimtelijke ordening.

3.2. Artikel 6:22 luidt: 'Een besluit waar- tegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.'

Toepassing van artikel 6:22 van de Awb is mogelijk indien aannemelijk is dat de belanghebbende door het gebrek in het bestreden besluit niet is benadeeld. Een gebrek dat herstel behoeft, leent zich in beginsel niet voor toepassing van deze bepaling. In gevallen waarin van het bestuursorgaan een bepaalde actie is vereist om het gebrek weg te nemen, kan er immers niet zonder meer van worden uitgegaan dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld. Alleen indien evident is dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld, kan bij het bestaan van een dergelijk gebrek toepassing worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb.

3.3. Het project is gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 2.2 in strijd met artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor vastgesteld, omdat het project is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D van het Besluit mer. De rechtbank is gelet hierop terecht tot de conclusie gekomen dat het college de omgevingsvergunning alleen kan verlenen met toepassing artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder 30, van de Wabo. Dit betekent dat de procedure als bedoeld in artikel 3.10 van de Wabo van toepassing is in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en is tevens een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist op grond van artikel 6.5 van het Bor. Deze verklaring van geen bedenkingen is niet vereist indien de gemeenteraad categorieën van gevallen heeft aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Weliswaar heeft de gemeenteraad een lijst van categorieën van gevallen aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist, maar zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is in deze lijst verwezen naar artikel 5.18 van het Bor zoals dat luidde op 13 oktober 2011 en voorzagt dit artikel slechts in de mogelijkheid om voor de duur van ten hoogste vijf jaar af te wijken. In

dit geval wordt afgewezen voor de duur van tien jaar waardoor geen sprake is van een geval aangewezen in de lijst van categorieën van gevallen. Dit brengt met zich dat het college een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad dient te vragen zodat de gemeenteraad kennis kan nemen van eventuele zienswijzen gericht tegen een ontwerpverklaring van geen bedenkingen. Dat de gemeenteraad is betrokken bij de verkoop van de grond en de locatiekeuze betekent niet dat daaruit reeds kan worden afgeleid dat aannemelijk is dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen het aan de orde zijnde bouwplan. De door de stichting aangehaalde uitspraak van 12 juli 2017 valt niet te vergelijken met het onderhavige geval. In het geval dat aan de orde was in die uitspraak was de uitgebreide voorbereidingsprocedure toegepast, maar ontbrak de verklaring van geen bedenkingen. Uit de wijze waarop de gemeenteraad in die zaak heeft geprobeerd de bestemmingsplannen voor het perceel te wijzigen heeft de Afdeling afgeleid dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen de verlening van de vergunning. In het hier aan de orde zijnde geval is niet de juiste voorbereidingsprocedure gevolgd en is derhalve niet alleen artikel 6.5 van het Bor geschonden. Bovendien kan in het hier aan de orde zijnde geval niet worden uitgesloten dat derden een zienswijze zouden hebben ingediend gericht tegen een ontwerpbesluit en of ontwerpverklaring van geen bedenkingen.

De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat het geconstateerde gebrek niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kan worden gepasseerd.

Het betoog faalt.

3.4. Ten slotte dient de vraag te worden beantwoord of de rechtbank terecht geen grond heeft gezien voor het in stand laten van de rechtsgevolgen. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. In dit geval is het besluit vernietigd omdat de verkeerde voorbereidingsprocedure is gevolgd en een verklaring van geen bedenkingen van een ander bestuursorgaan is vereist. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Daarbij is van belang dat ten tijde van de aangevallen uitspraak niet is gebleken van feiten en omstandigheden ten tijde van de uitspraak die ertoe leiden dat het gebrek is geheeld dan wel duidelijk is dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen het project. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat derden in hun belangen zijn geschaad.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

4. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toe-

passing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld (*Enz. enz. Red.*)

NOOT

Inleiding

1. In deze overzichtsnoot bespreek ik de jurisprudentie aan de hand van: (1) een toelichting op de 'nieuwe lijn' van de Afdeling sinds 15 maart 2017; (2) de vraag wanneer en hoe vaak sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject; (3) de 'nieuwe lijn' in perspectief van de MER-richtlijn; (4) de interpretatie van stedelijk ontwikkelingsproject in Vlaanderen; (5) een overzicht van alle uitspraken over dit onderwerp sinds 15 maart 2017.

I. Nieuwe lijn sinds 15 maart 2017

2. De hier gepubliceerde uitspraak inzake de gemeente Haarlem is één van de 'nieuwe lijn' uitspraken sinds 15 maart 2017 (Hornbach Duiven²), waarin de Afdeling kwalificeert of een ontwikkeling kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit MER. Ik spreek van 'nieuwe lijn' omdat met de uitspraak van 15 maart 2017 de Afdeling voor het eerst een (standaard) beoordelingskader voor de kwalificatie van deze projecten heeft bepaald. Tot die tijd werd veelal de discussie niet gevoerd over de vraag of sprake was van een stedelijk ontwikkelingsproject, maar enkel of het project aan een mer (beoordeling) moest worden onderworpen.³

3. Sinds 15 maart 2017 is dat veranderd: de gewijzigde regelgeving inzake het Besluit MER⁴ en de zogenaamde kruimelgevallenregeling⁵ zorgt ervoor dat de vraag of wel een stedelijk ontwikkelingsproject

² ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694.

³ Ik heb slechts twee oudere uitspraken aangetroffen waarin de Afdeling oordeelde dat geen sprake was van een 'stadsproject' (ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9016, r.o. 2.2.2 (de ontwikkeling van bedrijventerreinen bij Schiphol heeft geen of onvoldoende samenhang met andere ontwikkelingen in de omgeving, waardoor geen sprake is van een combinatie van de ontwikkeling van onder meer bedrijventerrein, woningbouw en/of winkelcentrum, hetgeen voor de kwalificatie van stadsproject nodig is); ABRvS 1 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AL3284, r.o. 2.3.4. (vernieuwing van de Bijlmer - voor zover dit betrekking heeft op vervanging van de bestaande woningen - is niet aan te merken als stadsproject).

⁴ Per 7 juli 2017 is het Besluit MER gewijzigd waardoor voor projecten die kwalificeren als een stedelijk ontwikkelingsproject altijd een (vormvrij) mer-beoordelingsbesluit moet worden genomen, voordat het ontwerpbesluit ter inzage mag worden gelegd. Zie ook K.L. Markerink, 'Wijziging Besluit mer: vormvrije mer-beoordeling vervangen door mer-beoordelingsplicht', *TBR* 2018/71.

⁵ Per 1 november 2014 is de kruimelgevallenregeling gewijzigd waardoor die regeling niet meer van toepassing is indien sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Projecten die kwalificeren als een stedelijk ontwikkelingsproject volgen daardoor niet meer de reguliere, maar de uitgebreide procedure (artikel 4 lid 9 en 1 jo artikel 5 lid 6 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht). Zie onder meer A. Franken van Bloemendaal en H. Koolen, 'De kruimelvergunning: gesneden koek?' *TBR* 2018/2 en J.C. van Oosten en H. Doornhof, 'Kroniek omgevingsrecht', *BR* 2019/44.

procedurele consequenties heeft. Om die reden stellen procespartijen veel vaker dan voorheen ter discussie of wel of geen sprake is van een dergelijk project. De Afdeling beoordeelt in die gevallen of wel of geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

II. Wanneer en hoe vaak is sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject?

4. Sinds 15 maart 2017 zijn 21 Afdelings-uitspraken gewezen over dit onderwerp. In zeven van deze uitspraken was de kwalificatie 'stedelijk ontwikkelingsproject' niet ter discussie gesteld en nam de Afdeling voetstoots aan dat van een dergelijk project sprake was.⁶ In de overige veertien uitspraken stond de kwalificatie wel ter discussie.⁷ In die uitspraken is het standaard beoordelingskader opgenomen. In hoofdzaak komt dat kader op het volgende neer: de concrete omstandigheden bepalen of sprake is van een 'stedelijk ontwikkelingsproject', waarbij (1) onder meer aspecten als de aard en omvang van een project een rol spelen, en (2) het niet relevant is of per saldo negatieve effecten voor het milieu kunnen ontstaan.

5. Alhoewel de jurisprudentie zeer casuïstisch is, bevat deze in ieder geval twee aanknopingspunten die erop duiden dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject: (1) de ontwikkeling gaat niet of in beperkte mate gepaard met nieuwe bebouwing, anders dan toegestaan op grond van het bestemmingsplan, of (2) de beoogde functie wijkt qua invloed op de omgeving niet of in beperkte mate af van hetgeen op grond van het bestemmingsplan is toegestaan.

6. Deze aanknopingspunten vloeien voort uit de wijze waarop de criteria 'aard en omvang' tot op heden veelal door de Afdeling zijn ingevuld, namelijk aan de hand van een combinatie van twee of meer van de volgende afwegingen: (1) wel of geen extra bebouwing, (2) omvang ruimtebeslag bestaande bebouwing, nieuwe bebouwing of nieuw gebruik, (3) mate waarin nieuw gebruik afwijkt van hetgeen planologisch is toegestaan, (4) hoeveelheid en locatie nieuwe parkeerplaatsen (5) omgeving/situering van het project. In een enkel geval kwamen tevens de volgende twee afwegingen – in combinatie met één of meerdere van de hiervoor benoemde overwegingen - voorbij: de omvang van de ontwikkeling is beperkt indien afgezet tegen de drempels uit kolom 2 van categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit MER⁸, en het project is niet vergelijkbaar aan één van de voorbeelden in de Nota van Toelichting.⁹

7. Van alle veertien uitspraken waarin de kwalificatie van een stedelijk ontwikkelingsproject ter discussie stond, is door de Afdeling slechts tweemaal geconcludeerd dat sprake was van een dergelijk project namelijk in de hier

gepubliceerde Haarlem-uitspraak en in de uitspraak van 15 maart 2017. In 11 zaken werden de projecten – in navolging van de beoordeling van het bevoegde gezag - niet als zodanig gekwalificeerd.¹⁰ In één zaak laat de Afdeling het aan het bevoegd gezag over om - in een nieuw te nemen besluit - te bepalen of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.¹¹

8. Alhoewel de Afdeling in 11 van de 14 uitspraken het oordeel van het bevoegd gezag volgt, is de Afdelingstoets dusdanig indringend dat m.i. (nog) niet kan worden gezegd dat het oordeel van het bevoegd gezag in belangrijke mate leidend is. Toekomstige jurisprudentie zal dat moeten uitwijzen. Om die reden is het raadzaam tot die tijd in alle gevallen waarin mogelijk sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject de keuze om het project wel of niet als zodanig aan te merken uitgebreid te motiveren en daarbij de onder punt 6. benoemde afwegingen in ogenschouw te nemen.

9. Ondanks dat uit het standaardbeoordelingskader volgt dat negatieve effecten voor het milieu niet relevant zijn, zijn die effecten - in de gevallen waarin dit door een procespartij was aangedragen – toch door de Afdeling bij de kwalificatie betrokken. Het ging om de volgende afwegingen: (nadelige) milieugevolgen van de verkeersaantrekkende werking niet aannemelijk¹², en milieugevolgen beperkt tot visuele hinder en landschappelijke aantasting.¹³ Gelet op voorgaande doen bevoegde gezagen er eveneens verstandig aan om – naast de beoordeling van de aard en omvang – tevens de potentiële milieugevolgen inzichtelijk te maken en die bij de kwalificatie te betrekken.

III. Discussie: jurisprudentieel in overeenstemming met (doel) MER-richtlijn?

10. De vraag is al eens opgeworpen of de wijze waarop de Afdeling omgaat met de kwalificatie van (stedelijk ontwikkelings-)projecten in overeenstemming is met de mer-systematiek, de MER-richtlijn (hierna: richtlijn¹⁴) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie.¹⁵ Ik deel die twijfel en voeg graag onderstaande afwegingen aan de discussie toe.

11. De Nederlandse term stedelijk ontwikkelingsproject is een uitvloeisel van de categorie 'stadsontwikkelingsproject' als bedoeld in Annex II punt 10 onder b van de richtlijn. De richtlijn geeft - anders dan twee voorbeelden ('met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen') geen aanwijzingen voor de interpretatie van deze categorie. Jurisprudentie van het Hof van Justitie waaruit volgt vanaf welke 'omvang' of 'aard' een project onder deze

6 Zie nummers 20-26 van het overzicht in aantekening 20 van deze noot.

7 Zie nummers 5, 7, 8, 10-17, 27-28 van het overzicht in aantekeningen 19-21 van deze noot.

8 ABRvS 22 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668.

9 ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770.

10 Zie nummers 5, 7, 8, 10-17 van het overzicht in aantekening 19 van deze noot.

11 Zie nummer 28 van het overzicht in aantekening 21 van deze noot.

12 ABRvS 18 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2018:2414, ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1253.

13 ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770.

14 Richtlijn 2011/92/EU, gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU.

15 O.a. JM 2019/143 (J. Haakmeester); JM 2019/127 (Wagenmakers); JM 2013/42 (Krot); en al eerder in JM 2013/119 (Van Velsen).

categorie kan worden geschaard is evenmin voorhanden.¹⁶ Echter, uit jurisprudentie over andere categorieën kan wel worden opgemaakt dat de richtlijn een zeer breed doel¹⁷ heeft waardoor de discretionaire bevoegdheid die lidstaten in deze toekomt relatief beperkt lijkt: (1) projecten die niet onder één van de in de richtlijn benoemde categorieën van projecten lijken te vallen, moeten daar toch zoveel mogelijk onder worden geschaard;¹⁸ (2) de drempel van projecten mag niet zo hoog worden gesteld dat daardoor projecten met aanzienlijke milieueffecten niet hoeven te worden beoordeeld.¹⁹

12. Verder volgt uit de preambule van de richtlijn dat de term milieueffecten ruim wordt geïnterpreteerd. Het omvat alle effecten op en voor mens, dier en aarde (klimaat, ruimtebeslag, zicht, landschap, grondafdekking, bevolkingsdichtheid, (veranderingen in het aanzicht van of het zicht op) aangelegde of natuurlijke landschappen en stedelijke gebieden, etc.).²⁰ Bovendien valt niet alleen de gebruiksfase van een project onder de richtlijn, maar ook de bouw- en sloopfase.²¹

13. Gelet op het doel en de reikwijdte van de richtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, vraag ik mij af of de Afdeling verschillende projecten (zoals de forse uitbreiding van een hotel²², de aanleg van 13.000 m² parkeerterrein²³ en een zonnepanelen²⁴) terecht buiten de reikwijdte van de categorie 'stedelijk ontwikkelingsproject' heeft gelaten. De uitleg die de Europe-

se Commissie aan deze categorie geeft, biedt hier evenmin aanknopingspunten voor.²⁵

14. Voorts kan de werkwijze van de Afdeling – waarbij in elke afzonderlijke zaak wordt bepaald of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject – mijns inziens worden gekwalificeerd als een 'onderzoek per geval' als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de richtlijn. Artikel 4 lid 3 van de richtlijn schrijft voor dat bij een dergelijk onderzoek tevens de selectiecriteria uit bijlage III van de richtlijn²⁶ in acht worden genomen. Die criteria vormen evenwel geen vast onderdeel van het beoordelingskader van de Afdeling, zodat op dit punt niet (volledig) aan de richtlijn wordt voldaan.

15. Zolang op dit punt geen prejudiciële vragen worden gesteld of de Europese Commissie niet eigenhandig optreedt, heeft deze werkwijze geen juridische consequenties. Bevoegde gezagen die evenwel op dit punt geen enkel risico willen lopen, doen er verstandig aan niet alleen rekening te houden met de jurisprudentie van de Afdeling, maar ook met de selectiecriteria uit bijlage III van de richtlijn.

IV. De interpretatie van een stedelijk ontwikkelingsproject in Vlaanderen

16. In Vlaanderen is men voor de interpretatie van de categorie stadsontwikkelingsproject niet aangewezenen op de uitleg door de bestuursrechter, maar is door de overheid zelf een uitgebreide toelichting opgesteld.²⁷ Hieruit volgt dat projecten vanaf een zekere omvang als zodanig kwalificeren, waaronder ten minste 2 parkeerplekken; woningbouw met een oppervlak van 1.000 m² of meer en meer dan een kleine handelszaak met lokaal verzorgingsgebied.

17. In Vlaanderen worden projecten zodoende veel sneller geacht te kwalificeren als stedelijk ontwikkelings-

25 Uit het document van de Europese Commissie, Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 2015, p. 50 en 51, volgt de volgende interpretatie van 'stadsontwikkelingsproject': "To this end, the interpretation of this project category could take account of, *inter alia*, the following:

(i) Projects with similar characteristics to car parks and shopping centres could be considered to fall under Annex II (10)(b). This could be the case, for example, of bus garages or train depots, which are not explicitly mentioned in the EIA Directive, but have similar characteristics to car parks.

(ii) Construction projects such as housing developments, hospitals, universities, sports stadiums, cinemas, theatres, concert halls and other cultural centres could also be assumed to fall within this category. The underlying principle is that all these project categories are of an urban nature and that they may cause similar types of environmental impact.

(iii) Projects to which the terms 'urban' and 'infrastructure' can relate, such as the construction of sewerage and water supply networks, could also be included in this category."

26 Deze selectiecriteria zijn onderverdeeld in drie categorieën: 1. kenmerk van het project (o.a. omvang, hinder, risico voor gezondheid), 2. plaats van het project (o.a. bestaand grondgebruik, herstellervermogen van hulpbronnen) en 3. kenmerken van de potentiële effecten van het project (o.a. ruimtelijk bereik, aard, intensiteit, cumulatie, omkeerbaarheid).

27 Nota Handleiding stadsontwikkelingsprojecten, rubriek II, 10b en III, 10b*, 27 juni 2018 (actualisatie), Departement omgeving, GOP Dienst Mer.

16 In de zaak C-332/04 (Commissie versus Spanje) wordt Spanje veroordeeld omdat in de Spaanse wetgeving ten onrechte stadsprojecten buiten de 'stad' van de categorie 'stadsontwikkelingsprojecten' waren uitgesloten. De aard en omvang wordt daarbij niet besproken. In C-508/03 (Commissie versus Engeland) verzoekt de Commissie Engeland te veroordelen vanwege een onjuiste interpretatie van de categorie 'stadsontwikkelingsproject' door een beroep te doen op een niet in de richtlijn benoemd criterium om een milieueffectbeoordeling achterwege te laten (namelijk de omstandigheid dat de betrokken grond reeds voordien was ontwikkeld). Het Hof van Justitie acht deze klacht (helaas) onvoldoende onderbouwd, waardoor deze stelling van de Commissie niet door het Hof wordt behandeld.

17 C-72/95, Kraaijeveld e.a.; C-227/01 Commissie versus Spanje.

18 C-275/09, Brussels Airport Company; C-244/12, Salzburger Flughafen.

19 O.a. C-72/95, Kraaijeveld e.a.

20 Richtlijn 2014/52/EU, Preambule nr. 9, 13, 16.

21 Richtlijn 2014/52/EU, Preambule nr. 22.

22 ABRvS 22 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668.

23 ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2355.

24 ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, zie ook de kritische noot van Wagenmakers in JM 2019/127.

project en daarmee onderworpen aan een milieubeoordeling Gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie is het m.i. niet uitgesloten dat Vlaanderen met deze drempels de toets der kritiek kan doorstaan, terwijl Nederland (in ieder geval in bepaalde zaken) de plank mislaat.

V. Overzicht jurisprudentie 'stedelijk ontwikkelingsproject' sinds 15 maart 2017

18. Ter informatie - en tot slot - volg hieronder een korte omschrijving van alle uitspraken sinds 15 maart 2017 (*schuingedrukt* betreffen (nog) niet-geappelleerde rechtbank uitspraken).

19. Niet aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject:

1. *Brancheverruiming op de Huis- en tuinboulevard in Sittard-Geleen door het toestaan van sportartikelen gedurende maximaal 5 jaar (Rb. Limburg 11 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6666)*
2. *Functiewijziging voormalig kantoorpand in woonwijk in Schagen t.b.v. 64 arbeidsmigranten (Rb. Noord-Holland 5 oktober 2017, ECLI: NL: RBNHO: 9184)*
3. *Tijdelijk AZC voor 250 bewoners in bestaand pand in Maas-tricht, voor maximaal 5 jaar (Rb. Oost-Brabant 6 november 2017, ECLI: NL: RBOBR: 2017: 5778)*
4. *Functiewijziging t.b.v. (onbeperkte hoeveelheid) evenementen tot 800 bezoekers en 8x per jaar voor 1.000 bezoekers in bestaand pand op bedrijventerrein Kerkhoven in Oisterwijk (Vz Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2017, ECLI: NL: RB-ZWV: 2017: 8466)*
5. *Brancheverruiming Villa Arena: 25.000 m2 van de 76.000 m2 van bestaande bebouwing wordt omgezet van detailhandel met 'wonen' naar detailhandel met 'leven'; en uitbreiding horeca en leisure (ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348)*
6. *Bouw tijdelijk woongebouw met 148 wooneenheden voor statushouders en studenten op IJburg, maximaal 10 jaar (Rb. Amsterdam 6 februari 2018, ECLI: NL: RBAMS: 2018: 648)*
7. *Brancheverruiming Retailpark Roermond: Decathlon wordt toegestaan in bestaand gebouw (circa 3.800 van in totaal 11.000 m2 gebouw) waar het bestemmingsplan uitsluitend kampeer- en tentenwinkel en outdoor kleding toestaat (ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1297)*
8. *Functiewijziging t.b.v. een indoor speelparadijs in bestaande bebouwing aan de rand van een gemengd industrieterrein te Ede (ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414)*
9. *Bouw van 50 tijdelijke woningen voor 300 arbeidsmigranten, 211 parkeerplaatsen en een sportveld op een agrarisch perceel in gemeente Horst aan de Maas, maximaal 10 jaar (Rb. Limburg 22 maart 2019, ECLI: NL: RBLIM: 2019: 2684)*
10. *Uitbreiding van een hotel van 45 naar 100 kamers én sauna en fitness, en aan de overzijde van de weg een nieuw parkeerterrein, aan de rand van Breda (ABRvS 22 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668)*
11. *Functiewijziging: van bibliotheek naar verswinkel in een bestaand pand in het kernwinkelgebied van Workum (ABRvS 2 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1432)*

12. *Bouw van 2 woningen met bijbehorende voorzieningen op een grasland aan de rand van Maasdriel (ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1879)*

13. *Tijdelijk parkeerterrein Eindhoven Airport (13.000 m2 en 460 parkeerplaatsen) op het bedrijventerrein nabij de airport, alleen tijdens heropbouw ingestorte parkeergarage (ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2355)*

14. *Functiewijziging t.b.v. 3.400 m2 indoor speelhal in een bestaand pand op een bedrijventerrein in gemengd bedrijvig gebied in Roermond (ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2651)*

15. *Tijdelijk zonnepanelen van 22.500 zonnepanelen incl. aantal transformatoren op agrarisch perceel in buitengebied van Staphorst (ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770)*

16. *Functiewijziging t.b.v. permanent logiesgebouw voor de tijdelijke huisvesting (gedurende maximaal 6 maanden) van 40 arbeidsmigranten in een bestaand gebouw op het bedrijventerrein in Wieringerwerf (ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1253)*

17. *Uitbreiding van een strandpaviljoen op Terschelling, van 250 m2 naar 465 m2 bebouwing en 450 m2 naar 800 m2 terras (ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3839)*

Wel aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject:

1. *Herontwikkeling van een perceel op een bedrijventerrein in Duiven door nieuwbouw van een Hornbach van circa 20.000 m2 (ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694)*

2. *Bouw van een tijdelijk AZC voor circa 400 personen in Balk Friesland, 6 jaar (Rb. Noord-Nederland 28 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5015)*

3. *Brede school (basisschool, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal, gymzaal) met ontsluiting in stedelijk groen, omringd door stedelijk woongebied in Rozendaal (ABRvS 30 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:328)*

4. *Integraal kindcentrum met bijbehorende infrastructuur op voormalige RWZI locatie en woningbouw op 2 vrijkomende schoollocaties van in totaal 40, resp. 25 (zorg)woningen (ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3813)*

5. *Functiewijziging t.b.v. de nieuwbouw van een grootschalig (circa 6.000 m2) Aziatisch restaurant in gemengd bedrijvig gebied (ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3791)*

6. *Herontwikkeling winkelcentrum (1200 m2) met ondergrondse garage en 20 bovenwoningen in centrum Bergen NH (ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105)*

7. *Ontwikkeling Hembrugterrein Zaanstad (ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398)*

8. *Herontwikkeling woonwijk van 545 naar 675 woningen (ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298)*

9. *Nieuwe woonwijk met 86 woningen en nieuwe infrastructuur net buiten bestaand stedelijk gebied van Joure (ABRvS 26 september 2019, ECLI:NL:RVS:2018:3131)*

10. *Tijdelijk woongebouw met 160 units voor statushouders en 4 maatschappelijke units op geïsoleerd groen onbebouwd terrein aan de rand van Haarlem, maximaal 10 jaar (ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3055)*

Aan bevoegd gezag om te bepalen of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject:

1. Bouw van een nieuw woonwijk(je): boerderij net buiten stedelijk gebied van gemeente Asten wordt omgevormd tot 2 woningen en op het agrarisch perceel erachter komen

20 woningen (ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2704).

K.L. Markerink

TBR 2020/7

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 november 2019, No. 201809013/1/R1, ECLI:NL:RVS:2019:3917 (Bestemmingsplan De Wellen Zuid Apeldoorn)

(Mr. W.D.M. van Diepenbeek, mr. A. ten Veen en mr. P.H.A. Knol)

Wro: art. 3.1 lid 1

Bestemmingsplan t.b.v. asielzoekerscentrum. Maximaal aantal asielzoekers ten onrechte niet in planregels vastgelegd. Zorgvuldigheidsgebrek

Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.

Overwegingen

Inleiding, samenvatting en conclusie

1. Het COA heeft de gemeente om medewerking gevraagd voor het vestigen van een asielzoekerscentrum (hierna: azc) op een locatie aan de Deventerstraat 459 in Apeldoorn, die in eigendom is van Stichting GGNNet. Het plan voorziet in de vestiging van een azc op deze locatie. Het voorziene azc zal deels worden ondergebracht in de reeds aanwezige bebouwing en deels in te realiseren bebouwing. De bestaande bebouwing was in het vorige bestemmingsplan niet voor wonen bestemd. Het gaat in eerste instantie om de huisvesting van maximaal 400 personen in de thans op de locatie aanwezige bebouwing, te verhogen tot maximaal 600 personen indien de daarvoor noodzakelijke en in het plan ook voorziene nieuwbouw gereed gekomen is.

2. Appellant sub 1 en de stichting zijn van mening dat het besluit onjuist tot stand is gekomen, dat er geschiktere alternatieve locaties zijn voor het voorziene azc, dat er in het plan een maximaal aantal bewoners van het voorziene azc dient te worden opgenomen, dat het plan in strijd is met het gemeentelijk groenbeleid en dat het woon- en leefklimaat van de omwonenden van het voorziene azc onaanvaardbaar wordt aangetast. Het beroep van de stichting richt zich verder op de rechtszekerheid, de stikstofdepositie en de parkeermogelijkheden. [appellant sub 1] bestrijdt tot slot nog de plangrens.

3. De Afdeling zal achtereenvolgens ingaan op de onderwerpen totstandkoming besluit (zie overweging 5), toetsingskader (zie overweging 6), rechtszekerheid (zie overweging 7), plangrens (zie overweging 8), locatieonderzoek (zie overweging

9), maximaal aantal asielzoekers (zie overweging 10), strijd met het gemeentelijk groenbeleid (zie overweging 11), stikstof (zie overweging 12), parkeren (zie overweging 13), woon- en leefklimaat (zie overweging 14), verwijzing zienswijze (zie overweging 15), conclusie (zie overweging 16) en proceskosten (zie overweging 17).

4. De Afdeling is van oordeel dat het bestreden besluit een gebrek bevat en daarom niet in stand kan blijven. De Afdeling zal de gelegenheid geven het plan te wijzigen. De Afdeling zal hierna aan de hand van de bespreking van de beroepsgronden van [appellant sub 1] en de stichting uitleggen hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

Totstandkoming besluit

5. Appellant sub 1 stelt dat hij onvoldoende is betrokken bij het besluitvormingsproces en dat de raad niet steeds afzonderlijk in is gegaan op de zienswijze die door hem naar voren is gebracht. [appellant sub 1] heeft te weinig tijd gekregen om kennis te nemen van de Nota van zienswijzen voordat er een gesprek plaatsvond tussen de bewoners, het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de raad, waar hij ook niet bij aanwezig kon zijn.

Verder stellen [appellant sub 1] en de stichting dat er geen maatschappelijk draagvlak is voor het azc voor 400 personen en voor een langere periode. Door de gemeente is toegezegd dat een draagvlakonderzoek zou worden uitgevoerd, maar dit heeft uiteindelijk op initiatief van de bewoners moeten plaatsvinden. Hieruit volgt volgens de stichting dat ruim 76% van de 970 deelnemende omwonenden tegen de komst van een azc is. [appellant sub 1] voert in dit kader aan dat de wijkraden negatief tegenover de komst van een groot azc staan. Aan hun advies is door de raad ten onrechte niet tegemoetgekomen, aldus [appellant sub 1].

5.1. De Afdeling stelt vast dat het plan is voorbereid en vastgesteld in overeenstemming met de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure.

De raad heeft in de Nota van zienswijzen op de zienswijzen van [appellant sub 1] en de stichting gereageerd. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is inge-