

Milieueffectrapportage / Ruimtelijke ordening

6

Er is geen sprake van één stedelijk ontwikkelingsproject als er geen financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen verschillende ontwikkelingen is en de realisatie van die ontwikkelingen niet afhankelijk is van elkaar

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

16 november 2022, 202105081/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2022:3312

(mr. Uylenburg, mr. Den Ouden, mr. Van Veldhuizen)

Noot R. Sillevius Smitt

Milieueffectrapport. M.e.r.-beoordeling. Stedelijk ontwikkelingsproject. Samenhang. Voorzienbaarheid.

[Wm art. 7.2 lid 1 onder b; Besluit m.e.r. art. 2 lid 5, bijlage, onderdeel D11.2]

Op 22 juni 2021 heeft de raad van de gemeente Eindhoven het bestemmingsplan ‘Lichthoven fase 2’ vastgesteld. Op 23 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders aan Edge Technologies Development 1 B.V. (hierna: Edge) een omgevingsvergunning verleend. Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om 27.500 m² bvo (bruto vloeroppervlakte) aan kantoorruimte en 15.000 m² bvo aan woningen te realiseren. In de plint van de bebouwing, langs de Stationsweg, wordt voorzien in ongeveer 1.000 m² bvo aan commerciële functies.

Appellanten betogen dat het voorliggende plan samenhangt met andere ontwikkelingen in de omgeving. Daarom is er een m.e.r.-beoordeling vereist die betrekking heeft op de totale beoogde ontwikkelingen binnen het Stationsgebied Zuid-Oost.

De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt mocht stellen dat er tussen het voorliggende plan en de andere ontwikkelingen in het

Stationsgebied waar appellanten op wijzen niet een zodanige samenhang bestaat dat de ontwikkelingen voor de toepassing van de m.e.r.-regelgeving één activiteit vormen. De Afdeling volgt daarin het standpunt van de raad dat niet is gebleken van een financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen en dat de realisatie van de voorliggende ontwikkeling niet afhankelijk is van de realisatie van de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied.

Er is niet gebleken van samenwerking tussen de ontwikkelaars en de korte afstand maakt niet dat er sprake is van een bouwkundige samenhang. Ook de omstandigheid dat er één landschapsbureau is ingeschakeld en dat er één stedenbouwkundig plan is opgesteld, maakt niet dat de raad had moeten uitgaan van samenhang tussen de ontwikkelingen. De raad is er terecht van uitgegaan dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling op zichzelf een stedelijk ontwikkelingsproject is. Het college heeft op 23 februari 2021 besloten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. De Afdeling volgt deze conclusie.

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Eindhoven,
2. [appellant sub 2], wonend te Eindhoven,
3. [appellant sub 3], wonend te Eindhoven,
4. [appellant sub 4], wonend te Eindhoven,
5. Stichting BETER EINDHOVEN, gevestigd te Eindhoven (hierna: SBE),
6. [appellante sub 6], gevestigd te [plaats], appellanten,

1. het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven (hierna: het college),
 2. de raad van de gemeente Eindhoven (hierna: de raad),
- verweerders.

Procesverloop

Op 21 juni 2021 heeft het college een besluit tot vaststelling van hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) genomen voor het nieuwbouwplan “EDGE Eindhoven”, binnen de zone van het spoor.

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft de raad het bestemmingsplan “Lichthoven fase 2” vastgesteld (hierna: het plan) en besloten om geen exploitatieplan vast te stellen.

Bij besluit van 23 juni 2021 heeft het college aan Edge Technologies Development 1 B.V. (hierna: Edge) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een woontoren en kantoorgebouw op de percelen aan de Stationsweg, kadastraal bekend, gemeente Eindhoven, sectie C, nummer 2284, gemeente Tongelre, sectie D, nummers 791, 1246 en 1251 en gemeente Woensel, sectie K, nummers 1522, 2309 en 2310 (hierna: de percelen).

De besluiten van 22 juni 2021 en 23 juni 2021 zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

[appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], SBE en [appellante sub 6] hebben beroep ingesteld tegen de besluiten van 21 juni 2021, 22 juni 2021 en 23 juni 2021. [appellant sub 1] en anderen hebben beroep ingesteld tegen de besluiten van 22 juni 2021 en 23 juni 2021.

Het college en de raad hebben een verweerschrift ingediend.

Edge, de raad, het college, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en SBE hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 april 2022. [appellant sub 1] en anderen zijn verschenen, waarvan [appellant sub 1], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in persoon. Van de overige appellanten zijn [appellant sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [appellant sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [appellant sub 4], SBE, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], [gemachtigde A] en [gemachtigde C] verschenen. Ook de raad en het college, beide vertegenwoordigd door drs. B van der Padt, bijgestaan door mr. dr. M.A.A. Soppe, advocaat te Almelo, ing. A. Beernink, M.P.J. Berden MSc, A. Kocak, ing. H.W.P. van Hal en C.N. Beljaars, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Edge, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn en mr. P.J. van der Woerd, beide advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de mogelijkheid om 27.500 m² bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) aan kantoorruimte en 15.000 m² bvo aan woningen te realiseren. In de plint van de bebouwing, langs de Stationsweg, wordt voorzien in ongeveer 1.000 m² bvo aan commerciële functies. Het plangebied wordt begrensd door de Stationsweg, de Dommel en het spoor.

Toetsingskader plan

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

(...; red.)

M.e.r.-beoordelingsplicht

9. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en SBE betogen dat er ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld voor het plan. Zij voeren aan dat het voorliggende plan samenhangt met andere ontwikkelingen in de omgeving, waaronder de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt door de bestemmingsplannen “Lichthoven (The Student Hotel)”, “Lichthoven fase 1 (kavel A)”, “Lichthoven fase 1 (kavels C en D)” en “Stationsplein Zuid (District-E)”, en dat er derhalve een m.e.r.-beoordeling aan het voorliggende plan ten grondslag gelegd had moeten worden die betrekking heeft op de totale beoogde ontwikkelingen binnen het Stationsgebied Zuid-Oost. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 3] volgt de samenhang onder meer uit de omstandigheden dat de projectontwikkelaars met elkaar samenwerken, zij eigenaar zijn van gronden binnen de verschillende plangebieden, er één landschapsbureau is ingeschakeld ten behoeve van de verschillende ontwikkelingen en er één stedenbouwkundig plan

is. Verder stelt [appellant sub 4] dat sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject, omdat de bouwplannen aan elkaar grenzen en op elkaar zijn afgestemd.

9.1. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt mocht stellen dat er tussen het voorliggende plan en de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied waar appellanten op wijzen niet een zodanige samenhang bestaat dat de ontwikkelingen voor de toepassing van de m.e.r.-regelgeving één activiteit vormen. De Afdeling volgt daarin het standpunt van de raad dat niet is gebleken van een financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen en dat de realisatie van de voorliggende ontwikkeling niet afhankelijk is van de realisatie van de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied. Daargelaten de vraag of samenwerking tussen de ontwikkelaars doorslaggevend kan zijn voor de vraag of sprake is van samenhang, is de Afdeling, anders van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] stellen, niet gebleken dat de ontwikkelaars samenwerken om de verschillende projecten te ontwikkelen. Het feit dat de ontwikkelingen op een relatief korte afstand van elkaar zijn gelegen, maakt niet dat er sprake is van een bouwkundige samenhang. Ook de omstandigheid dat er één landschapsbureau is ingeschakeld voor de verschillende ontwikkelingen en dat er één stedenbouwkundig plan is opgesteld, maakt niet dat de raad had moeten uitgaan van samenhang tussen de ontwikkelingen. De raad heeft dus geen aanleiding hoeven zien om de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling samen met de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied te beschouwen als één stedelijk ontwikkelingsproject.

De raad is ervan uitgegaan dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling op zichzelf een stedelijk ontwikkelingsproject is. De mogelijke milieueffecten hiervan zijn beoordeeld in de m.e.r.-beoordeling van Royal HaskoningDHV van 4 maart 2020 (hierna: de m.e.r.-beoordeling). Naar aanleiding van de m.e.r.-beoordeling heeft het college op 23 februari 2021 besloten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Omdat de mogelijke milieueffecten van het voorliggende plan in beeld zijn gebracht in de m.e.r.-beoordeling en geconcludeerd is dat de ontwikkeling niet leidt tot belangrijke nadelige milieueffecten, bestaat op grond van de Wet milieubeheer in samenhang met het Besluit

milieueffectrapportage geen verplichting om voor de vaststelling van dit plan een milieueffectrapport op te stellen.

Het betoog slaagt niet.
(...; red.)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 6] niet-ontvankelijk, voor zover het is gericht tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 1C], [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellant sub 1D], [appellant sub 1E], [appellant sub 1F], [appellant sub 1G], [appellant sub 1H], [appellant sub 1I], [appellant sub 1J], [appellant sub 1K], [appellant sub 1L], [appellant sub 1M], [appellant sub 1N], [appellant sub 1O], [appellant sub 1P] en [appellant sub 1Q], Stichting BETER EINDHOVEN en [appellante sub 6] tegen het besluit van de raad van de gemeente Eindhoven van 22 juni 2021 ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 1C], [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellant sub 1D], [appellant sub 1E], [appellant sub 1F], [appellant sub 1G], [appellant sub 1H], [appellant sub 1I], [appellant sub 1J], [appellant sub 1K], [appellant sub 1L], [appellant sub 1M], [appellant sub 1N], [appellant sub 1O], [appellant sub 1P] en [appellant sub 1Q], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellante sub 6] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven van 23 juni 2021 ongegrond;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven op om:

– binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 23 juni 2021 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en

– de Afdeling en Stichting BETER EINDHOVEN de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

V. draagt de raad van de gemeente Eindhoven op om:

– binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 22 juni 2021 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en

– de Afdeling, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

(...; red.)

NOOT

De rechtspraak over de vraag of sprake is van een ‘stedelijk ontwikkelingsproject’ (categorie D 11.2 uit de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage) is casuïstisch. De meeste jurisprudentie verschijnt over de interpretatie van het begrip zelf. Het algemene juridische kader is vaste rechtspraak: het hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de ontwikkeling een rol spelen. Het antwoord is niet afhankelijk van de vraag of (per saldo) aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen optreden (zie bijvoorbeeld recent ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3751, r.o. 13.1, Bestemmingsplan ‘Buitengebied Hof van Twente, Blokstegenweg 3/3a’).

Eind 2022 verscheen een aantal interessante uitspraken over een aanpalende kwestie: de omvang van een stedelijk ontwikkelingsproject en de vraag welke (deel)ontwikkelingen daartoe gerekend moeten worden. De hier weergegeven uitspraak is daar een voorbeeld van. Mijn beeld van de uitspraken samen is dat deze maar beperkt stimuleren dat het instrument milieueffectrapportage goed tot zijn recht komt in de plan- en besluitvorming. Ik zie aanleiding en mogelijkheden voor de Afdeling om een andere koers te gaan varen.

Eén stedelijk ontwikkelingsproject of afzonderlijke projecten?

De weergegeven uitspraak gaat over (deel)projecten in elkaars nabijheid die afzonderlijk in milieueffectrapporten of m.e.r.-beoordelingen in beeld zijn gebracht. De Afdeling oordeelt of een nieuwe ontwikkeling (een woontoren en een kantoorgebouw) onderdeel uitmaakt van een groter stedelijk ontwikkelingsproject (het Stationsgebied Zuid-Oost in Eindhoven). Anders gezegd: of sprake is van zodanige samenhang dat er voor toepassing van de m.e.r.-regelgeving sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject. De Afde-

ling gaat mee in de stelling van de raad dat er geen ‘financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang’ is en dat ontwikkelingen niet van elkaar afhankelijk zijn.

Als er wel sprake was geweest van een groter project dat in fases planologisch werd toegestaan, dan hadden de aanzienlijke milieugevolgen van dat gehele project in beeld gebracht moeten worden via m.e.r. Het MER moet worden opgesteld bij het eerste besluit dat de aanvang van de activiteit mogelijk maakt (ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118, r.o. 2.4.1, Bestemmingsplan De Zuidlanden in Leeuwarden). Dat lijkt een administratieve last, maar met het in beeld brengen van de totale milieugevolgen is de project-m.e.r.-plicht in principe ‘verwerkt’.

Het oordeel van de Afdeling, en kanttekeningen daarbij

Volgens appellanten was er wel sprake van samenhang omdat *‘de projectontwikkelaars met elkaar samenwerken, zij eigenaar zijn van gronden binnen de verschillende plangebieden, er één landschapsbureau is ingeschakeld ten behoeve van de verschillende ontwikkelingen en er één stedenbouwkundig plan is.’* (r.o. 9) Een andere appellant stelt *‘dat sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject, omdat de bouwplannen aan elkaar grenzen en op elkaar zijn afgestemd.’* Hierbij wezen appellanten op de ontwikkelingen die in de nabije omgeving mogelijk worden gemaakt door de bestemmingsplannen ‘Lichthoven (The Student Hotel)’, ‘Lichthoven fase 1 (kavel A)’, ‘Lichthoven fase 1 (kavels C en D)’ en ‘Stationsplein Zuid (District-E)’. Deze argumenten komen overtuigend over, zeker als men onderstaande kaart bekijkt uit de door de gemeente opgestelde ‘cumulativenotitie’ over ontwikkelingen in het Stationsgebied Zuid-Oost (daarover hierna meer):



De Afdeling oordeelt in dit geval echter anders (r.o. 9.1): *'daargelaten de vraag of samenwerking tussen de ontwikkelaars doorslaggevend kan zijn voor de vraag of sprake is van samenhang, is de Afdeling, [...], niet gebleken dat de ontwikkelaars samenwerken om de verschillende projecten te ontwikkelen. Het feit dat de ontwikkelingen op een relatief korte afstand van elkaar zijn gelegen, maakt niet dat er sprake is van een bouwkundige samenhang. Ook de omstandigheid dat er één landschapsbureau is ingeschakeld voor de verschillende ontwikkelingen en dat er één stedenbouwkundig plan is opgesteld, maakt niet dat de raad had moeten uitgaan van samenhang tussen de ontwikkelingen.'*

Uit het vervolg van de uitspraak blijkt dat de gemeente, zoals hiervoor aangestipt, een 'cumulatie-notitie' had opgesteld. Hierin zijn de cumulatieve effecten van de ontwikkelingen in het Stationsgebied Zuid-Oost beschouwd. Bij de vraag of sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject speelde die notitie echter geen rol, waarschijnlijk omdat appellanten deze notitie niet hebben aangevoerd. Mogelijk had de inhoud van die notitie hun beroepsgrond wel versterkt. De notitie, die raadpleegbaar is via het raadsinformatiesysteem van de gemeente Eindhoven, stelt bijvoorbeeld dat coördinatie tussen de sloop- en bouwactiviteiten voor de zes stedelijk ontwikkelingen binnen het gebied vereist is: *'de gemeente coördineert de bouwfaserings, zodat de bouwwerkzaamheden zodanig gespreid worden uitgevoerd, dat de sloop- en aanlegwerkzaamheden worden uitgevoerd conform het Bouwbesluit 2012. [...] Een integraal BLVC team is opgericht welke op basis van bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie afwegingen maakt m.b.t. de bouwlogistiek. Er is een ontwerp voor de tijdelijke inrichting met aparte routing t.b.v. bouwverkeer [...]. Ook worden bouwplaats inrichtingen op elkaar afgestemd om de veiligheid en goed gebruik van de openbare ruimte te regelen. Daarnaast is er een integraal communicatieplan en strategie opgezet om te zorgen voor heldere en duidelijke gebiedsgerichte communicatie.'* Dit zijn naar mijn mening aanwijzingen dat de projecten wél samenhangen, in ieder geval de sloop- en bouwfase ervan.

Wellicht ten overvloede: cumulatieve effecten kunnen mijns inziens hoogstens een aanwijzing vormen dat ontwikkelingen samenhangen. Doorslaggevend is dat niet: cumulatie kan ook plaats-

vinden tussen ontwikkelingen die niet financieel, organisatorisch of bouwkundig samenhangen en die niet afhankelijk zijn van elkaar.

Het opdelen van projecten in deelprojecten kent voor- en nadelen

Het opdelen van een project in afzonderlijke projecten kent vanuit m.e.r.-optiek serieuze nadelen:

(1) Het is minder overzichtelijk voor besluitvormers en belanghebbenden om de milieueffecten van projecten in afzonderlijke rapporten in beeld te brengen, vergeleken met één rapport en één procedure over de ontwikkelingen binnen een gebied.

(2) Daarmee samenhangend: het afzonderlijk in beeld brengen vergroot de kans op tegenstrijdigheden.

(3) Procedureel kan het ook gunstiger zijn als in eerste instantie alle milieueffecten van een gehele ontwikkeling samen in beeld worden gebracht, omdat daarmee de project-m.e.r.-plicht is verwerkt (zie hiervoor).

(4) Het alternatievenonderzoek komt in een MER voor afzonderlijke projecten minder goed uit de verf. Dit onderzoek, bijvoorbeeld over waar welke functies worden geconcentreerd of juist gespreid en hoe de mobiliteit wordt ingepast, is nuttiger als het over een groter gebied gaat. Op gebiedsniveau kunnen bij een stedelijk ontwikkelingsproject verschillende deellocaties voor verschillende activiteiten (woningbouw, voorzieningen, bedrijvigheid, mobiliteit) en verschillende volumes op hun milieueffecten worden vergeleken. Bij m.e.r. op kavelniveau is dat niet aan de orde.

Natuurlijk zijn er in de praktijk ook goede redenen om projecten niet als onderdeel van een groter geheel te zien. Er zijn nu eenmaal projecten die logischerwijs los van elkaar worden ontwikkeld: in ruimtelijke zin, maar ook in tijd. Het kan belemmerend werken voor bijvoorbeeld het realiseren van de woningbouwopgave als het ene project moet wachten tot de milieueffecten van een ander project in beeld gebracht kunnen worden.

Afbakening bevoegd gezag is uitgangspunt in jurisprudentie

De Afdeling geeft met de weergegeven uitspraak veel ruimte aan bevoegde gezagen om de ruimtelijke reikwijdte van een MER of m.e.r.-beoordeling te bepalen. Dat is in lijn met

andere jurisprudentie. Twee weken later deed de Afdeling een zeer vergelijkbare uitspraak over het bestemmingsplan 'Lichthoven fase 1 (kavel A)' (ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3519). Die uitspraak ging over een andere ontwikkeling in hetzelfde Stationsgebied Zuid-Oost in Eindhoven, waar appellanten ook in de hier geannoteerde uitspraak naar verwezen. Het oordeel over de vraag of die ontwikkeling voor toepassing van de m.e.r.-regelgeving onderdeel uitmaakte van het grotere Stationsgebied Zuid-Oost is tekstueel vrijwel identiek aan de geannoteerde uitspraak. Procedureel valt op dat de raad van Eindhoven het bestemmingsplan 'Lichthoven fase 1 (kavel A)' op dezelfde dag (22 juni 2021) heeft vastgesteld als het bestemmingsplan Lichthoven fase 2. De planvorming zal waarschijnlijk ook ongeveer gelijk op hebben gelopen. In zoverre lijkt er dus geen reden te zijn om de twee projecten als afzonderlijke projecten te zien.

In een andere recente uitspraak van de Afdeling was een vorm van samenwerking tussen twee ontwikkelaars én de nabijgelegen ligging van twee ontwikkelingen een belangrijke reden om wél samenhang aan te nemen (ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3507, Uitwerkingsplan percelen Holzkuijl in Kerkrade). Twee initiatiefnemers hadden samen een aanvraag ingediend om woningbouw toe te staan via het vaststellen van een uitwerkingsplan, hoewel beide initiatiefnemers in eerste instantie ieder een eigen aanvraag om een omgevingsvergunning hadden ingediend. De een wilde 35 woningen realiseren en de ander 6. Samen waren deze woningen door het college van B&W van Kerkrade als één stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt. De Afdeling gaat hierin mee. Bepalend vindt de Afdeling dat de percelen in elkaars directe nabijheid en in hetzelfde type gebied liggen, dat de initiatiefnemers samen een aanvraag hebben ingediend en dat zij zich hebben beroepen op dezelfde uitwerkingsregels uit het bestemmingsplan.

Op basis van de genoemde uitspraken ontstaat het beeld dat de afbakening van het project door het bevoegd gezag het uitgangspunt is. Ook uit eerdere jurisprudentie blijkt dat de Afdeling maar zelden anders oordeelt dan het bevoegd gezag. Zo werd het bevoegd gezag gevolgd in ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2087 (Bestemmingsplan 'Maarten Kruytstraat' in Noord-

wijk), ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741, *M en R* 2020/38, m.nt. Soppe (Bestemmingsplan 'Pallas-reactor' Schagen), ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224 (Bestemmingsplan 'N280-West deelproject wegvak Roermond') en ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2262 (Bestemmingsplan 'Leeuwarden-Bedrijventerrein Newtonpark IV (fase 1 en 2)'). Van vergelijkbare uitspraken bestaan nog veel andere voorbeelden.

Deze uitspraken bevestigen het beeld dat het uitgangspunt voor de Afdeling de afbakening door het bevoegd gezag is. Er zijn veel minder uitspraken waarin het bevoegd gezag niet gevolgd werd. Een van de schaarse voorbeelden is ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7341, «JM» 2011/22, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplannen 'Bedrijventerrein Kop van Broeklanden' en 'Geluidzone Bedrijventerrein Kop van Broeklanden'), waarin twee bedrijventerreinen in elkaars directe nabijheid lagen aan weerszijden van een gezamenlijke ontsluitingsweg. Een ander voorbeeld vormt ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639, «JM» 2021/63, m.nt. Wagenmakers (Bestemmingsplan 'Tiny Houses' in Delft), waarin de raad juist niet gevolgd werd in het standpunt dat tijdelijke tiny houses samenhangen met de permanente herontwikkeling van een groter gebied.

In een andere recente uitspraak wijst de Afdeling de raad terecht op zijn motiveringsplicht (ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3152, r.o. 5.3-5.5, Bestemmingsplan 'Tweebosbuurt Zuid-Oost' in Rotterdam): als er 'concrete aanwijzingen' zijn dat een project onderdeel is van een groter stedelijk ontwikkelingsproject, dan moet het bevoegd gezag motiveren waarom daar toch niet sprake van zou zijn. Ontbreekt in een beroepsprocedure een dergelijke motivering in het geheel, dan vernietigt de Afdeling het bestemmingsplan, zo blijkt uit die uitspraak.

Belang van m.e.r. op hoger schaalniveau moet meer gewicht krijgen

Samenvattend: appellanten dragen in deze zaak goede argumenten aan dat sprake is van één project. De Afdeling gaat daar wel op in, maar vervolgens niet op het feit dat de ontwikkelingen tegelijkertijd in procedure zijn gebracht en op het feit dat in algemene zin goede argumenten gelden om ontwikkelingen juist wel in samenhang

te beschouwen (iets wat, overigens, hier ook via de cumulatienota was gebeurd). Deze jurisprudentielijn is vanuit m.e.r.-optiek niet gewenst. Door de terughoudende toets worden overheden en initiatiefnemers maar zeer beperkt gestimuleerd om de overkoepelende, meer strategische vragen (wat en waar) en samenhangende milieugevolgen eerst aan de orde te stellen, waarna de precieze uitvoering (hoe) in projecten kan worden opgedeeld. Waar het uitgangspunt nu is dat de motivering van het bevoegd gezag wordt gevolgd, zou het uitgangspunt moeten worden (of minimaal: zou nadrukkelijker moeten meewegen) dat m.e.r. met name van toegevoegde waarde is als er eerst een beoordeling op hoger schaalniveau wordt gemaakt. Dergelijke argumenten hadden zeker kunnen meewegen in de voorliggende uitspraak, waarin appellanten goede redenen inbrengen dat er één stedelijk ontwikkelingsproject wordt ontwikkeld.

Een dergelijk uitgangspunt past ook bij de aard van de vraag of sprake is van een project of afzonderlijke projecten. Het antwoord daarop is met name afhankelijk van feiten en omstandigheden, en minder van een bestuurlijke belangenafweging. Bij een oordeel over samenhang past de terughoudende toets van de Afdeling minder dan bijvoorbeeld bij een oordeel over de inhoud van de m.e.r.-beoordeling.

De milieudruk in Nederland is al hoog. Aandacht voor de toegevoegde waarde en functie van milieueffectrapportage voor besluitvorming op een hoger schaalniveau is daarom gewenst, ook in de rechtspraak.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Milieustrafrecht / Dierenwelzijn

7

Klager vindt dat niet verwezen mag worden naar verklaringen in een beschikking van de Rechtbank bij het opmaken van een proces-verbaal van de raadkamerzitting

Parket bij de Hoge Raad
13 september 2022, 21/00824,
ECLI:NL:PHR:2022:814
(Concl. A-G Frielink)
Noot S. Pieters

Anatolische herdershond. Dierenmishandeling. Beklag. Proces-verbaal. Pv. Raadkamerzitting. Beschikking. Verklaringen. Praktische werkwijze. Verhandelde ter zitting.

[Sv art. 25, 552a]

Dit betreft de conclusie van de advocaat-generaal P.M. Frielink. Deze zaak ziet op een beklag op grond van art. 552a Sv. Geklaagd wordt over de wijze van opmaken van het proces-verbaal van de raadkamerzitting als bedoeld in art. 25 Sv. In het proces-verbaal wordt voor wat betreft de afgelegde verklaringen verwezen naar de beschikking. Deze praktische werkwijze is volgens de A-G niet in strijd met de wet. Het proces-verbaal bevat immers alle relevante informatie om als kenbron van het verhandelde ter zitting te kunnen fungeren. Bovendien blijkt niet welk belang van verzoeker in casu zou zijn geschaad. De conclusie strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

CONCLUSIE

P.M. Frielink

In de zaak

[klager],

geboren te [geboorteplaats] op [geboortedatum]
1985,

hierna: de klager.