

ECLI:NL:RVS:2022:3507

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-11-2022
Datum publicatie	30-11-2022
Zaaknummer	202002836/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 25 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade het verzoek van Mulleners en Jongen om een uitwerkingsplan vast te stellen buiten behandeling gelaten. Mulleners en Jongen zijn eigenaren van een aantal ongeadresseerde percelen in het gebied de Holzkuil in Kerkrade, waarop zij in totaal 41 woningen willen bouwen. Mulleners is eigenaar van het perceel kadastraal bekend Kerkrade L 1101 en wil op dit perceel 6 woningen bouwen. Jongen is eigenaar van de percelen kadastraal bekend Kerkrade L 1119 en Kerkrade L 1843 en wil hierop 35 woningen bouwen. Mulleners en Jongen hebben elk aan het college op 29 juni 2018 verzocht om aan hen een omgevingsvergunning voor de bouw van 6 en 35 woningen in het plangebied te verlenen. Bij brief van 12 juli 2018 hebben zij vervolgens samen aan het college verzocht om de aanvragen van 29 juni 2018 ook aan te merken als een verzoek om een uitwerkingsplan vast te stellen. Het gaat om de vaststelling van een uitwerkingsplan op basis van de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan "Villapark Holzkuil".

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2022/7489
--------------	--

Uitspraak

202002836/1/R2.

Datum uitspraak: 30 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Mulleners Vastgoed B.V., gevestigd te Echt, gemeente Echt-Susteren, en Jongen Projectontwikkeling B.V., gevestigd te Maastricht-Airport, gemeente Beek (hierna: Mulleners en Jongen),

appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juli 2018 heeft het college het verzoek van Mulleners en Jongen om een

uitwerkingsplan vast te stellen buiten behandeling gelaten.

Bij brief van 4 september 2018 hebben Mulleners en Jongen bij het college een bezwaarschrift en een verzoek om rechtstreeks beroep bij de rechtbank ingediend.

Bij brief van 1 oktober 2018 heeft het college ingestemd met dit verzoek van Mulleners en Jongen. Het college heeft het bezwaarschrift doorgestuurd naar de rechtbank als beroepschrift.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij uitspraak van 3 december 2019 in zaaknummer ROE 18/2332 heeft de rechtbank zich onbevoegd verklaard om van het beroep kennis te nemen. De rechtbank heeft dit beroepschrift ter behandeling aan de Afdeling doorgezonden.

Mulleners en Jongen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 7 februari 2022, waar Mulleners en Jongen, vertegenwoordigd door mr. N.A. Rijsterborgh en mr. N.E.M.A. Passau, advocaten te Eindhoven, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Höppener en T. Stratermans, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Mulleners en Jongen zijn eigenaren van een aantal ongeadresseerde percelen in het gebied de Holzkuil in Kerkrade (hierna: het projectgebied), waarop zij in totaal 41 woningen willen bouwen. Mulleners is eigenaar van het perceel kadastraal bekend Kerkrade L 1101 en wil op dit perceel 6 woningen bouwen. Jongen is eigenaar van de percelen kadastraal bekend Kerkrade L 1119 en Kerkrade L 1843 en wil hierop 35 woningen bouwen. Mulleners en Jongen hebben elk aan het college op 29 juni 2018 verzocht om aan hen een omgevingsvergunning voor de bouw van 6 en 35 woningen in het plangebied te verlenen. Bij brief van 12 juli 2018 hebben zij vervolgens samen aan het college verzocht om de aanvragen van 29 juni 2018 ook aan te merken als een verzoek om een uitwerkingsplan vast te stellen. Het gaat om de vaststelling van een uitwerkingsplan op basis van de uitwerkingsregels van het bestemmingsplan "Villapark Holzkuil".

Bij besluit van 25 juli 2018 heeft het college het verzoek tot vaststelling van het uitwerkingsplan buiten behandeling gelaten. Volgens het college zijn de voorgenomen woningbouwontwikkelingen van Mulleners en Jongen aan te merken als een nieuw stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer), waardoor er een vormvrije mer-beoordeling voor het uitwerkingsplan moest worden uitgevoerd. Volgens het college hebben Mulleners en Jongen geen mededeling als bedoeld in artikel 7.16 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) gedaan. Hierdoor kon het college geen mer-beoordelingsbesluit als bedoeld in artikel 7.17 van de Wm nemen. Het college achtte zich op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wm genoodzaakt om de aanvraag van 12 juli 2018 buiten behandeling te laten.

Bij besluit van 5 juli 2018 heeft de raad van de gemeente Kerkrade een voorbereidingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Dit voorbereidingsbesluit is op 6 juli 2018 in werking getreden. Het ziet op het plangebied "Deelgebied Noord", waarvan het projectgebied deel uitmaakt. Het heeft als doel om woningbouwontwikkelingen te voorkomen. In het voorbereidingsbesluit is een verbod als bedoeld in artikel 3.7, vierde lid, van de Wro opgenomen. Dat houdt in dat het verboden is om het gebruik van de gronden binnen het voorbereidingsbesluit te wijzigen.

Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Holzkuil" vastgesteld. In dit bestemmingsplan is de uitwerkingsplicht voor woningbouw voor het projectgebied niet opgenomen. Tegen het besluit van 29 oktober 2019 hebben Mulleners en Jongen beroep ingesteld. Bij uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2022:3449, zijn deze beroepen ongegrond verklaard.

Toetsingskader

2. Wanneer in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, moet het college van burgemeester en wethouders in beginsel een uitwerkingsplan vaststellen. Bij een beroep tegen een uitwerkingsplan kan ter beoordeling staan of het plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht. Onder die beoordeling valt de vraag of de uitgewerkte bestemming strookt met de uitwerkingsregels in het bestemmingsplan en, als die regels daarvoor de ruimte laten, met een goede

ruimtelijke ordening. Daarbij geldt de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als een gegeven. Het college komt beleidsruimte toe ten aanzien van het tijdstip en de wijze waarop een bestemmingsplan wordt uitgewerkt.

3. Het wettelijk kader en de relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordeling van het beroep

4. Mulleners en Jongen betogen dat het college de aanvragen om een uitwerkingsplan vast te stellen ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten. Hiertoe voeren zij aan dat het college de woningbouwplannen ten onrechte als een stedelijk ontwikkelingsproject, als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer heeft gekwalificeerd. Omdat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, was geen mededeling als bedoeld in artikel 7.16 Wet milieubeheer vereist, voordat de aanvragen werden ingediend.

Voor de onderbouwing van hun betoog wijzen Mulleners en Jongen erop dat hun percelen onder het bestemmingsplan "Villapark Holzkuij" de enkelbestemming "uit te werken woondoeleinden" als bedoeld in artikel 3 van de planregels hebben. Hierdoor was het college gehouden om een uitwerkingsplan voor hun percelen vast te stellen. Daarbij waren de uitwerkingsregels volgens Mulleners en Jongen zeer gedetailleerd. Er is volgens hen dan ook geen sprake van een nieuw stedelijk ontwikkelingsproject.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de aanvragen van Mulleners en Jongen op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wm buiten behandeling moeten worden gelaten. Hiertoe stelt het college dat de bouwplannen van Mulleners en Jongen kwalificeren als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Omdat geen mededeling als bedoeld in artikel 7.16 van de Wet milieubeheer aan het bevoegd gezag is gedaan, heeft het college geen mer-beoordelingsbesluit kunnen nemen als bedoeld in artikel 7.17 van de Wet milieubeheer. Het college stelt dat het hierdoor gehouden was om de aanvragen buiten behandeling te laten.

Als onderbouwing voert het college aan dat niet het bestemmingsplan "Villapark Holzkuij" als referentiekader moet worden genomen, maar de feitelijke situatie. De door Mulleners en Jongen gewenste nieuwbouwontwikkeling zou plaatsvinden in een groen en landelijk gebied en op braakliggend terrein. Het bebouwingspercentage van het gebied zou door realisatie van de ontwikkeling aanzienlijk toenemen. Daarbij komt volgens het college nog dat de uit te werken bestemming van het bestemmingsplan "Villapark Holzkuij" geen rechtstreekse bouwtitel oplevert. Ook bevinden niet alle percelen van het projectgebied zich binnen de enkelbestemming "uit te werken doeleinden". Enkele gronden van het projectgebied bevinden zich binnen de enkelbestemming "Verblijfsdoeleinden auto's toegestaan" als bedoeld in artikel 8 en binnen de enkelbestemming "Groenvoorzieningen met landschappelijke waarden" als bedoeld artikel 10 van de planregels. Hierdoor zou volgens het college voor de door de Mulleners en Jongen aangevraagde woningbouwontwikkeling een aparte bestemmingsplanprocedure moeten plaatsvinden.

4.2. In haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, en 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414, heeft de Afdeling overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Uit deze uitspraken volgt ook dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

4.3. Naar het oordeel van de Afdeling kan het woningbouwproject van Mulleners en Jongen gelet op de aard en omvang daarvan aangemerkt worden als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. De Afdeling acht daartoe van belang dat het project is voorzien in een landelijk en nu nog onbebouwd gebied. Het gaat om een functiewijziging van agrarisch naar woningbouw. Bovendien gaat het om 41 grondgebonden woningen. De woningen zullen verder een verkeersaantrekkende werking hebben. Ze zijn nog niet

verkeerskundig ontsloten. Het woningbouwproject zal daarom ook de voor de woningen noodzakelijke ontsluitingswegen moeten omvatten.

Voor zover Mulleners en Jongen betogen dat de bouwprojecten van 5 en 36 woningen apart moeten worden beoordeeld, overweegt de Afdeling dat de 6 voorziene woningen van Mulleners en de 35 voorziene woningen van Jongen in elkaars directe nabijheid en in hetzelfde type gebied zijn gelegen. Dit is op de zitting door partijen bevestigd. Daarnaast overweegt de Afdeling dat Mulleners en Jongen op 29 juni 2018 samen een aanvraag om een uitwerkingsplan vast te stellen hebben ingediend en zich ook hebben beroepen op dezelfde uitwerkingsregels uit het plan "Villapark Holzkui". Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de 41 woningen samen terecht beschouwd als één stedelijk ontwikkelingsproject.

4.4. Voor zover Mulleners en Jongen betogen dat het uitwerkingsplan niet voorziet in een nieuw stedelijk ontwikkelingsproject, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor is overwogen, kwalificeert de door Mulleners en Jongen gewenste woningbouwontwikkeling als een stedelijk ontwikkelingsproject. Op de zitting is vast komen te staan dat bij vaststelling van het plan "Villapark Holzkui" geen reguliere of vormvrije mer-beoordeling of milieueffectrapportage voor de woningbouwontwikkeling nodig was en is uitgevoerd. Aan de uitwerkingsplicht voor woningbouw uit dat plan is geen uitwerking gegeven. Als daaraan wel uitwerking zou zijn gegeven, dan had de (vormvrije) mer-beoordelingsplicht voor de woningbouwontwikkeling bij de vaststelling van dat uitwerkingsplan moeten worden geëffectueerd. Dit volgt uit van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit mer in samenhang met kolom 4 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Dat het plan "Villapark Holzkui" een gedetailleerde uit te werken woonbestemming bevat, maakt dat niet anders.

4.5. Op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wm moet het bevoegd gezag een beslissing nemen over de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, een zogenaamd mer-beoordelingsbesluit. Uit artikel 7.16, eerste lid, van de Wm volgt dat hieraan voorafgaand de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag een mededeling van de door hem voorgenomen mer-beoordelingsplichtige activiteit moet doen. Dat wordt in de praktijk meestal gedaan door het overleggen van een zogenaamde aanmeldnotitie. Artikel 7.28, tweede lid, van de Wm, zoals dat luidde op het moment van het nemen van het bestreden besluit, verplicht het college om een aanvraag buiten behandeling te laten, als geen mer-beoordelingsbesluit is genomen.

De Afdeling overweegt dat Mulleners en Jongen gehouden waren om de hiervoor genoemde mededeling als bedoeld in artikel 7.16, eerste lid, van de Wm te doen. Omdat zij dit hebben nagelaten en er vervolgens geen mer-beoordelingsbesluit is genomen, was het college op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wm gehouden om de aanvraag om een uitwerkingsplan vast te stellen buiten behandeling te laten.

Dat, zoals Mulleners en Jongen terecht aanvoeren, artikel 7.28 van de Wm per 1 januari 2021 is gewijzigd waardoor in bepaalde gevallen niet al voorafgaand aan de aanvraag een mer-beoordelingsbesluit hoeft te zijn genomen, maakt dit niet anders. Deze wetswijziging was niet van kracht op het moment van het bestreden besluit.

Conclusie

5. Het beroep is ongegrond.
6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. dr. H.J.M. Baldinger en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter
w.g. Scheele

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 november 2022

723-965

BIJLAGE

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.7

1. De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

[...]

4. Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken.

[...]

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

[...]

4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

Artikel 7.16

1. Indien degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, voornemens is een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, deelt hij dat voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.

[...]

5. Bij een mededeling als bedoeld in het eerste lid kan degene die de activiteit wil ondernemen, verklaren dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt.

Artikel 7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...].

Artikel 7.28

[...]

2. Het bevoegd gezag laat de aanvraag tevens buiten behandeling indien deze een krachtens artikel 7.2, vierde lid, aangewezen besluit betreft, dat krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag wordt genomen, en

- a. bij het indienen van de aanvraag geen afschrift is gevoegd van de beslissing krachtens artikel 7.17, eerste lid, inhoudende dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, of
- b. geen beslissing is genomen krachtens artikel 7.17, eerste lid, dan wel is beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt en dat rapport niet is overgelegd.

[...]

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

- a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en
- b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

Bijlage

Bestemmingsplan Villapark Holzkuil

Artikel 3

1. Bestemmingsomschrijving

De op de kaart voor "Uit te werken Woondoeleinden -UW-" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. woondoeleinden, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan-huis- gebonden beroep;
 2. verkeers- en parkeervoorzieningen;
 3. recreatieve wandel- en fietsroutes;
 4. groen- en speelvoorzieningen;
 5. water;
 6. nutsvoorzieningen;
 7. geluidsbeperkende voorzieningen;
 8. andere bij een woongebied behorende voorzieningen,
- met de daarbij behorende gebouwen en andere bouwwerken.

[...]

4. Uitwerkingsregels

Op de in lid 1 bedoelde gronden mogen uitsluitend bouwwerken ten dienste van de in dat lid genoemde doeleinden en met inachtneming van de beschrijving in hoofdlijnen, worden gebouwd, waarbij de volgende bepalingen gelden.

[...]

4.1. Ten aanzien van de woningen:

1. Er mogen binnen het plangebied in totaal ten hoogste 220 woningen worden gebouwd.
2. De woningen zullen bestaan uit eengezinswoningen, voor ten minste 60 % vrijstaand, al dan niet geschakeld door middel van uitbreidingen van de woning en/of bijgebouwen.

[...]

Artikel 8

1. Bestemmingsomschrijving

De op de kaart als zodanig aangewezen voor aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. binnen de bestemming "Verkeersdoeleinden -V-":

wegen met een overwegende stroomfunctie, voet- en fietspaden,
parkeervoorzieningen en geluidsbeperkende voorzieningen;

b. binnen de bestemming "Verblijfsdoeleinden, auto's toegestaan -Vb(a)-":

wegen met een beperkte stroomfunctie, voet- en fietspaden,
parkeervoorzieningen en verblijfsgebieden;

c. binnen de bestemming "Verblijfsdoeleinden -Vb-":

voet- en fietspaden,

met de daarbij behorende:

d. kunstwerken, zoals bruggen, viaducten en duikers;

e. groenvoorzieningen;

f. bermen en bermsloten;

g. andere bouwwerken.

[...]

Artikel 10

1. Bestemmingsomschrijving

De op de kaart als zodanig aangewezen voor aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. binnen de gronden met de bestemming "Groenvoorzieningen -G-":

1. bossen, groenstroken en andere groenvoorzieningen;

2. waterpartijen en waterlopen;

3. fiets- en voetpaden;

b. binnen de gronden met de bestemming "Groenvoorzieningen met landschaps- en natuurwaarden -Gin-";

1. de doeleinden als genoemd onder a;

2. het behoud, versterking en herstel van de landschaps- en natuurwaarden
van het gebied;

c. binnen de gronden met de bestemming "Groenvoorzieningen met
landschappelijke waarden -GI-";

1. de doeleinden als genoemd onder a;

2. het behoud, versterking en herstel van de landschappelijke waarden van
het gebied;

met de daarbij behorende gebouwen en andere bouwwerken.

[...]