

Milieueffectrapportage

44

M.e.r.-beoordelingsplicht voor een stadsproject te Amsterdam

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

11 december 2002, 200105817/1

(mrs. Hoekstra en Kosto en drs. Posthumus)

Noot Pieters

M.e.r.-beoordelingsplicht. Woningbouw. Stadsproject. Concrete beleidsbeslissing.

[Wm art. 7.2; Besluit milieu-effectrapportage 1994 art. 2, lid 1 en 2 zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999, onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage, categorie 11.1; Wm art. 7.4 annex artt. 7.8b en 7.8d; onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage, categorie 11.1 en 11.2; Wm art. 7.27, lid 3]

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben op 30 oktober 2001 beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan "Mahler 4" van de gemeente Amsterdam. Het plangebied maakt deel uit van het kerngebied van de Zuidas in Amsterdam rond station Zuid/WTC. Het plan voorziet in maximaal 160.000 m² kantoorruimte, minimaal 30.000 m² woonruimte, minimaal 10.000 m² ruimte voor voorzieningen waarvan maximaal 4.500 m² voor detailhandel, en een parkeerkelder voor maximaal 2.100 parkeerplaatsen.

Appellanten stellen onder meer dat in verband met de mogelijk gemaakte woningbouw, kantoren en parkeervoorzieningen bij de voorbereiding van het plan een milieueffectrapport (MER) had moeten worden gemaakt dan wel dat door het bevoegd gezag bepaald had moeten worden of een MER gemaakt zou moeten worden (m.e.r.-beoordelingsprocedure). Gelet op de genoemde feiten wordt niet voldaan aan de in onderdeel C, categorie 11.1, gestelde drempelwaarde, zodat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat geen MER behoefde te worden gemaakt.

Het streekplan voorziet in 300.000 tot 350.000 m² wonen, hetgeen ongeveer 2.500 woningen betreft. Gelet hierop is sprake van één samenhangende activiteit van 2000 of meer woningen, zodat wordt

voldaan aan de drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.1, van de bijlage. Gelet op het in het streekplan voorziene aantal vierkante meters bedrijfsvloeroppervlak wordt voldaan aan de drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage. Gelet op het vorenstaande zijn verweerders er in hun besluit ten onrechte van uitgegaan dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure niet behoefde te worden gevolgd.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], en
gedeputeerde staten van Noord-Holland, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2001 heeft de gemeenteraad van Amsterdam, op voorstel van burgemeester en wethouders van 15 maart 2001, vastgesteld het bestemmingsplan "Mahler 4". (...; *red.*)

Verweerders hebben bij hun besluit van 30 oktober 2001, kenmerk 2001-12312, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. (...; *red.*)

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 22 november 2001, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, en appellant sub 2 bij brief van 23 december 2001, bij de Raad van State ingekomen op 27 december 2001, beroep ingesteld. (...; *red.*)

Bij brief van 12 maart 2002 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant sub 2. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

2. Overwegingen

2.1. Het plangebied maakt deel uit van het kerngebied van de Zuidas rond station Zuid/WTC en wordt in het noorden begrensd door de zuidzijde van de waterloop gelegen aan de Spoorslag, in het oosten door de verlengde Minervalaan, in het zuiden door de Mahlerlaan en in het westen door de Buitenveldertse laan.

Het plan voorziet in maximaal 160.000 m² kantoorruimte, minimaal 30.000 m² woonruimte, minimaal 10.000 m² ruimte voor voorzieningen waarvan maximaal 4.500 m² voor detailhandel, en een parkeerkelder voor maximaal

2.100 parkeerplaatsen. Tevens bevat het plan een reservering voor een ondergronds busstation en een fietsstalling.

Bij het bestreden besluit hebben verweerders het plan goedgekeurd.

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerders de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dienen zij rekening te houden met de aan de gemeenteraad 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 hebben verweerders er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerders de aan hen toekomende beoordelingsmarges hebben overschreden, dan wel dat zij het recht anderszins onjuist hebben toegepast.

2.3. Appellanten voeren aan dat verweerders het plan ten onrechte hebben goedgekeurd. Hiertoe stellen zij onder meer dat in verband met de mogelijk gemaakte woningbouw, kantoren en parkeervoorzieningen bij de voorbereiding van het plan een milieu-effectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt dan wel dat door het bevoegd gezag bepaald had moeten worden of een MER gemaakt zou moeten worden (hierna: de m.e.r.-beoordelingsprocedure). Daartoe wijzen zij er nog op dat het Zuidas-project zich over verschillende bestemmingsplannen uitstrekt.

2.3.1. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat het onderhavige bestemmingsplan niet het aantal woningen mogelijk maakt op grond waarvan een MER zou moeten worden gemaakt. Evenmin hoeft volgens de gemeenteraad de m.e.r.-beoordelingsprocedure te worden gevolgd.

2.3.2. Verweerders hebben geen aanleiding gezien het plan in zoverre in strijd met het recht te achten en hebben zich bij het standpunt van de gemeenteraad aangesloten.

2.3.3. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de wet) worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999, Stb. 1999, 224, (hierna: het Besluit m.e.r. 1994) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage is – voor zover hier van belang – in categorie 11.1 bepaald dat een MER gemaakt moet worden in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw van 4.000 of meer woningen in een aaneengesloten gebied binnen de bebouwde kom voorziet.

2.3.3.1. De Afdeling overweegt dat, nu in de planvoorschriften slechts een minimale vloeroppervlakte aan woningen is opgenomen, het plan de mogelijkheid biedt binnen het plangebied aanzienlijk meer woningen tot stand te brengen dan het voorgestane aantal van 240. Niet aannemelijk is echter gemaakt dat reëel zou zijn dat met het plan de bouw van 4.000 of meer woningen, gelet op de in alle opzichten aan deze woningen te stellen eisen, mogelijk wordt gemaakt.

Het bestemmingsplan staat echter niet op zichzelf maar maakt deel uit van de ontwikkeling van de zogeheten Zuidas. Dit project is in deelgebieden verdeeld, waarbinnen meer bestemmingsplangebieden kunnen liggen. Met de ontwikkeling van de Zuidas is een periode van 20 tot 30 jaar gemoeid.

Volgens de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 1999, 224, pagina 50) is met de zinsnede “in een aaneengesloten gebied” in onderdeel C, categorie 11.1, bedoeld aan te geven dat projecten niet mogen worden gesplitst ten einde deelprojecten met een aantal te bouwen woningen lager dan de drempelwaarden te verkrijgen.

Uit de Nota van Toelichting volgt verder dat het accent bij de besluitvorming bij het ruimte-

lijk beleid voor de woningbouw vooral ligt bij de ruimtelijke plannen en de locatiekeuze op provinciaal niveau. Voor toepassing van milieueffectrapportage komt in aanmerking de aanwijzing van locaties voor woningbouwprojecten, waarvan wordt verwacht dat zij in de planperiode tot uitvoering zullen worden gebracht. Voor reserveringen van woningbouwlocaties voor de langere termijn, die in een volgend streekplan definitief zullen worden aangewezen, hoeft volgens de Nota van Toelichting derhalve niet de milieueffectprocedure te worden doorlopen.

Op 12 maart 2001 hebben provinciale staten de partiële herziening van het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied voor de Zuidas vastgesteld (hierna te noemen: het streekplan). In dit streekplan, dat tot stand is gekomen onder het vanaf 3 april 2000 geldende recht, zijn geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen. Het biedt een planologisch kader voor de ontwikkelingen in de Zuidas in de periode 2001 tot en met 2003. Deze herziening van het streekplan was noodzakelijk in verband met de gewenste verdere kantoorontwikkeling dan mogelijk was volgens het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied. Tevens was herziening noodzakelijk om een meer veelzijdige ontwikkeling van het Zuidasgebied als gemengd kantoor-, voorzieningen- en woonmilieu mogelijk te maken. Verdere ontwikkelingen dan in het streekplan zijn opgenomen, waren ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concreet.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor de toepassing van het Besluit m.e.r. 1994 als één samenhangende activiteit te bezien het project Zuidas voor zover dit in het streekplan is opgenomen.

Het streekplan gaat op de pagina's 17 en 28 voor de periode 2001–2003 uit van de ontwikkeling van ongeveer 300.000 tot 350.000 m² kantoren, 300.000 tot 350.000 m² wonen (ongeveer 2.500 woningen) en 150.000 tot 200.000 m² voorzieningen. Gelet hierop wordt niet voldaan aan de in onderdeel C, categorie 11.1, gestelde drempelwaarde van 4.000 woningen, zodat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat geen MER, als bedoeld in artikel 7.2 van de wet, behoefde te worden gemaakt.

2.3.4. De Afdeling beziet vervolgens de vraag of voorafgaand aan de vaststelling van het be-

stemmingsplan de m.e.r.-beoordelingsprocedure gevolgd had dienen te worden.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de wet worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een MER moet worden gemaakt. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan, indien het bevoegd gezag daartoe besluit, het in de eerste volzin bedoelde MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage is in categorie 11.1 bepaald dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw van 2.000 of meer woningen in een aaneengesloten gebied binnen de bebouwde kom voorziet. Voorts is in categorie 11.2 bepaald dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke uitvoering, wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, voorziet indien het betreft een oppervlakte van 100 hectare of meer of een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

2.3.4.1. Het streekplan voorziet in 300.000 tot 350.000 m² wonen, hetgeen ongeveer 2.500 woningen betreft. Gelet hierop is sprake van één samenhangende activiteit van 2000 of meer woningen zodat wordt voldaan aan de drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.1, van de bijlage.

Het streekplan voorziet verder binnen de streekplanperiode in de ontwikkeling van ongeveer 300.000 tot 350.000 m² kantoren alsmede 150.000 tot 200.000 m² voorzieningen. Ter beantwoording van de vraag of dit de uitvoering van een stadsproject betreft, zoals bedoeld in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage, overweegt de Afdeling het volgende.

Onder een stadsproject worden volgens de

Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 1999, 224, pagina 73) die projecten verstaan waarbij in één project verschillende activiteiten ondernomen worden, zoals woningbouw of het creëren van bedrijfsruimten, winkelcentra of parkeerterreinen. Stadsprojecten kunnen volgens de Nota van Toelichting een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit, waarbij vooral valt te denken aan de benodigde infrastructurele voorzieningen met verkeersaantrekkende werking. Hetgeen het streekplan mogelijk maakt, dient in dit geval naar het oordeel van de Afdeling als een stadsproject te worden aangemerkt.

Gelet op het in het streekplan voorziene aantal vierkante meters bedrijfsvloeroppervlak wordt voldaan aan de drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage.

2.3.5. Of, gelet op het voorgaande, bij de voorbereiding van het in geding zijnde bestemmingsplan de m.e.r.-beoordelingsprocedure had moeten worden gevolgd, is voorts afhankelijk van het antwoord op de vraag of het bestemmingsplan het eerste plan is dat sinds de inwerkingtreding van de desbetreffende m.e.r.-beoordelingsplicht in de mogelijke bouw van de woningen dan wel de mogelijke uitvoering van het stadsproject, als bedoeld in het Besluit m.e.r. 1994, voorziet.

Nu niet gebleken is van eerdere plannen en in het streekplan geen concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen, dient het in geding zijnde plan als het eerste plan te worden gezien dat voorziet in de mogelijke bouw van 2.000 of meer woningen en de mogelijke uitvoering, wijziging of uitbreiding van een stadsproject in het kader van het Besluit m.e.r. 1994, zoals dat bij besluit van 7 mei 1999 is gewijzigd. Daarbij neemt de Afdeling nog in aanmerking dat op het bestemmingsplan "Zuidplein", waarop verweerders ter zitting hebben gewezen, de oude versie van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 van toepassing is en dit besluit bij besluit van 7 mei 1999 ter zake is gewijzigd.

2.3.6. Gelet op het vorenstaande zijn verweerders er in hun besluit ten onrechte van uitgegaan dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure niet behoefde te worden gevolgd. Het plan is derhalve vastgesteld in strijd met artikel 7.27, derde lid, van de wet. Door het plan niettemin goed te keuren, hebben verweerders gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met arti-

kel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige bezwaren van appellanten behoeven om die reden geen bespreking meer.

2.4. Uit het voorgaande volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het plan.

2.5. Verweerders dienen in beginsel in de proceskosten van appellanten te worden veroordeeld, doch niet is gebleken van kosten die daarvoor in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen van appellanten sub 1 en sub 2 gegrond;
- II. vernietigt het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 30 oktober 2001, kenmerk 2001-12312, waarbij goedkeuring is verleend aan het bestemmingsplan "Mahler 4";
- III. onthoudt goedkeuring aan het onder II. bedoelde plan;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten sub 1 en sub 2 het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 102,10 appellant sub 1 en € 109,= appellant sub 2) vergoedt.

NOOT

Dit is voor de praktijk een hele belangrijke uitspraak, want de hier geschetste aanpak komt in de praktijk regelmatig voor. Wat is er namelijk aan de hand? In het streekplan beschrijft de provincie Noord-Holland een ruim plankader. Voor de periode 2001-2003 zal er ongeveer 300.000 tot 350.000 m² kantooroppervlakte ontwikkeld worden, alsmede 300.000 tot 350.000 m² wonen (ongeveer 2.500 woningen), en 150.000 tot 200.000 m² voorzieningen. Maar het College van Gedeputeerde Staten nam geen concrete beleidsbeslissing in het streekplan en daarmee was er geen m.e.r.-plichtig besluit. Echter, de mogelijke m.e.r.(beoordelings)plicht bleef bestaan. Vervolgens stelt de gemeente Amsterdam een bestemmingsplan vast, waarin

slechts een deel – allemaal beneden de m.e.r.-drempelwaarden – van de hiervoor genoemde omvang van de verschillende activiteiten ontwikkeld zal worden. En de gemeente is van mening dat er geen MER gemaakt hoeft te worden en ook een m.e.r.-beoordelingsplicht is volgens de gemeente niet aan de orde.

Maar omdat er een algemeen plankader is – het streekplan – wordt dit bestemmingsplan gezien “als het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet” ook al voldoet het bestemmingsplan niet aan de m.e.r.-drempelwaarden. Opknippen wordt door de Afdeling niet beloond en het streekplankader geldt als beleidsmatig uitgangspunt. Dit is een zeer belangrijk signaal en gemeentelijke overheden moeten hier voortaan zeer goed op gaan letten. Wanneer er een planhoger beleidskader bestaat waarin over m.e.r.(beoordelingsplicht) drempels wordt heen gegaan, moet dat bij het eerst volgende ruimtelijke plan dat in de aanleg gaat voorzien alsnog meegenomen worden. Ook al blijft dat vervolgplan ver onder de m.e.r.-drempel.

Maar nu weer terug naar deze casus. Na alle feiten duidelijk op een rijtje gezet te hebben concludeert de Afdeling dat er wel sprake is van een m.e.r.-beoordelingsplicht en niet van een m.e.r.-plicht. Kortom, de gemeente Amsterdam moet alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit nemen, hetgeen een expliciet besluit moet zijn. Daarbij moet de gemeente beoordelen of er al dan niet sprake is van bijzondere omstandigheden op grond van art. 7.4 annex 7.8b van de Wet milieubeheer. Op basis van het aantal parkeerplaatsen (2.100) constateer ik wanneer iedere dag iedere parkeerplaats met één auto met één passagier wordt bezet, dat dan de m.e.r.-drempel van 500.000 bezoekers per jaar (dit geldt momenteel voor toeristische en recreatieve activiteiten – categorie C 10.1 – maar in de zeer nabije toekomst voor allerlei activiteiten die dergelijke bezoekersaantallen genereren) al ruim wordt overschreden. Vanwege de plaats van een dergelijke activiteit – in een gebied met een hoge bevolkingsdichtheid – kan op basis van de brochure Afwegen en oordelen (zie pagina 41 van de brochure) van het Ministerie van VROM de conclusie getrokken worden dat er in

dit geval wel eens sprake zou kunnen zijn van bijzondere omstandigheden.

Pieters

45 M.e.r.-beoordelingsplicht voor een windturbinepark te Noordoostpolder

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

12 februari 2003, 200002925/2

(mrs. Boll, Oosting, Lubberdink)

Noot Pieters

M.e.r.-beoordelingsplicht. Streekplanuitwerking. Concrete beleidsbeslissing.

[Wm art. 7.4, lid 1, annex 7.8b en 7.8d; Wm onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. 1994 zoals gewijzigd in 1999, categorie 22.2; 7.8a, lid 1; Wm art. 7.28, lid 2]

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder heeft op 25 maart 2000 besloten om een vergunning te verlenen voor het oprichten en in werking hebben van een windturbinepark aan de Noordermeerdijk. Appellanten stellen dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit, de streekplanuitwerking is ingetrokken. Volgens appellanten betekent dit dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen vigerend ruimtelijk plan voorhanden was dat als eerste voorzag in de oprichting van het windturbinepark en waarvoor een milieu-effectrapport is opgesteld.

Ter zitting heeft verweerder er blijk van gegeven dat hij de omstandigheid dat de streekplan uitwerking zou zijn ingetrokken niet heeft betrokken bij zijn beslissing om geen m.e.r.-beoordeling te verrichten.

Niet in geschil is dat de onderhavige activiteit betrekking heeft op de oprichting van met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie met een gezamenlijk vermogen van 10 megawatt (elektrisch) per jaar of meer, en tevens bestaande uit 10 molens of meer, waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt in de zin van artikel 7.4 van de Wet milieubeheer.

De Afdeling stelt voorop dat moet worden onderzocht of de streekplanuitwerking kon worden aan-