

twee uitspraken de Afdeling in twee andere zaken, blijkt geeft van een – in mijn ogen té – ruimhartige visie hoe er met dit probleem moet worden omgegaan. Die twee andere zaken betreffen een Legkippenbedrijf (39.500 legkippen) te Son en Breugel (ABRVs, 11 mei 2005, nr. 200404617/1) en een Vleesvarkenproductiebedrijf te Marum (ABRVs, 1 juni 2005, nr. 200408656/1), en in deze zaken gaat de Afdeling – helaas – uit van hetgeen wordt aangevraagd in de vergunning. Ik zou die benadering ten zeerste willen ontraden, en deze voorlopige voorzieningsprocedurezaak laat ook precies het gevaar zien, wat door die twee uitspraken gaat ontstaan. Een agrariër bouwt té grote stallen en stopt daar voorlopig een aantal dieren in die onder de aantallen blijven van de verschillende m.e.r.-drempels. Daarna vraagt hij voor een ‘uitbreiding’ een revisievergunning aan, en op die manier wordt de m.e.r.-plicht omzeilt. Die twee Afdelingszaken zetten de deur wagenwijd open naar dit soort praktijken. Dat kan nooit de bedoeling zijn van de Afdeling. Dit laat onverlet dat er geen standaardmaat is voor het aantal dierplaatsen, maar in geval van overduidelijke salamitactiek moet de Afdeling ingrijpen. In de bodemprocedure van deze zaak, kan de Afdeling een nuance aanbrengen ten opzichte van de twee hier genoemde Afdelingszaken. Bij beperkte onduidelijkheid over het aantal dierplaatsen (=het aantal aangevraagde dierplaatsen en de maximale stalcapaciteit ontlopen elkaar niet veel) kan de aanvrager het voordeel van de twijfel krijgen. Maar bij grote discrepantie tussen de aanvraagde aantallen dieren en de maximale capaciteit van de stallen, dient ten gunste van de maximale capaciteit besloten worden, om ontduikingsgedrag (dat ongetwijfeld onmiddellijk zal gaan ontstaan) te voorkomen. Nogmaals, deze bodemzaak leent zich ervoor om die ‘koerswijziging’ aan te brengen.

Pieters

Milieueffectrapportage

82

Stadsproject ‘Wijnhavenkwartier’ –
Den Haag

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad
van State
20 juli 2005, 200407071/1
(mrs. Cleton, Schaafsma en Hennekens)
Noot Pieters

Stadsproject. Berekening bedrijfsvloeroppervlakte. Bijzondere omstandigheden. Bestaande kantoren

[artikel 7.4, eerste lid, artikel 7.8a tot en met 7.8d, artikel 7.27, derde lid, Wet milieubeheer; artikel 2, tweede lid, Besluit m.e.r. 1994, zoals gewijzigd in 1999, categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.]

De gemeenteraad van Den Haag heeft het bestemmingsplan ‘Wijnhavenkwartier’ vastgesteld. GS van Zuid-Holland heeft beslist over de goedkeuring van dit bestemmingsplan. Tegen deze goedkeuring zijn verschillende appellanten in beroep gegaan. Appellanten menen dat er ten onrechte niet is beoordeeld of er een milieueffectrapport (MER) gemaakt moest worden. Volgens appellanten overschrijdt het plan de drempelwaarde van 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte die geldt voor stadsprojecten. GS van Zuid-Holland stelt zich op het standpunt dat het plan voorziet in minder dan 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte, ook omdat het reeds bestaande kantooroppervlakte buiten beschouwing kan blijven.

De Afdeling is van mening dat in deze zaak sprake is van een stadsproject. Met het plan wordt ook het gebruik van de bestaande kantoren gewijzigd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met het plan wordt beoogd de bestaande bebouwing geheel te slopen en te vervangen en dat geen sprake is van een bestaand ongewijzigd blijvend gedeelte. Gelet hierop en gelet op de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit, die niet alleen de uitvoering van een stadsproject, maar ook de wijziging of uitbreiding daarvan omvat, bestaat geen aanleiding om de oppervlakte van de bestaande kantoren bij de berekening van de totale bedrijfsvloeroppervlakte buiten beschou-

wing te laten. Nu het plan inclusief de parkeergarages voorziet in een bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 200.000 m² heeft GS van Zuid-Holland zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat er geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd hoefde te worden. Het plan is daarom vastgesteld in strijd met artikel 7.27, derde lid, Wet milieubeheer. De Afdeling onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan 'Wijnhavenkwartier'.

Uitspraak in het geding tussen:
de commanditaire vennootschap *Parkeer Management Nederland P.M.N.* te Den Haag,
appellanten te Den Haag,
de vereniging *Singelpingel* te Den Haag,
appellanten
en
het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2003 heeft de gemeenteraad van Den Haag, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 november 2003, het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 6 juli 2004, kenmerk DRM/ARB/03/18060A, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben de commanditaire vennootschap "Parkeer Management Nederland P.M.N." (hierna: PMN) bij faxbericht van 30 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 30 augustus 2004, [appellanten sub 2] bij brief van 21 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2004, en de vereniging *Singelpingel* bij brief van 31 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 1 september 2004, beroep ingesteld.

Bij brief van 2 mei 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 15 maart 2005. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van PMN, [appellanten sub 2], de vereniging *Singelpingel*, verweerder en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juli 2005, waar PMN, vertegenwoordigd door mr. A.P. van Delden, advocaat te Leiden, [appellanten sub 2], in de persoon van [gemachtigde], de vereniging *Singelpingel*, vertegenwoordigd door P.J. Bos, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.J.J. Aerts, advocaten te Den Haag, zijn verschenen. Voorts zijn daar gehoord de gemeenteraad, eveneens vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.J.J. Aerts, en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, vertegenwoordigd door drs. P.M. Verhaar, directeur van de Projectdirectie Nieuwbouw Justitie & Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 juni 2002, Stb. 54) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 26 mei 2005, Stb. 282) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

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 verweerder 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 dient hij 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 heeft verweerder 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 verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Het standpunt van appellanten

2.3. PMN, [appellanten sub 2] en de vereniging *Singelpingel* stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan. De vereniging *Singelpingel* voert daartoe onder meer aan dat ten onrechte niet is beoordeeld of een milieueffectrapport (hierna: MER) moest worden gemaakt. Volgens haar overschrijdt het plan de drempelwaarde van 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte die geldt voor stadsprojecten.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het plan voorziet in minder dan 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte en dat daarom niet behoefde te worden beoordeeld of een MER moest worden gemaakt. Volgens hem kan uit de Nota van Toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dit is gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, Staatsblad no. 224, worden afgeleid dat parkeergarages niet onder het begrip bedrijfsvloeroppervlakte vallen en mag bij het bepalen van de totale bedrijfsvloeroppervlakte het reeds bestaande kantooroppervlak buiten beschouwing blijven. Hij beroept zich onder meer op de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2003, nr. 200202033/1.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Thans bevinden zich in het plangebied de gebouwen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie met een hoogte van 73 meter en het wooncomplex de Zwarte Madonna met een hoogte variërend van 17 tot 25 meter. Naast deze gebouwen bevindt zich in het plangebied thans enige detailhandel. Onder de gebouwen bevinden zich parkeergarages. Het plan voorziet in herontwikkeling van deze locaties. Hiermee wordt een stedenbouwkundige kwaliteitsverbetering en een betere benutting van het Wijnhavenkwartier nagestreefd. De huidige bebouwing zal verdwijnen en plaats maken voor bebouwing met een meer open structuur. Het bestemmingsplan voorziet in maximaal vijf torens, in hoogte variërend van 70 tot 140 meter. Door middel van het toevoegen van een veelheid aan functies wordt getracht het gebied in functioneel opzicht te versterken. Bij recht voorziet het plan in 140.000 m² bruto-vloeroppervlak ten behoeve van kantoren,

90.000 m² ten behoeve van wonen, 5.000 m² ten behoeve van horeca, 5.000 m² ten behoeve van detailhandel, 9.000 m² ten behoeve van recreatie-inrichtingen, 5.000 m² ten behoeve van welzijnsinrichtingen en 17.000 m² ten behoeve van een hotel, welke oppervlakte mag worden vergroot met 4.000 m² ten behoeve van vergaderfaciliteiten. Voorts dient het bruto-vloeroppervlak ten behoeve van parkeren ten minste 35.000 m² te bedragen. Na vrijstelling kan het bruto-vloeroppervlak ten behoeve van kantoren met 3.000 m² worden vergroot. Ook voorziet het plan in de bevoegdheid het maximaal toelaatbare bruto-vloeroppervlak ten behoeve van een hotel, vermeerderd met 4.000 m² ten behoeve van vergaderfaciliteiten, geheel of gedeeltelijk te wijzigen in woondoeleinden, kantoordoeleinden en/of welzijnsvoorzieningen.

2.5.2. Ingevolge artikel 7.27, derde lid, van de Wet milieubeheer, voorzover van belang, neemt het bevoegd gezag een beslissing omtrent een activiteit die in een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 7.4 is aangewezen niet dan nadat toepassing is gegeven aan de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d van die wet moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dit is gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999, Staatsblad no. 224 (hierna: het Besluit), worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit is in categorie 11.2 de uitvoering dan wel de wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit aangewezen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer of op een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

2.5.3. Het plangebied is kleiner dan 100 hectare.

2.5.4. Ingevolge artikel 2 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit wordt in deze bijlage mede verstaan onder:

wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

2.5.5. De Nota van Toelichting bij het Besluit luidt, voor zover van belang:

“D.11.1 en D.11.2 (woningbouw en stadsprojecten)

Activiteit

Onder de term «stadsprojecten» worden die projecten verstaan waarbij in één project verschillende activiteiten ondernomen worden, zoals woningbouw of het creëren van bedrijfsruimten, winkelcentra of parkeerterreinen. Deze categorie betreft derhalve meer dan uitsluitend woningbouw of de aanleg van bedrijfsterrainen, zoals in onderdeel C van de bijlage omschreven. De gehanteerde drempel betreft een oppervlakte van 100 hectare of meer dan wel een bedrijfsoppervlakte van 200 000 m² of meer. Het gaat bij de eerste drempel om de nieuwbouw van woningen alsmede de bouw van kantoorruimten, winkelcentra of parkeerterreinen, die tezamen een totale oppervlakte van 100 hectare moet beslaan.

Stadsprojecten kunnen een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit. Hierbij valt vooral te denken aan de benodigde infrastructurele voorzieningen met verkeersaantrekkende werking. Door de gehanteerde drempel zal het hier om grote projecten gaan, voor zover deze niet reeds voor onderdelen aan een m.e.r.-plicht zijn onderworpen, omdat zij zijn omschreven in onderdeel C.

Woningbouwprojecten die op renovatie gerichte nieuwbouw (verbeteren van bestaande woningen of het vervangen van deze door nieuwbouw) betreffen, vallen niet onder deze categorie.

Voor het bepalen van de hoogte van de drempelwaarden van deze categorieën is gekeken naar de potentiële milieugevolgen van de activiteiten. Aanzienlijke potentiële milieugevolgen zijn effecten op de bodem, luchtverontreiniging, geluidhinder, energieverbruik, verkeersaantrekkende werking, gevolgen voor het

landschap, de cultuurhistorie en de archeologie alsmede gevolgen voor de flora, fauna en ecologie.”

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Het bestemmingsplan voorziet in verschillende functies, waaronder woningbouw, kantoren, detailhandel en parkeergarages. Gelet hierop is sprake van een stadsproject als bedoeld in categorie 11.2 van bijlage D van het Besluit.

2.6.1. Ten opzichte van het vorige plan wordt het plangebied herontwikkeld. Het aantal functies wordt uitgebreid, bestaande kantoren en woningen worden afgebroken en nieuwe kantoren worden opgericht op andere locaties binnen het plangebied, en het vloeroppervlak van een aantal reeds bestaande functies, waaronder kantoren, wordt aanzienlijk vergroot. Gelet hierop is tevens sprake van een wijziging en uitbreiding als bedoeld in artikel 2 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit.

Met het plan wordt ook het gebruik van de bestaande kantoren gewijzigd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met het plan wordt beoogd de bestaande bebouwing geheel te slopen en te vervangen en dat geen sprake is van een bestaand ongewijzigd blijvend gedeelte. Gelet hierop en gelet op de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit, die niet alleen de uitvoering van een stadsproject, maar ook de wijziging of uitbreiding daarvan omvat, bestaat geen aanleiding om de oppervlakte van de bestaande kantoren bij de berekening van de totale bedrijfsvloeroppervlakte buiten beschouwing te laten.

De uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2003, nr. 200202033/1 heeft betrekking op de goedkeuring van een plan dat een op renovatie gericht woningbouwproject als bedoeld in de Nota van Toelichting betrof. Het onderhavige bestemmingsplan betreft echter niet een op renovatie gericht woningbouwproject. Het beroep op de genoemde uitspraak kan derhalve reeds daarom niet slagen.

2.6.2. De milieueffecten van parkeergarages zijn nagenoeg gelijk aan die van parkeerterreinen wat betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging als gevolg van aan- en afrijdend verkeer. Gelet hierop vallen parkeergarages onder het begrip parkeerterrein als bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit.

Parkeerterreinen worden in de Nota van Toe-

lichting expliciet genoemd met betrekking tot de plandrempel van 100 hectare. Over de plandrempel van 200.000 m² is in de Nota van Toelichting niets opgenomen, derhalve ook niet met betrekking tot parkeerterreinen. Hieruit kan niet a contrario worden afgeleid dat parkeerterreinen bij de berekening van de drempel van 200.000 m² geen rol spelen. Onder meer parkeergarages kunnen door hun verkeersaantrekkende werking een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit. In categorie 11.2 van onderdeel D van het Besluit wordt de bouw van parkeerterreinen dan ook expliciet genoemd in de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit. Gelet hierop moeten parkeergarages bij de uitvoering dan wel wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject worden meegeteld bij de berekening van de omvang van de bedrijfsvloeroppervlakte.

2.6.3. Nu het plan inclusief de parkeergarages voorziet in een bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 200.000 m² heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het kon worden vastgesteld zonder dat de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet milieubeheer is gevolgd. Het plan is daarom vastgesteld in strijd met artikel 7.27, derde lid, van de Wet milieubeheer. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van appellanten zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. 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 bestemmingsplan. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking. Deze aspecten zullen in het kader van het nieuwe plan, dat op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient te worden vastgesteld, en het eventueel daarbij op te stellen milieueffectrapport, nog ten volle aan de orde kunnen komen. **Proceskostenveroordeling**

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellanten sub 2] en de vereniging *Singelpingel* is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 6 juli 2004, kenmerk DRM/ARB/03/18060A;
- III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier";
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij PMN in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Zuid-Holland aan PMN onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) voor PMN en de vereniging *Singelpingel* elk en € 136,00 (zegge: honderdzesendertig euro) voor [appellanten sub 2] vergoedt.

NOOT

Destijds heb ik – door drukte – geen noot geschreven bij de uitspraak bestemmingsplan 'Laag Koningshoef' (ABRVs 1 oktober 2003, nr. 200202033/1) en daar heb ik nu grote spijt van. Want in twee uitspraken slaat de Afdeling de plank volledig mis, in mijn ogen althans. Laat ik met Laag Koningshoef beginnen. Daar wilde men 6.500 bestaande woningen afbreken en 7.450 woningen nieuw bouwen, alsmede een aanzienlijke uitbreiding realiseren van winkel- en kantooroppervlak alsmede andere voorzieningen. Destijds – tot mijn grote verbazing – ging de Afdeling niet uit van de nieuw te bouwen woningen voor het bepalen van de m.e.r.-plicht, maar paste de Afdeling een saldering toe: er worden 7.450 woningen nieuw gebouwd en 6.500 woningen afgebroken. Per saldo gaat het daadwerkelijk om 950 woningen, dus geen m.e.r.-plicht. Wat klopt hier niet aan, volgens de tot aan dat moment

gevolgde methodiek? De m.e.r.(beoordelings-)plicht wordt bepaald door de omvang van de nieuw te realiseren activiteit. Daarbij wordt het bestaande – tot nu toe – nooit meegerekend. En waarom is dat van belang? Omdat saldering niet klopt. Er kleven sowieso grote milieueffecten aan het afbreken van zulke grote aantallen woningen, dat zelfs het afbreken in zichzelf al bijna een MER rechtvaardigt. Maar belangrijker is dat de m.e.r.(beoordelings)plicht zich richt op de omvang van de nieuw te realiseren activiteit. Deze benadering van de Afdeling kan weer nieuwsoortige ‘salderings’-praktijken gaan oproepen. Mits je maar genoeg afbreekt, kan je gigantische stedelijke projecten realiseren zonder dat via MER over milieugevolgen en alternatieven wordt nagedacht. Dat kan nooit de bedoeling zijn. Met Laag Koningshoef zette de Afdeling al een in mijn ogen verkeerde salderingslijn in voor het vaststellen van de m.e.r.-plicht voor woningbouw. De opmerking van de Afdeling in die uitspraak dat met betrekking tot de woningbouw het van belang is dat hoogbouw met name vervangen zal worden door laagbouw, lijkt mij zacht gezegd nogal irrelevant. Maar de Amsterdamse Laag Koningshoef-uitspraak speelt een grote rol in deze Haagse Wijnhavenkwartier-uitspraak. Terecht doet de verweerder een beroep op deze Amsterdamse uitspraak, want – zo constateert de Afdeling ook – er wordt veel kantoorvloeroppervlakte afgebroken om uiteindelijk een nieuwbouwcomplex te realiseren bestaande uit 5 torens met daarin kantoren, woningen, horeca, detailhandel, recreatie-inrichtingen, welzijnsinrichtingen, een hotel, vergaderfaciliteiten en parkeergelegenheid. In de Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. wordt geen nadere uitleg gegeven aan welke ‘vloeren’ allemaal vallen onder bedrijfsvloeroppervlakte. Dat laat ruimte voor interpretatie. Tot nu toe werd er in de praktijk van uitgegaan, dat woningen daar in ieder geval niet onder vallen, en dat lijkt deze uitspraak te bevestigen. Maar kantoren, faciliteiten, inbandige recreatieve voorzieningen, detailhandel en horeca zouden wel qua vloeroppervlakte aan deze drempel kunnen bijdragen. Nieuw is dus, dankzij deze uitspraak, dat parkeerterreinen daar ook bij betrokken dienen te worden. Dat is een keuze die de Afdeling in deze uitspraak maakt. Maar ik kan totaal niet meegaan in de

keuze van de Afdeling dat de bestaande kantoren ook bij de berekening van de totale bedrijfsvloeroppervlakte moet worden meegeteld. Vooral ook omdat deze benaderingswijze in schril contrast staat met de uitspraak Laag Koningshoef. Of er kan gesaldeerd worden – ben ik dus ook niet voor, om inhoudelijke milieuredenen – of er kan worden opgeteld. Maar de ene keer salderen en de andere keer optellen is alles behalve een consistente lijn uitzetten. Hiermee brengt de Afdeling de m.e.r.-praktijk in grote verwarring. Hoe had het mijns inziens in deze zaak wel moeten? De omvang van de nieuwe faciliteiten – die vijf torens met al die voorzieningen – die bepalen met elkaar of al dan niet aan de drempelwaarden gekomen wordt van een stadsproject. Nogmaals, m.e.r. is bedoeld voor een toekomstige voorziening of activiteit en niet voor het bestaande. Dus moet ook de drempel voor het bepalen van een m.e.r.(beoordelings)plicht zich tot die nieuwe activiteit beperken. Bij m.e.r.-beoordelingsprojecten, zoals een stadsproject, kan de omvang van de af te breken bebouwing betrokken worden bij het bepalen van het antwoord op de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden. Aan het afbreken – ik heb het hiervoor al eerder gezegd – kleven ook grote milieugevolgen. Dus grote afbraak kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van bijzondere omstandigheden en dat er derhalve een MER gemaakt moet worden. Maar bestaande kantoren moeten niet bij het bepalen van de vraag of de drempelwaarde al dan niet overschreden wordt, worden betrokken. Dat kan ook al snel tot onmogelijke situaties leiden, want waar houden de bestaande kantoren op? Kortom, na twee – in mijn ogen – stevige missers, wordt het tijd om een duidelijke lijn uit te zetten. De saldering van Laag Koningshoef is niet de juiste aanpak om de m.e.r.-plicht te bepalen. Maar de optelsom van het Wijnhavenkwartier leidt ook niet tot een reële vaststelling van de omvang van het m.e.r.-beoordelingsplichtige project. Ik heb over deze uitspraak geen contact gehad met de gemeente Den Haag, maar ik weet zeker dat deze uitspraak als een donderslag bij heldere hemel moet zijn aangekomen. En het instrument m.e.r. wordt ook niet populairder bij overheden wanneer de Afdeling zich zo onvoorspelbaar opstelt. De Afdeling dient een consistente

koers te varen, zodat de rechtszekerheid ook echt is gewaarborgd en het instrument m.e.r. ook reëel tot zijn recht komt. Ik ben zeer benieuwd naar komende nieuwe uitspraken over vergelijkbare stedelijke projecten.

Pieters

83 Aanvraag uitbreiding afvalverwerking – Gelderland

Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
25 juli 2005, 200505073/1
(mr. Hirsch Ballin)
Noot Pieters

M.e.r.-beoordeling. Bijzondere omstandigheden. Buiten behandeling laten. Uitbreiding van een inrichting. Verwijdering van afvalstoffen

[artikel 7.4, eerste lid, artikel 7.8a, eerste en tweede lid, artikel 7.8b, eerste lid, artikel 7.8d, 7.28, tweede lid, Wet milieubeheer; artikel 2, tweede lid, Besluit m.e.r. 1994, categorie 18.3 van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. 1994; 4:5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht]

Gedeputeerde staten van Gelderland laat een aanvraag tot revisie van een milieuvergunning voor een afvalverwerking buiten behandeling. GS laat deze vergunningaanvraag buiten behandeling omdat geen afschrift is overlegd van een beslissing dat er geen milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen hoeft te worden: een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Noch is er een milieueffectrapport (MER) overlegd, waardoor deze aanvraag op grond van artikel 7.28, tweede lid, Wet milieubeheer buiten behandeling wordt gelaten.

De vergunningaanvrager meldt dat er reeds in 1994 een MER is gemaakt voor de thans voorgenomen capaciteit van de inrichting. Volgens de aanvrager is er geen sprake van een uitbreiding.

De Voorzitter constateert dat voor een deel van de capaciteit waarvoor in 1994 een MER is gemaakt, er geen vergunning is verleend. Maar er is wel sprake van een uitbreiding, omdat pas nu de volledige capaciteit wordt aangevraagd. En deze uitbreiding is m.e.r.-beoordelingsplichtig. GS heeft het standpunt ingenomen dat de procedure inzake de

m.e.r.-beoordelingsplicht moet worden doorlopen, zonder dat GS tot een uitspraak komt over de mogelijkheid dat er van het bestaande MER gebruik gemaakt kan worden.

Volgens de Voorzitter had GS aanleiding moeten zien om de vergunningaanvraag te behandelen als een schriftelijke mededeling (=aanmeldingsnotitie/SP) van een voornemen in de zin van de m.e.r.-beoordelingsprocedure. En vervolgens had GS een beslissing moeten nemen omtrent de vraag of vanwege bijzondere omstandigheden er een MER gemaakt had moeten worden. Nu GS dit heeft nagelaten, heeft zij ten onrechte reeds getoetst aan artikel 7.28, tweede lid, Wet milieubeheer. Met als gevolg verlies van tijd die nodig is om voorafgaand aan de expiratedatum van de geldende vergunning tot besluitvorming omtrent de benodigde revisievergunning te komen.

De Voorzitter schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van GS om de vergunningaanvraag buiten behandeling te laten en treft de voorlopige voorziening dat GS uiterlijk 4 weken na deze uitspraak een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder deze activiteit wordt ondernomen, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

[verzoekster], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 mei 2005, kenmerk MPM865, heeft verweerder krachtens de artikelen 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer en 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht besloten het door verzoekster op 23 december 2004 bij verweerder ingediende stuk "Aanvraag revisie milieuvergunning [Afvalverwerking] (hierna: het stuk) buiten behandeling te laten. Tegen dit besluit heeft verzoekster bezwaar gemaakt. Bij brief van 9 juni 2005, bij de Raad van State ingekomen op 10 juni 2005, heeft ver-