

biedt, levert volgens deze uitspraken geen schending op van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer.”

Ik ga er vanuit dat het college op de hoogte was van deze jurisprudentie (naast de eerdergenoemde uitspraken zijn er nog de uitspraken van 18 januari 2006, nr. 200505417/1 en van 9 juli 2008, nr. 200706601/1). Het college kwalificeert het incident in deze casus echter als een zwaar ongeval, kennelijk om aan te geven dat in dit geval sprake is van ernstig nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij ziet het college over het hoofd dat op basis van de jurisprudentie ook voldaan moet worden aan de voorwaarde dat het niet mogelijk is om met toepassing van de Wet milieubeheer op andere wijze die nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken. In voornoemde uitspraken wordt in dit verband door de Afdeling specifiek gewezen op de mogelijkheid om met toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 en 8.25 van de Wet milieubeheer de vergunning te wijzigen of (gedeeltelijk) in te trekken en op artikel 20.5 van de wet die het mogelijk maakt om een dergelijk besluit direct in werking te laten treden en daarbij te voorzien in bestuurlijke handhaving. Deze artikelen zijn echter bij de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 komen te vervallen. De voorzieningenrechter ziet daarin evenwel geen aanleiding om nu anders te oordelen. De Wabo kent namelijk gelijksoortige bepalingen. Op grond van artikelen 2.31 en 2.33 van de Wabo is het mogelijk de vergunning te wijzigen of in te trekken en op basis van artikel 6.2 van deze wet kan het bevoegd gezag een dergelijk besluit direct in werking laten treden en in samenhang daarmee een bestuurlijke sanctie opleggen. De Wabo biedt dus voldoende mogelijkheden om op korte termijn op te treden en zo de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen. De voorzieningenrechter oordeelt dan ook dat er in dit geval geen aanleiding is om artikel 1.1a van de Wet milieubeheer als vangnetbepaling te hanteren en dat het college daarom niet bevoegd was een last onder dwangsom op te leggen.

P.B. Bokelaar

Milieueffectrapportage

41

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
23 december 2015, nr. 201504265/1/R6,
ECLI:NL:RVS:2014:4264
(mr. Van Sloten, mr. Michiels, mr. Pans)
Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Samenhang. OV-tracé. Milieueffectrapportage. M.e.r.-beoordeling. Maximale mogelijkheden. Voorzienbaarheid. Relativiteitsvereiste. Cumulatie. Tramtracé. Tramverbinding. Gevoelig gebied. Rotterdamsebaan.

[Besluit m.e.r., bijlage categorie D2.2]

Op 16 april 2015 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan 'Binckhorst-Noord' vastgesteld. Het plan voorziet onder meer in een wijzigingsbevoegdheid voor een vrijliggend tramtracé.

Ten aanzien van milieueffectrapportage (m.e.r.) voert Carpetland aan dat de beoogde tramverbinding samenhangt met de aanleg van de Rotterdamsebaan. Volgens hem is ten onrechte geen MER opgesteld waarin de effecten van de Rotterdamsebaan en de tramverbinding in samenhang zijn beoordeeld. Al bij de besluitvorming over de Rotterdamsebaan was ook de aanleg van de tramverbinding beoogd. Daarnaast meent Carpetland dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is gemaakt voor de tramverbinding, nu deze onderdeel is van een regionaal tracé dat door gevoelig gebied loopt.

Volgens de raad zijn de mogelijke aanleg van de tramverbinding en de aanleg van de Rotterdamsebaan twee afzonderlijke ontwikkelingen. De gronden waarop in de toekomst de tramverbinding is voorzien, zijn nu opgenomen in het bestemmingsplan Rotterdamsebaan, omdat deze bij de aanleg van de Rotterdamsebaan dienst zullen doen als werkterrein. Voor de vaststelling van het bestemmingsplan Rotterdamsebaan is een MER opgesteld. Daarnaast geeft de raad aan dat nog niet duidelijk is wat de lijnvoering wordt van de tramverbinding die gebruik gaat maken van het tracé van de Binckhorstlaan. Op de korte termijn wordt enkel gestreefd naar een goede verbinding tussen het centrum van Den Haag en de Binckhorst. Op de langere termijn zal eventueel voorzien gaan wor-

den in een regionale inbedding van de Binckhorst, maar deze is afhankelijk van de ruimtelijke ontwikkeling en de tracékeuze tussen Binckhorst en Hoornwijk.

Volgens de Afdeling wijst Carpetland er terecht op dat de wijzigingsbevoegdheid ook kan worden aangewend voor uitbreiding van de Rotterdamsebaan, maar zij gaat ervan uit dat bij een eventueel nieuw besluit die mogelijkheid niet meer bestaat. De raad had de wijzigingsbevoegdheid in het plan immers niet opgenomen voor een mogelijke uitbreiding van de Rotterdamsebaan, maar voor de aanleg van een tramverbinding over de Binckhorstlaan. Gelet hierop, is geen sprake van een zodanige samenhang tussen de aanleg van de Rotterdamsebaan en de beoogde tramverbinding dat deze voor m.e.r. als één activiteit had moeten worden aangemerkt. Het zijn geen afzonderlijke fasen van eenzelfde activiteit. De wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om in de toekomst een hoogwaardige openbaarvervoersverbinding (HOV) mogelijk te kunnen maken over de Binckhorstlaan, zodat de eventuele ontwikkeling van de tramverbinding losstaat van die van de Rotterdamsebaan. Daarbij komt dat eerst nog moet worden onderzocht of de tramverbinding voorziet in een reële behoefte. Niet doorslaggevend is dat het tracé van de Rotterdamsebaan en het tracé van de tramverbinding betrekking hebben op een vrijwel aaneengesloten gebied. Ook is niet doorslaggevend dat op het moment dat over de Rotterdamsebaan besloten werd, de tramverbinding al beoogd was.

De Afdeling overweegt verder dat het voorliggende plan niet voorziet in de aanleg van een regionale verbinding. Of deze te zijner tijd voorzien wordt, is nog onzeker en hoeft daarom niet meegenomen te worden in het kader van de beoordeling van de wijzigingsbevoegdheid. De Afdeling verklaart de beroepsgronden met betrekking tot m.e.r. ongegrond, maar vernietigt sommige plandelen vanwege andere gronden.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Den Haag, 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Betonmortelbedrijven Cementbouw B.V., gevestigd te Rijswijk, 3. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V. (hierna in enkelvoud: Carpet-Land), beide gevestigd te Utrecht, 4. de vereniging Bedrijvenvereniging Laakhaven en Binckhorst (hierna: de Bedrijvenvereniging), gevestigd te Den Haag, 5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V., gevestigd te Dordrecht, appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Binckhorst Noord" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Cementbouw, Carpet-Land, de Bedrijvenvereniging en Jongeneel beroep ingesteld.

Het beroep van [appellant sub 1] ziet voorts op het voorbereidingsbesluit van de raad van 16 april 2015, waarbij de raad onder meer heeft verklaard dat het gebied Binckhorst, zoals aangeduid op een kaart bij dat voorbereidingsbesluit, zal worden opgenomen in een op te stellen omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte).

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2015, waar (...; red.).

Overwegingen

Algemeen toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] richt zich in beroep tegen het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9]. Op deze percelen staan gebouwen waarvan hij mede-eigenaar is. [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte geen ruimere bestemming aan zijn percelen is toegekend die in ieder geval gebruik voor kleinschalige detailhandel en/of horeca toelaat, terwijl voor de gronden van Jongeneel aan de Poolsterstraat 30 en een poppodium aan de Binckhorstlaan 36 bij gewijzigde vaststelling van het plan wel is besloten ruimere mogelijkheden te bieden.

Voorts is in het bestemmingsplan een strook grond langs de Binckhorstlaan gereserveerd voor een toekomstig spoortracé, terwijl daarvoor geen middelen zijn, zo voert [appellant sub 1] aan.

Daarnaast richt [appellant sub 1] zich tegen het voorbereidingsbesluit van de raad van 16 april 2015, waarbij de raad onder meer heeft verklaard dat het gebied Binckhorst, zoals aangeduid op een kaart bij dat voorbereidingsbesluit, zal worden opgenomen in een op te stellen omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte).

Het beroep, voor zover dat betrekking heeft op het voorbereidingsbesluit

3. Op grond van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), kan de raad een voorbereidingsbesluit vaststellen. Bij een voorbereidingsbesluit wordt verklaard dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

Ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met artikel 1 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro.

Gelet hierop is het beroep in zoverre niet-ontvankelijk.

Het beroep, voor zover dat betrekking heeft op het bestemmingsplan

4. [appellant sub 1] heeft over het ontwerpplan geen zienswijze naar voren gebracht.

4.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen

zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Voor zover het plan niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden, kan [appellant sub 1] niet worden verweten dat hij hierover geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Dat de raad daartoe zou besluiten, had [appellant sub 1] immers tijdens de termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht niet kunnen voorzien.

Voor het overige bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 1] niet kan worden verweten geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren te hebben gebracht. De ter zitting naar voren gebrachte omstandigheid dat [appellant sub 1] vanwege drukte op het werk geen eigen zienswijze naar voren heeft kunnen brengen, is geen omstandigheid op grond waarvan hem redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht. Zo nodig had [appellant sub 1] dit immers kunnen overlaten aan een zaakwaarnemer.

Dat [appellant sub 1], zoals hij ter zitting verder heeft aangevoerd, zich kon vinden in de zienswijze die de Bedrijvenvereniging over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht en ook daarom zelf geen zienswijze naar voren heeft gebracht, leidt evenmin tot het oordeel dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Voor de raad was niet kenbaar dat [appellant sub 1] bezwaren had tegen het ontwerpplan, nu hij daarover geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Indien [appellant sub 1] de mogelijkheid om tegen het besluit tot vaststelling van de door hem bestreden plandelen had willen openhouden, had het op zijn weg gelegen om ofwel zelfstandig tijdig een zienswijze naar voren te brengen ofwel een derde te machtigen om dat namens hem te doen.

Het beroep van [appellant sub 1] is derhalve niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op het bestemmingsplan, behoudens voor zover het plan niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden.

5. Wat betreft de vergelijking met de ruimere bedrijfsmogelijkheden die ten behoeve van Jongeneel in het plan zijn opgenomen, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft naar aanleiding van een zienswijze van Jongeneel, waarin Jongeneel naar voren heeft gebracht dat het in het ontwerpplan opgenomen bebouwingspercentage van 80 reeds werd overschreden door de bestaande legale bebouwing op haar perceel. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bestaande legale bebouwing op zijn perceel het toegestane bebouwingspercentage van 80 overschrijdt, zodat deze twee situaties niet op één lijn zijn te stellen. Daarnaast heeft de raad naar aanleiding van de zienswijze van Jongeneel bij vaststelling van het plan de gebruiksmogelijkheden van het perceel van Jongeneel verruimd ten opzichte van het ontwerpplan. Het betreft verruimde mogelijkheden die in hoofdzaak tot gevolg hebben dat de bestaande bedrijvigheid van Jongeneel alsnog bij recht mogelijk wordt gemaakt en voor het overige daarmee verband houden, zodat de raad met deze bij gewijzigde planvaststelling geboden ruimere mogelijkheden geen extra mogelijkheden heeft geboden voor omschakeling van de bestaande bedrijvigheid naar andersoortige bedrijvigheid. De door [appellant sub 1] gewenste ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid zijn daarmee niet op één lijn te stellen, nu hij mogelijkheden wenst voor bedrijvigheid van andere aard dan de bestaande bedrijvigheid. In dit verband heeft hij immers als concrete voorbeelden genoemd kleinschalige detailhandel zoals zogenoemde "instore-concepten" en horeca. Anders dan in het geval van Jongeneel, zou daarmee wel omschakeling naar andere vormen van bedrijvigheid mogelijk worden indien de raad aan die wens tegemoet zou komen. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat aan de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] ten onrechte geen ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid zijn geboden terwijl aan de Binckhorstlaan 36 bij gewijzigde vaststelling van het plan een poppodium is toegelaten, overweegt de Afdeling dat het poppodium ter plaatse feitelijk aanwezig was ten tijde van de vaststelling van het plan en ruimtelijk aanvaardbaar. Bij [appellant sub 1] ligt dit anders, nu hij ruimere mogelijkheden wenst voor bedrijvigheid van andere aard dan de bestaande bedrijvigheid, zoals hiervoor al is overwogen. Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij vaststelling van de plandelen die betrekking heb-

ben op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

6. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het beroep van Cementbouw

7. Cementbouw exploiteert een betonmortelcentrale aan de Zonweg 23, nabij het plangebied. Zij betoogt dat de geluidzone die is geprojecteerd over een deel van het plangebied en die mede vanwege haar bedrijvigheid in het plan is opgenomen, onvoldoende waarborgt dat binnen die zone in beginsel geen geluidgevoelige bestemmingen zijn toegestaan. In dit verband voert zij aan dat de planregels bij de geluidzone niet voorzien in een uitdrukkelijk verbod op geluidgevoelige functies, behoudens gevallen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden die daarvoor op grond van de Wet geluidhinder gelden.

7.1. De raad acht de vrees van Cementbouw ongegrond aangezien de bestemmingen waaraan tevens de aanduiding "geluidzone-industrie" is toegekend geen geluidgevoelige functies mogelijk maken. De bestemmingen "Gemengd-1", "Gemengd-2", "Gemengd-3" en "Bedrijf-1" laten immers geen woningen of andere geluidgevoelige functies toe, aldus de raad. Om binnen het gebied waarover de aanduiding is geprojecteerd geluidgevoelige functies mogelijk te kunnen maken, zal dus een afwijkingsprocedure doorlopen moeten worden in welk kader er eveneens getoetst moet worden aan de Wet geluidhinder. De formulering van de regels bij de aanduiding "geluidzone-industrie" laat volgens de raad onverlet dat op grond van artikel 57 van de Wet geluidhinder, de ingevolge hoofdstuk V van de Wet geluidhinder geldende grenswaarden in acht moeten worden genomen.

7.2. Ingevolge artikel 25, lid 25.2, onder a, van de planregels, dient binnen de aanduiding "geluidzone - industrie" rekening te worden gehouden met een mogelijk benodigde ontheffing van de Wet geluidhinder voor industrielaawaai bij de realisatie van geluidgevoelige functies.

7.3. Cementbouw bestrijdt niet dat de bestemmingen waaraan ook de aanduiding "geluidzone-industrie" is toegekend geen geluidgevoelige functies mogelijk maken. In zoverre zou een door Cementbouw gewenste bepaling die inhoudt dat binnen de geluidzone geen geluidgevoelige functies zijn toegestaan, behoudens de mogelijkheden die de Wet geluidhinder daarvoor biedt, geen toegevoegde waarde hebben. Voor zover Cementbouw

vreest dat artikel 25, lid 25.2, onder a, van de planregels afbreuk doet aan het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de toepasselijke bepalingen van de Wet geluidhinder, is die vrees ongegrond. Dat op grond van die planregel binnen de aanduiding "geluidzone - industrie" rekening dient te worden gehouden met een mogelijk benodigde ontheffing van de Wet geluidhinder voor industrielawaai bij de realisatie van geluidgevoelige functies, doet geen afbreuk aan de werking van de toepasselijke bepalingen uit de Wet geluidhinder. Het betoog faalt.

8. Het beroep is ongegrond.

Het beroep van Carpet-Land

De in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor een tramverbinding

9. Carpet-Land exploiteert aan de Binckhorstlaan 168-170 een detailhandelsbedrijf. Zij richt zich in beroep onder meer tegen de aanduiding "Wetgeviingszone - wijzigingsgebied 1" die onder meer aan een deel van haar perceel is toegekend om in de toekomst desgewenst een vrijliggend tramtracé mogelijk te maken. Carpet-Land betoogt onder meer dat de behoefte daaraan en de ruimtelijke effecten van de wijzigingsbevoegdheid ten onrechte niet zijn onderzocht.

Ter zitting heeft Carpet-Land haar beroepsgrond dat de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor nabije Natura 2000-gebieden ten onrechte niet zijn onderzocht, ingetrokken.

10. Voor zover Carpet-Land aanvoert dat de gevolgen van een tramverbinding wat betreft de aspecten geluid en luchtkwaliteit ten onrechte niet zijn onderzocht, staat volgens de raad artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg dat dit betoog leidt tot vernietiging van het bestreden besluit. Het bedrijf van Carpet-Land wordt immers in de Wet geluidhinder en het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteit) niet aangemerkt als gevoelige functie, aldus de raad.

10.1. De Afdeling deelt dit standpunt van de raad niet en overweegt daartoe als volgt. Dat het bedrijf van Carpet-Land geen gevoelige bestemming is in de zin van het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteit), doet er niet aan af dat zij zich met het oog op de gevolgen van een tramverbinding ter plaatse voor de luchtkwaliteit kan beroepen op de in artikel 5.16 van de Wet milieubeheer opgenomen basisnormen voor de luchtkwaliteit. Voorts vloeit uit de artikelen 3.1 van de Wro en 3:2 van de Awb voort dat de raad met het oog op een goede ruimtelijke ordening is gehouden de

akoestische gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de omgeving te onderzoeken en bij zijn besluitvorming te betrekken. Deze bepalingen strekken mede tot bescherming van de belangen van Carpet-Land bij behoud van een aanvaardbaar verblijfklimaat ter plaatse van haar gronden.

11. Over het betoog van Carpet-Land dat ten onrechte geen onderzoek is verricht ten behoeve van de wijzigingsbevoegdheid, heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat hij ervan is uitgegaan dat hij voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid in het plan slechts was gehouden om te bezien of op voorhand aanleiding bestaat voor de verwachting dat deze niet uitvoerbaar is en dat gedetailleerd onderzoek ten behoeve van de tramverbinding volgens hem pas hoeft te worden verricht in het kader van een vast te stellen wijzigingsplan dat de tramverbinding mogelijk maakt. Daarmee is de raad naar het oordeel van de Afdeling uitgegaan van een onjuist uitgangspunt. Reeds bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan dient de raad voldoende inzicht te hebben in de aanvaardbaarheid van de bestemming die met deze bevoegdheid kan worden toegekend. Volgens vaste jurisprudentie mag met het bestaan van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft immers in beginsel als een gegeven worden beschouwd indien is voldaan aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015 in zaak nr. 201406574/1/R3). Daarnaast kan, afhankelijk van de ontwikkeling waarvoor de wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen in een bestemmingsplan, uit sectorale wet- en regelgeving een onderzoeks- of motiveringsverplichting voortvloeien.

Gelet op het voorgaande had de raad het opnemen van de bestreden wijzigingsbevoegdheid moeten baseren op deugdelijk onderzoek naar de behoefte aan de beoogde tramverbinding en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan en deugdelijk moeten motiveren waarom de wijzigingsbevoegdheid strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Hierna zal de Afdeling motiveren waarom voor diverse aspecten waar Carpet-Land op heeft gewezen het voor de wijzigingsbevoegdheid vereiste onderzoek dan wel de daarvoor vereiste deugdelijke motivering ontbreekt.

12. Carpet-Land voert aan dat niet is aangetoond dat behoefte bestaat aan de beoogde tramverbinding. Carpet-Land betoogt voorts dat de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende objectief is begrensd omdat de bestemming Verkeer-hoofdverkeersweg meer mogelijk maakt dan het tramtracé waarvoor de wijzigingsbevoegd is opgenomen. Om die reden is de wijzigingsbevoegdheid volgens Carpet-Land voorts in strijd met het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. In dit verband verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 5 januari 2011 in zaak nr. 201002454/1/R3.

12.1. De wijzigingsbevoegdheid is volgens de raad inderdaad opgenomen om in de toekomst een hoogwaardige openbaarvervoersverbinding (HOV) mogelijk te kunnen maken over de Binckhorstlaan. De behoefte aan een HOV is volgens de raad uiteengezet in paragraaf 3.6.2 en paragraaf 5.3.1 van de plantoelichting. Aangezien de exacte ligging van het tracé binnen de Binckhorstlaan nog nader uitgewerkt moet worden, heeft de raad ervoor gekozen een wijzigingsbevoegdheid op te nemen waarmee de bestemming van de gronden gewijzigd kan worden in de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg". De inpassing van de HOV heeft volgens de raad overigens geen gevolgen voor de ligging van de hoofdrijbaan, welke ligging mede is bepaald door de te handhaven bebouwing aan de zuidwestzijde van de rijbaan. De HOV kan mogelijk wel leiden tot een aanpassing van bijvoorbeeld het trottoir of het fietspad aan de noordoostzijde van de rijbaan, aldus de raad.

12.2. Ingevolge artikel 27, lid 27.4 van de planregels zijn burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming van de gronden ter plaatse van de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" met toepassing van artikel 3.6 van de Wro te wijzigen in de bestemming "Verkeer - Hoofdverkeersweg".

Ingevolge artikel 10, lid 10.1 van de planregels zijn de voor "Verkeer - Hoofdverkeersweg" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wegen met een ontsluitingsfunctie voor de wijk en stad;
 - b. railverkeer en tramsporen;
 - c. openbaar vervoerstroken;
 - d. parkeerplaatsen;
 - e. voet- en fietspaden,
- een en ander met de daarbij behorende bouwwerken geen gebouw zijnde, groen, water en overige voorzieningen.

12.3. Wat betreft het belang van de beoogde tramverbinding staat in paragraaf 3.6.2 van de plantoelichting dat verbetering van de OV-ontsluiting van de Binckhorst in de toekomst noodzakelijk is om de transformatie naar een meer gemengd stedelijk gebied te faciliteren en dat de Binckhorst momenteel alleen wordt ontsloten met busverbindingen. Waaruit die noodzaak blijkt, heeft de raad evenwel niet inzichtelijk gemaakt. De enkele omstandigheid dat in tegenstelling tot de meeste andere Haagse stadsdelen er op dit moment geen sprake is van hoogwaardig openbaar vervoer in de vorm van een tramverbinding is onvoldoende om die behoefte zonder meer aan te nemen. In paragraaf 5.3.1 van de plantoelichting staat verder een overzicht waarin het beleid en de besluitvorming over de gewenste tramverbinding is beschreven, maar ook dat overzicht geeft geen antwoord op de vraag of de beoogde tramverbinding voorziet in een reële behoefte. In zoverre is de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

12.4. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kan wijzigen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.

De raad stelt zich terecht op het standpunt dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid niet op één lijn te stellen is met de wijzigingsbevoegdheid die aan de orde was in de door Carpet-Land aangehaalde uitspraak van 5 januari 2011. Daar ging het im-

mers om een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van bijzondere doeleinden zonder omschrijving wat daaronder precies werd verstaan en welke functies daar onder zouden vallen. De bestreden wijzigingsbevoegdheid maakt slechts een wijziging mogelijk naar de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" en de raad is terecht van mening dat in de doeleindenomschrijving duidelijk is aangegeven welke functies binnen deze bestemming zijn toegestaan. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid is vastgesteld in strijd met artikel 3.6 van de Wro of het rechtszekerheidsbeginsel.

Dit doet er evenwel niet aan af dat Carpet-Land er terecht op wijst dat de wijzigingsbevoegdheid niet alleen kan worden aangewend om een tramverbinding mogelijk te maken, maar dat niet is uitgesloten dat met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid uitbreiding van het aantal rijstroken van de bestaande ontsluitingsweg mogelijk wordt gemaakt, terwijl de raad niet heeft beoogd dat met de bestreden wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken en daarmee geen rekening heeft gehouden bij de motivering van het bestreden besluit. Ook om die reden is de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.

13. Carpet-Land voert aan dat de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de aspecten geluid, trilling en luchtkwaliteit ten onrechte niet zijn beoordeeld. Ook de aspecten verkeer en parkeren zijn volgens Carpet-Land onvoldoende onderzocht.

13.1. De raad stelt dat de wijzigingsbevoegdheid het mogelijk maakt de bestemming "Verkeer-Hoofdverkeersweg" langs de Binckhorstlaan uit te breiden aan de zijde van het pand van Carpet-Land ten behoeve van de aanleg van een HOV. Het profiel van de weg zal dan weliswaar wijzigen, maar er zullen volgens de raad geen rijstroken bijkomen, zodat de verkeersintensiteit op de Binckhorstlaan volgens de raad niet zal toenemen, maar juist zal afnemen ten gevolge van een betere ontsluiting middels het openbaar vervoer. Er zal daarom geen sprake zijn van een toename van de geluidbelasting en verslechtering van de luchtkwaliteit. Aangezien de uitbreiding wordt mogelijk gemaakt aan de zijde van Carpet-Land en niet aan de overzijde van de Binckhorstlaan blijft de afstand van de as van de weg tot aan de dichtstbijzijnde woningen in de Rivierenbuurt waaraan

wordt gerefereerd in het beroepschrift gelijk of zal zelfs toenemen afhankelijk van het uiteindelijke profiel van de weg inclusief HOV, aldus de raad. Verder wijst de raad er op dat binnen de bestemmingen Gemengd-1 en Gemengd-2 geen geluidgevoelige functies mogelijk worden gemaakt.

Volgens de raad worden met de wijzigingsbevoegdheid geen parkeermogelijkheden wegbestemd en kunnen ook binnen het profiel van de Binckhorstlaan inclusief tramverbinding openbare parkeerplaatsen worden ingepast, nu de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" de aanleg van parkeerplaatsen mogelijk maakt. In de feitelijke situatie is overigens ter plaatse van het perceel van Carpet-Land geen sprake van openbare parkeervoorzieningen binnen de zone waarvoor de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen die eventueel zouden verdwijnen ten gevolge van de aanleg van een tramverbinding, aldus de raad.

13.2. Zoals hiervoor onder 11 reeds is overwogen, is de raad ten onrechte ervan uitgegaan dat in dit stadium, waarin de beoogde tramverbinding niet bij recht maar via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk wordt gemaakt, resultaten van onderzoek naar de effecten van de tramverbinding en een motivering van de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan nog niet zijn vereist. Hierna zal de Afdeling aan de hand van hetgeen Carpet-Land heeft aangevoerd beoordelen in hoeverre de onder 13.1 weergegeven motivering rechtvaardigt dat voor de desbetreffende aspecten geen onderzoeksresultaten beschikbaar zijn. Dit bezwaar wordt besproken ervan uitgaande dat de wijzigingsbevoegdheid zal worden aangewend voor een tramverbinding, dus los van de hiervoor onder 12.4 reeds geconstateerde omstandigheid dat met de bestreden wijzigingsbevoegdheid gebruik voor andere vormen van verkeer mogelijk kan worden gemaakt dan de beoogde tramverbinding, met mogelijk een grotere of andere ruimtelijke uitstraling op de omgeving.

Uit de stukken blijkt niet dat de aanname van de raad dat de verkeersintensiteit zal afnemen als gevolg van de tramverbinding is gebaseerd op een beoordeling van de effecten van deze verbinding door een deskundige. Ook blijkt uit de stukken niet dat de conclusie dat de wijzigingsbevoegdheid niet leidt tot een toename van de geluidbelasting dan wel een verslechtering van de luchtkwaliteit, die kennelijk volgens de raad logisch voortvloeit uit die aanname, ook wordt ondersteund door

deskundigen op dat gebied. Wat betreft geluidbelasting heeft de raad ter zitting naar voren gebracht dat is beoordeeld of een tramverbinding een merkbare verslechtering tot gevolg kan hebben ten opzichte van de geluidbelasting van het wegverkeer en dat daaruit is gebleken dat dit niet het geval is. Wat daarvan zij, dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, door wie dat is gebeurd en wat daarvan de resultaten zijn, heeft de raad niet aan de hand van stukken inzichtelijk gemaakt, zodat dit standpunt van de raad niet verifieerbaar is. Over het aspect parkeren overweegt de Afdeling dat de raad terecht stelt dat binnen de bestemming "Verkeer-hoofdverkeersweg" ook parkeerplaatsen zijn toegestaan. Dat doet er evenwel niet aan af dat hij niet inzichtelijk heeft gemaakt in hoeverre de aanleg van een tramverbinding ten koste zou gaan van zowel openbare als particuliere parkeerplaatsen, in hoeverre compensatie daarvan nodig zou zijn om een onaanvaardbare parkeerdruk te voorkomen en in hoeverre feitelijk nog ruimte beschikbaar zou zijn om een eventueel verlies aan parkeerplaatsen te compenseren. Voorts heeft de raad niet onderbouwd waarom Carpet-Land niet zou hoeven te vrezzen voor onaanvaardbare trillinghinder als gevolg van de voorziene tramverbinding. Gelet op het voorgaande geeft ook hetgeen Carpet-Land heeft aangevoerd over de gevolgen van de beoogde tramverbinding voor de aspecten verkeer en parkeren, geluid, trilling en luchtkwaliteit aanleiding voor het oordeel dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid ondeugdelijk is gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid.

14. Gelet op het hiervoor overwogene onder 11-13.2 is het besluit tot vaststelling van het plan genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb voor zover het betreft de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" en artikel 27, lid 27.4 van de planregels. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

Ten behoeve van eventuele toekomstige besluitvorming zal de Afdeling, voor zover op dit moment mogelijk, ingaan op hetgeen Carpet-Land voor het overige heeft aangevoerd over de wijzigingsbevoegdheid.

Gelet op de hiervoor geconstateerde gebreken in het plan, voor zover het betreft de bestreden wijzigingsbevoegdheid, komt de Afdeling niet toe aan bespreking van het betoog dat de wijzigingsbevoegdheid niet financieel uitvoerbaar is. Gelet

hierop en gezien de omstandigheid dat onvoldoende inzicht bestaat in de behoefte aan de beoogde tramverbinding waarvoor de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, komt de Afdeling evenmin toe aan bespreking van het betoog van Carpet-Land dat onvoldoende rekening is gehouden met haar bedrijfsbelangen.

(...)

17. Carpet-Land betoogt dat, nu de beoogde tramverbinding samenhangt met de aanleg van de Rotterdamsebaan, ten onrechte een MER ontbreekt waarin de effecten van de Rotterdamsebaan en de tramverbinding in samenhang zijn gezien. In dit verband voert Carpet-Land aan dat reeds ten tijde van de besluitvorming over de Rotterdamsebaan bekend was dat ook de aanleg van een tramverbinding was beoogd. Verder wijst zij op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008 in zaak nr. 200708283/1, waaruit volgens Carpet-Land blijkt dat van belang is dat het gaat om een bevoegdheid tot wijziging in dezelfde bestemming als de bestemming die is toegekend aan de Rotterdamsebaan.

17.1. De raad stelt dat de gronden waarop in de toekomst de tramverbinding is voorzien, zijn opgenomen in het bestemmingsplan "Rotterdamsebaan", omdat deze gedurende de aanleg van de Rotterdamsebaan in gebruik zullen zijn als werkterrein. Deze gronden zijn daarom aangekocht dan wel onteigend in het kader van de aanleg van de Rotterdamsebaan en niet primair om de voorziene tramverbinding te realiseren, aldus de raad. Wel zorgt het feit dat de gemeente deze gronden reeds in bezit heeft en van bestemming heeft gewijzigd ervoor dat er geen belemmeringen meer zijn voor de aanleg van de tramverbinding in de toekomst in dit deel van de Binckhorst. De aanleg van de tramverbinding en de aanleg van de Rotterdamsebaan zijn volgens de raad echter twee afzonderlijke ontwikkelingen. Aangezien de aanleg van de Rotterdamsebaan een MER-plichtige ontwikkeling betreft, is in het kader van het bestemmingsplan Rotterdamsebaan een MER opgesteld. De raad ziet niet in waarom dat MER mede betrekking zou moeten hebben op de tramverbinding.

17.2. De Afdeling stelt voorop dat Carpet-Land mede in het kader van dit betoog er terecht op heeft gewezen dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid ook kan worden aangewend voor uitbreiding van de Rotterdamsebaan. De Afdeling benadrukt dat zij bij de beoordeling van het betoog van

Carpet-Land ervan uitgaat dat bij een eventueel nieuw te nemen besluit die mogelijkheid niet langer wordt geboden, nu de raad de wijzigingsbevoegdheid niet met het oog op een uitbreiding van de Rotterdamsebaan in het plan heeft opgenomen, maar met het oog op de aanleg van een tramverbinding.

Daarvan uitgaande, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat geen sprake is van een zodanige samenhang tussen de aanleg van de Rotterdamsebaan en de beoogde tramverbinding dat deze in het kader van de m.e.r.-plicht voor de Rotterdamsebaan als één activiteit hadden moeten worden aangemerkt. Het betreffen geen afzonderlijke fasen van dezelfde activiteit. De wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om in de toekomst een hoogwaardige openbaarvervoersverbinding (HOV) mogelijk te kunnen maken over de Binckhorstlaan, zodat de eventuele ontwikkeling van de tramverbinding los staat van die van de Rotterdamsebaan. Daar komt bij dat uit hetgeen onder 12.3 is overwogen volgt dat eerst nog inzichtelijk moet worden gemaakt of de beoogde tramverbinding voorziet in een reële behoefte. Dat het tracé van de Rotterdamsebaan en het tracé van de beoogde tramverbinding betrekking hebben op een (nagenoeg) aaneengesloten gebied, is in dit kader niet doorslaggevend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2009, nr. 200800772/1). De omstandigheid dat reeds bij de besluitvorming over de Rotterdamsebaan bekend was dat het gemeentebestuur op termijn een tramverbinding voor de Binckhorst wilde laten realiseren is dat evenmin. De thans te beoordelen situatie is voorts niet op één lijn te stellen met de situatie die aan de orde was in de door Carpet-Land aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008. In de eerste plaats was in die uitspraak de vraag aan de orde of een samenhang bestond tussen verschillende activiteiten die onder één onderdeel van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 vielen, terwijl daarvan geen sprake is wat betreft de beoogde tramverbinding en de Rotterdamsebaan. Voorts is in die uitspraak de voorziene bouwkundige verbinding tussen de diverse aan de orde zijnde recreatieve functies van belang geacht, terwijl ook van een voorziene bouwkundige verbinding in dit geval niet is gebleken.

18. Volgens Carpet-Land is voorts ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling gemaakt omdat het tracé in Voorburg via het Forum Hadriani/Park

Arentsburg en langs het Park Vredenoord zou kunnen gaan lopen. Omdat beide een rijksmonument zijn, betreft het een gevoelig gebied, zo voert Carpet-Land aan.

18.1. De raad stelt dat nog niet duidelijk is wat de lijnvoering wordt van de tramverbinding die gebruik gaat maken van het tracé via de Binckhorstlaan. Volgens de raad zal aan de stadszijde worden aangesloten op een tracé naar één van beide hoofdstations. In de richting Voorburg en verder zal eerst een regionaal tracé moeten worden vastgelegd en daarvoor zijn vier opties, waarvan er één via Forum Hadriani loopt en de overige drie niet. Op de korte termijn wordt enkel gestreefd naar een goede verbinding tussen het centrum van Den Haag en de Binckhorst, aldus de raad. Met de wijzigingsbevoegdheid maakt de raad het mogelijk dat op korte termijn voorzien kan worden in deze verbinding; op de langere termijn zal eventueel voorzien gaan worden in een regionale inbedding van de Binckhorst. Deze inbedding is echter afhankelijk van de ruimtelijke ontwikkeling en de tracékeuze tussen Binckhorst en Hoornwijk.

18.2. Voorop staat dat het voorliggende plan niet voorziet in de mogelijkheid tot aanleg van een regionaal tracé langs het Forum Hadriani/Park Arentsburg en langs het Park Vredenoord. Of een dergelijk tracé te zijner tijd mogelijk zal worden gemaakt, is gelet op de toelichting van de raad op dit punt nog onzeker. De raad was reeds daarom niet gehouden om daarop vooruitlopend vanwege de effecten van een dergelijk regionaal tracé een m.e.r.-beoordeling te maken in het kader van de bestreden wijzigingsbevoegdheid, die slechts is opgenomen in verband met de door de raad gewenste verbinding tussen het centrum van Den Haag en de Binckhorst.

(...)

Conclusie

34. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk, behoudens voor zover het is gericht tegen het bestemmingsplan, voor zover dat niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden. In zoverre is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van Cementbouw is ongegrond.

De beroepen van Jongeneel, Carpet-Land en de Bedrijvenvereniging zijn gegrond.

35. Ten aanzien van [appellant sub 1] en Cementbouw bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Wat betreft de Bedrijvenvereniging is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten van Jongeneel en Carpet-Land.

36. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk, behoudens voor zover het is gericht tegen het bestemmingsplan, voor zover dat niet voorziet in ruimere mogelijkheden voor bedrijvigheid op de percelen [locatie 1 t/m 6] en [locatie 7 t/m 9] die de raad bij gewijzigde vaststelling van het plan wel heeft opgenomen voor andere door [appellant sub 1] genoemde gronden;

II. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koninklijke Jongeneel B.V., de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Fontainebleau Vastgoed B.V. en Carpet-Land B.V. en van Bedrijvenvereniging Laakhaven en Binckhorst gegrond;

III. vernietigt het besluit van 16 april 2015 waarbij het bestemmingsplan "Binckhorst Noord" is vastgesteld voor zover het betreft:

a. de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsgebied 1" en artikel 27, lid 27.4 van de planregels;

b. de zinsnede "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels;

c. het plandeel met de bestemming "Gemengd - 2" en de aanduiding "maximum bouwhoogte (m) = 4" dat betrekking heeft op de gronden aan de Binckhorstlaan 168-170;

d. de zinsnede "gh" in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels;

e. artikel 3, lid 3.5, van de planregels, voor zover die bepaling niet tevens de mogelijkheid biedt om onder de in die bepaling genoemde voorwaarden af te wijken van het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a;

IV. bepaalt dat:

a. de vernietigde zinsnede "dhp" in artikel 7, lid 7.4, onder e, van de planregels als volgt komt te luiden: "detailhandel perifeer";

b. de vernietigde zinsnede "gh" in artikel 3, lid 3.4, onder g, van de planregels als volgt komt te luiden: "groothandel";

c. de zinsnede "lid 3.1, aanhef en onder a, en" aldus wordt toegevoegd aan de aanhef van artikel 3, lid 3.5 dat deze aanhef als volgt komt te luiden:

"Het bevoegd gezag kan een afwijking toestaan van het bepaalde in lid 3.1, aanhef en onder a, en lid 3.4 onder a en b";

V. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft de onder IVa, b en c vermelde onderdelen in de plaats treedt van de onder IIIb, d en e vermelde vernietigde onderdelen van het besluit;

VI. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid

Betonmortelbedrijven Cementbouw B.V. geheel, en het beroep van [appellant sub 1] voor zover ontvankelijk, ongegrond;

(red.)

NOOT

In deze uitspraak ligt de vraag voor of de milieueffecten van een tramverbinding moeten worden onderzocht in een MER. Daarbij komt een aantal interessante m.e.r.-aspecten aan bod: samenhang, cumulatie, maximale mogelijkheden, voorzienbaarheid en relativiteit. Ik zal hieronder op ieder aspect ingaan.

Samenhang betreft de vraag of twee ontwikkelingen dusdanig met elkaar samenhangen dat ze voor m.e.r. als één project moeten worden gezien. Dit betekent zowel dat ze als één project moeten worden gezien bij de beoordeling of drempelwaarden in het Besluit m.e.r. worden overschreden, als bij de beschrijving van het project in het MER (zie hierover bijvoorbeeld ABRvS 3 april 2013, nr. 201207911/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7553, «JM» 2013/84, m.nt. Arents en Hoevenaars).

Cumulatie daarentegen betreft de vraag in hoeverre verschillende projecten elkaar dusdanig kunnen beïnvloeden dat extra (of wellicht minder) milieueffecten te verwachten zijn. Als sprake is van cumulatieve effecten, dan dienen deze zowel aan de orde te komen in de m.e.r.-beoordeling (het is een van de criteria van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn) als in de effectbeschrijving van het MER zelf (zie bijvoorbeeld ABRvS 3 juli 2013, nr. 201209539/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:149).

Het is de vraag wat appelllant hier nu voor ogen had. Wilde hij dat de tramverbinding en de aanleg van de weg als één project worden gezien? Dan had hij moeten onderbouwen waarom de aanleg van de weg niet mogelijk zou zijn zonder de tramverbinding. Alleen dan zal de Afdeling kunnen oordelen dat het om één project gaat, zie het vergelijkbare voorbeeld van de cement- en klinkerfabriek in Zuid-Limburg (ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201001848/1/T1/A4, ECLI:NL:RVS:2012:BX5932, «JM» 2012/154, m.nt. Hoevenaars). Of wilde hij dat in het MER voor de weg de cumulatieve effecten van de tramverbinding worden meegenomen? Dan had volstaan om te wijzen op mogelijke milieueffecten als gevolg van het feit dat beide projecten worden uitgevoerd (anders gezegd: 1+1=3).

Interessant is dat de Binckhorst al eerder onderwerp was van een vergelijkbare uitspraak (ABRvS 28 november 2012, nr. 200909832/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4429, en de geannoteerde tussenuitspraak ABRvS 17-08-2011, nr. 200909832/1/T1/R1, ECLI:NL:RVS:2011:BR517, JM 2011, 109, m.nt. Hoevenaars). In de uitspraak over bestemmingsplan Binckhorst oordeelde de Afdeling dat twee afzonderlijke projecten die in één bestemmingsplan zijn voorzien, in twee aparte MER-en mogen worden onderzocht. Voorwaarde is wel dat inzichtelijk moet zijn gemaakt wat de gevolgen zijn als beide projecten worden uitgevoerd en dat beide rapporten met het plan ter inzage moeten worden gelegd. Hetzelfde zou hier kunnen worden gezegd: twee aparte projecten die in één plan worden opgenomen maar waarvan de gezamenlijke effecten in beeld moeten zijn gebracht.

Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat de appelllant graag wil dat überhaupt een MER voor de tramverbinding was gedaan, of dat nu samen met de aanleg van de weg was of niet. Vandaar ook zijn betoog dat een m.e.r.-beoordeling had

moeten worden gedaan. In het bestemmingsplan is inderdaad een wijzigingsbevoegdheid voor de tramverbinding opgenomen. Hier komt het onderwerp 'maximale mogelijkheden' naar voren. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat al bij de opname van een wijzigingsbevoegdheid in een plan de wenselijkheid om van de bevoegdheid gebruik te maken, moet worden bekeken. Dat betekent dat de vraag of een MER moet worden gedaan voor de tramverbinding al bij dit plan aan de orde moet komen. Anders gezegd, de maximale mogelijkheden van het plan, inclusief wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten, moeten worden meegenomen. Terecht zegt de Afdeling dat de wijzigingsbevoegdheid alleen de verbinding van Binckhorst met de stad betreft en dat de regionale verbinding dus niet is voorzien in het plan. Ik begrijp echter niet goed waarom dat argument ook relevant is voor het deel waar het plan wel in voorziet. Naar mijn idee is er alle reden om hiervoor een m.e.r.-beoordeling te doen. De activiteit voldoet immers aan de beschrijving van de eerste kolom van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dat wellicht de drempelwaarde van de tweede kolom niet wordt gehaald (omdat geen sprake is van gevoelig gebied), doet daaraan niet af. Dan dient minstens een vormvrije m.e.r.-beoordeling te worden gedaan.

Mocht de wijzigingsbevoegdheid in de uitspraak niet een tramverbinding betreffen maar een HOV-verbinding (dat kan ik niet goed uit de uitspraak afleiden), dan verwijs ik naar mijn eerdere annotatie over een busbaan in ABRvS 16 september 2015, nr. 201404627/1/R1 en 201406075/1/R1, ECLI:NL:RVS:2015:2929, «JM» 2015/141, m.nt. Hoevenaars.

Hiermee komen we ook op het volgende punt: de voorzienbaarheid. Dat speelde in deze zaak op twee onderdelen. De voorzienbaarheid van de tramverbinding bij de aanleg van de Rotterdamsebaan en de voorzienbaarheid van het regionale tracé van de tramlijn. Om met het laatste te beginnen, ik gaf hiervoor aan dat de Afdeling naar mijn idee ten onrechte het feit dat nog onduidelijk is of de tramlijn na de Binckhorst nog verder zal rijden als doorslaggevend argument gebruikt dat geen m.e.r.-beoordeling nodig is. Dit is onterecht, omdat het deel van Binckhorst naar het centrum van Den Haag op zichzelf al onder de omschrijving van de eerste kolom van de bijlage bij het Besluit m.e.r. valt en dus m.e.r.-

beoordelingsplichtig is (waarschijnlijk vormvrij). Wel is het terecht dat ontwikkelingen die nog heel onzeker zijn niet in een m.e.r.-beoordeling of MER hoeven te worden meegenomen. Al bleek uit een uitspraak uit 2015 dat dit niet altijd het geval is (ABRvS 29 april 2015, nr. 201403875/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1333). In die uitspraak oordeelde de Afdeling namelijk dat de totale ontwikkeling bepalend is voor de vraag of een drempelwaarde in de D-lijst van het Besluit m.e.r. wordt overschreden, als deze volgens vastgesteld beleid van het begin af aan is beoogd. Zij voegde eraan toe dat onzekerheden over de ligging van een tracé en marktruimte daar niet aan af doen. Of die redenering hier ook opgaat, hangt erg af van de omstandigheden van het geval.

Het eerste onderdeel betreft het feit dat appellant meende dat het voor de samenhang tussen de aanleg van de Rotterdamsebaan en de tramverbinding uitmaakte dat de laatste al werd beoogd bij de aanleg van de Rotterdamsebaan. Terecht concludeert de Afdeling dat dat niet doorslaggevend is. Dat speelt alleen als sprake is van een gefaseerde ontwikkeling van een activiteit die valt onder één categorie in het Besluit m.e.r. Dan moet de m.e.r.-beoordeling en een eventueel MER niet alleen de eerste fase bekijken, maar het geheel dat is beoogd in ogenschouw nemen. Een treffend voorbeeld hiervan is de uitbreiding van vliegveld Lelystad: ABRvS 5 november 2003, nr. 200204636/1, ECLI:NL:RVS:2003:AN7220, «JM» 2004/30, m.nt. Pieters.

Tot slot is nog opvallend dat het in deze zaak een winkel betreft die m.e.r.-aspecten aanvoert. In tegenstelling tot eerdere zaken loopt Carpetland echter niet tegen het relativiteitsvereiste aan. Het is niet duidelijk of hiervoor van belang is dat Carpetland opkomt tegen een tramverbinding in plaats van de vestiging van een concurrent. Naar mijn idee is het overigens terecht dat het relativiteitsvereiste hier niet aan de orde komt: Carpetland heeft immers belang bij de uitkomst van het m.e.r.-onderzoek (zie hierover ook mijn eerdere annotatie bij ABRvS 3 juni 2015, nr. 201405542/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/128). Een MER gaat over meer aspecten dan alleen klassie-

ke milieuaspecten, maar ook over voor een winkel relevante aspecten als bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

G.A.J.M. Hoevenaars

42

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
13 januari 2016, nr. 201408524/1/A4,
ECLI:NL:RVS:2016:74
(mr. Scholten-Hinloopen, mr. Jurgens, mr. Van Heijningen)
Noot A. Wagenmakers

Intensieve veehouderij. Grondwater. Hydrologie. Onderzoek. Milieueffectrapportage. Onttrekken grondwater.

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

Op 27 november 2012 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Overijssel een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken en infiltreren van grondwater op enkele percelen aan een locatie in Dedemsvaart. Op 10 september 2013 heeft de rechtbank Overijssel het door appellante daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 november 2012 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit geheel in stand blijven. Op 11 juni 2014 in zaaknr. 201309707/1/A4 heeft de Afdeling het door appellante ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de aangevallen uitspraak van de rechtbank vernietigd voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het besluit van 27 november 2012 in stand zijn gelaten en bepaald dat tegen het nieuw te nemen besluit alleen beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld. Op 2 september 2014 heeft het college opnieuw een vergunning als bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet verleend voor het onttrekken en infiltreren van grondwater op enkele percelen aan de locatie in Dedemsvaart (hierna: de watervergunning).

Appellante voert aan dat in het milieueffectrapport onvoldoende rekening is gehouden met de wederkerige effecten tussen de onttrekking van grondwater voor het KWO-systeem, de omgevingsvergunning en de wateronttrekking voor veedrenking en bedrijfswater en het uitrijden van mest. De Afdeling