

MEMO

Aan Team ROM, plantoetsers BWT

CC

Van Daniel Hake, Rutger Oosterhuis

Betreft Transformatie gebouwen en de kruimellijst – wanneer is het een stedelijk ontwikkelingsproject?

Kenmerk

Datum 11-9-2017 definitief

Bijlage(n) Relevante uitspraken

Samenvatting

Dit memo tracht een antwoord te vinden op de vraag: Wanneer is bij transformatie en tijdelijk gebruik van gebouwen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject? De conclusie is dat transformatie niet snel te zien is als stedelijke ontwikkeling.

Aanleiding

Per 1 november 2014 is de zogenoemde kruimelgevallenlijst uitgebreid. Hierdoor kan voor functiewijziging van een bestaand gebouw de reguliere Wabo procedure worden toegepast. De wetgever beoogt hiermee om de transformatie van leegstaande gebouwen te vereenvoudigen.

Artikel 5 lid 6 bijlage II Bor bepaalt echter dat artikel 4 leden 9 en 11 bijlage II Bor niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. De reden is dat voor die activiteiten moet worden beoordeeld of significante gevolgen voor het milieu zijn te verwachten. Het gevolg is dat, als sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer, de uitgebreide procedure gevolgd Wabo moet worden.

Al sinds 2014 is er veel discussie en onduidelijkheid over de activiteit genoemd in onderdeel 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer (categorie D.11.2). Dit betreft: "De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen." Dit is een breed begrip, waardoor het zo geïnterpreteerd kan worden (en vaak wordt) dat er vrijwel niets met de reguliere procedure kan worden afgedaan.

Dit memo tracht daarom een antwoord te vinden op de vraag: Wanneer is wel en wanneer is geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject?

Overwegingen

In hoeverre een bepaalde ontwikkeling kwalificeert als een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie D.11.2, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Dit zal per geval gemotiveerd moeten worden. Hieronder staat een aantal overwegingen.

Geen ondergrens

De ABRvS oordeelt¹ dat uitsluitend kolom 1 van de onderdelen C en D van het Besluit mer relevant is voor het bepalen van het toepassingsbereik van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor. De drempelwaarden van kolom 2 mogen niet in de beoordeling worden meegenomen.

Niet aansluiten bij het ladderbegrip nieuwe stedelijke ontwikkeling

Soms wordt ter invulling van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' in het Besluit mer aansluiting gezocht bij het begrip 'stedelijke ontwikkeling' als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder i Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Uit de jurisprudentie blijkt nog niet eenduidig of dat kan. Er zijn op dit moment drie relevante uitspraken. Een uitspraak van de rechtbank Amsterdam waarbij ervan uitgegaan wordt dat het om dezelfde begrippen gaat, een uitspraak van de rechtbank Gelderland waarbij ervan uitgegaan wordt dat het om twee verschillende begrippen gaat en een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Raad van State die er op lijkt te wijzen dat het gaat om dezelfde begrippen.

ODMH adviseert vooralsnog de twee begrippen apart te zien. Dat betekent dat de beoordeling of sprake is van een 'stedelijk ontwikkelingsproject' zoals bedoeld in het Besluit m.e.r. los staat van de beoordeling of het gaat om een 'stedelijk ontwikkelingsproject' zoals bedoeld in het Bro.

Aanwijzingen vanuit het Besluit mer

Hieronder wordt nader bekeken wat het Besluit m.e.r. zegt:

De genoemde activiteit D 11.2 betreft "de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen. Ingevolge artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage wordt in de bijlage onder wijziging verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

In de nota van toelichting op het Besluit mer wordt het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' ook gedefinieerd. Hier wordt over gezegd:

"Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook «dorpen» hieronder vallen. Wat «stedelijke ontwikkeling» inhoudt kan van regio tot regio verschillen."

De NvT noemt verder dat van belang is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. De Raad van State heeft deze lezing in een beroepszaak echter afgewezen, omdat de inhoudelijke beoordeling pas plaats dient te vinden indien er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Het Besluit en de passage uit de NvT bevat twee belangrijke elementen:

1. Het kan gaan om reconstructie/verandering/bouwproject, oftewel een fysieke ingreep
 - Bij gebouwtransformatie die onder de kruimellijst valt is deze beperkt². Echter naast de fysieke ingreep kan een wijziging van het gebruik wel degelijk een grote impact hebben.

¹ 3 mei 2017 nr. 201604869/1/A1

² Bij gebouwtransformatie is de fysieke ingreep weliswaar beperkt maar dat sluit niet uit dat er dan sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Immers een wijziging van het gebruik kan wel degelijk een grote ruimtelijke impact hebben.

- Bij tijdelijk afwijkend gebruik van gronden en bouwwerken zoals bedoeld in artikel 4, lid 11 van Bijlage II Bor moet ook bouwen verstaan worden. Bij lid 11 kan het dus ook gaan om tijdelijke aanleg of uitbreiding.
2. Ook de regionale of lokale context is van belang: een bepaalde ontwikkeling heeft op de ene plek veel meer invloed dan op de andere plek. Hoe meer het beoogd gebruik afwijkt van de omgeving, hoe meer sprake is van ontwikkeling.

Jurisprudentie

Voornamelijk in de lagere rechtspraak wordt niet snel aangenomen dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Zo vond de rechtbank Amsterdam in november 2016 dat de functiewijziging van woonmall Villa Arena niet kwalificeerde als een stedelijk ontwikkelingsproject³. De rechtbank Gelderland vond in juli 2017 dat de herontwikkeling van een langdurig leegstand bedrijfspand tot een indoor speelparadijs met laser gaming, een bowling baan, een virtual reality bioscoop, simulatoren en indoor sport (o.a. voetbal), in combinatie met horeca geen stedelijk ontwikkelingsproject is⁴. Het is afwachten wat de Raad van State gaat oordelen.

Conclusie

Op basis van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij aspecten als de aard en omvang van de voorziene wijziging een rol spelen, moet beoordeeld worden of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. Hiervoor zijn wel handvatten te geven:

- Functiewijziging van een bestaand gebouw valt niet snel te zien als stedelijke ontwikkeling. Het is vooral de regionale of lokale context die bepaalt of de functiewijziging te zien valt als een stedelijke ontwikkeling. Als de nieuwe functie naar aard en omvang weinig afwijkt van de omgeving, dan valt te motiveren dat er geen sprake is van stedelijke ontwikkeling. De bijzonderheden van het geval kunnen echter tot een andere conclusie leiden.
- Bij tijdelijk afwijkend gebruik van gronden en bouwwerken kan wel gebouwd worden. In gevallen waar dat zo is, zal eerder sprake zijn van stedelijke ontwikkeling.

Bronnen

- 20 februari 2017 - <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/moet-voor-de-uitleg-van-het-mer-begrip-stedelijk-ontwikkelingsproject-worden-aangesloten-bij-het-ladderbegrip-nieuwe-stedelijke-ontwikkeling/>
- 18 mei 2017 - <https://cms.law.nl/NLD/Publication/Stedelijke-ontwikkelingsprojecten-uitgezonderd-van-de-toepassing-van-de-kruimelgevallenregeling>

³ Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2016:7404

⁴ Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2017:4105

Bijlage: relevante uitspraken

Stedelijk ontwikkelingsproject in Bor en Bro zelfde begrip?

Rechtbank Amsterdam 23 september 2016

5.5 Voor de uitleg van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' heeft verweerder aansluiting kunnen zoeken bij de begripsbepalingen van artikel 1.1.1. van het Bro. Niet is gebleken dat deze begripsbepalingen alleen van toepassing zijn in situaties waarin aan de 'ladder van duurzame verstedelijking' getoetst wordt. Zowel het Bor als het Bro bevat regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en omgevingsrecht en regelt dus soortgelijke materie. Het zou in strijd zijn met de rechtszekerheid en rechtseenheid als het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' in deze twee regelingen verschillend zou worden uitgelegd. Anders dan de gemachtigde van eisers ter zitting heeft betoogd, betekent aansluiting bij deze begripsbepaling niet dat de jurisprudentie van de Afdeling over de 'ladder van duurzame verstedelijking' van analoge toepassing is op alle situaties waarbij artikel 5, zesde lid van bijlage II bij het Bor van toepassing is.

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2016:6029>

Rechtbank Gelderland 3 juli 2017

Bij de beoordeling of daar sprake van is betreft de voorzieningenrechter, anders dan derde-partij betoogt, niet of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening (wellicht anders de voorzieningenrechter van de Afdeling in zijn uitspraak van 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3279). De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit elkaar moeten worden gehouden of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer of het Besluit ruimtelijke ordening. Uit verschillende uitspraken van de Afdeling, onder meer de uitspraken van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3241, en van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, volgt immers dat een project wel een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer kan zijn, maar niet in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening en omgekeerd. Kennelijk zijn het twee verschillende begrippen.

De voorzieningenrechter zal in dit geval daarom op basis van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij aspecten als de aard en omvang van de voorziene wijziging een rol spelen, beoordelen of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer.

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2017:4105>

Voorzieningenrechter Raad van State 7 december 2016

In de door Elora B.V. en anderen gestelde belangen ziet de voorzitter in beginsel geen aanleiding om een voorlopige voorziening zoals verzocht te treffen. Vast staat dat de percelen begin 2015 voor het parkeren van auto's in gebruik zijn genomen zonder dat de daarvoor vereiste omgevingsvergunningen waren verleend, zodat de financiële gevolgen van het moeten voldoen aan de lasten onder dwangsom in beginsel voor risico van Elora B.V. en anderen dienen te blijven. Voor een uitzondering hierop zou mogelijk aanleiding bestaan, indien op voorhand voldoende twijfel bestaat over de vraag of de aangevallen uitspraak in stand zal blijven. De voorzieningenrechter ziet hiervoor vooralsnog evenwel onvoldoende aanknopingspunten. Daarbij wordt onder meer in aanmerking genomen dat in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer de activiteit aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject wordt genoemd en het college ter invulling van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject aansluiting heeft gezocht bij het begrip stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Gelet hierop en mede gelet op de omvang van de voorziene parkeerterreinen, die alle percelen tezamen genomen ongeveer 115.000 m² bedraagt, wordt er voorshands vanuit gegaan dat sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

<http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=89662>

Bij vraag of activiteit een activiteit is als bedoeld in Besluit mer niet kijken naar gevolgen voor het milieu

Raad van State 15 maart 2017

13.4. De Afdeling stelt voorop dat het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en artikel 2 onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol. Het betoog van de raad dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, van onderdeel D, van de bijlage bij het besluit milieueffectrapportage afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan, is onjuist. De Afdeling wijst er daarbij verder op dat de enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, niet betekent dat deze reeds daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat (vgl. de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907).

<http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=90588>