

JM 2018/963

Stedelijk ontwikkelingsproject: ontwikkelingen in de jurisprudentie

GEGEVENS

Instantie	n.v.t.
Datum uitspraak	13-03-2018
Publicatie	JM 2018/963 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 3, 2018
Annotator	P.B. Bokelaar en J.S. Haakmeester
Zaaknummer	JM-03-2018
Rechtsgebied	Omgevingsrecht
Rubriek	Milieu
Rechters	n.v.t.
Partijen	
Regelgeving	

SAMENVATTING

Dit is het artikel gepubliceerd in JM aflevering 3 - maart 2018 - jaargang 22

De afgelopen tijd staat het stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D.11.2 van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) volop in de belangstelling. Dat heeft meerdere redenen.

NOOT

Stedelijk ontwikkelingsproject: ontwikkelingen in de jurisprudentie

1. Inleiding

De afgelopen tijd staat het stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D.11.2 van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) volop in de belangstelling. Dat heeft meerdere redenen.

De belangrijkste reden houdt verband met een wijziging die in 2014 is doorgevoerd in art. 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). Met deze wijziging heeft een uitbreiding plaatsgevonden van de gevallen waarin op grond van art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo met een 'lichte' omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De lijst van gevallen is uitgebreid met onderdeel 11, dat ziet op een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor de duur van maximaal tien jaar. Daarnaast is onderdeel 9 uitgebreid. Dat onderdeel ziet sindsdien op het gebruik van bouwwerken (inclusief bouwactiviteiten die de oppervlakte en het volume niet vergroten) met aansluitende terreinen. Mede gelet op de leegstandsproblematiek is het de bedoeling van de wetgever geweest om het met deze wijziging in meer gevallen mogelijk te maken om met een eenvoudige vergunning en procedure de functie van een gebouw en ondergrond te wijzigen. Op grond van art. 5, lid 6 van bijlage II Bor kunnen de onderdelen 9 en 11 van art. 4 niet worden benut voor activiteiten die zijn opgenomen in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Eén van die activiteiten (opgenomen in onderdeel D.11.2) betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen. Indien de wijziging van het gebruik van een bestaand gebouw is aan te merken als stedelijk ontwikkelingsproject, kan de omgevingsvergunning dus niet over de boeg van art. 4 van bijlage II Bor worden verleend.

Een andere reden waarom het begrip stedelijk ontwikkelingsproject in de belangstelling staat, heeft te maken met een wijziging in de m.e.r.-regelgeving die op 7 juli 2017 in werking is getreden.¹ Sedert deze datum gelden voor de vormvrije m.e.r.-beoordeling de procedurevoorschriften die zijn opgenomen in art. 7.16 Wm tot en met 7.20a Wm. Op basis daarvan dient het bevoegd gezag dan binnen zes weken te beslissen over het al dan niet opstellen van een milieueffectrapport (MER). Dit geldt dus ook voor projecten die zijn aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject (maar onder de drempelwaarden uit de D-lijst blijven).² Het is dan ook niet voor niets dat de praktijk op zoek is naar duidelijke kaders om te bepalen wanneer wel en niet sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Inmiddels is hierover de nodige rechtspraak verschenen. Vooral lagere rechters hebben hierover uitspraken gedaan, maar ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft over dit onderwerp van zich laten horen. Heel recent deed de Afdeling dit nog in de uitspraak van 31 januari 2018³, welke uitspraak verderop in dit tijdschrift ook is opgenomen onder «JM» 2018/40. Alle aanleiding wat ons betreft om een aantal van deze voor de praktijk belangrijke uitspraken op een rij te zetten en te bezien of inmiddels voldoende helderheid is ontstaan over de uitleg van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject.

2. Toepassing art. 4 bijlage II Bor; drempel van belang of niet?

Voor het bestaan van de verplichting van een vormvrije m.e.r.-beoordeling is zoals hiervoor aangegeven niet relevant of de drempelwaarden uit het Besluit m.e.r. worden gehaald. De vraag is hoe dit zit bij het wel of niet kunnen toepassen van art. 4, onderdeel 9 (en 11) van bijlage II Bor. Is dat op grond van art. 5, lid 6 van bijlage II Bor alleen uitgesloten voor projecten die de drempelwaarden overschrijden, of ook voor projecten die onder die drempelwaarden blijven?

Over deze vraag heeft de Afdeling op 3 mei 2017⁴ een belangrijke uitspraak gedaan. Uit deze uitspraak volgt dat het er bij de beantwoording van de vraag of art. 5, lid 6 van bijlage II Bor aan toepassing van art. 4, lid 9 in de weg staat, uitsluitend om gaat of er sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Reeds als sprake is van zo'n activiteit die wordt genoemd in kolom 1, kan art. 4, lid 9 van bijlage II bij het Bor niet worden

toegepast. Daarbij is het niet relevant of de betreffende activiteit wel of niet voldoet aan de drempelwaarden uit kolom 2 en 4.

En daarmee weten we dus dat het enkel gaat om het begrip zelf. Reden temeer om te analyseren hoe dit begrip door bestuursrechters wordt uitgelegd.

3. Uitleg 'stedelijk ontwikkelingsproject' in de rechtspraak

3.1 Inleiding

Er zijn de afgelopen jaren diverse uitspraken gedaan waarin de vraag aan de orde was of een project waarvoor vergunning is verleend, wel of niet is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject. Die uitspraken zijn zowel door rechtbanken als door de Afdeling bestuursrechtspraak gedaan. We bespreken hierna (in paragraaf 3.2) een aantal van die uitspraken, waarbij we zullen zien dat verschillende criteria worden gehanteerd voor de invulling van het begrip. Nadat deze uitspraken de revue zijn gepasseerd, besteden we (in paragraaf 3.3) aandacht aan de verderop in dit tijdschrift opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 januari 2018.

3.2 Overzicht van uitspraken uit de afgelopen periode

3.2.1 Stedelijke ontwikkeling ex art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro relevant?

In een van de uitspraken van de Voorzieningenrechter van de Afdeling van 7 december 2016 overweegt de Voorzieningenrechter dat bij de uitleg van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' mede aansluiting mag worden gezocht bij het begrip 'stedelijke ontwikkeling' uit art. 1.1.1 lid 1 onder i Besluit ruimtelijke ordening, hierna 'Bro'.⁵ De Voorzieningenrechter overweegt dat daarbij van belang is dat de omvang van het voorziene parkeerterrein in totaal 115.000 m² bedraagt. In deze zaak is geen uitspraak in de hoofdzaak geweest.

In lagere rechtspraak van latere datum zien we juist dat overwogen wordt dat de begrippen uit elkaar gehaald moeten worden. Onder meer is dan de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 3 juli 2017 relevant. Daarbij gaat het om het gebruik van een perceel voor een leisurecentrum, waaronder een indoor kinderspeelparadijs, bowlingbanen, laser gaming, met horeca.⁶ Het perceel is gelegen aan de rand van een industrieterrein met een gemengd karakter. In de directe omgeving liggen onder meer een bedrijfscomplex van Friesland Campina, een AH XL en een sportschool. Het perceel beslaat een oppervlakte van 4.913 m² en het bebouwde oppervlak is 2.495 m². Het pand wordt niet uitgebreid. Ook het gebruik van de gronden rondom het bedrijfspand verandert niet, dat blijft een parkeerplaats, die ruimte biedt aan 95 parkeerplaatsen. Er worden 60.000 bezoekers per jaar verwacht. De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit elkaar moet worden gehouden of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. of het Besluit ruimtelijke ordening. Uit verschillende uitspraken van de Afdeling⁷, zo overweegt de voorzieningenrechter, volgt immers dat een project wel een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. kan zijn, maar niet in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening en omgekeerd. De voorzieningenrechter komt uiteindelijk tot het oordeel dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. De schaalgrootte van het project is beperkt, er is geen sprake van uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en het project ligt in een omgeving met een gemengd karakter.

Tot dezelfde conclusie kwam de rechtbank Oost-Brabant in een uitspraak van 6 november 2017 over een AZC voor het huisvesten van 250 asielzoekers.⁸ Het AZC zou worden gevestigd in een bestaand pand in een stedelijke omgeving met veel kantoren en woningen of wooncomplexen en twee grote ontsluitingswegen. De rechtbank overweegt dat een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. iets anders is dan een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.2.1 Bro. De aard en omvang van de ontwikkeling dienen op zichzelf te worden gezien. Vervolgens stelt de rechtbank vast dat het project plaatsvindt in een stedelijke omgeving, in een bestaand pand. De milieugevolgen van het project zijn beperkt en daarmee ook de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling. De rechtbank concludeert dat sprake is van een beperkte wijziging van gebruik en daarom geen stedelijk ontwikkelingsproject is als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Tot een vergelijkbaar oordeel kwam ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland -West-Brabant in een uitspraak van 22 december 2017.⁹ De voorzieningenrechter overweegt dat een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. iets anders is dan een stedelijke ontwikkeling uit het Besluit ruimtelijke ordening. De aard en omvang van de ontwikkeling dienen op zichzelf te worden gezien. In dit geval was sprake van de herontwikkeling van een deel (1.106 m²) van een langdurig leegstaand bedrijfspand op een bedrijventerrein in een gemengd gebied. Voorts zijn de milieugevolgen van de activiteiten in het pand beperkt en daarmee is ook de aard en omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling beperkt. De voorzieningenrechter komt tot de conclusie dat sprake is van een beperkte wijziging van het gebruik. Het project is daarom geen stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Uit deze uitspraken kan worden geconcludeerd dat voor de uitleg van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. geen aansluiting kan worden gezocht bij een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder i Bro. Dit is begrijpelijk omdat de beide regelingen verschillende doelen dienen én de m.e.r.-wetgeving voortvloeit uit Europese regelgeving.

3.2.2 Ruimtelijke en milieugevolgen van het project relevant?

In sommige uitspraken zien we dat betekenis wordt toegekend aan de ruimtelijke en milieugevolgen die een project heeft. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 januari 2013¹⁰ over de herontwikkeling van het centrum van Enneloord bijvoorbeeld overwoog de Afdeling dat voor het antwoord op de vraag wat een stedelijke ontwikkeling inhoudt van belang is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

Een voorbeeld kwam ook aan de orde in de procedure over de omgevingsvergunning die B&W van de gemeente de Fryske Marren hebben verleend voor een asielzoekerscentrum in Balk. Die vergunning is verleend op basis van art. 4, onderdeel 11 van bijlage II Bor. Naar de mening van omwonenden ten onrechte omdat het AZC is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject. Tijdens de bezwaarprocedure kwam de Voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland tot het oordeel dat van een stedelijk ontwikkelingsproject geen sprake was¹¹. Daarbij overwoog de Voorzieningenrechter in algemene zin dat de regionale invulling

en de per saldo negatieve ruimtelijke en/of milieugevolgen de kernelementen vormen voor de uitleg van het begrip stedelijk ontwikkelingsproject. Van zo'n project is bij het AZC geen sprake, waarbij de Voorzieningenrechter betekenis toekende aan het feit dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu rondom het dorp Balk. Ook achtte de Voorzieningenrechter van belang dat de drempelwaarden (ruim) worden overschreden. Verderop zullen we nog zien dat de rechtbank recent in beroep over deze omgevingsvergunning (op basis van een andere motivering overigens) tot het oordeel kwam dat wel sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Later hebben we gezien dat de vraag of een project per saldo leidt tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen, wat de Afdeling betreft juist géén rol speelt. In de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017¹² was een herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein aan de orde. Het plan voorziet in een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in van Hornbach in Duiven met een gezamenlijk bruto vloeroppervlak (bvo) van 20.215 m². De Afdeling stelt voorop dat het begrip stedelijk ontwikkelingsproject ruimte laat voor interpretatie. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging van een dergelijk project. De Afdeling overweegt dat niet iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject. 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. Niet van belang is of per saldo aanzienlijk negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het in de uitspraak aan de orde zijnde project een stedelijk ontwikkelingsproject is en volstaat daarbij met een verwijzing naar de omvang van de functiewijziging.

3.2.3 Aard en omvang project van belang?

Met deze uitspraak van 15 maart 2017 zien we dus dat aard en omvang van het project van belang zijn. Dat criterium zien we in meerdere uitspraken terug.

Aard en omvang spelen bijvoorbeeld een rol in de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 28 december 2017 over het hiervoor ook al genoemde AZC in Balk.¹³ De rechtbank deelt niet de opvatting van verweerder dat alleen sprake is van een stedelijke ontwikkeling als er relevante milieugevolgen zijn. Het AZC-project is volgens de rechtbank als een stedelijk ontwikkelingsproject aan te merken, omdat het de huisvesting betreft van een betrekkelijk groot aantal personen voor een weliswaar tijdelijke maar toch vrij lange duur (vijf jaar). B en W hadden volgens de rechtbank geen toepassing kunnen geven aan art. 4, onderdeel 11 van Bijlage II Bor.

Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland kijkt in de eerder genoemde uitspraak van 3 juli 2017¹⁴ (zij het in iets andere bewoordingen) naar de omvang van het project. De voorzieningenrechter komt uiteindelijk tot het oordeel dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. De schaalgrootte van het project is beperkt, er is geen sprake van uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en het project ligt in een omgeving met een gemengd karakter.

Aardig om te noemen is ook nog de uitspraak van de rechtbank Limburg van 14 april 2017.¹⁵ Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 15 maart 2017 overweegt de rechtbank dat het wel of niet aanwezig zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject niet afhankelijk is van de vraag of er per saldo negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Maar dit betekent volgens de rechtbank toch ook weer niet dat aan (mogelijke) milieugevolgen, naast andere factoren betreffende de aard en omvang van de beoogde ontwikkeling, geen enkele betekenis toekomt. Het ging in deze zaak om het wijzigen van een gedeelte van camping- en outdoorwinkels Vrijbuiten in een sport- en rijwielwinkel Decathlon. Meer concreet betrof het een gedeelte van ca. 3.800 m² van de in totaal circa 11.000 m². Omdat het volgens de rechtbank qua aard en omvang slechts om een beperkte wijziging van het gebruik gaat, waarbij onbestreden is dat die wijziging geen milieugevolgen van enige betekenis tot gevolg heeft, is geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject.

We noemen verder nog de uitspraak van de rechtbank Limburg 11 juli 2017.¹⁶ Deze uitspraak gaat over een omgevingsvergunning voor de vestiging van een sportwinkel op een bedrijventerrein voor maximaal vijf jaar. De rechtbank oordeelt dat dit geen stedelijk ontwikkelingsproject is. Daarbij kent de rechtbank betekenis toe aan het feit dat het aantal m² waarvoor omgevingsvergunning is verleend (1.650 m²) minder is dan het aantal m² dat rechtstreeks op grond van bestemmingsplan in de wel toegestane branche is toegelaten (1.974 m²). De rechtbank overweegt verder dat de ruimtelijke impact van het project niet afwijkt van die van wel toegelaten branches.

Ook de rechtbank Noord-Holland verwijst in een uitspraak van 5 oktober 2017¹⁷ naar de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017. In deze zaak is een vergunning voor het huisvesten van maximaal 64 arbeidsmigranten in een voormalig kantoorpand aan de orde. De rechtbank overweegt dat voor de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject niet doorslaggevend is of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Het project is volgens de rechtbank geen stedelijk ontwikkelingsproject. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat met de omgevingsvergunning alleen een wijziging van het gebruik wordt toegestaan. Het bebouwde oppervlak wordt niet uitgebreid. Aardig is dat de rechtbank hierbij ook overweegt dat het de bedoeling van de regelgever is geweest om met de wijziging van onderdeel 9 van bijlage II Bor te voorzien in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen.

In de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6 november 2017¹⁸ ging het om een AZC voor 250 asielzoekers in een bestaand pand in een stedelijke omgeving met veel kantoren en woningen en twee grote ontsluitingswegen. Volgens de rechtbank komt bij de beoordeling of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject geen betekenis toe aan de gebruiksmogelijkheden van het voorgaande bestemmingsplan. Ook is een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. iets anders dan een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bor. De aard en omvang van de ontwikkeling dienen op zichzelf te worden bezien. Gelet op de stedelijke omgeving, het feit dat sprake is van een bestaand pand en dat de milieugevolgen beperkt zijn, is geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject.

Soortgelijke overwegingen komen we tegen in de eerder genoemde uitspraak van de rechtbank Zeeland – West Brabant van 22 december 2017,¹⁹ welke uitspraak gaat over een inplandige evenementenlocatie voor maximaal 800 bezoekers.

3.3 De Villa ArenA uitspraak

De uitspraak die wat uitgebreider wordt besproken, is de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2018²⁰ over winkelcentrum Villa ArenA in Amsterdam. Dit winkelcentrum is nu gericht op het woonsegment en heeft een bruto vloeroppervlak (bvo) van ongeveer 76.000 m². De vergunning die in de uitspraak aan de orde is voorziet erin dat het thema van Villa ArenA wordt verschoven van “wonen” naar “leven”. Het project voorziet erin dat 25.000 m² bvo aan woongerelateerde detailhandel wordt omgezet naar grootschalige (perifere) detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen, waarbij een minimale vloeroppervlakte geldt van 1.500 m² bvo per vestiging. Daarnaast zal van 6.500 m² bvo bestemd voor woongerelateerde detailhandel met een maximale oppervlakte van 500 m² per vestiging 1.500 m² worden ingezet voor reguliere detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen en zonder de beperking van de vestigingsgrootte. Voorts wordt voorzien in een uitbreiding van de functies horeca en leisure. De vergunning is verleend met toepassing van art. 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor. De vraag is of het project moet worden gezien als een stedelijk ontwikkelingsproject.

De rechtbank Amsterdam overwoog in de beroepsfase dat dit project geen stedelijke ontwikkeling was, omdat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zou hebben.²¹ Ter onderbouwing verwees de rechtbank naar de geschiedenis van totstandkoming van onderdeel D, categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.²² Daarin is bepaald dat bij een stedelijk ontwikkelingsproject het kan gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Wat stedelijke ontwikkeling inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen.

De Afdeling komt in de uitspraak in hoger beroep tot dezelfde conclusie, maar met een andere onderbouwing. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 15 maart 2017 en overweegt dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Daarbij is niet relevant of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

Het project, dat is gelegen in bestaand stedelijk gebied, voorziet in een gedeeltelijke functiewijziging waarbij een gedeeltelijke brancheverruiming plaatsvindt, maar waarbij het gebruik gericht blijft op detailhandel. Deze functiewijziging gaat niet gepaard met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, zodat de opzet en de vormgeving van Villa ArenA door het project nauwelijks zullen wijzigen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject. Eerder zagen we in de overwegingen bij een aantal rechtbankuitspraken ook terug dat de uitbreiding van de bebouwing in de afweging werd betrokken.²³ Datzelfde geldt ook voor de overwegingen ten aanzien van de functiewijzigingen.²⁴

Wat leert deze uitspraak ons nu? En geeft de uitspraak eindelijk de duidelijkheid waar de praktijk op zit te wachten? Wij denken dat de uitspraak zeker interessant is, omdat deze laat zien binnen welke marges het wijzigen van gebruik van een bestaand pand niet als een stedelijk ontwikkelingsproject hoeft te worden gezien en dus met de kruimelafwijking kan worden vergund. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het gebruik zowel voorheen als in de beoogde situatie bestaat uit een vorm van detailhandel. Letterlijk overweegt de Afdeling dat er een gedeeltelijke brancheverruiming plaatsvindt, ‘*maar het gebruik blijft gericht op detailhandel*’. Met deze uitspraak staat dus nog steeds niet vast of iedere vorm van wijziging van een gebruik van een bestaand gebouw niet als een stedelijk ontwikkelingsproject hoeft te worden beschouwd. Denk aan het wijzigen van een kantoorgebouw in een woongebouw. Hooguit kunnen we voorzichtig aannemen, gelet ook op de betekenis die de Afdeling kennelijk toekent aan de ligging in een bestaand stedelijk gebied, het niet uitbreiden van bebouwd oppervlak, dat bij een beperkte functiewijziging binnen bestaande bebouwing niet snel sprake zal zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject. Het is niettemin verstandig om de rechtspraak te blijven volgen.

Daarbij wijzen wij ook nog op het belang van de locatie van de ontwikkeling. Gelet op de toelichting bij het Besluit m.e.r. kan ook de regio waarin de ontwikkeling plaatsvindt relevant zijn voor het oordeel over de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling. In dat kader mag worden verwacht dat een functiewijziging in een grootstedelijke omgeving minder snel als stedelijke ontwikkeling zal worden aangemerkt dan een kleinere stad of dorp. Wellicht dat daardoor ook de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017 over de ontwikkeling van de bouwmarkt in Duiven zich laat verklaren. Ook daar was sprake van ontwikkeling van 20.215 m² bvo. Maar mogelijk kan het verschil ook voortvloeien uit het feit dat voor dat project ook nog een wijziging van het bestemmingsplan en een bouwvergunning moeten worden verleend.

Overigens is wel opvallend dat de Afdeling ook betekenis toekent aan het feit dat de bebouwde oppervlakte niet toeneemt. Het is immers op grond van onderdeel 9 van bijlage II Bor ook niet toegestaan om (bij toepassing van deze kruimelafwijking) de bestaande bebouwing qua oppervlakte of volume te vergroten. Indien sprake is van een verruiming van bebouwde oppervlakte kan herontwikkeling niet mogelijk worden gemaakt met artikel 4 van bijlage II onderdeel 9 Bor.

4. Conclusie

Uit het voorgaande overzicht volgt dat voor de uitleg van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r. geen aansluiting kan worden gezocht bij een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onder I Bro. Dit is begrijpelijk omdat de beide regelingen verschillende doelen dienen én de m.e.r.-wetgeving voortvloeit uit Europese regelgeving. Ook is niet van belang of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

Uit de jurisprudentie volgt dat voor de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Daarbij is van belang dat niet iedere mogelijk gemaakte wijziging van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject. Een casuïstische beoordeling dus.

De uitspraak Villa ArenA moet dan ook in dit kader worden geplaatst. Wel is van belang dat uit deze uitspraak en de uitspraken van de rechtbanken zich een lijn lijkt uit te kristalliseren waaruit volgt dat bij een beperkte functiewijziging binnen bestaande bebouwing, in het bijzonder in een groot stedelijke omgeving, er niet snel sprake zal zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject.

P.B. Bokelaar en J.S. Haakmeester

-
- 1 Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn, de uitvoering van het tweede amendement van het Verdrag van Espoo en het herstel van enkele implementatiegebreken, *Stb.* 2017./175.
- 2 Eerder kwam de Afdeling in een procedure over de vaststelling van een bestemmingsplan al tot het oordeel dat de enkele omstandigheid dat de activiteit is opgenomen in kolom I tot gevolg dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden uitgevoerd, zie ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648 en ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939.
- 3 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, «JM» 2018/40.
- 4 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192; «JM» 2017/78, m.nt. J.S. Haakmeester en A. Wagenmakers.
- 5 Vrz. ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3279.
- 6 Vrz. Rb. Gelderland 3 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4105, «JM» 2018/14 m.nt. M.H. Blokvoort.
- 7 ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3241, ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694.
- 8 Rb. Oost-Brabant 6 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5778.
- 9 Vrz. Rb. Zeeland-West-Brabant, 22 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8466.
- 10 ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8002.
- 11 Rb. Noord-Nederland 26 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2041.
- 12 ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694.
- 13 Rb. Noord-Nederland 28 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5215.
- 14 Rb. Gelderland, 3 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4105, «JM» 2018/14, m.nt. M.H. Blokvoort.
- 15 Rb. Limburg 14 april 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:3481.
- 16 Rb. Limburg 11 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6666.
- 17 Rb. Noord-Holland 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9184.
- 18 Rb. Oost-Brabant 6 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5778.
- 19 Rb. Zeeland-West-Brabant, 22 december 2017 ECLI:NL:RBZWB:2017:8466.
- 20 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, opgenomen in deze aflevering van JM onder «JM» 2018/40.
- 21 Rb. Amsterdam, 10 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7404.
- 22 Nota van toelichting bij het Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht, p. 51, *Stb.* 2011, 102.
- 23 Zie voetnoot 6, 7 en 18.
- 24 Zie voetnoot 8, 9, 16, 17, 18.