

## ANNOTATIE

**mr. D.S.P. Roelands-Fransen**

*Annotatie bij Rechtbank Amsterdam, 23-09-2016,  
ECLI:NL:RBAMS:2016:6029 (OGR-2016-0214)*

1. De uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 23 september 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:6029) over het toepassingsbereik van de kruimelgevallenregeling bij activiteiten die voorkomen in lijst C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. heeft menigeen verrast; dat geldt in ieder geval voor ondergetekende.
2. Artikel 4 van bijlage II bij het Bor maakt het mogelijk om een omgevingsvergunning strijdig gebruik te verlenen met toepassing van de reguliere procedure. Artikel 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor beperkt de werking van artikel 4 lid 9 en 11 van bijlage II Bor door ze niet van toepassing te verklaren op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Al langere tijd bestaat discussie over de reikwijdte van artikel 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor, met name over de vraag of de drempelwaarden die opgenomen zijn in de bijlage van het Besluit m.e.r., relevant zijn om te bepalen of er sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De bestuursrechter in Amsterdam en de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak (hierna: voorzieningenrechter ABRvS) hebben voorlopig uitsluitel gegeven hierover.

**Drempelwaarden niet relevant**

3. In haar uitspraak van 23 september 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:6029) leidt de Rechtbank Amsterdam uit de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Bor af dat de drempelwaarden van de bijlage bij het Besluit m.e.r. *niet* relevant zijn voor de toepassing van artikel 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor. Op 7 december 2016 heeft de voorzieningenrechter ABRvS deze overweging van de rechtbank bevestigd (ECLI:NL:RVS:2016:3279).

4. De rechtbank en de voorzieningenrechter ABRvS verwijzen in dit kader naar de nota van toelichting, waarin wordt opgemerkt dat in artikel 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor een beperking is opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4 lid 9 en 11 voor activiteiten waarvoor ‘de *mogelijkheid* bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt’ (curs. DR-F). Voorts merkt de nota van toelichting het volgende op (*Stb.* 2014/333, p. 56 en 58):

‘Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.’

5. De uitspraken van de rechtbank en de Afdeling zijn duidelijk: de drempelwaarden van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn niet relevant voor de toepassing van artikel 5 lid 6 van bijlage II bij het Bor.

### **Wanneer dan sprake van stedelijk ontwikkelingsproject?**

6. In de betreffende uitspraken ging het om Schipholparkeren dat als stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D11.2 kolom 1 van bijlage D bij het Besluit m.e.r. werd aangemerkt. Als de drempelwaarden niet relevant worden geacht voor de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, is relevant om nader in te zoomen op de omstandigheden die daarvoor wel bepalend zijn. Onderdeel D 11.2 kolom 1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. heeft het over ‘de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen’. Op het moment dat er dus geen sprake is van aanleg, wijziging of uitbreiding, valt het project niet onder de definitie van onderdeel D 11.2.

7. In de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Besluit m.e.r. is het volgende opgenomen ten aanzien van de uitleg van het begrip ‘stedelijk ontwikkelingsproject’:

‘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. 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' (zie *Stb.* 2011/102, p. 51).

8. Uiteindelijk gaat het dus om de vraag of er sprake is van mogelijk aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu. Is daar geen sprake van, dan is er ook geen sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject.

### **Stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 onderdeel i van het Bro?**

9. De Rechtbank Amsterdam heeft in haar uitspraak van 23 september 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:6029) voorts nog overwogen dat voor de uitleg van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' aansluiting kan worden gezocht bij het begrip 'stedelijke ontwikkeling' van artikel 1.1.1 van het Bro. Volgens de rechtbank bevat zowel het Bor als het Bro regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en omgevingsrecht, en zou een verschillende uitleg van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' en 'stedelijke ontwikkeling' in deze regelingen strijd kunnen opleveren met de rechtszekerheid en de rechtseenheid.

10. De voorzieningenrechter van de ABRvS ziet geen aanknopingspunten om aan de juistheid van de uitspraak van de rechtbank te twifelen, maar bevestigt de uitspraak van de rechtbank op dit punt niet expliciet. De vraag of voor de uitleg van het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' aangesloten kan worden bij het begrip 'stedelijke ontwikkeling' is daarmee niet definitief beantwoord. Het is dan ook niet duidelijk of de jurisprudentie die ziet op de begripsbepaling in artikel 1.1.1 van het Bro (deels) relevant is voor de uitleg van onderdeel D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Zou die jurisprudentie wel (deels) van toepassing zijn, dan levert dat meer duidelijkheid op over de reikwijdte van het artikel. De Afdeling zal hierover meer helderheid moeten verschaffen in de bodemprocedure.

11. Zo heeft de Afdeling geoordeeld dat – kort gezegd – een woningbouwlocatie van veertien woningen of minder geen stedelijke ontwikkeling is. Zie ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:903. Dergelijke jurisprudentie zou ook het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' kunnen afbakenen.

12. In dit verband dient echter wel opgemerkt te worden dat de jurisprudentie ten aanzien het begrip 'stedelijke ontwikkeling' ziet op de vraag of een bepaalde ontwikkeling relevant is in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het begrip 'stedelijke ontwikkeling' en de jurisprudentie daaromtrent zijn dus vooral relevant voor het ruimtelijk ordeningsrecht en is daarom naar mijn idee niet bruikbaar om te bepalen of er sprake is van mogelijke negatieve gevolgen voor het milieu. Daar komt bij dat de ladder voor duurzame verstedelijking nu juist uitdrukkelijk niet van toepassing is verklaard op de kruimelgevallenregeling (art. 5.20 Bor).

Het is dus maar de vraag of de Afdeling uiteindelijk mee zal gaan in de overweging van de Rechtbank Amsterdam ten aanzien van dit punt. Als zij dat wel doet, zit in bovenstaande parallel met de ladder voor duurzame verstedelijking in ieder geval een aanknopingspunt om juist wel te toetsen aan de drempelwaarden om te zien of daadwerkelijk gesproken kan worden van een stedelijk ontwikkelingsproject met aanzienlijk negatieve gevolgen voor het milieu.

13. Op dit moment dient dus bij toepassing van de kruimelregeling als bedoeld in artikel 4 lid 9 en 11 van bijlage II Bor extra kritisch gekeken te worden of het project niet voorziet in een activiteit als bedoeld in lijst C of D van het Besluit m.e.r. Bij twijfel verdient het aanbeveling om toepassing van de kruimelregeling achterwege te laten. Het laatste woord is hier echter nog niet over geschreven...!