

Uitspraak

Zaaknummer: 200202033/1

Publicatie datum: woensdag 1 oktober 2003

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Kamer 1 - RO - Noord-Holland

200202033/1

Datum uitspraak: 1 oktober 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging "Groot Geerdinkhof, vereniging van huiseigenaren", gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2001 heeft de stadsdeelraad van het stadsdeel Amsterdam Zuidoost, op voorstel van het dagelijks bestuur van 24 april 2001, vastgesteld het bestemmingsplan "Laag Koningshoef".

Verweerder heeft bij zijn besluit van 5 februari 2002, kenmerk 2001-29031, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 8 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 9 april 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 28 augustus 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. P. Nicolai, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. F. Arents, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de stadsdeelraad van Amsterdam Zuidoost, vertegenwoordigd door mr. R.M.E. de Vries, ir. W.A. Mulder en R. Kramer.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: de Awb) rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een

goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het bestemmingsplan betreft een deel van de wijk Bijlmermeer en beoogt ter plaatse de bouw van 270 woningen mogelijk te maken in het kader van een hoogwaardige vernieuwing van de wijk.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan goedgekeurd.

2.3. Appellante voert aan dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd. Hiertoe stelt zij onder meer dat bij de voorbereiding van het plan een milieu-effectrapportage (verder: een m.e.r.) had moeten worden uitgevoerd dan wel door het bevoegd gezag beoordeeld had moeten worden of een m.e.r. uitgevoerd zou moeten worden (verder: een m.e.r.-beoordeling). In dit kader wijst zij er op dat het plan geenszins los gezien kan worden van de vernieuwing van de gehele wijk Bijlmermeer.

2.3.1. De stadsdeelraad stelt zich op het standpunt dat het onderhavige plan niet iets mogelijk maakt op grond waarvan een m.e.r. zou moeten worden uitgevoerd of zou moeten worden beoordeeld of een m.e.r. moet worden uitgevoerd. Volgens hem gaat het immers met name om vervangende nieuwbouw van woningen.

2.3.2. Verweerder heeft geen aanleiding gezien het plan op dit punt in strijd met het recht te achten en heeft zich bij het standpunt van de stadsdeelraad aangesloten.

2.3.3. De Afdeling overweegt dat ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (verder: de wet) bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten worden aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport (verder: een MER) moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999, Stb. 1999, 224, (verder: het Besluit m.e.r. 1994) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage is in categorie 11.1, voorzover hier van belang, bepaald dat een MER gemaakt moet worden in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw van 4.000 of meer woningen in een aaneengesloten gebied binnen de bebouwde kom voorziet.

2.3.4. Gezien de bebouwingsregeling voor woningbouw biedt het plan de mogelijkheid binnen het plangebied meer woningen tot stand te brengen dan het voorgestane aantal van 270 woningen. Gelet op de in alle opzichten aan deze woningen te stellen eisen is echter niet aannemelijk dat het plan de bouw van 4.000 of meer woningen mogelijk maakt.

Het bestemmingsplan staat echter niet op zichzelf maar maakt deel uit van de vernieuwing van de gehele Bijlmermeer waartoe het stadsdeel Amsterdam

Zuidoost, de gemeente Amsterdam en de woningstichting Nieuw-Amsterdam in 1992 hebben besloten. De vernieuwing wordt gefaseerd. Hiertoe is de wijk in deelgebieden verdeeld, waarbinnen meer bestemmingsplangebieden kunnen liggen. De vernieuwing van de Bijlmermeer zal ten minste 10 jaar in beslag nemen.

Volgens de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 is met de zinsnede "in een aaneengesloten gebied" in onderdeel C, categorie 11.1, bedoeld aan te geven dat projecten niet mogen worden gesplitst teneinde deelprojecten met een aantal te bouwen woningen lager dan de drempelwaarden te verkrijgen. Uit de Nota van Toelichting volgt verder dat het accent bij de besluitvorming bij het ruimtelijk beleid voor de woningbouw vooral ligt bij de ruimtelijke plannen en de locatiekeuze op provinciaal niveau. Voor toepassing van milieu-effectrapportage komt in aanmerking de aanwijzing van locaties voor woningbouwprojecten, waarvan wordt verwacht dat zij in de planperiode tot uitvoering zullen worden gebracht. Voor reserveringen van woningbouwlocaties voor de langere termijn, die in een volgend streekplan definitief zullen worden aangewezen, behoeft volgens de Nota van Toelichting derhalve niet de milieu-effectprocedure te worden doorlopen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor de toepassing van het Besluit m.e.r. 1994 de vernieuwing van de Bijlmermeer als één samenhangende activiteit te bezien.

Blijkens de stukken omvat de vernieuwing van de Bijlmermeer de sloop van 6.500 woningen, de bouw van 7.450 woningen en een aanzienlijke uitbreiding van winkel- en kantooroppervlak alsmede van andere voorzieningen. Met betrekking tot de woningbouw is van belang dat hoogbouw met name zal worden vervangen door Laagbouw.

Bij het bepalen of de activiteit van de vernieuwing voldoet aan de in onderdeel C, categorie 11.1, gestelde drempelwaarde van 4.000 woningen is de Afdeling in navolging van de stadsdeelraad en verweerder van oordeel dat de vervangende nieuwbouw van 6.500 woningen buiten beschouwing kan worden gelaten. Voor dit oordeel vindt zij steun in het feit dat de drempelwaarde aanknoopt bij het aantal woningen en niet bij de uitvoering van de woningen (hoogbouw of Laagbouw). Een toename van het bebouwd oppervlak zoals in dit geval moet derhalve geacht worden nog geen reden te zijn voor het maken van een MER. Verder acht de Afdeling voor haar oordeel van belang dat in het Besluit m.e.r. 1994 bij de plicht tot een m.e.r. voor woningbouw de activiteit en drempelwaarde op dezelfde wijze zijn geformuleerd als bij de plicht tot een m.e.r.-beoordeling en dat volgens de Nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 het vervangen van bestaande woningen door nieuwbouw bij de laatstgenoemde plicht niet onder de betrokken activiteit valt. Dit alles in aanmerking genomen stelt de Afdeling vast dat de vernieuwing van de Bijlmermeer daadwerkelijk de bouw van 950 woningen omvat.

Gelet hierop wordt niet voldaan aan de in onderdeel C, categorie 11.1, gestelde drempelwaarde van 4.000 woningen, zodat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen MER, als bedoeld in artikel 7.2 van de wet, behoefde te worden gemaakt.

2.3.5. De Afdeling beziet vervolgens de vraag of voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan beoordeeld had moeten worden of een MER had moeten worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de wet worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een MER moet worden gemaakt. Daarbij worden een of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan, indien het bevoegd gezag daartoe besluit, het in de eerste volzin bedoelde MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. 1994 worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de wet aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage is in categorie 11.1 bepaald dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke bouw van 2.000 of meer woningen in een aaneengesloten gebied binnen de bebouwde kom voorziet. Voorts is in categorie 11.2, voorzover hier van belang, bepaald dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd in het kader van het ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke uitvoering, wijziging of uitbreiding van de uitvoering van een stadsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, voorziet indien het betreft een oppervlakte van 100 hectare of meer.

2.3.6. Zoals reeds overwogen maakt de vernieuwing daadwerkelijk de bouw van 950 woningen mogelijk. Gelet hierop is geen sprake van één samenhangende activiteit van 2.000 of meer woningen, zodat niet wordt voldaan aan de drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.1, van de bijlage.

2.3.7. Ter beantwoording van de vraag of de vernieuwing van de Bijlmermeer de uitvoering van een stadsproject betreft, zoals bedoeld in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage, overweegt de Afdeling het volgende.

Onder een stadsproject worden volgens de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 (Stb. 1999, 224, pagina 73) die projecten verstaan waarbij in één project verschillende activiteiten ondernomen worden, zoals woningbouw of het creëren van bedrijfsruimten, winkelcentra of parkeerterreinen. Stadsprojecten kunnen volgens de Nota van Toelichting een sterke invloed hebben op de lokale milieukwaliteit, waarbij vooral valt te denken aan de benodigde infrastructurele voorzieningen met verkeersaantrekkende werking. De vernieuwing van de Bijlmermeer dient naar het oordeel van de Afdeling, en blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting inmiddels ook van de stadsdeelraad, als een stadsproject te worden aangemerkt.

Blijkens de stukken betreft de vernieuwing een gebied van ongeveer 600 hectare. Aldus wordt voldaan aan de eerdergenoemde drempelwaarde in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage.

2.3.8. Of, gelet op het voorgaande, bij de voorbereiding van het in geding zijnde bestemmingsplan de m.e.r.-beoordelingsprocedure had moeten worden gevolgd, is voorts afhankelijk van het antwoord op de vraag of het bestemmingsplan het eerste plan is dat sinds de inwerkingtreding van de desbetreffende m.e.r.-beoordelingsplicht in de mogelijke uitvoering van het stadsproject, als bedoeld in het Besluit m.e.r. 1994, voorziet.

Nu niet gebleken is van eerdere plannen, dient het in geding zijnde plan als het eerste plan te worden gezien dat voorziet in de mogelijke uitvoering, wijziging of

uitbreiding van een stadsproject in het kader van het Besluit m.e.r. 1994, zoals dat bij besluit van 7 mei 1999 is gewijzigd. Daarbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan "Ganzenhoef", waarop verweerder ter zitting heeft gewezen, de omvang en invulling van de vernieuwingsoperatie nog niet duidelijk waren.

2.3.9. Gelet op het vorenstaande is verweerder er in zijn besluit reeds hierom ten onrechte van uitgegaan dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure niet behoefde te worden gevolgd. Het plan is derhalve vastgesteld in strijd met artikel 7.27, derde lid, van de wet. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige bezwaren van appellante behoeven om die reden geen bespreking meer.

Uit het voorgaande volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om goedkeuring te onthouden aan het plan.

2.4. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 5 februari 2002, kenmerk 2001-29031;

III. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Laag Koningshoef";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 355,20, waarvan een gedeelte groot € 322,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de provincie Noord-Holland te worden betaald aan appellante;

VI. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kosto, Voorzitter, en mr. J.J. Vis en mr. O. de Savornin Lohman, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.A. Snijders, ambtenaar van Staat.

w.g. Kosto w.g. Snijders
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 oktober 2003