

# JM 2023/114 - Locatiekeuze woningbouw onderbelicht in recente m.e.r.-jurisprudentie

## Gegevens

### Publicatie

JM 2023/114

### Datum publicatie

25 september 2023

Verderop in dit tijdschrift is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het bestemmingsplan 'Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk' van de gemeenteraad van Arnhem opgenomen (uitspraak van 29 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1250](#), «JM» 2023/119). Het plan omvat de omvorming van een uiterwaardengebied tot een uiterwaardenpark door toevoeging van recreatie en woningbouw (in totaal 430 woningen) en versterking van natuurlijke en landschappelijke waarden. Bouwen in uiterwaardengebieden ligt al geruime tijd onder een vergrootglas. Het is in dat opzicht ook niet verrassend dat Stichting Kloppend Stadshart en Milieudefensie hier aanvoeren dat in het opgestelde milieueffectrapport (MER) onderzoek nodig was naar alternatieve locaties voor de woningbouw. Deze beroepsgrond loopt stuk op de (smalle) doelstelling van het project: het realiseren van woningbouw op die locatie (uiterwaardengebied in Arnhem). De locatie is, met andere woorden, onderdeel van de doelstelling van het project. Voldoende is dat het MER alleen ontsluitings- en faseringsalternatieven onderzoekt.

Ik kom in deze bijdrage tot de conclusie dat het belang van locatiealternatieven in recente jurisprudentie over milieueffectrapportage (m.e.r.) onderbelicht is. Ik licht eerst het belang en de Europeesrechtelijke achtergrond van alternatievenonderzoek in m.e.r. toe. Daarna ga ik in op de Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak, de situaties waarin alternatievenonderzoek in algemene zin achterwege kan blijven en de toepassing van die situaties op de uitspraak. Ik sluit af met een conclusie.

## Belang en achtergrond alternatievenonderzoek

Uit de Europese richtlijnen over milieueffectrapportage (m.e.r.) volgt dat het alternatievenonderzoek een essentieel onderdeel is van een MER. Zie bijvoorbeeld art. 5 lid 1 van de SMB-richtlijn, dat bepaalt dat voor plannen en programma's met aanzienlijke milieueffecten een MER wordt opgesteld 'waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma *alsmede van redelijke alternatieven* [onderstreping RSS], die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld'. Alternatieven en milieueffecten worden dus in één adem genoemd als dé kenmerken van een plan-MER. Het *guidance document* van de Europese Commissie vermeldt bij dit artikel: 'het is van essentieel belang dat de instantie of de wetgevende vergadering die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien.' <sup>1</sup>

Ook in internationale literatuur onderstrepen auteurs het belang van alternatievenonderzoek. Alternatievenonderzoek is een van de ‘operating principles’ van project-m.e.r. en een van de ‘performance criteria’ van plan-m.e.r. <sup>2</sup> Het is een ‘essentieel onderdeel’ van een MER, omdat de functie van MER het informeren van besluitvorming is. <sup>3</sup>

Het is vooral vanwege het alternatievenonderzoek dat een MER van toegevoegde waarde is. Door een vergelijking op milieueffecten van meerdere invullingen van een gebied of project komt in beeld wat de consequenties van verschillende keuzes zijn, en hoe de gekozen optie zich dus verhoudt tot andere denkbare opties. Alternatievenonderzoek is – zo bezien – een essentieel gereedschap voor bestuurders die goede besluiten willen nemen over de invulling van de leefomgeving.

Internationaal is erkend dat het vaak een zoektocht is naar de redelijke alternatieven (zie ook het meest recente verslag (2017) van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de SMB-richtlijn <sup>4</sup>).

## Oordeel in de Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak

Van de in dit tijdschrift opgenomen uitspraak over het bestemmingsplan ‘Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk’ gaat weinig stimulans uit om strategische locatiealternatieven voor een nieuwe ontwikkeling te onderzoeken. Dit terwijl juist de locatiekeuze van een ontwikkeling (‘wat komt waar?’) aanzienlijke consequenties heeft voor invulling van de leefomgeving en dus de milieueffecten. Die keuze moet vanuit milieuperspectief goed onderzocht en onderbouwd worden.

De Afdeling herhaalt in de uitspraak eerst de vaste jurisprudentie ‘dat het antwoord op de vraag welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval’ (r.o. 10.1). Pas wanneer met de uitvoering van een bepaald alternatief kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer, kan sprake zijn van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief. Dat de alternatieven moeten aansluiten bij de doelstelling volgt uit art. 5 lid 1 van de SMB-richtlijn voor een plan-MER en (impliciet) uit art. 5 lid 1 onder d van de M.e.r.-richtlijn voor een project-MER. Overigens speelt ook de geografische werking van het plan een rol bij het afbakenen van alternatieven (zie bijvoorbeeld recent ABRvS 10 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1829](#), «JM» 2023/94 en ABRvS 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:301](#), r.o. 16.3).

De Afdeling oordeelt vervolgens dat het primaire doel van het plan locatiespecifiek is: het herontwikkelen van het uiterwaardengebied Stadsblokken Meinerswijk als uiterwaardenpark. De kosten en investeringen voor het totale project moeten volgens de raad gefinancierd worden uit opbrengsten in het gebied zelf. Een vergelijkbaar smalle doelstelling is ook doorslaggevend in de uitspraak over bestemmingsplan ‘Kustzone Petten 2020’ van eind 2022: ‘gelet op de specifieke doelstelling van de in het plan voorziene ontwikkeling, namelijk het realiseren van 80 strandhuisjes en twee nieuwe strandpaviljoens op het daarvoor in aanmerking komende deel van het Pettense strand, alsmede de uitbreiding van een bestaand parkeerterrein, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat er redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatieven zouden kunnen zijn die tot relevante verschillen kunnen leiden’ (ABRvS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3914](#), r.o. 18.1).

## Situaties waarin locatievergelijkingen achterwege kunnen blijven

Er zijn uiteraard situaties waarin locatievergelijkingen achterwege kunnen blijven omdat de locatie al gekozen is of onderdeel mag zijn van de doelstelling van een plan of project:

1. In een MER voor een bedrijfsuitbreiding hoeven geen alternatieve locaties te worden onderzocht als onderbouwd is dat ‘de situering van het bedrijf op een andere locatie [...] niet voor de hand ligt’ (zie ABRvS 1 mei 2013,

[ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083](#), *M en R* 2013/97). Het ging in de betreffende zaak om de uitbreiding van een varkenshouderij. De onderbouwing voor het niet onderzoeken van locatiealternatieven bestond uit het feit dat de projectlocatie in eigendom was van de initiatiefnemer, de bestaande varkenshouderij al op die locatie was gevestigd met bijbehorende emissierechten en dat met berekeningen was onderbouwd dat bedrijfsverplaatsing financieel niet uitvoerbaar zou zijn. Een vergelijkbare redenering is te zien in de uitspraak over het Bestemmingsplan 'Pallas-reactor' (ABRvS 11 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:741](#), *M en R* 2020/38). Er hoefden voor de bouw van een nieuwe multifunctionele nucleaire reactor op het terrein van de bestaande onderzoekslocatie in Petten geen locatiealternatieven in het MER onderzocht te worden omdat het productie- en distributieproces afhankelijk was van specifieke infrastructuur die elders nog niet aanwezig was.

2. Een bestemmingsplan kan uitgaan van een locatie die al is vastgelegd in een structuur- of omgevingsvisie waarvoor een plan-MER was gemaakt (zie ABRvS 7 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3623](#), Bestemmingsplan 'Eemshaven Zuidoost').
3. Bij omvangrijke projecten, waarbij veel varianten mogelijk zijn, is een zekere trechtering buiten een MER om vaak onvermijdelijk. Voorbeelden bieden de uitspraken over het Bestemmingsplan 'Tramlijn Vlaanderen – Maastricht' (ABRvS 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:353](#), r.o. 8.4, «JM» 2015/52), en recenter de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat (ABRvS 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#), «JM» 2022/40). Als navolgbaar is beschreven dat bepaalde locaties om bijvoorbeeld uitvoeringstechnische of financiële redenen op voorhand zijn afgefallen en er geen andere zinvolle alternatieven meer lijken te zijn, is dat reden om bepaalde locatiealternatieven niet meer op milieueffecten te vergelijken in een MER.

## Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak: locatiekeuze onderbelicht

In veel andere situaties, zoals in de Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak, is het achterwege blijven van een locatievergelijking in het besluitvormingsproces ongewenst. Van een overheid mag de gemeenschap verwachten dat ze goed afweegt welke ontwikkelingen op welke locaties worden ingezet. De locatiekeuze kan grote gevolgen hebben voor het deel van de gemeenschap dat wordt geconfronteerd met een nieuwe ontwikkeling. Als een overheidspartij (mede-)initiatiefnemer is (hier de gemeente Arnhem), dan is het uitgangspunt een zo ruim mogelijke doelstelling in een MER. Een vergelijking van potentiële locaties in een MER is dan een essentieel onderdeel van het beleids- en besluitvormingsproces voor een nieuwe ontwikkeling. <sup>5</sup>

Ook omdat het alternatievenonderzoek een centrale plaats inneemt in de Europese richtlijnen over m.e.r., moet dat onderzoek niet te lichtvaardig worden ingeperkt. Anders komt de nuttige werking van de richtlijnen in gevaar. De Afdeling moet daarom hoge eisen stellen aan een motivering om geen alternatieven te onderzoeken. Dat voorkomt bovendien 'strategisch' gedrag door smalle doelstellingen te formuleren die leiden tot geen of te beperkte locatieafwegingen.

De Afdeling gaat in deze uitspraak te gemakkelijk mee met de stelling dat de locatiekeuze voor woningbouw al is vastgelegd in eerder beleid dat ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van Stadsblokken en Meinerswijk. Om twee redenen:

1. De noodzaak tot woningbouw op deze locatie is mijns inziens onvoldoende onderbouwd. Appellanten wezen erop dat de bovenliggende gebiedsvisie een woonprogramma van 430 woningen uitsluit. De gebiedsvisie signaleert inderdaad geen woningbouwbehoefte en ziet alleen kansen voor 'ondersteunende (woon)bebouwing ter vervanging van bedrijfsruimten'. <sup>6</sup> De raad stelt hierover dat 430 woningen 'ondersteunend' zijn aan de herontwikkeling van het uiterwaardengebied. Ik maak echter niet uit de visie op dat hiermee ondersteuning in financiële zin wordt bedoeld. Eerder wordt bedoeld op bebouwing voor de culturele/recreatieve bestemming. Maar ook als financiële ondersteuning wel is bedoeld, blijkt uit de uitspraak niet dat de noodzaak tot het bouwen van 430 woningen kwantitatief of financieel onderbouwd is.

2. Voor de bovenliggende gebiedsvisie is geen MER gemaakt. Het bestemmingsplan is dan in wezen het eerste besluit waarin de strategisch-beleidsmatige afweging om in het uiterwaardengebied te bouwen via een MER onderbouwd wordt. Mijns inziens mag de locatie dan (uitzonderingen als hierboven genoemd daargelaten) geen onderdeel zijn van de doelstelling van het MER bij het bestemmingsplan. Er is dan juist alle reden om alsnog in het MER potentiële locaties voor woningbouw op milieueffecten te vergelijken. De Afdeling legt deze link tussen bovenliggend beleid, de doelstelling van het project en de vereiste reikwijdte van het MER zelf helaas niet.

De Afdeling ziet zich gesteund in het feit dat de stichting en anderen hebben erkend dat de ontwikkeling *in zijn geheel* niet mogelijk is op een andere locatie dan het plangebied. Dat is een doelredenering: natuurlijk is het herontwikkelen van uiterwaarden niet mogelijk op een andere locatie dan in de uiterwaarden. Het punt van de stichting was nu juist om geen woningbouw toe te staan in de uiterwaarden, dus dat de ontwikkeling opgesplitst zou worden. Ook dit is mijns inziens onvoldoende motivering om geen locatiealternatieven te vragen.

Hierbij teken ik aan dat het onderzoeken van een alternatief in een MER niet automatisch betekent dat dat alternatief ook gekozen moet worden. Zo kunnen kosten of draagvlak een rol spelen om een alternatief al dan niet te kiezen (ABRvS 13 mei 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1230](#), Rijksinpassingsplan Net op zee Hollandse Kust (noord) en Hollandse Kust (west Alpha)). Wel betekent het dat er een transparante en geïnformeerde afweging mogelijk wordt tussen geschikte locaties voor nieuwe ontwikkelingen. Met de beperkte gebruiksruimte in Nederland is dat essentieel gereedschap voor goede besluitvorming. Het milieueffectrapport is een informatie-instrument bij een 'moederbesluit' en vooral daarom waardevol.

## Afsluitend: benadruk belang strategisch alternatievenonderzoek

De Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak leidt ertoe dat voor een forse nieuwe ontwikkeling (430 woningen) in uiterwaardengebied alleen ontsluitings- en faseringsalternatieven onderzocht hoefden te worden. Dat werd overigens ook geadviseerd door de Commissie m.e.r. in de fase van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (de onderzoeksopzet van het MER). Na nog twee adviestrajecten gaf de Commissie uiteindelijk een positief toetsingsadvies over het MER. <sup>7</sup> In eerdere Afdelingsuitspraken was een positief advies nog mede een reden om niet een breder alternatievenonderzoek te verlangen (o.a. ABRvS 15 december 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO7312](#), Bestemmingsplan 'Compressorstation Wijngaarden', r.o. 2.8.1.1). De Afdeling weegt de Commissie-adviezen in de Stadsblokken Meinerswijk-uitspraak niet expliciet mee, misschien omdat die adviezen geen inhoudelijke argumenten bevatten voor het al dan niet onderzoeken van locatiealternatieven. Wat hier ook de achtergrond van is: het is zaak dat zowel de Afdeling als de Commissie het belang van (strategisch) alternatievenonderzoek blijven benadrukken en dat zij zelf een navolgbare argumentatie vragen én geven om locatiealternatieven in voorkomende gevallen achterwege te laten.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

## Voetnoten

- 1). Zie de SEA Guidance 'Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's', onder 5.12.
- 2). Zie de internationale serie van *best practices* van milieueffectrapportage via de website van de International Association for Impact Assessment ([Best Practices \(iaia.org\)](#)).
- 3). Davide Geneletti (2014) Integration of impact assessment types improves consideration of alternatives, Impact

Assessment and Project Appraisal, 32:1, p. 17-18.

- 4) . Te raadplegen via [deze link](#).
- 5) . Zie ook M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening* (diss. Utrecht), 2005, paragrafen 4.5 en 4.6.
- 6) . Zie paragraaf 2.5.1 van de Gebiedsvisie Stadsblokken-Meinerswijk. En in paragraaf 5.7: 'op verzoek van de raad zijn de programmagemogelijkheden voor Stadsblokken nader onderzocht. Een van de mogelijkheden is woonprogramma. De gemeente heeft diverse woning-ontwikkellocaties in uitvoering en kampt met een aanzienlijk overschot aan woningbouwplannen. Gezien de omvang van het overschot is er op de midden/lange termijn geen woningbehoefte. Mogelijk is er in de woningbehoefte enige ruimte voor een zeer bescheiden aantal exclusieve woningen.'
- 7) . Zie het NRD-advies van 20 november 2017, het (negatieve) voorlopige toetsingsadvies van 17 april 2019 en het (positieve) toetsingsadvies van 29 mei 2019, via projectnummer 3256 op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl).