

# JM 2025/20 - Een bestemmingsplan (oud recht) voor een stedelijk ontwikkelingsproject dat globale beoordelingsregels voor binnenplanse omgevingsvergunningen bevatte, was niet kaderstellend voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten

## Gegevens

### Publicatie

JM 2025/20

### Instantie

Raad van State

### Datum uitspraak

27 november 2024

### Datum publicatie

30 januari 2025

### Annotator

mr. R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

### ECLI

[ECLI:NL:RVS:2024:4871](#)

### Zaaknummer

202200516/1/R4

### Relevante informatie

[Wm art. 7.2 lid 1 onder b](#), [Wm art. 7.16](#), [Wm art. 7.17](#)

## Inhoudsindicatie

Stedelijk ontwikkelingsproject, Mer-plicht, Mer-beoordeling, Cumulatie, Plan-mer, Plan-mer-plicht

## Samenvatting

Op 25 november 2021 heeft de gemeenteraad van Utrecht het bestemmingsplan 'Beurskwartier 1' vastgesteld. De raad wil de locatie Beurskwartier 1 veranderen in een hoogstedelijk woongebied met maximaal 3.384 woningen in hoge dichtheden, verschillende stedelijke functies en twee parken. Daarnaast heeft de raad op de locatie De Foreest een gebouw met 60 woningen mogelijk gemaakt. Het gaat om een bestemmingsplan met een zogeheten verbrede reikwijdte. Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht heeft op 14 juli 2020 op basis van de aanmeldnotitie van 29 juni 2020 besloten dat voor het project geen milieueffectrapport (MER) nodig is. Appellant (Rabobank) betoogt dat ten onrechte geen plan-MER is opgesteld. Het gaat volgens appellant om een kaderstellend plan voor vergunningen. Verder is volgens Rabobank in de mer-aanmeldnotitie te weinig onderzoek naar cumulatie met andere projecten gedaan.

De Afdeling oordeelt dat het bestemmingsplan weliswaar globale beoordelingsregels voor binnenplanse omgevingsvergunningen bevat, maar niet kaderstellend voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten kan zijn, omdat binnenplanse omgevingsvergunningen niet in kolom 4 van categorie D11.2 van het Besluit milieueffectrapportage genoemd zijn. Er is dan geen sprake van een plan-mer-plicht, maar van een project-mer-beoordelingsplicht. Verder oordeelt de Afdeling dat bestaande en/of goedgekeurde projecten in het kader van cumulatie moeten worden meegenomen bij de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieugevolgen van een project. Buiten de cumulatietoets vallen ontwikkelingen die onvoldoende concreet zijn, bijvoorbeeld als onzeker is wanneer bestemmingsplannen voor die ontwikkelingen worden opgesteld en in welke mogelijkheden zal worden voorzien.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Beurskwartier 1" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere, [appellant sub 3], [appellant sub 4], SRLEV en GVR500 Building en Klimaat 030 beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 4], SRLEV en GVR500 Building, Jaarbeurs Holding en andere en de raad hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

Jaarbeurs Holding en andere, Rabobank, SRLEV en GVR500 Building, [appellant sub 4], Klimaat 030 en de raad hebben nadere stukken ingediend.

[...; red.]

## Overwegingen

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Stichting Klimaat 030 ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Utrecht op om:

a. binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak de onder 15.3, 16.1, 17.1, 18.1, 18.3, 20.3, 21.6, 21.7.1 en 22.1 omschreven gebreken in het besluit van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Beurskwartier 1” te herstellen, en zo nodig het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen, en;

b. de Afdeling en de andere partijen voor wie deze uitspraak geen einduitspraak is, de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

## Noot

Voor bestemmingsplannen (oud recht) en omgevingsplannen speelt regelmatig de vraag of een plan- of project-milieueffectrapportage(mer)-plicht geldt, bijvoorbeeld als dat plan binnenplanse vergunningplichten instelt. <sup>1</sup> De hier opgenomen uitspraak gaat deels over die vraag, onder oud recht. Na een korte algemene introductie over de plan-mer-plicht, die nodig is om de uitspraak goed te beoordelen, kom ik in deze bijdrage op bespreking van de relevante rechtsoverwegingen en de jurisprudentielijn onder oud recht. Ik bespreek daarna de wijze waarop de vaststelling van de mer-plicht voor omgevingsplannen onder de Omgevingswet wijzigt en sluit af met bespreking van het leerstuk ‘cumulatieve effecten’.

## Vaststelling ‘plan of programma’ essentiële stap

Voor een plan-mer-plicht moet, kort gezegd, voldaan worden aan twee voorwaarden: het moet gaan om een (1) plan of programma dat (2) kaderstellend is voor een mer-(beoordelings)plichtige vergunning waarvoor een plicht bestaat tot het opstellen van een passende beoordeling binnen de Natura 2000-wetgeving.

Om een ‘plan of programma’ te zijn (voorwaarde 1), moet een document voldoen aan twee criteria (art. 2 onder a Richtlijn 2001/42/EG (SMB-richtlijn)):

1. het is door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau opgesteld en/of vastgesteld of door een instantie opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld; en
2. het is door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen voorgeschreven. Vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is dat hieraan wordt voldaan als de procedure van vaststelling en het bevoegd gezag voor een plan of programma in een specifieke rechtsgrondslag (juridische bepaling) zijn vastgelegd, ook als die vaststelling niet verplicht is (zie HvJ EU 22 februari 2022, [ECLI:EU:C:2022:102](#), «JM» 2022/60, punt 37 (*Bund Naturschutz in Bayern*)).

Het Hof van Justitie paste deze criteria recent toe in een arrest over een nationaal plan van de regering van Ierland (HvJ EU 4 oktober 2024, [ECLI:EU:C:2024:825](#), *M en R 2024/126 (Friends of the Irish Environment CLG vs. Government of Ireland)*). Het arrest benadrukt dat vaststelling van het feit dat een document een ‘plan of programma’ is, essentieel is (punt 23 van het arrest). Het Hof oordeelde dat de rechtsgrondslag voor dat document onvoldoende specifiek was omdat het plan, kort gezegd, door de regering uitsluitend was vastgesteld op basis van de bevoegdheid in de Grondwet om de uitvoerende macht uit te oefenen (punt 26-34). Daardoor was géén sprake van een plan of programma en gold ook geen plan-mer-plicht, hoewel de verwijzende Ierse rechter had vastgesteld dat het wél een kaderstellend document was (voorwaarde 2).

## Mer-plicht afhankelijk van inhoud plan

Het is niet zo dat het type milieueffectrapport (MER) voor een bestemmingsplan onder oud recht altijd een plan-MER was. Ondanks de term ‘plan’ kon een plicht gelden om een *project*-MER op te stellen of een *project*-mer-beoordeling uit te voeren. In veel categorieën in de bijlage bij het Besluit mer was het bestemmingsplan als project-mer- (beoordelings)plichtig besluit aangewezen (kolom 4). Het idee hierachter was dat een project-mer(-beoordeling) passend was als een plan ‘bij recht’ de toestemming omvat voor een mer-plichtige activiteit (en dus het ‘schop-in-de-grond-besluit’ is [2](#)) en er daarna niet nog een vergunning volgt waarin het MER volwaardig kan doorwerken. Voor stedelijke ontwikkelingsprojecten was in ieder geval onder oud recht vaak sprake van directe bouwtitels: de meeste bestemmingsplannen bevatten zelf de planologische toestemming om een gebiedsontwikkeling te realiseren. Voor omgevingsplannen onder de Omgevingswet is er waarschijnlijk minder vaak sprake van directe bouwtitels, waarover later in deze bijdrage meer.

Als een bestemmingsplan een vergunningplicht introduceerde voor een ‘bestemmingsplanactiviteit’, dan zou de redenering kunnen zijn dat dat plan toch kaderstellend was voor een vergunning. Zo’n plan leek immers niet zelf de planologische toestemming voor de activiteit, maar leek kaderstellend voor een vergunning voor het stedelijke ontwikkelingsproject en dus plan-mer-plichtig. Dat dit juridisch *onder oud recht* een onjuiste redenering was, bleek al uit de uitspraak over het bestemmingsplan ‘Chw Hembrug e.o.’ (ABRvS 30 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1398](#), «JM» 2019/77). In de hier opgenomen uitspraak over het bestemmingsplan ‘Beurskwartier 1’ van de gemeente Utrecht wordt dat herhaald (r.o. 11.2). De wetgever en Afdeling hanteren een strikte lijn wat betreft het type besluiten waarvoor een project-mer(-beoordeling) aan de orde kan zijn, namelijk alleen de besluiten die daartoe expliciet zijn aangewezen. Een plan, zoals een bestemmingsplan, kan alleen plan-mer-plichtig zijn als het kaders stelt voor expliciet aangewezen, mer-(beoordelings)plichtige besluiten (in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (oud recht)). Was er geen sprake van kaderstelling voor een aangewezen besluit, dan was het bestemmingsplan voor een stedelijk ontwikkelingsproject zelf de ‘vergunning’ in de zin van art. 1 Mer-richtlijn en dus project-mer-(beoordelings)plichtig.

## SMB-richtlijn op dit punt niet onjuist geïmplementeerd

De Rabobank, appellant in deze zaak, betoogde nog dat de aanwijzing van het bestemmingsplan als het project-mer-(beoordelings)plichtige besluit in strijd was met de SMB-richtlijn. Volgens Rabobank was voor het bestemmingsplan een plan-MER vereist omdat het plan voldeed aan de criteria daarvoor uit de SMB-richtlijn (art. 3 lid 2 onder a SMB-richtlijn). De richtlijn zou volgens Rabobank op dit punt onjuist in het Besluit mer geïmplementeerd zijn. Daarbij verwees Rabobank naar de Delfzijluitspraak (ABRvS 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1395](#), «JM» 2021/103 en «JM» 2021/112). Een creatief betoog, maar de verwijzing naar deze uitspraak gaat volgens de Afdeling terecht niet op. Daarover overweegt de Afdeling dat die uitspraak over plannen en programma’s ging die niet in kolom 3 van de bijlage bij het Besluit mer waren opgenomen. Dat was in de Beurskwartier-zaak niet aan de orde, omdat het bestemmingsplan voor stedelijke ontwikkelingsprojecten wél in kolom 3 van categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit mer stond, en de kwestie dus ging over de vervolgvraag: of het bestemmingsplan in dit geval als een kaderstellend plan (kolom 3) of project-mer-beoordelingsplichtige vergunning (kolom 4) gezien moest worden.

## Dit bestemmingsplan zou onder de Omgevingswet wél plan-mer-plichtig zijn

Zoals aangegeven is een essentiële eerste vraag of sprake is van een ‘plan of programma’. Als dan aan de hierboven genoemde tweede voorwaarde is voldaan, geldt daarvoor in principe een plan-mer-plicht. Onder de Omgevingswet is een omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan, expliciet en in algemene zin aangewezen als een ‘plan of programma’. Ook voor een omgevingsvisie, een programma en een voorkeursbeslissing volgt uit de wet zelf dat sprake is van een ‘plan of programma’ ([art. 16.34 lid 2 Ow](#)). Voor andere instrumenten volgt dat uit toepassing van de voorwaarden

uit art. 16.34 lid 1 Ow, waarbij de rechtspraak bijvoorbeeld voor algemene milieuregels (ABRVs 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1395](#), «JM» 2021/112) en wetgeving (Rb. Oost-Brabant 16 juni 2023, [ECLI:NL:RBOBR:2023:2931](#), «JM» 2023/107), de Afdeling heeft vastgesteld dat sprake is van plannen en programma's.

De tweede hiervoor genoemde voorwaarde voor een plan-mer-plicht (kaderstelling) wordt bij omgevingsplannen met vergunningplichten onder de Omgevingswet anders ingevuld dan bij bestemmingsplannen onder oud recht.

De basis is ongewijzigd. Die blijft dat alleen plannen die kaderstellend zijn voor expliciet aangewezen mer-(beoordelings)plichtige besluiten, plan-mer-plichtig zijn ([art. 16.36 lid 1 Ow](#)). Een omgevingsplan kan echter ook, net als onder oud recht gold voor bestemmingsplannen, project-mer-(beoordelings)plichtig zijn, als het in bijlage V Omgevingsbesluit is genoemd als het 'kolom 4'-besluit. Dat is bijvoorbeeld nog steeds aan de orde bij stedelijke ontwikkelingsprojecten, zoals in onderhavige zaak aan de orde (categorie J11).

De mer-plicht wijzigt onder de Omgevingswet wél als vergunningplichten in omgevingsplannen zijn opgenomen ([art. 5.1 lid 1 onder a Ow](#)) in combinatie met de definitie van 'omgevingsplanactiviteit' in onderdeel A van de bijlage bij [art. 1.1 Ow](#)). Om duidelijkheid te geven over de toepasselijke mer-plicht heeft de regering in [art. 11.8 lid 3 Omgevingsbesluit](#) bepaald dat de project-mer-(beoordelings)plicht doorschuift van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als laatstgenoemd besluit aan de orde is. Tot de mogelijk mer-(beoordelings)plichtige besluiten behoort ook de *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit (de opvolger van de bestemmingsplanactiviteit die in het plan voor Beurskwartier 1 staat). Als een omgevingsplan een binnenplanse vergunningplicht instelt voor een project waarvoor het plan óók in kolom 4 van bijlage V Omgevingsbesluit staat, is dat plan kaderstellend voor die vergunning, en dus – in beginsel – plan-mer-plichtig (zie ook de artikelsgewijze nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit ([Stb. 2018, 290](#), p. 362)). De project-mer-(beoordelings)plicht volgt bij de omgevingsvergunningen voor binnenplanse (of buitenplanse) omgevingsplanactiviteiten.

De Omgevingswet houdt op dit punt daarom een koerswijziging in ten opzichte van de hiervoor besproken jurisprudentielijn dat een bestemmingsplan zelf project-mer-(beoordelings)plichtig was, ook als dat plan vergunningplichten introduceerde. Een omgevingsplan dat een vergunningplicht instelt, is onder de Omgevingswet niet meer de 'vergunning' in de zin van art. 1 Mer-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU), maar een kaderstellend plan.

## Cumulatieve ontwikkelingen in een mer-beoordeling

Naast de verhandelingen over de mer-beoordelingsplicht gaat de Afdeling in deze uitspraak inhoudelijk in op de wijze waarop cumulatieve ontwikkelingen in de mer-beoordeling zijn meegenomen. De Afdeling stelt in r.o. 12.2 dat vanuit vaste jurisprudentie cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten meegenomen moet worden in de beschrijving van de milieugevolgen in een aanmeldnotitie en in de mer-beoordelingsbeslissing zelf. Het klopt dat dit vaste jurisprudentie is, maar dat volgt ook letterlijk uit de Mer-richtlijn (zie bijlage III, onderdelen 1 onder b, 2 onder a en 3 onder g voor de mer-beoordeling, en bijlage IV, onderdeel 5 onder e voor het milieueffectrapport).

Voor een drietal ontwikkelingen is vervolgens, mede op basis van het deskundigenbericht van de STAB, vastgesteld dat deze onvoldoende concreet waren om als cumulatieve ontwikkeling mee te nemen. Voor een andere ontwikkeling, woningbouw aan de Heycopstraat, is het oordeel dat deze wel voldoende concreet was ten tijde van het afronden van de aanmeldnotitie. Ik zeg hier expliciet 'afronden', omdat de Afdeling ook terecht aangeeft: 'dat dit ten tijde van het voorbereiden en opstellen van de aanmeldnotitie nog niet het geval was, zoals de raad in verweer betoogt, maakt dat niet anders.'

De vaststelling dat de ontwikkeling aan de Heycopstraat onterecht niet als cumulatieve ontwikkeling is meegenomen, leidt vervolgens niet tot een geslaagde beroepsgrond. Op de zitting heeft de raad blijkbaar, althans zo lees ik het, gemotiveerd dat die ontwikkeling weliswaar niet *expliciet* is meegenomen in de aanmeldnotitie en het mer-beoordelingsbesluit, maar wel impliciet. In het gebruikte verkeersmodel van Utrecht zou immers al rekening gehouden zijn met een autonome toename van verkeer. Dat het verkeersmodel lastig verifieerbaar is, mag volgens de Afdeling zo zijn, maar betekent niet dat daar niet van uitgegaan zou kunnen worden bij het bepalen van de toekomstige verkeerssituatie.

Het is niet zo dat verkeersmodellen in het geheel niet verifieerbaar zijn. Hoewel de precieze opbouw en berekeningen in een verkeersmodel in de praktijk lastig uit te schrijven zijn en zeer technisch van aard, mag wel verwacht worden dat er enige uitleg en onderbouwing wordt gegeven van de ontwikkelingen die wel en niet zijn meegenomen in het model. Aan de hand daarvan kan goed aannemelijk gemaakt worden dat de uitkomsten reëel zijn. De Commissie mer vraagt hier ook regelmatig aandacht voor in haar adviezen. Uit r.o. 12.3.1 van deze uitspraak lijkt te volgen dat deze uitleg ter zitting gegeven is. Blijkbaar had de Rabobank meer inhoudelijk moeten aangeven op welke punten het verkeersmodel desondanks niet goed ingevuld zou zijn.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

## Voetnoten

- 1) . In deze annotatie wordt milieueffectrapportage als 'mer' (en niet als m.e.r.) afgekort omdat 'mer' onder de Omgevingswet de gebruikelijke schrijfwijze is.
- 2) . Deze term is gemeengoed geworden in de mer-praktijk, maar is ook niet de meest gelukkige term omdat velen hier de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit mee associëren. Gedoeld wordt echter op de 'laatste' vergunning waarin de mer nog inhoudelijk kan doorwerken. Vanwege het limitatief-imperatieve stelsel van de vergunning voor de bouwactiviteit is dat juist niet het aangewezen besluit om de mer aan te koppelen. Zie ook Hoevenaars in [«JM» 2021/52](#).