

109

Bestemmingsplan
Binckhorst – Den
Haag

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
17 augustus 2011, nr. 200909832/1/T1/R1, LJN BR5173
(mr. Van Buuren, mr. Simons-Vinckx, mr. Hagen)
Noot Hoevenaars

Milieueffectrapportage. Bestemmingsplan. Autonome ontwikkeling. Referentiealternatief. Voorkeursalternatief.

[Wm art. 7.2 lid 2, 7.26a lid 2 (oud), 7.30 lid 1; Besluit m.e.r. art. 2 lid 3; Awb art. 3:11, 3:12, 3:15]

De gemeenteraad van Den Haag heeft het bestemmingsplan "Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid)" vastgesteld. Het bestemmingsplan is voor een klein deel (de bestaande begraafplaats en een aantal kantorencomplexen) conserverend van aard en voorziet daarnaast in een transformatie van het bedrijventerrein Binckhorst naar een gemengd

woon- en werkgebied. Ook voorziet het bestemmingsplan in de mogelijkheid om de bestaande Binckhorstlaan te ontwikkelen tot een deel van de Rotterdamse baan (voorheen Trekvlittracé genoemd), een verbinding vanuit Rotterdam (A13) naar het centrum van Den Haag. Voor de ontwikkeling tot Rotterdamse baan is het noodzakelijk dat de bestaande infrastructuur op de Binckhorst wordt gewijzigd. Daarom voorziet het bestemmingsplan eveneens in de mogelijkheid om ter plaatse van de bestaande Regulusweg en Wegastraat de Verlengde Regulusweg aan te leggen. Voor de transformatie van de Binckhorst is een plan-m.e.r.-procedure doorlopen die heeft geresulteerd in het 'MER Binckhorst'. Daarin staat dat het Trekvlittracé (Rotterdamse baan) is meegenomen in het referentiealternatief. De gemeenteraden van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk hebben het tracé van de boortunnel voor de Rotterdamse baan vastgesteld als voorkeursalternatief. Dit is gebaseerd op het eerder vastgestelde 'besluit-MER bereikbaarheid'.

Volgens appellanten is de Rotterdamse baan ten onrechte als een autonome ontwikkeling aangemerkt in het 'MER Binckhorst'.

Volgens de Afdeling mogen twee afzonderlijke projecten die in één bestemmingsplan zijn voorzien, in twee MER-ren worden onderzocht. Wel moet dan inzichtelijk zijn gemaakt wat de gevolgen zijn als beide projecten worden uitgevoerd. Als één van deze MER-ren ten onrechte niet tegelijk met het ontwerp-besluit kenbaar is gemaakt, moet dit alsnog gebeuren. De Afdeling draagt het bevoegd gezag op dit gebrek binnen 14 weken te repareren.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Autoschadeservice Van Vreden-Binckhorst B.V., gevestigd te Den Haag,
3. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Dyckerhoff Basal Nederland B.V. en Betoncentrale Fabriton B.V., gevestigd te Nieuwegein onderscheidenlijk Den Haag,
4. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Immorand B.V. en Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij B.V., gevestigd te Den Haag onderscheidenlijk Amsterdam,
5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Exploitatiemaatschappij Hoeksche Waard B.V., gevestigd te Strijen,
6. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Transportbedrijf van Vliet B.V., gevestigd te Honselersdijk, gemeente Westland,

7. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *BAM Wegen B.V.*, gevestigd te Utrecht,
8. de vennootschap onder firma *Jero Papierwarenfabriek*, gevestigd te Den Haag, waarvan de vennoten zijn [vennoot sub 1] en [vennoot sub 2],
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
10. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Ranko B.V.*, gevestigd te Den Haag,
11. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Metterwoon Vastgoed B.V.*, gevestigd te Den Haag,
12. [appellant sub 12a] en *De Raad Bouwontwikkeling B.V.*, gevestigd te Den Haag onderscheidenlijk Noordwijk,
13. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Betonmortelbedrijven Cementbouw B.V.*, gevestigd te Cruquius, gemeente Haarlemmermeer,
14. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Maison Kelder B.V.* en [appellant sub 14b], gevestigd onderscheidenlijk wonend te Den Haag,
15. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *MultiRent B.V.*, gevestigd te Alphen aan den Rijn, en andere,
16. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Het Koene Huis B.V.*, gevestigd te Den Haag, en andere,
17. [appellant sub 17], gevestigd te Den Haag,
18. [appellant sub 18], gevestigd te Waddinxveen, en andere,
19. de vereniging *Vereniging van Autobedrijven Binckhorst*, gevestigd te Den Haag,
20. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid *Albema B.V.* en [appellant sub 20b], beide gevestigd te Den Haag,
21. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid *Bricorama B.V.* en *Immo Vastgoed Holland B.V.*, beide gevestigd te Breda,
22. de vennootschap onder firma *Van Neerboster Steege Bouwmaterialen v.o.f.*, gevestigd te Breukelen, waarvan de vennoten zijn de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid *Luijten B.V.* en *Ter Steege Bouwmaterialen B.V.*,
23. de vereniging *Bedrijvenvereniging Binckhorst, Laakhaven en Fruitweg*, gevestigd te Den Haag,
24. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *McDonalds Nederland B.V.*, gevestigd te Amsterdam,
25. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Mastermate VBT Groep B.V.*, gevestigd te Den Haag,
26. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Autodemontagebedrijf Binckhorst B.V.*, gevestigd te Den Haag,
27. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid *Verffabriek H. de Vos & Zn. B.V.* en *Devos Beheer B.V.*, gevestigd te Den Haag onderscheidenlijk Voorburg, gemeente Leidschendam-Voorburg,
28. de commanditaire vennootschap *Maanweg C.V.*, gevestigd te Gouda,
29. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Uni-Invest B.V.*, gevestigd te Amsterdam,
30. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Autoschadebedrijf Spoelstra B.V.*, gevestigd te Den Haag, en anderen,
31. de maatschap *Maatschap Breumelhof Vastgoed* en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *B.V. Bouwbedrijf Beumelhof*, gevestigd te Den Haag,
32. de vereniging *Roeivereniging De Laak*, gevestigd te Den Haag,
33. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *PGK Vastgoed B.V.*, gevestigd te Den Haag, en anderen,
34. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Ando Beheer B.V.*, gevestigd te Den Haag,
35. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Autobedrijf de Residentie B.V.*, gevestigd te Den Haag,
36. [appellanten sub 36], beiden wonend te Den Haag,
37. [appellant sub 37a] en [appellant sub 37b] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 37]),
38. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *NS Reizigers B.V.*, gevestigd te Utrecht, en andere,
39. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Van Gils Autodemontage B.V.*, gevestigd te Den Haag,
40. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Zonweg Onroerende Zaken Exploitatiemaatschappij B.V.*, gevestigd te Den Haag,
41. [appellant sub 41] en anderen, allen wonend te Den Haag, appellanten, en de raad van de gemeente Den Haag, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 2009, nummer 114, heeft de raad het bestemmingsplan "Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid)" en het exploitatieplan "Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten onder 1 tot en met 41 beroep ingesteld.

De raad heeft een brief van 28 april 2010 met drie bijlagen omtrent de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft de raad medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling kennis zal mogen nemen van deze stukken. De Afdeling heeft op 8 september 2010 in een andere samenstelling beslist dat de verzochte beperking van de kennisneming deels gerechtvaardigd is en de andere partijen gevraagd om toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze toestemming is niet door alle partijen verleend waardoor de Afdeling geen kennis heeft genomen van de vertrouwelijk overgelegde passages.

De raad heeft voorts een brief van 30 september 2010 met drie bijlagen omtrent het exploitatieplan aan de Afdeling toegezonden. Daarbij heeft de raad medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling kennis zal mogen nemen van deze stukken. De Afdeling heeft in een andere samenstelling beslist dat de verzochte beperking van de kennisneming deels gerechtvaardigd is en dit bij brief van 1 december 2010 aan de raad medegedeeld. De raad heeft vervolgens aan de Afdeling verzocht deze stukken in het geheel niet aan het dossier toe te voegen en aan hem terug te sturen.

De raad heeft bij brieven van 28 april 2010, 12 mei 2010, 2 juni 2010, 3 december 2010 en 17 december 2010 verweerschriften ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

De raad, Van Neerbos-ter Steege, [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko en [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

De raad, Dyckerhoff Basal, [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling, Ballast Nedam, Exploitiemaatschappij Hoeksche Waard, Transportbedrijf van Vliet en Uni-Invest hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2011, waar (...; red.).

De Afdeling heeft ter zitting het onderzoek niet gesloten, maar appellanten in de gelegenheid gesteld om te reageren op het door de raad tijdig ingebrachte akoestisch onderzoek, genaamd 'Reconstructie Binckhorstlaan (Rotterdamse baan) en Verlengde Regulusweg' van mei 2011, opgesteld door DHV B.V. [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko en [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling hebben hierop bij brief van 10 juni 2011 gereageerd. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de raad bij brief van 30 juni 2011 gereageerd op deze brief. De Afdeling heeft bepaald dat voorshands een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep van [partij] afgesplitst en voortgezet onder zaak nr. 200909832/12/R1.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2.2. De Binckhorst is een bedrijventerrein gelegen in de nabijheid van de rijkswegen A4, A12 en A13 en van de binnenstad van Den Haag. Het bestemmingsplan is voor een klein deel conserverend van aard wat betreft de bestaande begraafplaats en een aantal kantorencomplexen en voorziet daarnaast in een transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied. Voorts voorziet het bestemmingsplan in de mogelijkheid om de bestaande Binckhorstlaan, gelegen parallel aan de A12, te ontwikkelen tot een deel van de Rotterdamse baan (voorheen Trekvlittracé genoemd), een verbinding vanuit Rotterdam (A13) naar het centrum van Den Haag. Voor de aanleg van de Rotterdamse baan is het noodzakelijk dat de bestaande infrastructuur op de Binckhorst wordt gewijzigd. Derhalve voorziet het bestemmingsplan eveneens in de mogelijkheid om ter plaatse van de bestaande Regulusweg en Wegastraat de Verlengde Regulusweg aan te leggen.

Appellanten richten zich in beroep alle tegen de voorziene transformatie dan wel de aanleg van de Rotterdamse baan en Verlengde Regulusweg dan

wel tegen beide ontwikkelingen. Het bestemmingsplan voorziet wat betreft deze ontwikkelingen in verschillende uit te werken bestemmingen.

2.2.1. Een groot aantal appellanten heeft aangevoerd dat het bestemmingsplan financieel niet uitvoerbaar is omdat uit het exploitatieplan een tekort van minimaal ongeveer 200 miljoen euro volgt.

2.2.2. Naar aanleiding van deze beroepsgrond heeft de raad in zijn verweerschriften van 3 en 17 december 2010 aangegeven dat gelet op de financieel-economische crisis de transformatie van de Binckhorst van bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied geen prioriteit meer heeft en niet binnen de planperiode zal worden uitgevoerd. De andere ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet, de aanleg van een deel van de Rotterdamse baan en de daarmee gepaard gaande veranderingen aan de bestaande infrastructuur op de Binckhorst, zal volgens de raad wel binnen de planperiode worden gerealiseerd.

2.2.3. Gelet op dit verweer van de raad ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan, voor zover dat voorziet in de transformatie van de Binckhorst van bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied, niet binnen de planperiode zal worden uitgevoerd en derhalve niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling zal deze plandelen in de einduitspraak dan ook vernietigen.

2.2.4. Tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Gelet op deze samenhang tussen beide plannen zal in dit geval in de einduitspraak ook het bestreden besluit, wat betreft de vaststelling van het exploitatieplan, worden vernietigd.

2.2.5. Thans ligt nog ter beoordeling voor het bestemmingsplan voor zover dat voorziet in de aanleg van een deel van de Rotterdamse baan en de daarvoor benodigde wijzigingen van de bestaande infrastructuur op de Binckhorst. Anders dan [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko en [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling betogen is de handelwijze dat de raad verzoekt om vernietiging van een deel van het bestemmingsplan en het gehele exploitatieplan niet in strijd met enige rechtsregel. Evenmin schrijft enige rechtsregel voor dat de raad om een dergelijke

verweer te voeren eerst uitdrukkelijk een besluit dient te nemen waarin wordt vastgelegd dat de transformatie van de Binckhorst binnen tien jaar geen doorgang zal vinden. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling van de aanleg van de Rotterdamse baan en de daarbij benodigde wijzigingen van de bestaande infrastructuur op de Binckhorst los kan worden gezien van de ontwikkeling van de transformatie van de Binckhorst en zelfstandig doorgang kan vinden. In dit verband is van belang dat de Rotterdamse baan zal voorzien in een gewijzigde verkeersafwikkeling van de snelwegen van en naar Den Haag, waardoor de Rotterdamse baan onder meer zal bijdragen aan het verminderen van de bestaande congestie op de zogenoemde Utrechtse baan. Voor zover [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko en [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling in het algemeen betogen dat de in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan uitgevoerde onderzoeken geen inzicht verschaffen in de zelfstandige ontwikkeling van de Rotterdamse baan, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgrond aan de hand van de overige beroepsgronden zal worden behandeld. Voorts kan de beroepsgrond van [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko en [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling omtrent het ten onrechte ontbreken van een exploitatieplan voor de aanleg van de Rotterdamse baan en de daarvoor benodigde wijzigingen van de bestaande infrastructuur, niet slagen omdat het thans nog voorliggende bestemmingsplan niet voorziet in het realiseren van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Milieueffectrapport (hierna: MER)

2.3. In het kader van de transformatie van de Binckhorst is een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) doorlopen die heeft geresulteerd in het MER "Plan-MER Nieuw Binckhorst" van mei 2009 (hierna: het MER Binckhorst). In het MER Binckhorst staat dat het een plan-MER is dat hoort bij het globale bestemmingsplan met uitwerkplichten en dat bij de uitwerking een besluit-m.e.r. zal worden doorlopen. Voorts staat in het MER Binckhorst dat het Trekvlittracé (Rotterdamse baan) is meegenomen in het referentiealternatief. De gemeenteraden van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk hebben het tracé van de boortunnel voor de Rotterdamse baan vastgesteld als voorkeursalternatief. Dit is gebaseerd op het

MER "MER Verbetering bereikbaarheid Den Haag, Extra verbinding centrale zone - rijkswegenet" van mei 2007, vastgesteld door de raad bij besluit van 6 maart 2008 (hierna: het MER Bereikbaarheid).

2.3.1. [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling en [appellant sub 37] hebben met betrekking tot het MER Binckhorst onder meer aangevoerd dat de Rotterdamse baan ten onrechte als een autonome ontwikkeling is aangemerkt in dit MER.

2.3.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in het MER Binckhorst onder de autonome situatie dient te worden verstaan de autonome situatie inclusief de Rotterdamse baan en de Verlengde Regulusweg. De Rotterdamse baan en de Verlengde Regulusweg zijn gebaseerd op het MER Bereikbaarheid dat, zoals de raad ter zitting heeft betoogd, volgens hem in deze procedure niet ter beoordeling staat.

2.3.3. Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet een m.e.r. voor plannen worden uitgevoerd voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. en voor zover die plannen zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Voor de transformatie van de Binckhorst zijn in het bestemmingsplan via een uit te werken bestemming meer dan 4000 woningen binnen de bebouwde kom voorzien. Ingevolge bijlage-onderdeel C, onder 11.1, is het maken van een MER voor een dergelijke plan verplicht.

Voorts is voor de aanleg van de Rotterdamse baan, waarvoor in het bestemmingsplan eveneens uit te werken bestemmingen zijn toegekend, het maken van een MER verplicht op grond van vernoemde artikelen gelezen in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 1.2.

Noch uit de Wet milieubeheer noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt dat twee afzonderlijke projecten die in één bestemmingsplan zijn voorzien, niet in twee MER-ren mogen worden onderzocht mits wel inzichtelijk wordt gemaakt wat de gevolgen zijn indien beide projecten wor-

den uitgevoerd. In dit verband wijst de Afdeling erop dat in het MER Binckhorst, dat van latere datum is dan het MER Bereikbaarheid, de gevolgen van de aanleg van de Rotterdamse baan en de daarvoor benodigde wijzigingen van de infrastructuur op de Binckhorst zijn betrokken.

2.3.4. Met betrekking tot het standpunt van de raad dat de aanleg van dit deel van de Rotterdamse baan en de daarbij benodigde infrastructuur in het bestemmingsplan aangemerkt dient te worden als een autonome ontwikkeling, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals ook in het MER Binckhorst staat, wordt onder de autonome ontwikkeling verstaan de verwachte toekomstige situatie, met uitzondering van het planvoornemen. Nu het bestemmingsplan kaderstellend is voor uitwerkplannen voor zowel de transformatie van de Binckhorst als de aanleg van een deel van de Rotterdamse baan en de daarbij benodigde infrastructuur, heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de aanleg van de Rotterdamse baan en de Verlengde Regulusweg in dit bestemmingsplan als een autonome ontwikkeling kunnen worden aangemerkt. Zonder het bestemmingsplan kan dit deel van de Rotterdamse baan en de andere benodigde infrastructuur immers niet worden aangelegd.

Nu het bestemmingsplan kaderstellend is voor deze ontwikkelingen en de raad, voor zover het de infrastructurele ontwikkelingen betreft, verwijst naar het MER Bereikbaarheid en daarmee de facto dit MER mede ten grondslag heeft gelegd aan het bestemmingsplan, zijn de bepalingen van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer in zoverre van toepassing.

2.3.5. Ingevolge artikel 7.26a, tweede lid, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (thans artikel 7.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer), wordt, indien het MER niet is opgenomen in het ontwerp van het bestemmingsplan, bij de terinzagelegging bedoeld in artikel 3:11 van de Awb, tevens het MER ter inzage gelegd. Voorts wordt ingevolge artikel 7.26a, tweede lid, bij de kennisgeving, bedoeld in 3:12 van de Awb, tevens kennis gegeven van het MER en kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van die wet tevens betrekking hebben op het MER.

Ingevolge artikel 7.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit en voor zover thans van belang, wordt, indien krachtens wettelijk voor-

schrift openbaar kennis wordt gegeven van het ontwerp van een besluit, van het MER gelijktijdig openbaar kennis gegeven.

De Afdeling overweegt dat in onderhavig geval wat betreft het MER Binckhorst wel is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 7.26a, tweede lid, en 7.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer, maar dat dit niet het geval is wat betreft het MER Bereikbaarheid. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met deze artikelen vastgesteld.

2.3.6. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen het gebrek zoals weergegeven in overweging 2.3.5. in het bestreden besluit te herstellen. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen.

De raad dient het bestemmingsplan met het MER Bereikbaarheid aan [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling en [appellant sub 37] ter beschikking te stellen. Binnen een termijn van zes weken kunnen [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling en [appellant sub 37] bij de raad een zienswijze indienen tegen het MER Bereikbaarheid. Terbeschikkingstelling aan andere belanghebbenden dan [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling en [appellant sub 37] is niet nodig, aangezien niet aannemelijk is dat die anderen in hun belangen zijn geschaad door het niet ter inzage hebben gelegen van het MER Bereikbaarheid, omdat uit de stukken kenbaar was dat het MER Bereikbaarheid ten grondslag was gelegd aan het bestemmingsplan. Derhalve konden alle belanghebbenden in hun zienswijzen en in beroep aanvoeren dat het MER Bereikbaarheid ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen.

De raad dient op de tegen het MER Bereikbaarheid naar voren gebrachte zienswijzen alsnog gemotiveerd te reageren en de zienswijzen met het antwoord van de raad aan de Afdeling toe te sturen. De Afdeling zal [appellant sub 9], Metterwoon Vastgoed, Ranko, [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling en [appellant sub 37] vervolgens in de gelegenheid stellen hierop te reageren.

Indien de raad naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen tegen het MER Bereikbaarheid redenen ziet op het bestemmingsplan gewijzigd

vast te stellen, dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt te worden.

2.4. In de einduitspraak zullen, gelet op de aard en de samenhang met het geconstateerde gebrek, de overige beroepsgronden van appellanten beoordeeld worden. In de einduitspraak zal tevens worden beslist over de proceskosten, vergoeding van de betaalde griffierechten en het verzoek tot toekennen van schadevergoeding op grond van artikel 8:73 van de Awb.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen 14 weken na de verzending van de tussenuitspraak met inachtneming van de overwegingen 2.3.5. en 2.3.6.:

A. het milieueffectrapport "MER Verbetering bereikbaarheid Den Haag, Extra verbinding centrale zone - rijkswegennet" van mei 2007 ter beschikking te stellen voor de volgende appellanten die daarop binnen een termijn van zes weken een zienswijze kunnen indienen:

- [appellant sub 9];
- de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ranko B.V.;
- de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Metterwoon Vastgoed B.V.;
- de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid [appellant sub 12a] en De Raad Bouwontwikkeling B.V.;
- [appellant sub 37] ;

B. op de door voornoemde appellanten tegen het onder A. genoemde milieueffectrapport naar voren gebrachte zienswijzen gemotiveerd te beantwoorden;

C. indien de tegen het onder A. genoemde milieueffectrapport ingediende zienswijzen daartoe aanleiding geven, het bestreden besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling. In dit geval dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt te worden;

D. de zienswijzen, het antwoord van de raad daarop en, indien toepassing wordt gegeven aan het gestelde onder C., het nadere besluit aan de Afdeling mede te delen.

NOOT

Het is niet ongebruikelijk dat één plan (meestal een bestemmingsplan) een kader vormt voor meerdere m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Het ligt in een dergelijk geval voor de hand om de effecten van deze activiteiten in één en hetzelfde MER te onderzoeken. Daarmee wordt geborgd dat de effecten van het plan in zijn totaliteit en integraal worden bekeken. In de onderhavige zaak maakt het bestemmingsplan twee m.e.r.-plichtige activiteiten mogelijk: zowel de transformatie van het bedrijventerrein tot woongebied als de ontwikkeling van de Binckhorstlaan tot deel van de Rotterdamse baan. Aan het bestemmingsplan werd één plan-MER ten grondslag gelegd. Daarin werd de ontwikkeling van de Binckhorstlaan gezien als autonome ontwikkeling. Volgens appellanten is dat onrecht. De Afdeling is het daarmee eens: zonder het bestemmingsplan kon de ontwikkeling van de Binckhorstlaan niet plaatsvinden. Onder autonome ontwikkeling wordt verstaan de te verwachten ontwikkeling van het milieu, 'indien de activiteit noch de alternatieven worden ondernomen' (artikel 7.10, eerste lid, onderdeel d, dat sinds 1 juli 2010 is terechtgekomen in artikel 7.7, eerste lid, onderdeel d).

Het interessante aan de uitspraak is dat de Afdeling deze constatering vervolgens volledig procedureel afdoet. De Afdeling constateert dat de effecten van de ontwikkeling van de Binckhorstlaan wel zijn bekeken in het 'besluit-MER Bereikbaarheid'. Volgens de Afdeling is dit MER daarom ten onrechte niet aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegd. Dit betekent dat niet is voldaan aan de eisen aan terinzagelegging en bekendmaking van de artikelen 7.26a, tweede lid(oud) en 7.30, eerste lid, van de Wm. Om het geschil spoedig te beëindigen, draagt de Afdeling de gemeenteraad op grond van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, op dit gebrek te herstellen. Alleen de appellanten krijgen de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Volgens de Afdeling zijn anderen niet in hun belangen geschaad, omdat zij hadden kunnen inzien dat het 'MER Bereikbaarheid' ook aan het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd. Het is de vraag of dit voor iedereen helder was, nu de gemeenteraad zelf als verweer gaf dat 'het MER Bereikbaarheid (...) in deze proce-

dure niet ter beoordeling staat' (rechtsoverweging 2.3.2). Nu de gemeenteraad zelf niet de bedoeling had om het 'MER Bereikbaarheid' aan het bestemmingsplan ten grondslag te leggen, is het zeer de vraag of belanghebbenden dit wel zo hebben begrepen en of de conclusies van dat MER wel bij de besluitvorming zijn betrokken zoals hoofdstuk 7 Wm dat eist.

Daarmee is de kous echter nog niet af. De Afdeling gaat niet in op de inhoudelijke consequentie van het feit dat de ontwikkeling van de Binckhorstlaan in het andere MER (het plan-MER) als autonome ontwikkeling wordt gezien.

Volgens de Afdeling verzet geen bepaling zich ertegen dat meerdere MER-ren aan één bestemmingsplan ten grondslag liggen. De Afdeling stelt dat voldoende is dat in één MER inzichtelijk is gemaakt wat de gevolgen zijn als beide projecten worden uitgevoerd. Dat is hier echter niet het geval. Volgens artikel 7.10, eerste lid, onderdeel f, van de Wm (sinds 1 juli 2010 overgeplaatst naar artikel 7.7, eerste lid, onderdeel f) moet de voorgenomen activiteit worden vergeleken met de te verwachten ontwikkeling van het milieu (dat is de bestaande situatie, aangevuld met de autonome ontwikkeling, gezamenlijk ook wel de referentiesituatie genoemd). Daarmee worden de gevolgen van het voornemen in zijn totaliteit inzichtelijk gemaakt. In dit geval wordt met een andere referentiesituatie vergeleken dan wanneer het tracé ook bij het voornemen zou worden meegenomen. Anders gezegd, door een deel van het voornemen onder de autonome ontwikkeling te vatten, vallen de gevolgen van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie kleiner uit. Door, zoals de Afdeling doet, het 'MER Bereikbaarheid' de facto naast het plan-MER aan het bestemmingsplan ten grondslag te leggen, wordt deze rooskleuriger voorstelling van zaken niet rechtgezet.

Doordat de appellanten van de Afdeling uitsluitend de mogelijkheid krijgen om hun zienswijze op het 'MER Bereikbaarheid' kenbaar te maken, kunnen zij dit evenmin bewerkstelligen. Hierbij komt nog dat een van de doelstellingen vanuit de (Europese) regelgeving transparantie is. Het wordt op deze manier wel een zoekplaatje als het bevoegd gezag het zelf niet eens weet. Laat staan dat een MER serieus doorwerkt in de besluitvorming.

Hoevernaars