

## Milieueffectrapportage

63

**Belanghebbenden die op willen komen tegen een milieueffectrapport over een ruimtelijke ontwikkeling moeten hun bezwaren kenbaar maken bij het eerste ruimtelijke besluit dat in die ontwikkeling voorziet**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
24 maart 2021, 201907163/1/R3,  
ECLI:NL:RVS:2021:639  
(mr. Van Diepenbeek, mr. Niederer, mr. Meijer)  
Noot A. Wagenmakers

**Stedelijk ontwikkelingsproject. Voorlopige bestemming. Tijdelijke omgevingsvergunning. Eerste ruimtelijke besluit. Samenhang. Belanghebbende. Milieueffectrapportage. M.e.r.**

[Wm art. 7.2; Besluit mer, Bijlage, D11.2]

Op 11 juli 2019 heeft de gemeenteraad van Delft het bestemmingsplan 'Tiny Houses' vastgesteld. Het plan biedt de mogelijkheid om tijdelijk veertig tiny houses te realiseren aan de Vulcanusweg 295-305 te Delft. Het plangebied heeft een gemengde bestemming voor een periode van tien jaar voor woonfuncties en andere functies. Het plan dient ertoe om een experimentele vorm van wonen te benutten voor het vergaren van kennis die relevant kan zijn voor toekomstige woonvormen. Het plangebied omvat ongeveer een honderdste deel van het bedrijventerrein Schieovers Noord te Delft. De gemeente wil dat bestaande bedrijventerrein geleidelijk transformeren tot een levendig gemengd stedelijk gebied. Daartoe heeft zij beleidsregels en spelregels vastgesteld in het Ontwikkelplan Schieovers Noord Delft van 11 juli 2019 en het Spelregelkader Schieovers Noord Delft van 25 juli 2019. Twee buurtverenigingen en een aantal bedrijven die gevestigd zijn op het bedrijventerrein Schieovers Noord kunnen zich niet verenigen met de beoogde transformatie en

de inhoud van het MER. Zij hebben geen inhoudelijke bezwaren tegen het bestemmingsplan 'Tiny Houses'.

De Afdeling stelt vast dat de raad het voorliggende plan heeft aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat ziet op de m.e.r.-plichtige activiteit waarvoor het milieueffectrapport 'Schieovers Noord te Delft' van 25 juli 2019 (hierna: het MER) is opgesteld. Aan het bestemmingsplan ligt dit MER mede ten grondslag. Onder verwijzing naar de tussenuitspraak van de Afdeling van 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118, overweegt de Afdeling dat beroepsgronden omtrent het MER als zodanig naar voren dienen te worden gebracht in een procedure waar het eerste ruimtelijke besluit dat ziet op de m.e.r.-plichtige activiteit waarvoor het MER is opgesteld voorligt. Nu verder het onderzoeksgebied van het MER in de directe nabijheid is gelegen van de in de statuten van de verenigingen omschreven gebieden, is niet uitgesloten dat de bewoners van die gebieden ruimtelijke gevolgen kunnen ondervinden van de transformatie van Schieovers Noord. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de verenigingen in dit geval als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 en 3 Awb moeten worden aangemerkt bij het besluit tot vaststelling van het plan. Vanwege het relativiteitsvereiste worden de beroepsgronden van de verenigingen tegen het bestemmingsplan 'Tiny Houses' niet inhoudelijk besproken. De bedrijven hebben bevestigd dat zij geen bezwaren hebben tegen het bestemmingsplan 'Tiny Houses', maar hier alleen tegen opgekomen zijn omdat het eerste ruimtelijke besluit is dat voorziet in de transformatie van Schieovers Noord.

Partijen en de Afdeling zijn het erover eens dat het bestemmingsplan op zichzelf niet ziet op een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. Over de vraag of het bestemmingsplan 'Tiny Houses' aan te merken is als het eerste ruimtelijke besluit, onderzoekt de Afdeling in hoeverre er samenhang is tussen de in het plan voorziene tijdelijke tiny houses en de in het MER onderzochte transformatie. De Afdeling overweegt het volgende:

– In het MER zijn de tiny houses slechts op één plaats vermeld.

– Het MER is later aangevuld omdat het plan voor de tiny houses als eerste ruimtelijke besluit is aangemerkt.

– Van gelijke ruimtelijke overwegingen voor de tiny houses als voor de transformatie, gemeenschappelijke voorzieningen en/of afhankelijkheid van de tiny houses van de met de transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied is niet gebleken.

– Het plan voor de tiny houses bevat geen kader waaraan toekomstige ruimtelijke besluiten voor de beoogde transformatie in het gebied Schieoevers Noord kunnen worden getoetst.

– Ook van een projectmatige ontwikkeling en/of een fysieke samenhang is de Afdeling niet gebleken.

– Voorafgaand aan de vaststelling van het plan en het MER heeft de gemeente al omgevingsvergunningen voor tiny houses verleend. De Afdeling maakt daaruit op dat de gemeente de tiny houses kennelijk niet ziet als onderdeel van de transformatie van Schieoevers Noord, maar als een op zich zelf staande ontwikkeling.

– De tiny houses zijn slechts een tijdelijke ontwikkeling waarna de bestemming bedrijventerrein herleeft.

De Afdeling oordeelt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de activiteiten die het plan mogelijk maakt, moeten worden beschouwd als activiteiten die zodanig samenhangen met de door de raad beoogde transformatie van Schieoevers Noord, dat er voor de toepassing van het Besluit milieueffectrapportage moet worden gesproken van één activiteit. Dat het gebied waar de tiny houses staan, behoort tot het onderzoeksgebied van het MER, maakt niet dat de tiny houses reeds daarom onderdeel zouden zijn van het stedelijk ontwikkelingsproject en het plan daarom als eerste ruimtelijke besluit in het gebied moet worden gezien. De Afdeling concludeert dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het voorliggende plan moet worden aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in een deel van de m.e.r.-plichtige activiteit. Nu verder geen sprake is van een m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit, kan het MER als zodanig en hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet aan de orde komen in de procedure over het bestemmingsplan. Dit betekent dat de beroepsgronden over de transformatie van Schieoevers Noord niet inhoudelijk kunnen worden besproken. De Afdeling merkt ten overvloede op dat deze wel aan de orde kunnen worden gesteld in een procedure over een ruimtelijk besluit dat wel

voorziet in (een deel van) de m.e.r.-plichtige activiteit transformatie Schieoevers Noord. De Afdeling verklaart de beroepen ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Belangenvereniging TU Noord en Buurtvereniging Delftzicht (hierna: de verenigingen), beide gevestigd te Delft,

2. [appellante sub 2] en anderen, allen gevestigd te Delft,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Delft,

2. het college van burgemeester en wethouders van Delft,

verweerders.

*Procesverloop*

Bij besluit van 21 mei 2019 heeft het college voor maximaal 40 tiny houses aan de Vulcanusweg 295-305 hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: het Wgh-besluit) vastgesteld vanwege het spoorweglawaaai afkomstig van de spoorlijn Delft-Schiedam en het wegverkeerslawaaai afkomstig van de Kruithuisweg (N470).

Bij besluit van 11 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan “Tiny Houses” vastgesteld.

Tegen beide besluiten hebben de verenigingen en [appellante sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De verenigingen en [appellante sub 2] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 november 2020, waar de verenigingen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en mr. J. Rutteman, advocaat te Amsterdam, [appellante sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. L. van Schie-Kooman, advocaat te Delft en [gemachtigde B], en de raad en het college, vertegenwoordigd door mrs. M.A.A. Soppe en J. Kevelam, advocaten te Almelo, mr. P. Kramer, D.J.T. van Rees en mr. M. Gülmüs, zijn verschenen.

*Overwegingen*

**Inleiding**

1. Het plan biedt de mogelijkheid om tijdelijk tiny houses te realiseren aan de Vulcanusweg 295-305 te Delft. Het plangebied heeft een oppervlakte van ongeveer 7.900 m<sup>2</sup>. Het project heeft volgens de plantoelichting een experimenteel karakter en

dient ertoe om een experimentele vorm van wonen te benutten voor het vergaren van kennis die relevant kan zijn voor toekomstige woonvormen. Daarom is aan het plangebied een voorlopige gemengde bestemming toegekend. Onder deze bestemming zijn naast een woonfunctie ook andere functies toegestaan. De bestemming is in het plan voorzien voor een periode van 10 jaar. De plan-toelichting vermeldt dat na die periode het plangebied de oorspronkelijke bedrijfsbestemming weer terugkrijgt.

Het besluit hogere waarden maakt hogere geluidsgrenswaarden ter hoogte van deze tiny houses mogelijk vanwege het wegverkeerslawaaï afkomstig van de Kruithuisweg en het spoorweglawaaï afkomstig van de spoorlijn Delft-Schiedam.

Relevante bepalingen

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak die daarvan deel uitmaakt.

#### *Belanghebbendheid*

3. Volgens de raad en het college zijn de Belangenvereniging TU Noord en de Buurtvereniging Delftzicht geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bij de bestreden besluiten en zijn hun beroepen dus niet-ontvankelijk.

3.1. Op grond van de daartoe door de verenigingen overgelegde statuten stelt de Afdeling vast dat de Belangenvereniging TU Noord zich tot doel stelt op te komen voor de belangen van de bewoners in en rond het gebied TU Noord. De Buurtvereniging Delftzicht behartigt de belangen van de bewoners die wonen in het gebied dat begrensd wordt door Hooikade, Zuideinde, Abtwoudseweg, spoorlijn, Engelbertsestraat en de Prinses Irenetunnel.

De Afdeling stelt vast dat de raad het voorliggende plan heeft aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat ziet op de m.e.r.-plichtige activiteit waarvoor het milieueffectrapport "Schieoevers Noord te Delft" van 25 juli 2019 (hierna: het MER) is opgesteld. Aan het plan ligt dit MER mede ten grondslag. De belangrijkste aanleiding voor de verenigingen om in beroep te gaan, is dat zij zich niet kunnen vinden in bepaalde onderdelen van dit MER. Onder verwijzing naar de tussenuitspraak van de Afdeling van 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118, overweegt de Afdeling dat beroepsgronden omtrent het MER als zodanig naar voren dienen te worden gebracht

in een procedure waar het eerste ruimtelijke besluit dat ziet op de m.e.r.-plichtige activiteit waarvoor het MER is opgesteld voorligt. Nu verder het onderzoeksgebied van het MER in de directe nabijheid is gelegen van de in de statuten van de verenigingen omschreven gebieden, is niet uitgesloten dat de bewoners van die gebieden ruimtelijke gevolgen kunnen ondervinden van de transformatie van Schieoevers Noord. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de verenigingen in dit geval als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb moeten worden aangemerkt bij het besluit tot vaststelling van het plan.

Onder verwijzing naar overweging 5.2 van de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1514, is de Afdeling van oordeel dat de verenigingen tevens belanghebbende zijn bij het voorliggende Wgh-besluit, omdat dat Wgh-besluit mede ten grondslag is gelegd aan het plan en de verenigingen in het kader van het plan door de Afdeling als belanghebbende zijn aangemerkt.

#### *Milieueffectrapport*

4. De Belangenvereniging TU Noord en Buurtvereniging Delftzicht behartigen de belangen van de bewoners behorend tot hun verenigingen. [appellante sub 2] en anderen exploiteren bedrijven gevestigd aan de Rotterdamseweg op het bedrijventerrein Schieoevers Noord te Delft. Zowel de verenigingen als [appellante sub 2] en anderen hebben beroepsgronden naar voren gebracht die betrekking hebben op de ambitie van de raad om het bedrijventerrein Schieoevers Noord te transformeren naar een gemengd woon- en werkgebied. Zij stellen dat geen samenhang bestaat tussen de activiteiten die het plan mogelijk maakt en de transformatie van Schieoevers Noord waarvoor het MER is gemaakt. Zij kunnen zich ook niet verenigen met de inhoud van het MER. Ook komen zij op tegen de inhoud van de beleidskaders en de spelregels voor deze transformatie, neergelegd in het Ontwikkelplan Schieoevers Noord Delft van 11 juli 2019 en het Spelregelkader Schieoevers Noord Delft van 25 juli 2019.

4.1. In het MER staat dat de gemeente Delft de ambitie heeft om het bedrijventerrein Schieoevers Noord de komende decennia geleidelijk te laten transformeren naar een levendig gemengd stedelijk gebied. Schieoevers Noord, het onderzoeksgebied van het MER, wordt volgens paragraaf 3.1

van het MER globaal begrensd door de Abtswoudseweg aan de noordzijde, de TU Delft met bijbehorende voorzieningen aan de oostzijde, de Kruithuisweg en de Tanthofdreef aan de zuidzijde en de woonwijk Voorhof en de Vulcanusweg aan de westzijde. Het gebied heeft volgens paragraaf 3.2 van het MER een omvang van ongeveer 75 hectare en herbergt vooral industriefuncties in de productie- en bouwsector, in grote gebouwen.

Uit paragraaf 1.2.2 van het MER blijkt dat diverse van de voorgenomen activiteiten in het onderzoeksgebied, onder meer de voorziene ontwikkelingen Vulcanusweg, Schiehallen, Nieuwe Haven en de ontwikkeling van stationsgebied Delft Zuid m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn, omdat deze vallen onder categorie D 11.2 (stedelijk ontwikkelingsproject) van het Besluit milieueffectrapportage. De initiatieven in combinatie met de beoogde transformatie van het gehele gebied hebben volgens het MER de gemeente aanleiding gegeven om dit MER op te stellen.

Paragraaf 1.2.3 van het MER vermeldt dat het doel van het MER is om informatie te verzamelen over:

- de potentiële ontwikkelruimte voor de beoogde ambitie tot transformatie van Schieoevers Noord tot een gemengd woon- en werkgebied;
- de mogelijke milieueffecten van de maximale invulling van het gebied en de afweging van beleidsalternatieven om tot een optimale invulling van het gebied te komen;
- het ontwikkelkader, bestaande uit een set aan randvoorwaarden, maatregelen en spelregels voor de transformatie om passende ontwikkelingen in het gebied te kunnen realiseren.

In paragraaf 1.2.4 is vermeld dat er een grote samenhang is tussen de m.e.r. en het concept ontwikkelplan dat parallel aan dit MER is opgesteld. Er is volgens het MER sprake van interactie tussen beide processen. Het ontwikkelplan geeft een kader voor de m.e.r. en er komen randvoorwaarden en spelregels vanuit het MER terug in het ontwikkelplan. Uiteindelijk landen deze kaders, randvoorwaarden, spelregels en strategie in de diverse ruimtelijke besluiten in de vorm van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning.

Het MER vermeldt verder dat het grotendeels onbekend is hoe de transformatie van Schieoevers gaat verlopen. Het MER leidt daarom tot randvoorwaarden en spelregels om het kader te bieden waarbinnen de transformatie kan verlopen. Dit kader heeft volgens het MER de nodige flexibiliteit.

In plaats van de effecten van concrete alternatieven te onderzoeken, wordt onderzocht welke randvoorwaarden leiden tot ontwikkelingen die passen bij de ambities voor het gebied. Om deze randvoorwaarden actueel te houden en het MER als onderlegger voor de gehele transformatie te kunnen gebruiken, wordt volgens het MER gebruik gemaakt van een 'levend' MER. Het MER heeft daarmee een ander karakter dan het pragmatische van een 'klassiek' MER. De methodiek die daarbij is gehanteerd is uitgewerkt in hoofdstuk 5 van het MER. Daaruit komt naar voren dat botsproeven zijn gedaan met zogenoemde maximale programmascenario's, teneinde de effecten van deze programmascenario's te beoordelen en de maximale ontwikkelruimte in beeld te krijgen. Daarbij is uitgegaan van twee programmascenario's, één waarbij sprake is van maximaal wonen in het onderzoeksgebied en één waarbij sprake is van maximaal werken. De effecten zijn beschreven in hoofdstuk 7 van het MER.

4.2. Paragraaf 5.1 van de plantoelichting vermeldt dat het plangebied Vulcanusweg 295-305 deel uitmaakt van het gebied Schieoevers Noord en dat de gemeente Delft de ambitie heeft om dit gebied geleidelijk te transformeren naar een gemengd stedelijk woon- en werkgebied. Verder vermeldt de plantoelichting dat vanwege de omvang van de beoogde transformatie een m.e.r.-procedure is doorlopen om de milieueffecten tijdig beeld te brengen en het MER gekoppeld is aan het nu voorliggende bestemmingsplan, als zijnde het eerste ruimtelijke besluit in het gebied.

4.3. Tussen partijen is niet in geschil en ook de Afdeling is van oordeel dat het voorliggende plan op zichzelf niet voorziet in een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit.

De meest verstrekkende grond van [appellante sub 2] en anderen betreft de vraag of de activiteiten die het plan mogelijk maakt moeten worden beschouwd als activiteiten die zodanig samenhangen met de door de raad beoogde transformatie van Schieoevers Noord, dat er voor de toepassing van het Besluit milieueffectrapportage moet worden gesproken van één activiteit en dit besluit daarom als het eerste ruimtelijke besluit moet worden aangemerkt dat voorziet in een deel van die m.e.r.-plichtige activiteit. Ook de verenigingen wijzen op dit vraagstuk.

4.4. Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer verbindt de plicht tot het verrichten van een milieueffectrapportage aan activiteiten die belangrijke nadelig

ge gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Als ervoor wordt gekozen de bewuste activiteit gefaseerd te ontwikkelen, zal de milieueffectrapportage voor de gehele activiteit moeten worden verricht in het kader van het eerste ruimtelijke plan dat die activiteit mogelijk maakt (vergelijk overweging 2.4.1 van de tussenuitspraak van de Afdeling van 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118). Voor opvolgende fases bestaat bij de vaststelling van daarop betrekking hebbende plannen in beginsel geen verplichting meer tot het uitvoeren van een m.e.r.- (beoordeling) (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4264).

4.5. Het bestemmingsplan “Tiny Houses” maakt op grond van de artikelen 4.1, 4.6 en 4.7 van de planregels realisatie mogelijk van 40 tiny houses voor de duur van maximaal tien jaren. Daarna zal op de gronden van het plangebied, 7900 m<sup>2</sup>, de voorheen geldende bedrijfsbestemming weer gaan gelden.

4.6. De raad heeft de Afdeling niet ervan kunnen overtuigen dat de in het plan voorziene tijdelijke ontwikkeling samenhangt met de in het MER onderzochte transformatie van het bestaande bedrijventerrein naar een permanent gemengd stedelijk woon- en werkgebied. Hierbij kan de Afdeling er niet aan voorbij zien dat het MER dat is opgemaakt ten behoeve van de beoogde transformatie van ongeveer 75 ha slechts op één plaats melding maakt van de met dit plan toegestane tijdelijke ontwikkeling. De tiny houses komen slechts aan de orde in het MER in hoofdstuk 10. Omdat dit plan was aangeduid als eerste ruimtelijke ontwikkeling, is het MER (op een later tijdstip) aangevuld met deze passage waarin de beoogde ontwikkeling van de tiny houses is afgezet tegen de ten behoeve van de transformatie ontwikkelde Spelregels. Van gelijke ruimtelijke overwegingen voor de tiny houses en de transformatie, gemeenschappelijke voorzieningen en/of afhankelijkheid van de tiny houses van de met de transformatie beoogde wijziging van een bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied is de Afdeling niet gebleken. Het plan voor de tiny houses bevat evenmin een kader waaraan toekomstige ruimtelijke besluiten voor de beoogde transformatie in het gebied Schieoevers Noord kunnen worden getoetst. Ook van een projectmatige ontwikkeling en/of een fysieke samenhang is de Afdeling niet gebleken. Wel moet worden vast-

gesteld dat voor het oprichten van tiny houses in het plangebied, voorafgaand aan de vaststelling van het voorliggende plan en het MER, al omgevingsvergunningen voor tiny houses waren verleend waarin die tiny houses kennelijk niet zijn gezien als onderdeel uitmakend van de transformatie van Schieoevers Noord, maar als een op zich zelf staande ontwikkeling. Onder de gegeven omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de activiteiten die het plan mogelijk maakt moeten worden beschouwd als activiteiten die zodanig samenhangen met de door de raad beoogde transformatie van Schieoevers Noord, dat er voor de toepassing van het Besluit milieueffectrapportage moet worden gesproken van één activiteit. De Afdeling volgt de raad ook niet in zijn ter zitting ingenomen standpunt dat het gebied waar de tiny houses staan behoort tot het onderzoeksgebied van het MER en de tiny houses reeds daarom onderdeel zijn van het stedelijk ontwikkelingsproject en het plan daarom als eerste ruimtelijk besluit in het gebied moet worden gezien. Tegen de achtergrond van het hiervoor overwogene, het gegeven dat hier slechts in een tijdelijke ontwikkeling wordt voorzien en voor het plangebied na ommekomst van 10 jaar weer de bestemming bedrijventerrein wordt gewenst, acht de Afdeling deze omstandigheid op zichzelf ontoereikend voor het oordeel dat sprake is van samenhangende activiteiten.

4.7. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het voorliggende plan moet worden aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in een deel van de m.e.r.-plichtige activiteit. Nu verder geen sprake is van een m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit, kan het MER als zodanig en hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet aan de orde komen in de onderhavige procedure. Dit betekent dat de beroepsgronden die door de verenigingen en door [appellante sub 2] en anderen naar voren zijn gebracht over de transformatie van Schieoevers Noord in het kader van deze procedure niet inhoudelijk kunnen worden besproken omdat zij de omvang van dit gedrag te buiten gaan. De Afdeling merkt ten overvloede op dat deze bezwaren van deze appellanten aan de orde kunnen worden gesteld in een procedure over een ruimtelijk besluit dat wel voorziet

in (een deel van) de m.e.r.-plichtige activiteit transformatie Schieoevers Noord.

*Inhoud bestemmingsplan "Tiny Houses"*

5. De verenigingen hebben beroepsgronden naar voren gebracht die betrekking hebben op de in het plan voorziene tiny houses. Deze beroepsgronden gaan over de vrees voor trillinghinder, parkeerproblemen en externe veiligheid ter plaatse van de voorziene woningen. Verder gaan de beroepsgronden over het ontbreken van voorschriften in het plan over groen, parken, natuur, water, speelplekken, sportvoorzieningen en een groene leefomgeving binnen het plangebied, het ontbreken van maatregelen voor gezondheid en het ontbreken van een bodemonderzoek. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

5.1. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

5.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

5.3. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.10 en 10.11, volgt dat appellanten zich in rechte op de norm van een goede ruimtelijke ordening kunnen beroepen om een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te bewerkstelligen voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen. In artikel 8:69a van de Awb ligt besloten dat degene die vernietiging van een besluit beoogt zich in beginsel niet met succes kan beroepen op belangen van anderen. Als zo'n eigen belang is bijvoorbeeld te beschouwen het belang van een appelland bij de bescherming van het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van zijn woning.

5.4. Op grond van de daartoe door de verenigingen overgelegde statuten stelt de Afdeling vast dat de Belangenvereniging TU Noord zich tot doel stelt op te komen voor de belangen van de bewoners in en rond het gebied TU Noord. De Buurtvereniging Delftzicht behartigt de belangen van de bewoners die wonen in het gebied dat begrensd wordt door Hooikade, Zuideinde, Abtwoudseweg, spoorlijn, Engelbertsestraat en de Prinses Irenetunnel. Het gebied waarvoor respectievelijk de Belangenvereniging TU Noord en de Buurtvereniging Delftzicht in het bijzonder opkomt, is gelegen op onderscheidenlijk 1100 en 750 meter afstand van het plangebied. Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de norm van een goede ruimtelijke ordening ter plaatse van het plangebied mede ziet op de bescherming van de door de verenigingen behartigde belangen. De Afdeling volgt de Belangenvereniging TU Noord niet in haar stelling dat tot de belangen van de bewoners voor wie zij blijkens de overgelegde stukken opkomt ook de belangen van de toekomstige bewoners van de tiny houses moeten worden gerekend. Die gevolgtrekking kan niet worden verbonden aan het gegeven dat in de statuten van de Belangenvereniging TU Noord staat dat haar werkgebied het grondgebied van de gehele gemeente Delft omvat. Die zinsnede kan niet anders worden gelezen dan dat het werkgebied van de vereniging de gemeente Delft is voor zover zich daarin ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de belangen van de bewoners voor wie zij blijkens haar statuten in het bijzonder opkomt. De door de verenigingen naar voren gebrachte beroepsgronden die betrekking hebben op het plangebied worden dan ook buiten inhoudelijke bespreking gelaten.

6. Namens [appellante sub 2] en anderen is ter zitting desgevraagd bevestigd dat zij geen bewaren hebben tegen het voorliggende plan als zodanig, maar dat zij alleen tegen dit bestemmingsplan zijn opgekomen omdat het plan door de raad was aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in de transformatie van Schieoevers Noord, de m.e.r.-plichtige activiteit.

*Besluit Wet geluidhinder*

7. De verenigingen hebben beroepsgronden naar voren gebracht die betrekking hebben op het hogere waardenbesluit van het college. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

7.1. Zoals hiervoor onder 5.3 en 5.4 is overwogen, kan artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg staan dat een besluit wordt vernietigd op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

7.2. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.90 en volgende, volgt dat appellanten in een geval als dit – kort gezegd – slechts kunnen opkomen indien zij eigenaar zijn van een van de voorziene woningen. De belangen van de bewoners voor wie de verenigingen blijkens overweging 5.4 opkomen, zijn niet de belangen van de toekomstige bewoners van de tiny houses. De door die verenigingen naar voren gebrachte beroepsgronden die betrekking hebben op het Wgh-besluit worden dan ook buiten inhoudelijke bespreking gelaten.

8. Namens [appellante sub 2] en anderen is ter zitting desgevraagd bevestigd dat zij geen bewaren hebben tegen het Wgh-besluit als zodanig, maar dat zij daartegen alleen zijn opgekomen omdat het plan door de raad was aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in de transformatie van Schieoevers Noord, de m.e.r.-plichtige activiteit.

#### Conclusie

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen zijn de beroepen van de Belangenvereniging TU Noord, de Buurtvereniging Delftzicht en van [appellante sub 2] en anderen ongegrond.

#### Proceskostenveroordeling en griffierecht

10. De Afdeling ziet in dit geval aanleiding om over te gaan tot een proceskostenveroordeling, omdat het onjuiste standpunt van de raad over de m.e.r.-plichtigheid van het voorliggende plan ertoe heeft geleid dat [appellante sub 2] en anderen beroep hebben ingesteld tegen de bestreden besluiten. Wat betreft de verenigingen is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

Verder ziet de Afdeling hierin aanleiding om de raad op grond van artikel 8:74, tweede lid, van de Awb te gelasten het door [appellante sub 2] en anderen en de verenigingen voor hun beroepen betaalde griffierecht geheel te vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Belangenvereniging TU Noord en Buurtvereniging Delftzicht en het beroep van [appellante sub 2] en anderen ongegrond;

II. veroordeelt de raad van de gemeente Delft tot vergoeding van bij [appellante sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. gelast dat de raad van de gemeente Delft aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) voor Belangenvereniging TU Noord en Buurtvereniging Delftzicht en € 345,00 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) voor [appellante sub 2] en anderen vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 24 maart 2021

#### NOOT

Reeds in haar tussenuitspraak van 15 februari 2012 inzake bestemmingsplan De Zuidlanden in Leeuwarden, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118, heeft de Afdeling uitgemaakt dat als een milieueffectrapport is opgesteld voor een gefaseerde samenhangende ontwikkeling, het MER aan het eerste ruimtelijke besluit moet worden gekoppeld. De m.e.r.-plicht is daarmee voor de hele ontwikkeling in beginsel verwerkt, ook al moeten voor de volgende fasen nog ruimtelijke besluiten voor een m.e.r.-plichtige activiteit genomen worden. Appellanten moeten hun bezwaren over het MER in het kader van dat eerste ruimtelijke besluit inbrengen. De consequentie daarvan is dat bij latere besluiten die voorzien in de ontwikkeling, het

MER en hetgeen daarover in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet meer aan de orde kunnen komen. Dit betekent onder meer dat in procedures over latere ruimtelijke besluiten geen bezwaren meer over de onderzochte alternatieven ingebracht kunnen worden.

Voor appellanten is het dus zaak om alert te zijn en in het kader van het eerste ruimtelijke besluit op te komen als men het niet eens is met de inhoud van het MER. Dat zal niet altijd meevallen. Zeker als het een grote ruimtelijke ontwikkeling betreft en het eerste ruimtelijke besluit dat in de ontwikkeling voorziet, geen onderdeel uitmaakt van het directe woon- en leefklimaat, is de kans aanzienlijk dat appellanten de boot missen.

In de onderhavige zaak waren appellanten er wél op tijd bij. Zij vertegenwoordigen geen belangen van bewoners nabij het plangebied van bestemmingsplan 'Tiny Houses', maar wel van bewoners nabij het transformatiegebied waarop het onderzoeksgebied van het MER betrekking heeft. Het bijzondere aan deze uitspraak is, dat de Afdeling duidelijk uitspreekt dat zij in zo'n geval als belanghebbenden in de procedure van het bestemmingsplan aangemerkt worden. Dit is mijns inziens terecht, omdat zij geen andere mogelijkheid hebben dan bij het eerste ruimtelijke besluit om op te komen tegen het MER. In dit geval zijn voor de transformatie van het gebied alleen nog beleidsregels vastgesteld en kunnen appellanten alsnog hun beroepsgronden over het MER kenbaar maken in het kader van ruimtelijke vervolgbesluiten, omdat het bestemmingsplan 'Tiny Houses' niet is aangemerkt als het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in D11.2 van de bijlage bij het Besluit voor de ontwikkeling van Schieoevers Noord.

Bij dat oordeel wegen meerdere omstandigheden mee. Zo waren de tiny houses voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het MER reeds vergund. Uit openbare informatie blijkt dat de omgevingsvergunning onder toepassing van de reguliere procedure is verleend. De zogenoemde kruimelonthefing (dat wil zeggen art. 2.12 lid 1 aanhef en onder a, onder 2° Wabo in samenhang met art. 4 onderdeel 11 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor)) kan echter niet toegepast worden bij een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (zie art. 5 lid 6 van bijlage II van het Bor). Zie in dit verband bijvoorbeeld de

uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 19 mei 2016 inzake omgevingsvergunning Bloemendalergouw, ECLI:NL:RBMNE:2016:2742. In de uitspraak wordt overwogen dat partijen en ook de Afdeling het erover eens zijn, dat de tiny houses geen stedelijk ontwikkelingsproject betreffen. Alleen daarom al kan mijns inziens niet gezegd worden dat de tiny houses en de transformatie van het totale gebied voor de toepassing van het Besluit m.e.r. als één samenhangende activiteit moeten worden aangemerkt. Volgens vaste jurisprudentie zou het dan namelijk moeten gaan om afzonderlijke fasen van eenzelfde activiteit (zie bijvoorbeeld ABRvS 5 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7220 (*Vliegveld Lelystad*) en 4 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5147), die ruimtelijk en functioneel samenhangen (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1381 (*Bestemmingsplan bedrijventerrein Harnaschpolder*) en hetzelfde doel dienen (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224 (*N280 Roermond*)). Overigens is ook in een eerdere afdelingsuitspraak de bouw van 16 tiny houses niet aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie D11.2 van de bijlage bij Besluit m.e.r., zie ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2747 (*Omgevingsvergunning Tiny Houses Nuenen*).

Deze uitspraak is mijns inziens ook interessant vanuit het oogpunt hoe de Afdeling invulling geeft aan MER voor bestemmingsplannen verbrede reikwijdte zoals bedoeld in de Crisis- en herstelwet en toekomstige omgevingsplannen. Die plannen gaan doorgaans uit van flexibele, open normen en organische ontwikkelingen. Ook dan is het dus zaak voor appellanten om alert te blijven, omdat de ontwikkelingen mogelijk pas in een veel later stadium geconcretiseerd worden en de m.e.r.-plicht dan mogelijk al verwerkt is. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772 (*Bestemmingsplan buitengebied Boeke*). Uit de uitspraak over windpark Zeewolde (ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198) blijkt bijvoorbeeld dat bij een omgevingsplan voor een naastgelegen gebied, dat geen functies aan locaties toewijst, een functie pas een autonome ontwikkeling is voor het MER, als deze in omgevingsvergunningen is ingevuld. Het gebied Schieoevers Noord is aangewezen als ontwikkelingsgebied als bedoeld in art. 2.2 Cri-

sis- en herstelwet (Chw) jo. art. 2 lid 1 onder kk Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw). De nota van toelichting stelt hierover: 'Bij wonen op een bestaand bedrijventerrein kan spanning ontstaan tussen bestaande rechten van bedrijven en de ambitie om het gebied te laten verkleuren. Niet alle bedrijven vertrekken uit het gebied. Daarom gaat de gemeente Delft een bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte opstellen. Het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt gebruikt om een flexibel bestemmingsplan op te stellen dat organische gebiedsontwikkeling faciliteert. Het instrument van het bestemmingsplan-plus wordt gebruikt voor de optimalisering van milieugebruiksruimte. Voor de ontwikkeling van Schieoevers Noord is het van belang om tijdelijk af te kunnen wijken van de Wet geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het gebied zijn mogelijkheden om door middel van de afschermende werking van bebouwing ruimte te geven aan geluidsgevoelige functies.' De gemeente stelt dat de tiny houses een aanjaagfunctie hebben voor de transformatie van het gebied Schieoevers Noord. Voor het bestemmingsplan is echter alleen gebruikgemaakt van de mogelijkheid voor het toekennen van een voorlopige bestemming voor de duur van tien jaar (in plaats van vijf jaar) en een looptijd van twintig jaar (in plaats van tien jaar). Omdat de bedrijvenbestemming na afloop van de termijn van tien jaar weer herleeft, is mij niet duidelijk wat het plan toevoegt ten opzichte van de reeds vergunde situatie. Als meer gebruik was gemaakt van de mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en met de tiny houses de eerste transformatie voor onbepaalde tijd ingezet was, én de gemeente zelf de tiny houses als stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. had aangemerkt, had de gemeente de aanjaagfunctie beter kunnen onderbouwen en was mijns inziens ook aannemelijk dat voor het MER uitgegaan moest worden van één samenhangende activiteit.

A. Wagenmakers

## Milieueffectrapportage / Water / Bodem

64

**In de beroepsprocedure over de m.e.r.-beoordeling bij de watervergunning kan het onherroepelijke saneringsbesluit niet opnieuw ter discussie gesteld worden**

Rechtbank Gelderland zp Arnhem  
19 februari 2021, AWB - 19 \_ 1733,  
ECLI:NL:RBGEL:2021:808  
(mr. Post, mr. Verhoeven, mr. Nijmeijer)  
Noot mr. R. Sillevis Smitt

**M.e.r.-beoordeling. Plan-m.e.r. Project-m.e.r. Bodemverontreiniging. Grondwaterverontreiniging. Saneringsplan. Grondwateronttrekking. Watervergunning.**

[Bijlage bij het Besluit m.e.r., onderdeel C15.1, D15.2; SMB-richtlijn art. 2, 3; M.e.r.-richtlijn art. 2 lid 1]

*Op de grond van de voormalige ENKA-fabriek in Ede is sprake van een grondwaterverontreiniging. Er heeft een sanering plaatsgevonden, maar de verontreiniging heeft zich desondanks verspreid. Het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland besluit in te stemmen met een nieuw saneringsplan na afweging van een aantal varianten. Om de sanering uit te voeren, heeft verweerder, het college van dijkgraaf en heemraden van waterschap Vallei en Veluwe, een watervergunning voor grondwateronttrekking verleend. Verder is een melding voor een lozing ingediend, waarna de minister van Infrastructuur en Waterstaat een maatwerkvoorschrift heeft opgelegd. Voor de grondwateronttrekking is een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft het college van dijkgraaf en heemraden besloten dat geen milieueffectrapport (MER) opgesteld hoeft te worden.*

*De rechtbank oordeelt dat het onherroepelijke saneringsbesluit in de beroepsprocedure tegen de watervergunning niet opnieuw ter discussie gesteld kan worden. Verder heeft verweerder met de*