



M en R 2023	Ontbreken mer-beoordelingsbesluit geen fundamenteel gebrek; reparatie in bestuurlijke lus mogelijk; afwijking vaste lijn jurisprudentie
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	5 juli 2023
Zaaknr.	ECLI:NL:RVS:2023:2115
Noot	T. Rötscheid en M.A.A. Soppe

Essentie

Ontbreken mer-beoordelingsbesluit geen fundamenteel gebrek; reparatie in bestuurlijke lus mogelijk; afwijking vaste lijn jurisprudentie

Samenvatting

Het is de Afdeling niet gebleken dat de raad of het college van burgemeester en wethouders van Schiedam een m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen, waardoor niet is voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting om de daar genoemde artikelen uit de Wm toe te passen. Dit levert een gebrek op (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#), onder 10.5). Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het plan voor het milieu heeft plaatsgevonden. Het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb opdragen om de gebreken in het besluit van 15 december 2020 binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen. De raad moet daartoe, met inachtneming van wat in die overwegingen is vermeld, ofwel het bestemmingsplan alsnog voorzien van de vereiste onderzoeken en dit deugdelijk motiveren, dan wel een ander besluit nemen. Als uit het nog te nemen m.e.r.-beoordelingsbesluit volgt dat vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die het plan voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dan dient de raad dit aan de Afdeling mede te delen. Dit betekent dat de lusopdracht in dit opzicht uitsluitend strekt tot het maken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en niet tot het maken van een milieueffectrapport. De raad moet een eventueel gewijzigd besluit wel op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. De Vlist Vastgoed B.V., gevestigd te Vlist, gemeente Krimpenerwaard,
 2. Vereniging van eigenaren Bokelweg en anderen (hierna: de vereniging en anderen), gevestigd respectievelijk wonend te Schiedam,
- appellanten,
- en
- de raad van de gemeente Schiedam,
- verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "s-Graveland & Spaanse Polder 2020" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben De Vlist Vastgoed B.V. en de vereniging en anderen beroep ingesteld.

(...)

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 10 oktober 2022, waar De Vlist Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden] en mr. C.J.R. van Binsbergen, advocaat te Bodegraven-Reeuwijk, de vereniging en anderen, van wie [gemachtigden], bijgestaan door mr. M.P. Smal, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door drs. H.J. Solle, E.W.F. Roeles en mr. L. van Schie-Kooman, advocaat te Delft, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante wettelijke bepalingen, regelgeving en planregels die ten grondslag liggen aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Het plan ziet op het bedrijventerrein 's-Graveland en Spaanse Polder en voorziet in een herziening en actualisatie van het hiervoor geldende bestemmingsplan "Spaanse Polder en 's-Graveland 2004". Het plan is volgens de plantoelichting hoofdzakelijk consoliderend van aard. Het bestemmingsplan zet verder specifiek in op het bieden van ruimte voor revitalisatie van delen van het bedrijventerrein. Zo beoogt het plan te voorzien in een zone langs de rijksweg A20, die volgens de plantoelichting wordt ingezet als etalage van het gebied met overwegend gebouwen van minimaal vier lagen en een hoogwaardige uitstraling, gericht op het zichtbaar maken van de identiteit en kwaliteiten van dit bedrijventerrein. In deze etalagezone is de mogelijkheid opgenomen om kantoorfuncties uit het gebied te clusteren. Insteek is dat in de etalagezone, op loopafstand van het treinstation Schiedam-Centrum, ruimte wordt geboden aan kantoren gerelateerd aan de bedrijvigheid in het gebied.

3. De Vlist Vastgoed B.V. is eigenaar van de percelen aan de Bokelweg 100 (perceel I 5749) en de Nijverheidstraat 36 (perceel I 5179) in Schiedam. Daarnaast heeft De Vlist Vastgoed B.V. het perceel I 5748 aan de Bokelweg 100 in Schiedam in erfpacht. Aan de Bokelweg 100 zijn bedrijven gevestigd. Op het perceel aan de Nijverheidstraat 36 is een woning aanwezig. De belangen van de vereniging en anderen zien op de percelen aan de Bokelweg [veertien nummers] in Schiedam en vloeien voort uit een erfpachtverhouding. De einddatum van deze erfpachtrechten was 1 september 2019. De gemeente Schiedam heeft de erfpachters aangezegd om de percelen per 1 juni 2020 in behoorlijke staat vrij en onbezwaard op te leveren. Op deze percelen zijn bedrijven gevestigd met daarboven woningen. De percelen van De Vlist Vastgoed B.V. en de vereniging en anderen zijn gelegen binnen de hiervoor genoemde etalagezone.

Etalagezone

4. Aan de gronden gelegen binnen de etalagezone is in het plan de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. Verder zijn aan de gronden binnen de etalagezone de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijventerrein - etalagezone" en "maximum bouwhoogte : 40 m" toegekend. Aan een deel van deze gronden zijn daarnaast de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.2", "bedrijf tot en met categorie 4.1" of "bedrijf tot en met categorie 4.2"

toegekend. Op grond van artikel 3.2.1, onder e, van de planregels geldt ter plaatse van de etalagezone dat gebouwen uit minimaal vier bouwlagen bestaan.

Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden, voor zover hier relevant en afhankelijk van de aanduiding ter plaatse, bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten die een milieubelasting kennen die niet hoger is dan categorie 3.2, 4.1 of 4.2 als bedoeld in de als bijlage opgenomen Staat van milieubelastende activiteiten. Ook zijn de gronden bestemd voor bedrijfsgebonden kantoren en parkeergarages en parkeervoorzieningen. Binnen de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein - etalagezone" zijn de gronden ook bestemd voor bedrijfsterreingebonden kantoren en zelfstandige kantoren. Op grond van artikel 3.5, aanhef en onder f, van de planregels geldt ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein - etalagezone" dat de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte van bedrijfsterreingebonden kantoren en zelfstandige kantoren binnen de aanduidingsgrens ten hoogste 30.000 m² bedraagt.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Ingetrokken beroepsgronden

6. De Vlist Vastgoed B.V. heeft op de zitting haar beroepsgrond over de verplichting tot het realiseren van minimaal vier bouwlagen binnen de etalagezone, ingetrokken.

7. De vereniging en anderen hebben op de zitting hun beroepsgrond over de verplichting tot het realiseren van minimaal vier bouwlagen binnen de etalagezone en de daarmee samenhangende minimale bouwhoogte, ingetrokken.

Op de zitting aangevoerde beroepsgronden

8. Op de zitting hebben de vereniging en anderen betoogd dat zij de argumenten die De Vlist Vastgoed B.V. tegen het plan heeft aangevoerd willen overnemen als hun beroepsgronden.

8.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

8.2. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze nieuwe beroepsgronden voor zover deze betrekking hebben op de specifieke situatie van de vereniging en anderen zodanig laat ingediend, dat de andere partijen daarop niet adequaat hebben kunnen reageren. Bovendien is niet gebleken dat de vereniging en anderen deze beroepsgronden niet in een eerder stadium van de beroepsprocedure naar voren hebben kunnen brengen. De Afdeling zal de nieuwe gronden daarom in zoverre buiten beschouwing laten.

Inhoudelijke beroepsgronden

Behoeft en uitvoerbaarheid

9. De Vlist Vastgoed B.V. en de vereniging en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld. Volgens De Vlist Vastgoed B.V. maakt het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk, omdat de bouw mogelijkheden wijzigen. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend. De vereniging en anderen stellen dat een groot deel van het bedrijventerrein leegstaat en een onderbouwing van de behoefte ontbreekt. Verder betoogt De Vlist Vastgoed B.V. dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat bereidheid bestaat om de in artikel 3.2.1, onder e, van de planregels opgenomen verplichting tot het realiseren van minimaal vier bouwlagen binnen de etalagezone te verwezenlijken. Daarbij wijzen zij erop dat de raad geen rekening heeft gehouden met de financiële consequenties van het uitkopen of onteigenen van De Vlist Vastgoed B.V.

9.1. De raad stelt dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgrond van De Vlist Vastgoed B.V.

Inhoudelijk stelt de raad zich primair op het standpunt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Subsidiair stelt de raad dat een behoefte bestaat aan de in het plan voorziene ontwikkeling.

9.2. Op grond van artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter 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. Uit 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 appellant 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 appellant.

Op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Samengevat strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand. Dit artikellid strekt ook tot bescherming van de belangen van een rechtspersoon, waarvan het belang is gelegen in het voorkomen dat het plangebied onnodig wordt bebouwd. De Afdeling verwijst naar de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.23.

Omdat de belangen van De Vlist Vastgoed B.V. betrekking hebben op het behoud van een goed verblijfsklimaat, staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de hiervoor genoemde beroepsgrond van De Vlist Vastgoed B.V. De Afdeling zal deze beroepsgrond hierna bespreken.

9.3. Partijen zijn het erover eens dat het plan voorziet in een stedelijke ontwikkeling. Partijen verschillen echter van mening over de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande

bestemmingsplan. De Afdeling verwijst naar de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 7.

9.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling neemt hierbij het volgende in aanmerking.

Het plan maakt ter plaatse van de etalagezone ten opzichte van het hiervoor geldende bestemmingsplan nieuw ruimtebeslag mogelijk. De bouw mogelijkheden nemen aanzienlijk toe. De in het plan voorziene herontwikkeling van de etalagezone gaat namelijk gepaard met een aanzienlijke toename van de bouw massa. Het plan staat immers binnen de etalagezone een maximum bouwhoogte van 40 m toe, waar op grond van het hiervoor geldende bestemmingsplan een maximum bouwhoogte van 21 m gold. Daarnaast voorziet het plan in een beperkte planologische functiewijziging binnen de etalagezone, waaronder een toevoeging van zelfstandige kantoren. Met verweerder is ter zitting vastgesteld dat het in het verweerschrift ingenomen standpunt dat geen sprake is van een toename van het ruimtebeslag met meer dan 500 m², onjuist is.

Voor zover de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte van functies binnen de etalagezone ten hoogste 30.000 m² bedraagt, waardoor de toename van het ruimtebeslag beperkt is, overweegt de Afdeling dat dit maximum op grond van artikel 3.5, aanhef en onder g, van de planregels slechts betrekking heeft op bedrijfsterreingebonden kantoren en zelfstandige kantoren. Ten aanzien van de overige op grond van artikel 3.1 van de planregels toegestane functies binnen de etalagezone is geen maximum bruto vloeroppervlakte in de planregels opgenomen.

De conclusie is dan ook dat de raad voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro een onderzoek naar de behoefte van de nieuwe stedelijke ontwikkeling had moeten (laten) verrichten, met inachtneming van de daarvoor geldende eisen. Dat heeft de raad in strijd met dat artikel niet gedaan. Het verrichte onderzoek naar de behoefte heeft slechts betrekking op kantoren en ziet niet mede op de overige op grond van artikel 3.1 van de planregels binnen de etalagezone toegestane functies. Gelet hierop is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, wat in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

De betogen slagen.

9.5. De Afdeling komt in het licht van het bovenstaande gebrek in deze tussenuitspraak niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van De Vlist Vastgoed B.V. over de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Dit betoog zal, voor zover nog nodig, in de einduitspraak worden beoordeeld.

Milieueffectrapportage

10. De Vlist Vastgoed B.V. betoogt dat de raad niet heeft onderkend dat het plan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2 in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). Dit betekent volgens De Vlist Vastgoed B.V. dat de raad, ondanks dat de drempelwaarden niet worden overschreden, moet beoordelen of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Een dergelijke vormvrije m.e.r.-beoordeling ontbreekt volgens De Vlist Vastgoed B.V.

10.1. De raad stelt dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond van De Vlist Vastgoed B.V.

10.2. Zoals hiervoor onder 9.2 al is overwogen, vernietigt de bestuursrechter 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. De Afdeling verwijst naar artikel 8:69a van de Awb.

Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), waarin de wettelijke regeling van de milieueffectrapportage is vastgelegd, strekt tot bescherming van het milieu. Daarbij is van belang dat artikel 7.1, zesde lid, van de Wm een van artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wm afwijkende begripsomschrijving geeft van gevolgen voor het milieu. Blijkens artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wm maakt het belang van de bescherming van mensen deel uit van het milieubelang. Dit volgt ook uit de m.e.r.-richtlijn. De verplichting om aan de hand van een milieueffectrapport (MER) of m.e.r.-beoordeling de gevolgen van een project voor het milieu inzichtelijk te maken strekt dus ook tot bescherming van het belang tot behoud van een goed woon- en leefklimaat en verblijfsklimaat. De Afdeling verwijst naar de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.82 en 10.83.

Omdat de belangen van De Vlist Vastgoed B.V. betrekking hebben op het behoud van een goed verblijfsklimaat, staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de hiervoor genoemde beroepsgrond van De Vlist Vastgoed B.V. De Afdeling zal deze beroepsgrond hierna bespreken.

10.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1967](#), onder 6.2), hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Met De Vlist Vastgoed B.V. is de Afdeling van oordeel dat het plan, gelet op de aard en omvang, moet worden aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De in het plan voorziene herontwikkeling van de etalagezone gaat namelijk gepaard met een aanzienlijke toename van de bouwmassa. Het plan staat immers binnen de etalagezone een maximum bouwhoogte van 40 m toe, waar op grond van het hiervoor geldende bestemmingsplan een maximum bouwhoogte van 21 m gold. Daarnaast voorziet het plan in een uitbreiding van de toegestane functies, waaronder zelfstandige kantoren, en overige bedrijvigheid binnen de etalagezone, zoals hiervoor onder 9.4 is overwogen.

10.4. De in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgenomen drempelwaarden worden niet overschreden. Bij het niet-overschrijden van de drempelwaarden is artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. van toepassing en dient een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling te worden verricht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, betekent het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wm dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#), onder 7.3.

10.5. Het is de Afdeling niet gebleken dat de raad of het college van burgemeester en wethouders van Schiedam een m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen, waardoor niet is voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. neergelegde verplichting om de daar genoemde artikelen uit de Wm toe te passen. Dit levert een gebrek op (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#), onder 10.5). Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre een integrale beoordeling van de mogelijke nadelige gevolgen van het plan voor het milieu heeft plaatsgevonden. Het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

(...)

15.1. Gelet op wat onder 9.4 en 10.5 is overwogen, is het besluit van 15 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "'s-Graveland & Spaanse Polder 2020" genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb opdragen om de gebreken in het besluit van 15 december 2020 binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen. De raad moet daartoe, met inachtneming van wat in die overwegingen is vermeld, ofwel het bestemmingsplan alsnog voorzien van de vereiste onderzoeken en dit deugdelijk motiveren, dan wel een ander besluit nemen. Als uit het nog te nemen m.e.r.-beoordelingsbesluit volgt dat vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die het plan voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dan dient de raad dit aan de Afdeling mede te delen. Dit betekent dat de lusopdracht in dit opzicht uitsluitend strekt tot het maken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en niet tot het maken van een milieueffectrapport.

De raad moet een eventueel gewijzigd besluit wel op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

16. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht van De Vlist Vastgoed B.V. en de vereniging en anderen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Schiedam op:

- om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak de in de overwegingen 9.4 en 10.5 geconstateerde gebreken te herstellen;
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mee te delen en een nieuw of gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Noot

1 Deze uitspraak gaat over het bestemmingsplan "'s-Gravenland & Spaanse Polder 2020". Dat plan voorziet onder meer in het bieden van ruimte voor revitalisatie van delen van het bestaande bedrijventerrein 's-Gravenland en Spaanse Polder. Door appellanten is onder meer naar voren gebracht dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarvoor de laddertoets had moeten worden doorlopen alsmede van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van onderdeel D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer (hierna: D-11.2). In verband met dat laatste had volgens appellanten een mer-beoordeling moeten worden verricht.

2 Het begrip stedelijke ontwikkeling in D-11.2 is niet hetzelfde als het begrip (nieuwe) stedelijke ontwikkeling in art. 3.1.6 lid 2 Bro (ladder duurzame verstedelijking). Het is voorstelbaar dat een ontwikkeling zich wel als een stedelijke ontwikkeling ex D-11.2 kwalificeert, maar niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van art. 3.1.6 lid 2 Bro. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3241](#), JM 2015/160 en ABRvS 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:694](#), M en R 2017/72, Gst. 2017/106. In de onderhavige uitspraak komt de Afdeling tot de conclusie dat het bestemmingsplan zowel een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft als een stedelijke ontwikkeling in de zin van D-11.2. Doch wordt daarbij aan verschillende

toetsingskaders getoetst. Wat betreft art. 3.1.6 lid 2 Bro is die toets verricht in r.o. 9.3 en 9.4. De Afdeling concludeert dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat het bestemmingsplan ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan voorziet in een functiewijziging met een aanzienlijke toename aan bouwmogelijkheden.

3 Wat betreft D-11.2 is door de gemeente Schiedam aangegeven dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking van de daarop ziende beroepsgrond van Van der Vlist Vastgoed B.V. De belangen van dit bedrijf zien echter op het behoud van een goed verblijfsklimaat. Art. 8:69a Awb kan daarom volgens de Afdeling niet aan Van der Vlist Vastgoed B.V. worden tegengeworpen. Het oordeel van de Afdeling is in lijn met eerdere rechtspraak, zoals die onder meer is beschreven in de (overzichts)uitspraak ABRvS 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), r.o. 10.82 en 10.83, AB 2021/42, JM 2021/3, JB 2021/4, waarin zij heeft geoordeeld dat de uit de Wm voortvloeiende verplichting om een mer of mer-beoordeling te verrichten tevens strekt tot bescherming van het belang tot behoud van een goed verblijfsklimaat.

4 Voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan is geen mer-beoordeling doorlopen. Het gemeentebestuur van Schiedam was kennelijk van mening dat het bestemmingsplan geen betrekking had op (de wijziging van) een stedelijk ontwikkelingsproject ex D-11.2. De Afdeling maakt korte metten met dat standpunt. Of sprake is van (de wijziging van) een stedelijk ontwikkelingsproject hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer de aspecten aard en omvang van de voorziene wijziging een rol spelen (ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1372](#), r.o. 7.1, JM 2023/79 en ABRvS 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2394](#), r.o. 17.3, TBR 2022/96, BR 2022/82). Factoren die de Afdeling in dat verband relevant acht zijn de ligging van de voorgenomen activiteit (al dan niet in stedelijk gebied), de mate waarin sprake is van een toename in bebouwingsoppervlakte en/of bouwmassa, of sprake is van een functiewijziging en de mate waarin de activiteit een beslag legt op de ruimte (ABRvS 8 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:929](#), r.o. 4.3 en ABRvS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3898](#), r.o. 4.1). In r.o. 10.3 overweegt de Afdeling in lijn met voormelde jurisprudentie, dat nu de in het plan mogelijk gemaakte herontwikkeling van de etalagezone gepaard gaat met een aanzienlijke toename van de bouwmassa en een uitbreiding van toegestane functies, er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van D-11.2.

5 Enigszins opvallend is wel dat de Afdeling er vanuit gaat dat sprake is van één stedelijke ontwikkeling en niet van een verzameling van op zich staande stedelijke ontwikkelingsprojecten. Daartoe kunnen best goede redenen zijn, maar het is geen vanzelfsprekendheid dat in elkaars onmiddellijke nabijheid min of meer gelijktijdig uit te voeren (soortgelijke) activiteiten als één stedelijk ontwikkelingsproject moeten worden beschouwd. Zie illustratief in dit verband de recente Afdelingsjurisprudentie over de (her)ontwikkeling van het zuidoostelijk deel van het Eindhovense stationsgebied (ABRvS 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3312](#), r.o. 9, JM 2023/6, ABRvS 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3313](#), r.o. 5.1; ABRvS 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:292](#), r.o. 8.1 en ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1335](#), r.o. 4.2). De Afdeling overweegt in die uitspraken dat er geen sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject vanwege het ontbreken van een financiële, organisatorische en/of bouwkundige samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen. In onder meer de uitspraak van 5 april 2023 overweegt de Afdeling verder dat wanneer in het verleden een MER is gemaakt voor het gebied waarbinnen de ontwikkelingen vallen, dit niet maakt dat er reeds om die reden sprake is van één project in termen van de mer-regelgeving. Er wordt verstandig aan gedaan om de bestuurlijke 'keuze' om ontwikkelingen al dan niet als één project in de zin van het Besluit mer aan te merken, steeds kenbaar en navolgbaar te onderbouwen. De jurisprudentie wijst uit dat de

Afdeling dergelijke onderbouwingen doorgaans accordeert. Ontbreekt zo'n onderbouwing, dan kan de Afdeling soms tot een andersluidend oordeel komen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3152](#). Daarin oordeelde de Afdeling over het Rotterdamse bestemmingsplan "Tweebosbuurt Zuid-Oost". De Afdeling concludeert dat de in dat plan voorziene woningbouw en enkele andere woningbouwontwikkelingen in de Tweebosbuurt moeten worden aangemerkt als één stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij valt op dat de Afdeling (in r.o. 5.4) nadrukkelijk overweegt dat door de raad van Rotterdam geen redenen zijn aangedragen waarom er geen sprake zou zijn van één samenhangend project. Zouden die wel zijn aangedragen, dan had de conclusie van de Afdeling wellicht een andere kunnen zijn geweest.

6 Het antwoord op de vraag of sprake is van één of meer (wijzigingen van) stedelijke ontwikkelingsprojecten als bedoeld in D-11.2 is met name relevant voor gebieden die gefaseerd worden ontwikkeld en waarvoor meerdere ruimtelijke besluiten in procedure worden gebracht. Als sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject dienen de mogelijk nadelige milieugevolgen vanwege die activiteiten integraal in kaart te worden gebracht. De project-mer-(beoordelings)plicht is dan gekoppeld aan het eerste ruimtelijke besluit dat voorziet in een deel van dit stedelijk ontwikkelingsproject. Daarna is de project-mer-(beoordelings)plicht verwerkt (ABRvS 7 juni 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2218](#), r.o. 5.1). Dat betekent overigens niet dat bij opvolgende ruimtelijke besluiten niets meer met mer hoeft te worden gedaan. Telkens zal moeten worden gezien of het project-MER of de project-mer-beoordeling nog voldoende actueel is, dan wel of zich wijzigingen in het project hebben voorgedaan die maken dat er meer of andere milieueffecten zijn te verwachten dan die oorspronkelijk in kaart zijn gebracht (ABRvS 15 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV5118](#), r.o. 2.4.1). Is dat het geval, dan kan niet worden volstaan met een verwijzing naar het eerdere MER of de mer-beoordeling maar zal daarop een (vormvrije) aanvulling moeten worden gemaakt. In de uitspraak van 7 juni 2023 toetst de Afdeling dit overigens niet ambtshalve. Het is kennelijk aan appellanten in opvolgende ruimtelijke procedures om aan te tonen dat het eerder uitgevoerde MER of de mer-beoordeling niet meer toereikend is.

7 Als niet van één stedelijk ontwikkelingsproject maar van meerdere op zichzelf staande stedelijke ontwikkelingsprojecten sprake is, dan kan worden volstaan met het verrichten van afzonderlijke mer-beoordelingen. Die beoordelingen kunnen zich dan beperken tot de mogelijk nadelige milieueffecten vanwege de dan voorliggende activiteit. Er vindt geen integrale beoordeling plaats. Als er op een bepaald milieuaspect een effect van een stedelijk ontwikkelingsproject is te verwachten, zal wel moeten worden gezien of dat effect kan worden versterkt door autonome ontwikkelingen in de nabijheid van dat project. Het kan nogal wat uitmaken of er sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject of een cluster van afzonderlijke stedelijke ontwikkelingsprojecten. Bijvoorbeeld voor (milieu)onderwerpen als luchtkwaliteit en stikstofdepositie. Daarvoor is immers niet vanzelfsprekend dat een integrale beoordeling van de totale ontwikkeling dezelfde resultaten laat zien als aan de som van afzonderlijke beoordelingen. De vraag of er al dan niet sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject, zal zich met name voordoen bij de gefaseerde besluitvorming zoals hiervoor aangegeven. Maar die vraag kan ook gesteld worden voor ontwikkelingen in een bestemmingsplan. Stel dat de conclusie is dat een bestemmingsplan in meerdere stedelijke ontwikkelingsprojecten voorziet. Dan kan weliswaar één mer-beoordeling worden verricht, maar daarbinnen kunnen dan afzonderlijke beoordelingen plaatsvinden van de milieueffecten van de verschillende projecten. Daarnaast moeten dan de relevante cumulatieve effecten worden beschreven. Overigens is er geen rechtsregel die zich er tegen verzet om ook bij verschillende stedelijke ontwikkelingsprojecten toch te kiezen voor één integrale beoordeling van de te verwachten milieueffecten (zie in dat kader bijvoorbeeld de

transformatie van de rivierzone van Vlaardingen; r.o. 11.2 in ABRvS 24 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1187](#)).

8 Een (formeel of informeel/vormvrij) project-mer-beoordelingsbesluit dient te zijn genomen voor de terinzagelegging van het ontwerp van het mer-beoordelingsplichtige besluit. Het ontbreken van zo'n besluit kan fatale gevolgen hebben voor het project-mer-beoordelingsplichtige besluit (ABRvS 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#), TBR 2019/113, M en R 2019/106, JM 2019/114, ABRvS 24 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2453](#), M en R 2022/109 en ABRvS 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3152](#)). Als voor het definitieve besluit of lopende de beroepsprocedure alsnog een expliciet project-mer-beoordelingsbesluit wordt genomen, dan kan er aanleiding zijn om het gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb te passeren. Dat is mogelijk als er in de beroepsprocedure geen inhoudelijke beroepsgronden tegen de verrichte mer-beoordeling zijn gericht. Zijn die beroepsgronden er wel, maar treffen ze inhoudelijk geen doel, dan volgt uit de uitspraak van 9 juli 2019 dat het desbetreffende besluit wordt vernietigd. Vervolgens wordt dan bezien of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten onder toepassing van art. 8:72 lid 3 aanhef en onder a Awb (afwijkend hiervan ABRvS 3 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:438](#), r.o. 11; ABRvS 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:422](#), r.o. 10.2 waarin de Afdeling ook in deze situatie het gebrek passeert). Dat kan ook als er in impliciete zin een adequate mer-beoordeling heeft plaatsgevonden (dat wil zeggen een beoordeling waarover geen expliciet mer-beoordelingsbesluit is genomen).

9 Als de Afdeling constateert dat een mer-beoordeling ten onrechte achterwege is gebleven en er ook geen aanleiding is om het gebrek te passeren dan wel de rechtsgevolgen van het te vernietigen mer-beoordelingsplichtige besluit in stand te laten, dan was het tot voor de hierboven gepubliceerde uitspraak einde oefening voor het desbetreffende besluit. Er volgde dan een kale vernietiging. Daarbij overwoog de Afdeling dat het verzuim een mer-beoordeling te verrichten een fundamenteel karakter heeft. Deze overweging komt ook voor in de hiervoor aangehaalde uitspraken. Het fundamentele karakter van het gebrek verzette zich tegen het toepassen van de bestuurlijke lus. Vanwege die consequentie was het wel opmerkelijk dat de Afdeling nooit heeft onderbouwd waarom het mer-beoordelingsgebrek een fundamenteel karakter heeft. Onder meer Gundelach en Soppe hebben vraagtekens geplaatst bij het oordeel dat dit gebrek fundamenteel zou zijn. Zie de annotaties bij ABRvS 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#), in respectievelijk M en R 2019/106 en TBR 2019/113. Dat dit niet zonder meer een logisch oordeel is, blijkt uit de onderhavige uitspraak. Aan het verzuim dat geen mer-beoordeling is uitgevoerd en er geen mogelijkheid is om dit gebrek te passeren dan wel bij vernietiging de rechtsgevolgen in stand te laten, verbindt de Afdeling niet de conclusie dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan kaal moet worden vernietigd. Zij overweegt ook niet dat er sprake is van een gebrek met een fundamenteel karakter. Integendeel, de Afdeling doet een tussenuitspraak waarin het Schiedamse gemeentebestuur in de gelegenheid wordt gesteld om alsnog een mer-beoordelingsbesluit te nemen (zie r.o. 15.2). De gemeente Schiedam mag zich daarmee gelukkig prijzen. Het niet zekerheidshalve lopende de beroepsprocedure alsnog (laten) nemen van een expliciet mer-beoordelingsbesluit had gelet op de jurisprudentie tot dan toe tot een kale vernietiging van het plan kunnen leiden. In Rotterdam zal daarentegen met enige verbazing van deze uitspraak kennis zijn genomen. Niet lang daarvoor vernietigde de Afdeling nog twee Rotterdamse bestemmingsplannen vanwege het ontbreken van (adequate) (vormvrije) mer-beoordeling en de (toen nog) fundamentele aard van dit gebrek (zie het eerdere aangehaalde ABRvS 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3152](#) en ABRvS 5 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1372](#), JM 2023/79).

10 Wij juichen de door de Afdeling ingezette koerswijziging toe. Waar het om gaat is dat het bevoegd gezag een expliciet oordeelt velt over de vraag of vanwege de voorgenomen activiteit belangrijke (nadelige) milieugevolgen zijn te verwachten, gelet op de in de mer-beoordeling opgenomen informatie. Als het mer-beoordelingsbesluit vervolgens inhoudt dat er geen project-MER nodig is, hetgeen doorgaans het geval zal zijn, dan is er (vanwege het ontbreken van belangrijke (nadelige) milieugevolgen) geen reden om nog te spreken van een 'fundamenteel gebrek' dat een kale vernietiging zou rechtvaardigen. Dat die beoordeling in retrospectief plaatsvindt (namelijk na vaststelling van het mer-beoordelingsplichtige besluit) doet hieraan niet af. Het hangt vervolgens van het antwoord op de vraag of partijen al dan niet inhoudelijke grieven tegen het besluit hebben af, of het aanvankelijke mer-beoordelingsgebrek kan worden gepasseerd of dat het mer-beoordelingsplichtige besluit moet worden vernietigd. Als de eventuele inhoudelijke grieven geen doel treffen, zullen de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten.

11 Wanneer de uitkomst van de beoordeling is dat een project-MER moet worden opgesteld, dan merkt de Afdeling op dat dit niet kan geschieden in de bestuurlijke lus. Dat lijkt ons een juiste nuancering. Als een MER nodig is, is het in beginsel nodig om ook de besluitvorming opnieuw te doorlopen. Niet alleen vanwege procedurele redenen, maar vooral ook omdat de resultaten van het MER op die wijze echt kunnen doorwerken in de besluitvorming en de daarin te maken keuzes. In het uiterste geval zouden de uitkomsten het bevoegd gezag er zelfs toe kunnen bewegen om het mer-beoordelingsplichtige besluit in te trekken dan wel gewijzigd (opnieuw) vast te stellen. Het ten onrechte ontbreken van een MER is onzes inziens (wel) te kwalificeren als een fundamenteel gebrek. Het alsnog laten opstellen van een MER kan niet in een bestuurlijke lus. Dat blijkt uit de formulering van de bestuurlijke lus in de onderhavige uitspraak en wat betreft de plan-mer uit onder meer ABRvS 22 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA0653](#), r.o. 12; ABRvS 7 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY2480](#), r.o. 12, BR 2013/25 en 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7245](#), r.o. 2.15.7 JM 2012/430.

12 Wat betreft relevante wetswijzigingen, merken wij vooreerst op dat de in deze noot besproken jurisprudentie onverminderd relevant zal blijven onder vigeur van de Omgevingswet. Verder is relevant dat recent de veelvuldig in de mer-regelgeving gebruikte term "belangrijke nadelige gevolgen" is gewijzigd in "belangrijke gevolgen" (ook wat betreft de artikelen die handelen over de mer-beoordeling). Zie art. VI, onderdelen Aa en Ab, van de Wet van 5 april 2023, houdende wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verzamelwet IenW 2021), *Stb.* 2023, 148. De wetswijziging is op 1 juli 2023 in werking getreden (Besluit van 21 april 2023, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Verzamelwet IenW 2021, *Stb.* 2023, 149). Met de gewijzigde formulering sluit de tekst volgens de wetgever beter aan bij (onder meer) de mer-richtlijn (zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36268, nr. 7, p. 1-2). Daarbij wordt overigens opgemerkt dat de wijziging voor de praktijk geen gevolgen zal hebben. Volgens de wetgever hebben projecten en plannen nooit uitsluitend belangrijke niet-nadelige effecten voor het milieu.

T. Rötscheid en M.A.A. Soppe