

3. Behalve de onderhavige uitspraak, handelt ook de uitspraak ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3212, *M en R* 2018/130, *TBR* 2019/9, *JM* 2019/6, over de gefaseerde omgevingsvergunningverlening in relatie tot de mer-beoordelingsplicht. Daarin oordeelde de Afdeling het volgende. Wanneer een aanvraag om een eerste fase omgevingsvergunning vanwege art. 7.28 lid 2 Wm buiten behandeling wordt gelaten omdat die aanvraag ziet op een mer-beoordelingsplichtige activiteit waarvoor geen mer-beoordeling is verricht, betekent dit niet dat dan ook de aanvraag om de tweede fase omgevingsvergunning vanwege voornoemd artikellid buiten behandeling mag worden gelaten. Dit voor zover die tweede fase niet ziet op een mer-beoordelingsplichtige activiteit. Ook in dat kader benadrukt dat de Afdeling dat in dat verband niet van belang is dat er sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten. Omdat de beschikking eerste fase en de beschikking tweede fase gezamenlijk de voor het project benodigde omgevingsvergunning vormen, heeft de besluitblokkerende werking in de eerste fase overigens wel consequenties voor de beslissing op de aanvraag tweede fase. De beschikking tweede fase kan niet eerder worden genomen dan nadat het bevoegd gezag heeft beslist op de eerste fase-aanvraag (aldus vloeit voort uit art. 2.5 lid 4 Wabo). Zie nader hieromtrent de annotaties van Nijmeijer (*TBR* 2019/9) en Heerings (*M en R* 2018/130).

Marcel Soppe

M en R 2019/61

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
17 april 2019, nr. 201805131/1/A1

(Drop)

m.nt. J. Gundelach

(art. 44, aanhef en onder 9 bijlage II Bor, categorie D 11.2, kolom 1, bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2019/8108

ECLI:NL:RVS:2019:1253

Wijziging bestaande bebouwing in permanent logiesverblijf voor arbeidsmigranten geen stedelijk ontwikkelingsproject.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) en haar uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:348) overweegt de Afdeling dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit milieueffectrapportage, afhangt 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. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van

onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II bij het Bor, omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen voor de logiesaccommodatie. Daartoe is van belang dat de wijziging van het gebruik, gelet op de aard en omvang, niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert het gebruik van het perceel door het huisvesten van arbeidsmigranten, maar dat betekent niet dat de wijziging van het gebruik moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Daarbij is van belang dat het ruimtebeslag van de bestaande bebouwing beperkt is en dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van de bebouwing op het perceel. Verder wordt op het perceel slechts voorzien in een beperkt aantal parkeerplaatsen. Gelet hierop acht de Afdeling – op grond van wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd – niet aannemelijk dat de wijziging van het gebruik een dusdanige verkeersaantrekkende werking heeft dat daarmee milieugevolgen gepaard gaan die ertoe moeten leiden dat de ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject in bovenbedoelde zin.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Wieringerwerf, gemeente Hollands Kroon,
2. [appellant sub 2], wonend te Wieringerwerf, gemeente Hollands Kroon, en andere (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 mei 2018 in zaken nrs. 17/2525 en 17/2526 in het geding tussen:

[appellant sub 1],

[appellant sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2016 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van de bebouwing op het perceel Schelphorst 63 te Wieringerwerf (hierna: het perceel) voor het huisvesten van arbeidsmigranten.

Bij besluit van 11 april 2017 heeft het college de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 mei 2018 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [vergunninghouder] heeft nadere stukken ingediend.

[...]

Overwegingen

Inleiding

1. Het perceel ligt op een bedrijventerrein. [vergunninghouder] wil de op het perceel aanwezige bebouwing gebruiken als een permanent logiesverblijf voor de tijdelijke huisvesting van maximaal 40 arbeidsmigranten.

Uit de bij de aanvraag behorende ruimtelijke onderbouwing blijkt dat het logiesverblijf is bedoeld voor seizoensarbeiders. Zij kunnen voor de duur van zes maanden – zijnde de looptijd van hun tijdelijke dienstverband in Nederland – in de bebouwing op het perceel verblijven, waarna zij naar hun thuisland terugkeren, aldus de aanvraag.

In de ruimtelijke onderbouwing is verder vermeld dat de arbeidsmigranten op werkdagen overdag elders aan het werk zijn. Daarbij is toegelicht dat het transport van de arbeidsmigranten van en naar de werkplaats met transportbusjes plaatsvindt.

2. De percelen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] liggen ook op het bedrijventerrein, in de directe omgeving van het perceel. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen dat de huisvesting van arbeidsmigranten nadelige gevolgen voor hen zal hebben. Daarbij gaat het onder meer om overlast, om een aantasting van hun privacy en om een belemmering van hun bedrijfsvoering.

3. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Daarbij heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2^o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), vergunning verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan. Het college heeft daaraan de voorwaarden verbonden dat de voormalige bedrijfswoning niet mag worden gebruikt voor het huisvesten van arbeidsmigranten, dat het aantal logiesplaatsen het aantal van 40 niet mag overstijgen en dat een toezicht- en beheerplan moet worden opgesteld. Onder die voorwaarden is het beoogde gebruik volgens het college niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en is dit evenmin in strijd met het gemeentelijke en het regionale beleid.

4. In de aangevallen uitspraak zijn de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het in bezwaar gehandhaafde besluit ongegrond verklaard.

Relevante regelgeving en bestemmingsplan

5. De relevante bepalingen van onder meer de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Wabo en het Bor zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

6. Voor het perceel geldt het bestemmingsplan “Wieringerwerf”, dat is vastgesteld op 27 januari 2011 (hierna: het bestemmingsplan). Op grond van dit plan rust op het perceel de bestemming “Bedrijventerrein”.

Niet in geschil is dat het gebruik van de bebouwing op het perceel voor het huisvesten van arbeidsmigranten in strijd is met het bestemmingsplan.

Beoordeling van de hoger beroepen

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het college niet bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II bij het Bor, omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Hiertoe voeren zij aan dat de beoogde functiewijziging – gelet op de aard en de omvang daarvan – is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2, kolom 1, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, waardoor de uitzondering geldt die is opgenomen in artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] heeft de rechtbank dit niet onderkend.

7.1. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) en haar uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:348) overweegt de Afdeling dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit milieueffectrapportage, afhangt 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. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

7.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II bij het Bor, omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen voor de logiesaccommodatie. Daartoe is van belang dat de wijziging van het gebruik, gelet op de aard en omvang, niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert het gebruik van het perceel door het huisvesten van arbeidsmigranten, maar dat betekent niet dat de wijziging van het gebruik moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Daarbij is van belang dat het ruimtebeslag van de bestaande bebouwing beperkt is en dat de functiewijziging

niet gepaard gaat met een uitbreiding van de bebouwing op het perceel. Verder wordt op het perceel slechts voorzien in een beperkt aantal parkeerplaatsen. Gelet hierop acht de Afdeling – op grond van wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd – niet aannemelijk dat de wijziging van het gebruik een dusdanige verkeersaantrekkende werking heeft dat daarmee milieugevolgen gepaard gaan die ertoe moeten leiden dat de ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject in bovenbedoelde zin.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in zijn standpunt dat de aanvraag niet in strijd is met de Regionale Kadernota Huisvesting Arbeidsmigranten Noordkop (hierna: de Kadernota) en met het op 21 juni 2016 vastgestelde beleid voor het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (hierna: het Kruielbeleid). Zij voeren daartoe aan dat het perceel zich niet leent voor de huisvesting van arbeidsmigranten, omdat op het bedrijventerrein, in de directe omgeving van het perceel, verschillende bedrijven zijn gevestigd die in hun bedrijfsvoering kunnen worden beperkt door de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Ook zelf vrezen zij voor een belemmering van hun bedrijfsvoering. Daarnaast voeren zij aan dat het perceel niet aan de rand, maar in het midden van het bedrijventerrein ligt en dat de arbeidsmigranten afgezonderd zullen zijn van de voorzieningen in een woonkern.

Verder betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat het college de bij het besluit betrokken belangen niet op een zorgvuldige wijze heeft afgewogen. Daarbij voeren zij aan dat op het perceel geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat voor de arbeidsmigranten. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen daarom dat de arbeidsmigranten na hun werktijd buiten zullen verblijven, in de omgeving van de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Dit leidt tot overlast en tot een aantasting van hun privacy, zo vrezen zij. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] heeft de rechtbank dit niet onderkend.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen ten slotte dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in zijn standpunt dat op het perceel is voorzien in voldoende parkeergelegenheid.

8.1. De Kadernota is in september 2013 vastgesteld binnen een samenwerkingsverband tussen een aantal gemeenten in de regio West-Friesland. De gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Heerhugowaard nemen hieraan deel. Met deze regionale samenwerking wordt beoogd om de illegale huisvesting van arbeidsmigranten aan te pakken en om meer – en betere – huisvesting voor arbeidsmigranten tot stand te brengen.

De Kadernota bevat onder meer het volgende beleidsuitgangspunt:

“Huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen wordt in beginsel niet toegestaan. Deze zijn hier niet voor bedoeld en bestemd. Het betreft dan doorgaans ongewenst en oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen. Bewoning beperkt vaak de bedrijfsvoering van de bedrijven. Verder is er op bedrijventerreinen over het algemeen geen goed woon- en verblijfsklimaat. Ook het doorgaans ver verwijderd zijn van de voorzieningen die in de kern aanwezig zijn en de relatieve afzondering van de arbeidsmigrant van de woonomgeving, zijn argumenten om huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen in beginsel niet toe te staan. Uitzondering zou gemaakt kunnen worden voor de situatie dat een bedrijventerrein nabij een kern is gelegen en het pand waar de arbeidsmigranten gehuisvest worden aan de rand van het bedrijventerrein gesitueerd is. Vanzelfsprekend geldt daarbij onder meer de eis dat de aanvrager moet kunnen aantonen dat de huisvesting van arbeidsmigranten op het bedrijventerrein geen belemmering oplevert voor de omliggende bedrijven.”

8.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de Kadernota slechts een indicatief karakter en vormt deze nota op zichzelf geen toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning. Uit de toelichting op het Kruielbeleid, uit de motivering van het besluit van 25 september 2016 en uit het advies van de bezwaarschriften commissie – dat het college heeft overgenomen ter motivering van zijn besluit op bezwaar – blijkt echter dat het college het in de Kadernota verwoorde beleidsuitgangspunt over het niet huisvesten van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen als eigen gemeentelijk beleid hanteert. Gelet hierop heeft het college in deze procedure onder meer beoordeeld of het perceel in de nabijheid van een kern en aan de rand van het bedrijventerrein ligt en of de huisvesting van arbeidsmigranten een belemmering oplevert voor omliggende bedrijven.

Het college heeft geconcludeerd dat de vestiging van een logiesverblijf voor arbeidsmigranten in dit geval voldoet aan de voorwaarden om een uitzondering te maken op het in de Kadernota vermelde beleidsuitgangspunt. Daartoe stelt het college dat het perceel aan de rand van het bedrijventerrein ligt en dat de voorzieningen in de kern goed bereikbaar zijn voor de arbeidsmigranten. Verder stelt het college dat de huisvesting van arbeidsmigranten geen belemmering oplevert voor omliggende bedrijven.

8.3. De Afdeling stelt met het college vast dat het perceel aan de rand ligt van een deel van het bedrijventerrein dat volledig wordt omsloten door de Schelphorst. Op dit deel van het bedrijventerrein liggen zowel het perceel als de bedrijfsperven van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Dit neemt echter niet weg dat in het bestemmingsplan ook de bestemming “Bedrijventerrein” is toegekend aan gronden die ten oosten, ten noorden, ten westen en ten zuiden van dit deel van het bedrijventerrein liggen. Daarbij gaat het in totaal om een oppervlak dat vele malen groter is dan het deel van het bedrijventerrein waarop het perceel ligt. Gelet

hierop is niet duidelijk waarop het college zijn standpunt baseert dat het perceel aan de rand van een bedrijventerrein ligt als bedoeld in de Kadernota.

Evenmin is duidelijk waarop het college zijn standpunt baseert dat de voorzieningen in de kern vanaf het perceel goed bereikbaar zullen zijn voor de arbeidsmigranten. Die voorzieningen liggen immers aan de andere kant van een snelweg en een provinciale weg en zijn te voet niet gemakkelijk bereikbaar. Dat de bereikbaarheid per fiets of auto beter is, doet daar niet aan af, nu onduidelijk is of die vervoermiddelen aan de arbeidsmigranten ter beschikking staan en het college zich in elk geval op het standpunt stelt dat een groot deel van de arbeidsmigranten niet beschikt over een eigen auto.

8.4. Het college stelt zich verder op het standpunt dat, gelet op de relatief korte verblijfsduur van de bewoners, op het perceel kan worden uitgegaan van een lager beschermingsniveau dan het geval is voor woningen. Hiervan uitgaande, levert de huisvesting van arbeidsmigranten op het perceel volgens het college geen belemmering op voor de omliggende bedrijven. Daarbij heeft het college zich met name gebaseerd op een akoestisch onderzoek dat is uitgevoerd naar de feitelijke geluidbelasting ter plaatse van het perceel.

De Afdeling stelt evenwel vast dat het bestemmingsplan – zowel op een deel van het bedrijventerrein waarop het perceel ligt, als op een deel van de gronden met een bedrijfsbestemming in de zone daaromheen – bedrijven mogelijk maakt in milieucategorie 4.1 uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Uit die Staat van Bedrijfsactiviteiten, die als bijlage A bij de regels van het bestemmingsplan is gevoegd, blijkt dat voor dergelijke bedrijven in beginsel een afstand van 200 meter wordt aanbevolen ten opzichte van woonbebouwing, uit een oogpunt van geur en/of geluid. Dit is niet alleen van belang bij de beantwoording van de vraag of de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk een belemmering kan opleveren voor omliggende bedrijven, maar dit is eveneens van belang bij de beoordeling van het woon- en verblijfsklimaat op het perceel. Het in bezwaar gehandhaafde besluit geeft er geen blijk van dat het college dit bij zijn besluitvorming over de aanvraag heeft betrokken.

8.5. Het college stelt zich verder op het standpunt dat de in de Kruiemlnota gehanteerde parkeernorm van minimaal één parkeerplaats per twee logiesplaatsen (dat wil zeggen: een parkeernorm van 0,5) hier niet van toepassing is. Bij toepassing van die norm zouden voor de arbeidsmigranten op het perceel minimaal 20 parkeerplaatsen nodig zijn. Volgens het college geldt de parkeernorm van 0,5 echter slechts voor logiesplaatsen voor tijdelijke werknemers bij agrarische bedrijven. Omdat daarvan in dit geval geen sprake is, kan volgens het college worden aangesloten bij de parkeernorm die het CROW hanteert voor kamerverhuur, waarbij de bandbreedte van de norm varieert tussen 0,2 en 0,6 parkeerplaatsen per kamer. Gelet op deze bandbreedte en nu er volgens het college vanuit kan worden gegaan dat

slechts één op de vier arbeidsmigranten op het perceel een eigen auto heeft, heeft het college in dit geval een parkeernorm van 0,3 parkeerplaatsen per logiesplaats gehanteerd. Omdat op het perceel 17 parkeerplaatsen aanwezig zijn, wordt voldaan aan een parkeernorm van 0,3 en hoeft niet hoeft te worden gevreesd voor parkeeroverlast, zo stelt het college.

De Afdeling overweegt hierover dat de parkeernorm van 0,5 die wordt gehanteerd voor logies van werknemers bij agrarische bedrijven eveneens binnen de bovengenoemde bandbreedte valt. Het college heeft in dit geval niet bij die norm van 0,5 willen aansluiten. Uit het in bezwaar gehandhaafde besluit blijkt echter niet waarom het college zich op het standpunt stelt dat de situatie op het perceel verschilt van de situatie waarin logies plaatsvindt van werknemers bij agrarische bedrijven. Ook in de laatstgenoemde situatie zullen immers niet alle arbeidsmigranten over een eigen auto beschikken en is er – net als bij de situatie op het perceel – geen eigen vervoer nodig om de werkplek te bereiken. Het is niet duidelijk op welke wijze het college dit heeft meegewogen bij zijn besluitvorming over de aanvraag. Evenmin is duidelijk of het college bij de beoordeling van de parkeerbehoefte op het perceel rekening heeft gehouden met de bewoning van de bedrijfswoning op het perceel, waar de beheerder zal worden gehuisvest, en met het feit dat – zoals [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ter zitting onweersproken hebben gesteld – in de omgeving van het perceel geen openbare parkeerplaatsen aanwezig zijn.

8.6. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van 11 april 2017 niet berust op een deugdelijke motivering, zodat dit in strijd is met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend. Het betoog slaagt.

Conclusie en slotoverwegingen

9. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de hoger beroepen gegrond zijn. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

10. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het besluit van 11 april 2017 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Dit betekent dat het college een nieuw besluit moet nemen op de bezwaarschriften die [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben ingediend tegen het besluit van 25 september 2016. Bij het nemen van dit nieuwe besluit moet het college de overwegingen uit deze uitspraak in acht nemen.

11. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb bepalen dat tegen het nieuwe besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

[...]

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 mei 2018 in zaken nrs. 17/2525 en 17/2526;
- III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon van 11 april 2017, kenmerk Z-116754;
- V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon te nemen besluit op bezwaar slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

[...]

Noot

1. Deze Afdelingsuitspraak biedt inzicht in welk type projecten niet als stedelijke ontwikkelingsprojecten in de zin van kolom 1 van categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer behoeven te worden aangemerkt. Het belang ervan is gelegen in het volgende. Aan de onderdelen 9 (kort samengevat: het gebruik van bouwwerken eventueel tezamen met beperkte bouwactiviteiten en het gebruik van het aansluitend terrein) en 11 (kort samengevat: tijdelijk gebruik van gronden of bouwwerken) uit de kruimelgevallenregeling van artikel 4 bijlage II Bor kan niet altijd toepassing worden gegeven. Dat is het geval als het gaat om een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Doorslaggevend is of de activiteit valt onder een activiteitenomschrijving in kolom 1 van die onderdelen; de drempelwaarde in kolom 2 is daarbij niet relevant (ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, r.o. 3.3). Eén van de activiteiten die vaak aan de orde kan zijn bij toepassing deze onderdelen, is de activiteit 'stedelijk ontwikkelingsproject' uit categorie D 11.2. Is sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject, dan kunnen de onderdelen 9 en 11 uit de kruimelgevallenregeling niet worden toegepast.

2. Niet ieder project gericht op stedelijke ontwikkeling kwalificeert als een stedelijk ontwikkelingsproject. Dat is duidelijk geworden uit de ABRvS-uitspraak van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, die overigens niet is geweest in het kader van de toepassing van de kruimelgevallenregeling. De vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijk ontwikkeling een rol. Ook is het antwoord op de vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, niet afhankelijk van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

3. De uitspraak van 15 maart 2017 heeft navolging gevonden in ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1297, ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414 en nu dus ook in de onder-

havige uitspraak. Deze vier uitspraken zijn wel gewezen in het licht van de kruimelgevallenregeling. In de eerste drie uitspraken ging het om een gebruikswijziging van een (deel van een) bestaand gebouw, te weten de wijziging van onder meer woongerelateerde detailhandel in grootschalige (perifere) detailhandel in een deel van de Villa ArenA, de vestiging van een Decathlonwinkel in een bestaand gebouw dat al voor detailhandel werd gebruikt en de transformatie van een leegstaand bedrijfspand in een leisurecentrum met horeca. In de eerste twee uitspraken acht de Afdeling het onder meer van belang, dat er een beperkte functiewijziging is, waarbij de nieuwe functie nog altijd was gericht op reeds toegestane detailhandel. In de uitspraak van 18 juli 2018 vindt de Afdeling het van belang dat reeds bedrijvigheid was toegestaan, waartoe het vergunde leisurecentrum kon worden gerekend. Deze jurisprudentie riep de vraag op of alleen gebruik dat reeds in het verlengde lag van planologisch toegestaan gebruik, niet als stedelijk ontwikkelingsproject kon kwalificeren. De onderhavige uitspraak geeft antwoord op die vraag. De uitspraak laat zien dat ook in geval van een wijziging in een geheel andere functie (een woningfunctie in plaats van bedrijventerrein) toch geen sprake hoeft te zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject.

4. Uit de vijf ABRvS-uitspraken kunnen criteria worden afgeleid die (tezamen) maken dat een project niet als stedelijk ontwikkelingsproject behoeft te worden gekwalificeerd:

- * het gaat om de transformatie van een bestaand pand;
- * het bebouwde oppervlak en het bouwvolume van het gebouw nemen niet toe; de opzet en de vormgeving ervan wijzigen niet;
- * het project ligt in een bestaand stedelijk gebied of gemengd gebied (bijvoorbeeld aan de rand van een bedrijventerrein);
- * de wijziging van het gebruik heeft geen dusdanige andere verkeersaantrekkende werking of andere werking, dat daarmee milieugevolgen gepaard gaan die ertoe moeten leiden dat het project wel als stedelijk ontwikkelingsproject moet worden aangemerkt.

Wanneer wel sprake is van milieugevolgen die maken dat een project als stedelijk ontwikkelingsproject kwalificeert, valt niet goed uit deze vijf uitspraken af te leiden. Ik meen dat het bevoegd gezag dienaangaande een zekere mate aan beoordelingsruimte toekomt, die naar mijn verwachting door de bestuursrechter terughoudend zal worden getoetst. In de onderhavige uitspraak vindt de Afdeling het verder nog relevant dat het ruimtebeslag van de bestaande bebouwing beperkt is.

5. In lijn met de ABRvS-uitspraken en onder toepassing van vergelijkbare criteria zijn ook rechtbanken tot het oordeel gekomen dat bepaalde projecten geen stedelijke ontwikkelingsprojecten behelsden. Zie Rb. Limburg 2 oktober 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:9249 (gebruik van leegstaande panden als trampolinehal en soccerhal), Rb. Oost-Brabant 6 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5778 (gebruik van leegstaand pand voor de huisvesting van 250 asielzoekers), Rb. Noord-Holland 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9184 (gebruik van kantoorpand voor

de huisvesting van 64 arbeidsmigranten voor tien jaar) en Rb. Limburg 11 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6666 (gebruik van bedrijfspand voor detailhandel in sportartikelen).

6. De Afdeling vindt het voor het niet kwalificeren als stedelijk ontwikkelingsproject van belang, dat het bouwvolume niet toeneemt. De rechtbanken gaan hier wisselend mee om. De Rechtbank Noord-Holland achtte de bouw van 160 tijdelijke wooneenheden voor sociale huurwoningen en de huisvesting van statushouders en de bouw van vier tijdelijke cultureel-maatschappelijk ruimtes een stedelijk ontwikkelingsproject (2 augustus 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7652). De rechtbank achtte het relevant dat het aantal vierkante meters bebouwd terrein fors toe zou nemen. Ook de Rechtbank Noord-Nederland kwalificeerde de bouw van een tijdelijk asielzoekerscentrum als een stedelijk ontwikkelingsproject (28 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5015). De rechtbank focust daarbij overigens niet op de toename van bebouwing, maar meent dat het betrekkelijk groot aantal personen dat gehuisvest wordt en de tijdelijke maar toch vrij lange duur (6 jaar) maken dat van een stedelijk ontwikkelingsproject moet worden gesproken.

7. Anders zijn de uitspraken van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam d.d. 6 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:648 en van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg d.d. 22 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2684. De Amsterdamse voorzieningenrechter meende dat de bouw van een tijdelijk woongebouw (voor 10 jaar) bestaande uit 142 woningen voor de huisvesting van studenten en statushouders op een braakliggend perceel geen stedelijk ontwikkelingsproject is. De rechter vindt daarbij relevant dat het project wordt gerealiseerd op braakliggend terrein in reeds bestaand stedelijk gebied, volgens het bestemmingsplan het perceel volledig mag worden bebouwd voor een gemengde bestemming, de aard van het bouwproject een beperkte impact op de omgeving heeft dan op grond van het bestemmingsplan mogelijk was, ook op de aangrenzende percelen bouwwerken voor woningen staan en het aantal van 142 woningen voor 180 personen gelet op de omgeving beperkte aantallen betreffen. De Limburgse voorzieningenrechter meende dat het realiseren van tijdelijke logiesgebouwen voor 300 arbeidsmigranten geen stedelijk ontwikkelingsproject behelsde. Het project past naar zijn aard binnen de omgeving, het sluit aan op grootschalige bedrijfspanden, wordt ontsloten door een grote provinciale weg en ligt ingeklemd tussen twee vakantieparken. Van een louter agrarische omgeving was al geen sprake. Ook de omvang vormt geen aanleiding om uit te gaan van een stedelijk ontwikkelingsproject. Daarbij acht de voorzieningenrechter van belang dat hoewel het bebouwde oppervlakte toeneemt, het perceel landschappelijk wordt ingepast door taluds en een groenstrook en de bebouwing (grotendeels) aan het zicht wordt onttrokken. De ruimtelijke uitstraling is beperkt.

8. De vraag is natuurlijk of de Afdeling dit soort uitspraken zal billijken. Initiatiefnemers en waarschijnlijk ook (sommige) gemeenten zullen het waarderen als meer projecten niet als stedelijk ontwikkelingsproject behoeven te

worden gekwalificeerd. In plaats van een uitgebreide procedure met veelal een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad, kan dan een reguliere procedure worden gevolgd. Wel moeten gemeenten erop bedacht zijn dat, als een project niet kwalificeert als een stedelijk ontwikkelingsproject en niet tijdig op de omgevingsvergunningaanvraag wordt beslist, een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaat. Dat is ook het geval als burgemeester en wethouders de aanvrager hebben meegedeeld dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Als dat achteraf niet blijkt te kloppen (omdat bijvoorbeeld het project ten onrechte als stedelijk ontwikkelingsproject is aangemerkt) en niet tijdig op de aanvraag is beslist, is toch een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan (ABRVs 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:912, r.o. 7.2).

Jade Gundelach