

plan - voor zover dat het stadionproject mogelijk maakt - op voorhand niet uitvoerbaar was. Ik heb er in aantekening 13 van mijn noot bij deze uitspraak op gewezen dat de ABRvS haar standaardoverweging over het inzicht van de raad in dat geval heeft verrijnd en gepreciseerd door te overwegen 'dat het hier gaat om een bijzondere situatie waarin voor de uitvoerbaarheid op de omstandigheden van dit geval toege-

spitste specifieke eisen kunnen en moeten worden gesteld.' Voor het overige verwijs ik naar mijn noot bij deze uitspraak, waar ook meer jurisprudentie over de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen vermeld wordt.

H.J. de Vries

Jurisprudentie – II. Milieurecht

TBR 2023/33

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 16 november 2022, No. 202105081/1/R2, ECLI:NL:RVS:2022:3312 (Stedelijke ontwikkelingsprojecten Eindhoven Lichthoven fase 2)

(Mr. R. Uylenburg, mr. W. den Ouden en mr. G.O. van Veldhuizen)

Besluit mer: art. 2, vijfde lid, onder b, art. 2, zesde lid, categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage

Milieueffectrapportage, mer-beoordeling, samenhang, samenhangende activiteiten, stedelijk ontwikkelingsproject

Met gastnoot S.M. van Velsen, Red.¹

Procesverloop

Op 21 juni 2021 heeft het college een besluit tot vaststelling van hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) genomen voor het nieuwbouwplan 'EDGE Eindhoven', binnen de zone van het spoor.

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft de raad het bestemmingsplan 'Lichthoven fase 2' vastgesteld (hierna: het plan) en besloten om geen exploitatieplan vast te stellen.

Bij besluit van 23 juni 2021 heeft het college aan Edge Technologies Development 1 B.V. (hierna: Edge) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een woontoren en kantoorgebouw op de percelen aan de Stationsweg, kadastraal bekend, gemeente Eindhoven, sectie C, nummer 2284, gemeente Tongelre, sectie D, nummers 791, 1246 en 1251 en gemeente Woensel, sectie K, nummers 1522, 2309 en 2310 (hierna: de percelen).

De besluiten van 22 juni 2021 en 23 juni 2021 zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de mogelijkheid om 27.500 m² bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) aan kantoorruimte en 15.000 m² bvo aan woningen te realiseren. In de plint van de bebouwing, langs de Stationsweg, wordt voorzien in ongeveer 1.000 m² bvo aan commerciële functies. Het plangebied wordt begrensd door de Stationsweg, de Dommel en het spoor.

(...)

M.e.r.-beoordelingsplicht

9. Appellant sub 1 en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en SBE betogen dat er ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld voor het plan. Zij voeren aan dat het voorliggende plan samenhangt met andere ontwikkelingen in de omgeving, waaronder de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt door de bestemmingsplannen 'Lichthoven (The Student Hotel)', 'Lichthoven fase 1 (kavel A)', 'Lichthoven fase 1 (kavels C en D)' en 'Stationsplein Zuid (District-E)', en dat er derhalve een m.e.r.-beoordeling aan het voorliggende plan ten grondslag gelegd had moeten worden die betrekking heeft op de totale beoogde ontwikkelingen binnen het Stationsgebied Zuid-Oost. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 3] volgt de samenhang onder meer uit de omstandigheden dat de projectontwikkelaars met elkaar samenwerken, zij eigenaar zijn van gronden binnen de verschillende plangebieden, er één landschapsbureau is ingeschakeld ten behoeve van de verschillende ontwikkelingen en er één stedenbouwkundig plan is. Verder stelt [appellant sub 4] dat sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject, omdat de bouwplannen aan elkaar grenzen en op elkaar zijn afgestemd.

9.1. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt mocht stellen dat er tussen het voorliggende plan en de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied waar appellanten op wijzen niet een zodanige samenhang bestaat

¹ Selma van Velsen is zelfstandig adviseur omgevingsrecht en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Holland.

dat de ontwikkelingen voor de toepassing van de m.e.r.-regelgeving één activiteit vormen. De Afdeling volgt daarin het standpunt van de raad dat niet is gebleken van een financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen en dat de realisatie van de voorliggende ontwikkeling niet afhankelijk is van de realisatie van de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied. Daargelaten de vraag of samenwerking tussen de ontwikkelaars doorslaggevend kan zijn voor de vraag of sprake is van samenhang, is de Afdeling, anders van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] stellen, niet gebleken dat de ontwikkelaars samenwerken om de verschillende projecten te ontwikkelen. Het feit dat de ontwikkelingen op een relatief korte afstand van elkaar zijn gelegen, maakt niet dat er sprake is van een bouwkundige samenhang. Ook de omstandigheid dat er één landschapsbureau is ingeschakeld voor de verschillende ontwikkelingen en dat er één stedenbouwkundig plan is opgesteld, maakt niet dat de raad had moeten uitgaan van samenhang tussen de ontwikkelingen. De raad heeft dus geen aanleiding hoeven zien om de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling samen met de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied te beschouwen als één stedelijk ontwikkelingsproject.

De raad is ervan uitgegaan dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling op zichzelf een stedelijk ontwikkelingsproject is. De mogelijke milieueffecten hiervan zijn beoordeeld in de m.e.r.-beoordeling van Royal HaskoningDHV van 4 maart 2020 (hierna: de m.e.r.-beoordeling). Naar aanleiding van de m.e.r.-beoordeling heeft het college op 23 februari 2021 besloten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Omdat de mogelijke milieueffecten van het voorliggende plan in beeld zijn gebracht in de m.e.r.-beoordeling en geconcludeerd is dat de ontwikkeling niet leidt tot belangrijke nadelige milieueffecten, bestaat op grond van de Wet milieubeheer in samenhang met het Besluit milieueffectrapportage geen verplichting om voor de vaststelling van dit plan een milieueffectrapport op te stellen.

Het betoog slaagt niet. (...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (...)

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 23 juni 2021 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en - de Afdeling en Stichting BETER EINDHOVEN de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

V. draagt de raad van de gemeente Eindhoven op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 22 juni 2021 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en - de Afdeling, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. (Enz., enz., Red.)

NOOT

1. Deze uitspraak inzake het Eindhovense bestemmingsplan 'Lichthoven fase 2' is er één in een rij van (tussen) uitspraken over de vraag of activiteiten dermate met elkaar samenhangen dat zij voor de toepassing van de mer-regelgeving als één activiteit moeten worden beschouwd. In alle gevallen doet de vraag zich voor met betrekking tot de categorie stedelijke ontwikkelingsprojecten in onderdeel D11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: mer). Zo deed de Afdeling op 2 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3152) een uitspraak over het bestemmingsplan 'Tweebosbuurt Zuid-Oost' in Rotterdam en op dezelfde datum als onderhavige uitspraak een tussenuitspraak inzake het bestemmingsplan 'Il Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Victoriatoren) (ECLI:NL:RVS:2022:3313), ook in Eindhoven. Twee weken later op 30 november 2022 deed de Afdeling nog een uitspraak over een bestemmingsplan in Eindhoven (bestemmingsplan 'Lichthoven fase 1 (kavel A), ECLI:NL:RVS:2022:3519), op 30 november 2022 een in Kerkrade (ECLI:NL:RVS:2022:3507) en recenter op 25 januari 2023 over 'Stationsplein Zuid (District-E)' te Eindhoven (ECLI:NL:RVS:2023:292). Over de boeg van de onderhavige uitspraak breng ik in deze annotatie de uitspraken en eerdere jurisprudentie over dit thema met elkaar in verband.

2. Artikel 2, zesde lid, Besluit mer en onder de Omgevingswet artikel 11.7, tweede lid, Omgevingsbesluit brengen het samenhang- en voorzienbaarheids criterium tot uitdrukking om zogenoemde salamitactiek te voorkomen. Kortgezegd wil dat zeggen het voorkomen van het zodanig knippen van activiteiten c.q. projecten in stukjes dat daarmee ten eerste onder de mer-(beoordelings)plicht wordt uitgekomen c.q. dat de activiteiten niet in samenhang in het MER of in de mer-beoordeling worden beschouwd. De genoemde bepalingen geven aan dat de gehele activiteit (huidig recht) c.q. het gehele project (toekomstig recht; hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd door de wetgever maar de term sluit beter aan bij de Europese richtlijnen) in ogenschouw dient te worden genomen, inclusief eventuele grensoverschrijdende onderdelen. Dit laatste is ingegeven door een uitspraak van het Hof van Justitie van 10 december 2009 in een zaak over een grensoverschrijdende hoogspanningslijn in Oostenrijk en Italië (C-205/08) waaruit bleek dat voor de vaststelling of een drempel wordt overschreden, de landsgrenzen geen rol spelen. De nuttige werking van de mer-richtlijn zou ernstig in het gedrang komen indien dit anders zou zijn. Overigens overweegt het Hof niet dat er dan ook één MER moet worden gemaakt. Wel dient in elk van de op te stellen rapporten aandacht te worden geschonken aan de eventuele effecten die het project

voor zover dat aan de ene zijde van de grens is gesitueerd, kan hebben voor de andere zijde en over en weer moeten cumulatieve effecten worden beschreven aan weerszijden van de grens. Zie ook ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, *JM* 2016/69, m. nt. Wagenmakers inzake het inpassingsplan Doetinchem Voorst.

3. Ik maak een klein uitstapje naar de sinds 30 december 2022 van kracht zijnde (nood)verordening (EU) 2022/2577 van de raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen.² Hierin is salomitactiek in zekere zin wél toegestaan voor de duurzame energieprojecten die onder de reikwijdte van deze bepaling vallen. Dit zijn (enkel) projecten ter 'repowering van een installatie voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen of de opwaardering van een daarmee verband houdende netwerkinfrastructuur om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren'. Als voor deze projecten moet worden bepaald of voor een project een mer-(beoordeling) vereist is, wordt die voorafgaande procedure dan wel die mer-beoordeling beperkt tot een beoordeling van de mogelijke aanzienlijke gevolgen van de wijziging of uitbreiding ten opzichte van het oorspronkelijke project (artikel 5, derde lid, van deze verordening). Met andere woorden, daar waar de Wet milieubeheer conform de mer-richtlijn bepaalt dat weliswaar voor de vraag óf een mer-(beoordeling) nodig is alleen de wijziging of uitbreiding van een project geldt, maar als deze wordt verricht wél de totale milieueffecten beschouwd worden, moet deze buiten toepassing worden gelaten. De verordening werkt immers rechtstreeks door in onze nationale rechtsorde. Dus bij projecten die onder de reikwijdte van deze Europese bepaling vallen, moet daarop worden gelet. Ik vraag me overigens wel af wat hiervan nou het versnellende effect van zou moeten zijn, maar dat terzijde.

4. Terug naar de genoemde uitspraken in punt 1. Hierin speelt het samenhangcriterium, vaak in één adem genoemd met voorzienbaarheid en dan samenhang- en voorzienbaarheids criterium genoemd. Het gaat daarbij zowel om samenhang in de zin van dat er afzonderlijke fasen van dezelfde activiteit zijn als dat de activiteiten op zichzelf zodanig samenhangen dat deze in het kader van de mer-(beoordelings)plicht tezamen moeten worden beschouwd. De jurisprudentie hierover is zeer casuïstisch en het helpt de praktijk bij dit soort open begrippen als er meerdere uitspraken zijn die hints geven wanneer wél en wanneer niet sprake is van één activiteit. Het gevaar van algemene conclusies is uiteraard wel dat teveel van de achterliggende feiten en omstandigheden wordt losgekomen. Ook moet in gedachten gehouden worden dat de inhoud van de beroepsgrond die tot de betreffende overwegingen van de Afdeling leidt, bepalend is.

5. Wat betreft het voorzienbaarheids criterium geldt nog dat dit in de jurisprudentie ontwikkelde criterium – alleen in de begripsbepalingen voor capaciteit en oppervlakte wordt gesproken over 'binnen afzienbare tijd voorzienbare

uitbreiding van' (onderdeel A van de bijlage bij het Besluit mer) - inhoudt dat ontwikkelingen binnen afzienbare tijd zullen worden ondernomen en deze reeds voldoende concreet zijn om te kunnen 'samenhangen'. Zo overwoog de Afdeling bijvoorbeeld inzake bestemmingsplan Ontzanding Deest (ABRvS 19 december 2012, nr. 201109052/1/R2, ECLI:NL:RVS:2012:BY6766, *JM* 2013/25 m. nt. Van Velsen, *AB* 2013/97 m. nt. Soppe).

6. In de jurisprudentie was al jaren een aantal (sub)criteria te vinden voor het beantwoorden van de vraag of activiteiten met elkaar samenhangen. Vaak speelt deze vraag in de mer-beoordelingscategorie stedelijk ontwikkelingsproject omdat juist in die categorie in een gebied waar veel ontwikkelingen – gefaseerd - plaatsvinden veel verschillende partijen actief zijn waardoor het op projectniveau vaak lastig is te bepalen of van samenhang sprake is. Bovendien is alleen al voor de vraag of überhaupt sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject (kolom 1 van categorie D11.2, dus nog los van de vraag of belangrijke, nadelige milieugevolgen al dan niet afwezig zijn) van belang welke aard en omvang de betreffende activiteit heeft. En als in formele zin al sprake zou kunnen zijn van samenhang, dan spelen er vaak talloze praktische bezwaren. De belangrijkste die ik tegen kom in de mer-praktijk is dat een gemeente niet kan voorzien welke deelontwikkeling zich eerst zal aandienen en in welke omvang precies. Project-mer-(beoordeling) dient aan het eerste besluit dat in de aanleg, wijziging etc. voorziet gekoppeld te worden, waarna de mer-plicht in beginsel uitgewerkt is voor de totale ontwikkeling (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639, *JM* 2021, 63, m. nt. Wagenmakers over Tiny Houses in Delft). Bij grote gemeenten spelen vaak ook lastige grondeigendoms kwesties waarbij onvoorspelbaar is wanneer welke gronden precies vrij komen. Vaak wordt pas op het moment dat een aanvraag omgevingsvergunning zich aandient een ontwikkeling planologisch concreet mogelijk gemaakt door de gemeente waardoor eerst dan 'het moment van eerste ruimtelijke besluit' ontstaat. Men vindt het ook lastig om de mer-beoordeling of de conclusie dat een mer moet worden doorlopen aan een ogenschijnlijk arbitrair gekozen initiatiefnemer te koppelen. Daarenboven kan die vergunningverlening vertragen of de vergunning niet worden verleend waardoor een ander eerste ruimtelijke besluit ontstaat dat wellicht zich al in een zodanig laat stadium bevindt dat het daaraan koppelen van een mer-beoordeling lastig lukt. Procedureel gezien behoorlijk ingewikkeld en het maakt een vooroverleg met potentiële aanvragers niet eenvoudig. Ik heb ook wel meegemaakt dat deze op elkaar gaan zitten wachten om maar niet de eerste te zijn.

7. De aspecten ter invulling van het begrip samenhang in de jurisprudentie zijn mijns inziens vooral te clusteren in 1. feitelijke/geografische samenhang en 2. planologische en beleidsmatige samenhang. Ik noem wat oudere uitspraken bij deze aspecten.

Ad 1. Geografische (en meer feitelijke) samenhang van gebieden kan leiden tot de conclusie dat van samenhang in mer-zin sprake is. Een bekend voorbeeld vormt ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7341, *JM* 2011/22,

² Pb. EU 2022, L 335/36.

m. nt. Hoevenaars over Bedrijventerrein Kop van Broeklanden in Hardenberg.³ De betreffende plangebieden lagen in elkaars directe nabijheid aan weerszijden een weg, welke weg diende voor de ontsluiting van beide bedrijventerreinen. Andersom geldt dat als de ontsluiting van gebieden (grotendeels) afzonderlijk is geregeld, sprake is van een indicatie dat samenhang ontbreekt (ABRVs 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055). De enkele omstandigheid dat in de toekomst mogelijk infrastructuur wordt aangelegd die gebieden met elkaar verbindt, hoeft niet doorslaggevend te zijn in dit verband.⁴ Organisatorische of (meer) technische samenhang kan ook een indicatie zijn. Dit laatste speelt met name bij windparken⁵ en andere installaties.

Ad 2. Als de ruimtelijke overwegingen voor de voorgenomen activiteiten gelijk zijn, is dat een indicatie voor samenhang. Er zijn voorbeelden uit de jurisprudentie waarin het feit dat activiteiten als samenhangend zijn beschouwd in een structuurvisie of een andere visie maakt dat voldaan is aan het samenhangcriterium. Een goed voorbeeld vormt ABRV's 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8002 over Emmeloord-Centrumherziening 2010 (r.o. 3.5). Daarin was sprake van een ontwikkelingsplan waarin alle deelplannen waren opgenomen. Er was sprake van één distributie planologisch onderzoek (dpo) en de gehele herontwikkeling werd bekostigd uit één herstructureringsfonds. Uit een uitspraak van de Voorzitter van de ABRV's van 4 maart 2011 blijkt dat indien een project enkel raakvlakken heeft met een aantal andere projecten dat onvoldoende is om van samenhang te spreken.⁶ Overigens valt uit de onder ad 1 genoemde uitspraak van 24 oktober 2012 af te leiden dat voor de (definitieve) conclusie van samenhang, ook al is beleidsmatige samenhang gecreëerd, maar liggen de gebieden niet direct aaneengesloten, milieueffecten van dit project elkaar moeten versterken om van samenhang te kunnen spreken.⁷ In ABRV's 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224 over het bestemmingsplan 'N280-West deelproject wegvak Roermond' wordt door appellanten het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008 (zaak C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445) genoemd waarin het ging om een project ter vernieuwing en

verbetering van nagenoeg een gehele ringweg rond een stad - in dat geval Madrid, Spanje - waarbij de werkzaamheden alle eenzelfde doel hadden, namelijk het verminderen van opstoppingen en risico's op ongevallen. Ook acht het Hof van belang of sprake is van geografische nabijheid, gelijkenissen en wisselwerkingen. De Afdeling acht deze factoren niet aanwezig en geeft aan dat de enkele omstandigheid dat de provincie Limburg als regionale instantie is betrokken bij de reconstructie van beide weggedelen, niet bepalend worden geacht voor het beantwoorden van de vraag of het gaat om één activiteit. De Afdeling oordeelde verder ook dat 'herstructurering van de N280 Roermond weliswaar was aan te merken als een wijziging van een autoweg in de zin van het Besluit m.e.r., maar de herstructurering hoefde niet als één activiteit te gelden tezamen met het project N280-west, wegvak Leudal. Daartoe is - gezien het Europese recht - onder meer van belang dat er naar verwachting geen sprake is van cumulatieve milieueffecten.'⁸ Uit een uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015 blijkt overigens dat het feit dat beleidsmatig een samenhang is gecreëerd ook bij ontwikkelingen die minder concreet zijn en zelfs over de planperiode heen gaan (en dus minder voorzienbaar), tot de conclusie kunnen leiden dat van samenhang sprake is (ECLI:NL:RVS:2015:1333, *M en R* 2015/106, m. nt. Gundelach en Soppe).⁹

8. De laatste jaren hanteert de Afdeling in de onder punt 1 genoemde uitspraken als hoofdcriterium of sprake is van financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang. Dit vat de voornoemde uit de jurisprudentie te halen criteria samen als ik beleidsmatig ook onder organisatorisch mag vatten. Bottom line gaat het erom of het één zonder het ander kan worden gerealiseerd, waardoor er geen sprake is van samenhang. En soms is aanvullend van belang of de verwachting is dat cumulatieve milieueffecten optreden.

9. In de onderhavige uitspraak over 'Lichthoven fase 2' - overigens over beleidsmatige samenhang gesproken, zou ik mij bij de titel van het bestemmingsplan al afvragen of deze ontwikkeling niet minimaal samenhangt met 'Lichthoven fase 1' - is volgens de gemeenteraad, waarin de Afdeling meegaat, geen sprake van een financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen. Dat de realisatie van de voorliggende ontwikkeling niet afhankelijk is van de realisatie van de andere ontwikkelingen in het Stationsgebied maakt daarbij uit.

10. De jurisprudentie beschouwend is het mijns inziens dus maar net welk argument doorslaggevend wordt geacht en dat hangt af van de inschatting van het bevoegd gezag zelf. Als men de kaart bekijkt van de verschillende deelgebieden in Eindhoven zijn deze aaneengesloten en had de conclusie op basis van het hoofdcriterium ook kunnen zijn dat er wél sprake is van samenhang. Toch overweegt de Afdeling dat het feit dat de ontwikkelingen op een relatief korte afstand van elkaar zijn gelegen, niet maakt dat er

3 Vergelijk evenwel Vz. ABRV's 14 september 2011, nr. 201104746/2/R3, ECLI:NL:RVS:2011:BT2126 waarin geen samenhang werd aangenomen tussen twee plangebieden waarin woningbouw werd voorzien, nu de plangebieden waren gescheiden door zowel het Wilhelminakanaal als de Europaweg. Zie ook ABRV's 20 juli 2011, nr. 200905603/1/M3 ECLI:NL:RVS:2011:BR2262 waarin voorzienbaarheid een rol speelt.

4 ABRV's 20 november 2013, nr. 201304633/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:2026. Zie ook 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224, M en R 2018/46, m. nt. Soppe.

5 Zo bijvoorbeeld ABRV's 11 januari 2012, nr. 201001213/1/R4, ECLI:NL:RVS:2012:BV0563, BR 2012/62, m. nt. De Wit, waarin om de reden dat deze ontbrak, ook de samenhang ontbrak.

6 Vz. ABRV's 4 maart 2011, nr. 201101476/2/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BP7152, r.o. 2.3.7. Zie verder ABRV's 27 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8946, JM 2007/29 en ABRV's 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3931.

7 De Afdeling verwijst in deze uitspraak naar haar uitspraak van 9 juni 2004 in zaak nrs. 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1: "(...) kan gelet op het doel waartoe de zinsnede 'aaneengesloten gebied'" in categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage van het Besluit m.e.r. is opgenomen, onder omstandigheden ook voldaan zijn aan het daarin gestelde vereiste indien de gebieden die deel uitmaken van één woningbouwproject niet direct aaneensluiten maar een zodanige geografische samenhang vormen dat de milieueffecten van dit project worden gebundeld en elkaar versterken."

8 ABRV's 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:224, M en R 2018/46, m. nt. Soppe.

9 Dit was in afwijking van Vz. ABRV's 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3151, JM 2014/121, m. nt. Wagenmakers. Vergelijk ABRV's 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:212.

sprake is van een bouwkundige samenhang. Ook de omstandigheid dat er één landschapsbureau is ingeschakeld voor de verschillende ontwikkelingen en dat er één stedenbouwkundig plan is opgesteld, maakt niet dat de raad had moeten uitgaan van samenhang tussen de ontwikkelingen. Er is dus wel sprake van geografische en organisatorische samenhang, maar de Eindhovense raad heeft toch tot de conclusie mogen komen dat de ontwikkelingen in het Stationsgebied niet als één stedelijk ontwikkelingsproject hoeven te worden gezien. Gelukkig was hier wel een mer-beoordeling gedaan en waren milieueffecten van diverse ontwikkelingen in cumulatie met elkaar beschouwd, waardoor de milieueffecten transparant en in samenhang met elkaar waren beschouwd. Dit sluit dan wel weer aan bij de uitkomsten van het genoemde Hofarrest uit 2009 over de hoogspanningslijn in Oostenrijk en Italië en de uitspraak van de Afdeling inzake het inpassingsplan Doetinchem Voorst uit 2016 waarin aangegeven is dat niet per se één MER nodig is als sprake is van samenhang. Toch vind ik de conclusie van de Afdeling in 'Lichthoven fase 2' lastig te begrijpen en kan ik het alleen maar uitleggen in het licht van de uiterst marginale toets die de bestuursrechter op dit punt verricht. Ik vind dat overigens ook opmerkelijk gezien de Europeesrechtelijk herkomst van de regels.

11. Maar eerst nog de uitspraak over de Victoriatoren in de Emmasingelkwadrant in Eindhoven. Er was én al voor het eerdere bestemmingsplan 'I Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Philips Lighting)' een mer-beoordeling gedaan én er was op het moment van het opstellen van het bestemmingsplan voor de Victoriatoren geen zicht op nieuwe concrete projecten in het gebied en/of hoe deze worden gerealiseerd. Daarom is voor het bestemmingsplan Victoriatoren een aparte aanmeldingsnotitie mer-beoordeling gemaakt. De gemeenteraad had toegelicht dat voor de projecten verschillende tijdsbestekken bestaan. Verder bestaat er naar het oordeel van het bevoegd gezag geen financiële en bouwkundige samenhang tussen de projecten binnen het Emmasingelkwadrant. Ook is er geen integrale aanpak voor de realisatie van de verschillende projecten. De projecten worden door verschillende initiatiefnemers gerealiseerd. Er is derhalve geen financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de Victoriatoren en de andere ontwikkelingen. De raad heeft ook hier aldus de Afdeling geen aanleiding hoeven zien om de Victoriatoren samen met de door appellant genoemde ontwikkelingen te beschouwen als één mer-beoordelingsplichtig stedelijk ontwikkelingsproject. Dat het uitmaakt of er meerdere initiatiefnemers zijn verbaast mij. Wat doet dit ertoe als het ook mogelijk is om meerdere mer(-beoordeling)-en te doen, zoals hierboven opgemerkt, mits de cumulatieve effecten in de afzonderlijke mer-beoordelingen goed zijn onderzocht?

12. In de uitspraak over de Tweebosbuurt besteedt de Afdeling nog een interessante overweging aan de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. De Afdeling stelt daarbij voorop dat de door de gemeenteraad aangehaalde omstandigheden, te weten, dat in het voorheen geldende plan al woningen mogelijk waren en dat er meer woningen worden gesloopt dan met dit plan mogen

worden teruggebouwd, niet betekent dat op voorhand geen sprake is van een mer-beoordelingsplichtig stedelijk ontwikkelingsproject. Vervolgens leidt de Afdeling de samenhang tussen de ontwikkeling van maximaal 175 woningen die op de plek van de te slopen woningen mogelijk worden en de totale herontwikkeling van de Tweebosbuurt af uit de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en Vestia, die ook ziet op de in dit plan voorziene ontwikkeling van enkele woonblokken. Er is sprake van één aaneengesloten gebied. Relevant is dat er sprake is van dezelfde ruimtelijke en stedenbouwkundige motieven. Verder wordt het project door één initiatiefnemer in samenwerking met de gemeente gerealiseerd, te weten Vestia, op basis van één integrale planning. Tot slot is ten behoeve van de gehele herontwikkeling een financiële haalbaarheidsstudie opgesteld. Een deel van de overweging is dat de raad geen redenen heeft aangedragen waarom desondanks geen sprake is van één samenhangend project. De raad krijgt de gelegenheid de motivering aan te vullen op dit punt. Uit dit laatste haal ik bevestiging dat of sprake is van samenhang toch vooral ook afhangt van of het bevoegd gezag de ontwikkelingen samenhangend acht. Het maakt in deze zaak ook nog uit dat voor een eerder ruimtelijk besluit dat voorziet in (een deel van) de herontwikkeling van de Tweebosbuurt, nog geen mer(-beoordeling) is verricht.

13. Interessant genoeg kunnen initiatiefnemers zelf samenhang creëren door samen een aanvraag in te dienen om woningbouw toe te staan in elkaars directe nabijheid en in hetzelfde type gebied, en zich daarbij te beroepen op dezelfde uitwerkingsregels uit een bestemmingsplan. In de nog niet besproken uitspraak uit punt 1 van 30 november 2022 over een ontwikkeling in Kerkrade was hierdoor de conclusie dat sprake is van één stedelijk ontwikkelingsproject gerechtvaardigd terwijl er wel sprake was meerdere initiatiefnemers. Dit lijkt de omgekeerde situatie van de eerdere uitspraken, hoewel wel nog meer factoren aan de orde waren, en maakt dit criterium nog lastiger te begrijpen. Hoe dan ook ondersteunt het de conclusie dat het toch vooral aan het bevoegd gezag zelf is om het begrip samenhang in te vullen. Of daarmee salamatactiek wordt voorkomen, vraag ik me wel ernstig af. Ik zie in de praktijk toch aardig wat 'slagers worsten in plakjes snijden'. De andere kant van het verhaal is natuurlijk wel dat in een centrumgebied of een nieuwe woonwijk dat gefaseerd wordt gerealiseerd al snel alles met alles samenhangt. Tegelijkertijd heeft de jurisprudentie daar de oplossing van de praktijk sinds 'Bangert en Oosterpolder' gehonoreerd (zie ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641) dat onderdelen van een mer(-beoordeling) die zien op nog niet uitgekristalliseerde onderdelen van een ontwikkeling op een lager detailniveau kunnen worden beschouwd dan al wel concrete onderdelen. Toch begrijp ik op zich wel dat samenhang ergens moet ophouden, maar als het zoals in de onderhavige uitspraak in Eindhoven zo makkelijk is er als bevoegd gezag zelf een draai aan te geven, lijkt mij een minder marginale toetsing door de Afdeling op zijn plek. Er zal minimaal moeten vaststaan dat dan wel de cumulatieve gevolgen over en weer van deel(ontwikkelingen) in beeld zijn, zoals in de onderhavige uitspraak ook keurig gedaan was. Dat is voor de praktijk een werkbare methode

binnen de lastige en toch ook wel zeer specifieke, categorie stedelijke ontwikkelingsprojecten, waarbinnen als gezegd, de vraag naar wat met elkaar samenhangt met name speelt. Omdat deze categorie alleen op de mer-beoordelingsplichtige lijst van de bijlage van het Besluit mer staat maakt ook dat het gescheiden houden van (deel)ontwikkelingen niet onmiddellijk het mer-instrument uitholt. Mer-beoordeling leidt immers zelden tot de verplichting om een MER op te stellen. Voor andere mer-(beoordelings)plichtige categorieën, die ook op de C-lijst staan en die boven een bepaalde drempelwaarde direct mer-plichtig zijn, kan salamatactiek wél leiden tot uitholling. In een MER is namelijk de omvang van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie en de te onderzoeken alternatieven – bij een mer-beoordeling niet nodig – van belang. Hoe kleiner de omvang hoe geringer de effecten. Dit laat ik verder buiten beschouwing. Zie daarover Wagenmakers in haar annotatie bij de onder punt 2 genoemde uitspraak over het inpassingsplan Doetinchem Voorst.

14. Tot slot zij opgemerkt dat het de vraag is of het samenhang- en voorzienbaarheids criterium op een vergelijkbare wijze gaat werken bij omgevingsplannen. Onder de Omgevingswet – zeker in de zogenoemde transitiefase gedurende welke het omgevingsplan van rechtswege (in delen of per thema) wordt omgezet naar het nieuwe stelsel – ligt salamatactiek te meer op de loer. Ook nu wordt in de praktijk er alles aan gedaan om vooral geen mer te hoeven

doorlopen. Zie Sillevis Smitt in zijn noot bij deze uitspraak over Lichthoven fase 2 in *JM 2023/6* waarin hij de voor- en nadelen van het opdelen van projecten in deelprojecten beschrijft. En onder het nieuwe recht zal, voor zover het omgevingsplan plan-mer-plichtig is, ook eerst 'slechts' een plan-mer-beoordeling plaatsvinden waarbij wordt aangesloten bij het criterium klein gebied/kleine wijziging. En daarvan is al gauw sprake, zoals ook uit ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910 (onder het huidige recht in relatie tot de situatie dat het plan enkel vanwege de combinatie met een passende beoordeling plan-merplichtig is (op grond van art. 7.2a Wm) blijkt. Samen met dat de Afdeling, zoals ook nadrukkelijk uit de onderhavige uitspraak blijkt, veelal meegaat in de aanname van het bevoegd gezag of er al dan niet sprake is van samenhang zal het in een beroepsprocedure met name op de weg van een eiser/appellant liggen om de samenhang tussen ontwikkelingen/activiteiten te 'bewijzen' en dat is vaak lastig. Ook dit is reden waarom de Afdeling wellicht de marginaliteit van haar toetsing, gelet op de Europeesrechtelijke achtergrond van de regels, nog eens kan heroverwegen om de rechtsbescherming te dienen. Wel de geruststellende opmerking dat in een mer-beoordeling het materieel minder uitmaakt of een ontwikkeling als één project wordt beoordeeld dan wel dat deelprojecten met alle cumulatieve gevolgen in beeld zijn gebracht, zoals in geval van Eindhoven is gebeurd. Eind(hoven) goed, al goed.

S.M. van Velsen