

67

Herontwikkeling van specifieke locatie Marinevliegkamp Valkenburg tot woongebied: (geen) noodzaak tot onderzoek van locatiealternatieven in MER?

Deze uitspraak onder oud recht gaat over het bestemmingsplan 'Woongebied Valkenhorst' van de gemeente Katwijk. Het plangebied beslaat 475 hectare en ligt tegen de grens met de gemeente Wassenaar. Het gebied werd voorheen grotendeels gebruikt voor het Marinevliegkamp Valkenburg. Het plan omvat de transformatie naar een gebied met maximaal 5.600 woningen in combinatie met de ontwikkeling van bedrijfslocaties en diverse voorzieningen. In de uitspraak komen twee mer-vraagstukken aan de orde, die ik hierna achtereenvolgens zal bespreken: of woongebied Valkenhorst en naastgelegen ontwikkelingen samen één stedelijk ontwikkelingsproject vormen én of in het milieueffectrapport (MER)¹ locatiealternatieven hadden moeten worden onderzocht. Beide vragen beantwoordt de Afdeling ontkennend.

Omvang van het stedelijk ontwikkelingsproject
Hoewel ook vaak een twistpunt in procedures, zijn partijen het er in dit geval over eens dat de ontwikkeling van Woongebied Valkenhorst een 'stedelijk ontwikkelingsproject'² betreft waarvoor een MER moet worden opgesteld. De vraag die in deze uitspraak aan de orde komt, is wat de omvang is van dat stede-

lijk ontwikkelingsproject en welke (deel)ontwikkelingen daarbij horen.

De gemeente Wassenaar voert – net als twee in Wassenaar gevestigde belangenorganisaties – aan *'dat bij het opstellen van het milieueffectrapport ten onrechte niet alle ontwikkelingen in ogenschouw zijn genomen die met de verwezenlijking van Valkenhorst samenhangen'*. Zij verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333, «JM» 2015/86, m.nt. Wagenmakers. Daarin komt de vraag aan de orde of voor een bedrijventerrein dat gefaseerd wordt uitgevoerd één mer-beoordeling moet worden gedaan. Die uitspraak gaat dus over de vraag of sprake is van één project. Door naar deze uitspraak te verwijzen bedoelt de gemeente Wassenaar blijkbaar aan te voeren dat woongebied Valkenhorst en naastgelegen ontwikkelingen samen één stedelijk ontwikkelingsproject vormen, waarvoor één MER moet worden opgesteld. Dat wordt in de uitspraak echter niet met zoveel woorden benoemd. Het is wel belangrijk dit vooraf vast te stellen aangezien de Afdeling voor naastgelegen ontwikkelingen verschillende criteria hanteert in antwoord op de beroepsgrond van de gemeente Wassenaar.

Zijlhoek en de Woerd: één activiteit?

Voor de ontwikkeling van woon-werkgebied Zijlhoek en De Woerd gaat de Afdeling (wel) na of sprake is van één activiteit. De Afdeling oordeelt dat niet kan worden gesproken van een zodanige planologische samenhang met de woningbouwontwikkeling Valkenhorst dat de ontwikkeling in het MER had moeten worden onderzocht. De locaties liggen weliswaar naast elkaar, maar worden gescheiden door infrastructuur en hebben een verschillend karakter. Daarnaast zijn de eigendomsposities binnen Zijlhoek en De Woerd anders dan in het plangebied Woongebied Valkenhorst. De

- 1 Volgens de uitspraak staat in het MER dat het gaat om een gecombineerd plan- en project-MER. Het bestemmingsplan staat in kolom 4 van categorie D 11.2 (stedelijk ontwikkelingsproject) van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (oud), zodat een mer-beoordeling nodig is. Waarschijnlijk is er – vanwege de omvang van het project – voor gekozen die stap over te slaan en direct een project-MER op te stellen. Daarnaast is een plan-MER nodig, omdat voor het bestemmingsplan een passende beoordeling in het kader van de Wet natuurbescherming (oud) is opgesteld.
- 2 Categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (oud).

Afdeling oordeelt dat: *‘dan ook geen sprake [is] van een zodanig functionele, feitelijke en organisatorische samenhang met de in het plangebied voorziene woningbouwontwikkeling dat de ontwikkelingen hadden moeten worden aangemerkt als één activiteit’.*

Deze formulering sluit aan bij de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3312, «JM» 2023/6, m.nt. Sillevius Smitt (Nieuwbouw EDGE Eindhoven). In die uitspraak beoordeelde zij of verschillende ontwikkelingen één stedelijk ontwikkelingsproject vormen aan de hand van de vraag of sprake is van financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang en of de realisatie van de ene ontwikkeling afhankelijk is van de andere ontwikkelingen in het gebied.

Wat opvalt is dat de argumentatie waarom geen sprake is van één project erg beknopt is, hoewel dat ook te wijten kan zijn aan de formulering van de beroepsgrond. Het feit dat de locaties worden gescheiden door infrastructuur lijkt in ieder geval een gelegenheidsargument, omdat de betreffende (lokale) weg zal worden gebruikt als ontsluitingsweg voor beide gebieden. In een uitspraak van de Afdeling van 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7341, «JM» 2011/22, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplannen ‘Bedrijventerrein Kop van Broeklanden’ en ‘Geluidzone Bedrijventerrein Kop van Broeklanden’) stond een vergelijkbare situatie in ieder geval niet in de weg aan het oordeel dat sprake was van één project. Dat past in de lijn van uitspraken waarin de Afdeling de door het bevoegd gezag gehanteerde (beperkte) projectscope volgt. Zie voor een overzicht van dergelijke uitspraken de annotatie van Roel Sillevius Smitt bij de uitspraak over Nieuwbouw EDGE Eindhoven.

Mient Kooltuin: concreetheid als criterium?

De tweede ontwikkeling die de Afdeling wat uitgebreider bespreekt is de ontwikkeling Mient Kooltuin, een naastgelegen gebied waar sport-, recreatie- en maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van Woongebied Valkenhorst zijn voorzien. In haar overwegingen over deze ontwikkeling slaat de Afdeling

de vraag of sprake is van één project over. Dat is echter een principiële voorvraag die moet worden beantwoord voordat wordt ingegaan op meer inhoudelijke vraagstukken. De Afdeling oordeelt (enkel) dat *‘de verdere ontwikkeling van Mient Kooltuin nog niet zodanig concreet was, dat de milieugevolgen daarvan reeds in het MER hadden moeten worden betrokken’.* Voor de vraag of sprake is van één project is de mate van concreetheid echter niet beslissend. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1048, «JM» 2024/85, m.nt. Sillevius Smitt (Bestemmingsplan Exclusiva Hamerkwartier Amsterdam). Daar was sprake van een gefaseerde gebiedsontwikkeling waar bij het bestemmingsplan voor het eerste deelgebied een MER werd opgesteld voor het hele stedelijke ontwikkelingsproject. Dat de andere deelgebieden veel minder concreet waren, was niet relevant. In het MER werden alleen de alternatieven en effecten van het bestemmingsplan voor het eerste deelgebied gedetailleerd beschreven. Voor de deelgebieden in de volgende fasen, waarvoor nog geen ruimtelijke plannen waren opgesteld, hoefde het MER nog geen volledig en definitief inzicht in de alternatieven en effecten te geven.

De uitspraak geeft onvoldoende informatie om deze casus langs de criteria uit de uitspraak Nieuwbouw EDGE Eindhoven te kunnen leggen en te beoordelen of Woongebied Valkenhorst en Mient Kooltuin samen één stedelijk ontwikkelingsproject vormen. Het feit dat Mient Kooltuin is aangewezen voor voorzieningen *ten behoeve van* het Woongebied Valkenhorst is een aanwijzing dat de beide gebieden afhankelijk zijn van elkaar. Daarmee lijkt het laatste deelcriterium uit de uitspraak Nieuwbouw EDGE Eindhoven in ieder geval te zijn ingevuld.

Onderzoek locatiealternatieven

Op het belang en de achtergrond van het alternatievenonderzoek is Roel Sillevius Smitt reeds uitvoerig ingegaan in zijn rodedraadartikel ‘Locatiekeuze woningbouw onderbelicht in recente m.e.r.-jurisprudentie’ («JM» 2023/114) waarin de uitspraak over Stadsblokken Meinerswijk centraal staat (uitspraak van 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250,

«JM» 2023/119). Dat zal ik hier niet allemaal herhalen. Wel wil ik benadrukken dat uit de Europese richtlijnen over milieueffectrapportage blijkt dat het alternatievenonderzoek – naast het onderzoek naar milieueffecten – de kern is van een MER.³ Het is juist het alternatievenonderzoek dat mer van toegevoegde waarde maakt voor de besluitvorming. Door dat onderzoek komen immers andere opties in beeld – met mogelijk minder nadelige milieueffecten – en kan een weloverwogen keuze worden gemaakt. Van belang daarbij is dat het bevoegd gezag vervolgens niet gehouden is een bepaald (bestuurlijk ongewenst) alternatief te kiezen, ook niet als dat alternatief het meest milieuvriendelijk blijkt te zijn.

Voor ruimtelijke ontwikkelingen – zoals het bestemmingsplan woongebied Valkenhorst – is het vergelijken van verschillende locaties vrijwel altijd noodzakelijk. Wanneer dan in een MER geen locatiealternatieven worden onderzocht, moet dat goed worden gemotiveerd.

Onderzoek locatiealternatieven ontbreekt voor woongebied Valkenhorst

In het MER bij het bestemmingsplan woongebied Valkenhorst is geen onderzoek gedaan naar alternatieve woningbouwlocaties. Wel zijn er verschillende invullingen van het gebied onderzocht. De Afdeling oordeelt – net als in de uitspraak over Stadsblokken Meinerswijk – dat de raad ervan mocht uitgaan dat de uitvoering van het project op een andere locatie niet bijdraagt aan de doelstelling van het plan en dat daarom in het MER geen alternatieve woningbouwlocaties hoefden te worden beschouwd. Het primaire doel van het plan is namelijk de herontwikkeling van de voormalige vliegbasis Valkenburg tot woningbouwgebied, en dus locatie-specifiek.

Dit lijkt een vaste lijn in de jurisprudentie van de Afdeling. Daarbij gaat de Afdeling voorbij aan het feit dat een locatie-specifieke, en dus zeer restrictieve, doelstelling de functie van mer ondergraaft en de nuttige werking van de Europese richtlijnen in gevaar brengt. Een restrictieve doelstelling, die geen ruimte laat voor alternatieven, doet geen recht aan de centrale plaats die het alternatievenonderzoek inneemt in die richtlijnen en is daar mogelijk mee in strijd.

Volgens de raad is in het MER overigens een onderbouwing gegeven van de keuze voor de betreffende locatie. Uit het MER zelf blijkt dat die onderbouwing zeer beperkt is en het is onduidelijk of het milieubelang bij de keuze is betrokken. Daarbij speelt mee dat het lastig is de keuze voor een locatie te onderbouwen als die keuze niet wordt afgezet tegen andere opties. En daar is nou juist het alternatievenonderzoek voor bedoeld. Wanneer er echt geen andere locaties voor woningbouw beschikbaar zijn in de betreffende gemeente is een alternatievenonderzoek natuurlijk niet mogelijk, maar ook het gebrek aan andere locaties moet dan in het MER beschreven worden.

Uitkomst van de uitspraak is dus dat voor het omvangrijke woningbouwproject Valkenhorst (5.600 woningen!) geen locatiealternatieven onderzocht hoefden te worden, zonder dat daarvoor een afdoende onderbouwing is gegeven. Hoe dan ook vrees ik dat dergelijke uitspraken het kiezen van strategische en restrictieve (project)doelstellingen – ook voor andere projecten dan woningbouwprojecten – in de hand werkt.

L.C. Geense

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

3 Zie bijvoorbeeld art. 5 lid 1 van de SMB-richtlijn, maar ook art. 11.3 Omgevingsbesluit en de artikelsgewijze toelichting daarbij waarin staat: 'Het doel van het milieueffectrapport is het in beeld brengen en beoordelen van milieueffecten van het plan of programma en van de redelijke alternatieven daarvan.' (Zie *Stb.* 2018, 290, p. 358).