

Second opinion

Beoordeling m.e.r.-plicht vanwege de voorgenomen woningbouw
TU-midden, TU-Noord, TNO-Zuidpolder, en een deel Schieoevers

25 augustus 2008

© katinka jesse | omgevingsrecht | environmental law

Niets uit deze second opinion mag worden gebruikt, op welke wijze dan ook, voor enig ander doel of werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Inhoud

1 Inleiding	4
2 Opbouw van de second opinion	4
3 De relevantie van de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen	4
4 Gemeentelijke argumentatie voor de hantering van woningequivalenten	5
5 De systematiek van de werkingssfeer van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten	5
6 Beoordeling van de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen	6
6.1 <i>Studenteneenheden en het begrip ‘woning’</i>	7
6.1.1 Het begrip ‘woning’	7
6.1.2 Gemeentelijke argumentatie inzake de hantering van woningequivalenten	8
6.1.3 Overige bezwaren	9
6.2 <i>Vaststelling maximale gebruiksmogelijkheden</i>	9
7 Conclusie	11

1 Inleiding

De gemeente Delft is bezig met de herontwikkeling van het TU-/TNO-gebied. Daartoe zijn of worden een aantal bestemmingsplannen vastgesteld. De gemeente beoogt met deze bestemmingsplannen onder andere de ontwikkeling van woningbouw, uitbreiding van kantooroppervlakte, een tramlijn, een museum, en een hotel/congrescentrum mogelijk te maken.

De gemeente Delft heeft mij bij brief d.d. 24 juli jl. verzocht een second opinion uit te voeren inzake de beoordeling van de eventuele m.e.r.-plicht van de bestemmingsplannen TU-Midden, TU-Noord, TNO-Zuidpolder en een deel Schieoevers.

Meer in het bijzonder is mij verzocht een antwoord te geven op de volgende vragen:

1. hoe verhoudt het begrip ‘woning’ uit het Besluit m.e.r. zich tot het in de betrokken bestemmingsplannen gehanteerde begrip studenteneenheden (zelfstandig of onzelfstandig verblijf met beperkte omvang dat plaats biedt voor één student) en
2. betrek daarbij de huidige verwoording van het begrip woning in de voorschriften van het bestemmingsplan TU-Midden (artikel 1 lid 56, begripsbepalingen) zoals dat kan worden toegepast onder de huidige Wet op de ruimtelijke ordening en onder de nieuwe Wet Ruimtelijke ordening, en
3. betrek daarbij eerdere jurisprudentie over m.e.r.-procedures.

2 Opbouw van de second opinion

In deze second opinion worden achtereenvolgens aan de orde gesteld:

- de relevantie van de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen (§ 3);
- de gemeentelijke argumentatie inzake de hantering van woningequivalenten (§ 4);
- de systematiek van de werkingssfeer van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten (§ 5);
- een beoordeling van de in § 1 opgenomen vragen (§ 6), en
- een conclusie (§ 7).

3 De relevantie van de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen

De in § 1 weergegeven vragen zijn relevant aangezien in de door DHV opgestelde ‘Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling’ wordt geconstateerd dat voornoemde bestemmingsplannen in samenhang moeten worden gezien ter vaststelling van de vraag of de drempelwaarden voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht ten aanzien van woningbouw al dan niet worden overschreden.¹

In deze meldingsnotitie wordt overigens niet ingegaan op deze vragen: als uitgangspunt is hierin genomen dat twee studenteneenheden als één woning, als bedoeld onder 11.1 van de bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. 1994², kunnen worden opgevat. Een motivering voor dit uitgangspunt ontbreekt.

¹ DHV, Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling TU-Midden, TU-Noord, TNO-Zuidpolder en deel Schieoevers, 2008, p. 23.

² Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is laatstelijk gewijzigd in 2006, zie Stb. 2006, 389.

4 Gemeentelijke argumentatie inzake de hantering van woningequivalenten

Een nadere motivering kan wel worden gevonden in de brief van de gemeenteraad van Delft d.d. 21 april 2004 met als onderwerp 'vragen Commissie ECMR', en ook in de 'Passage met betrekking tot de Aanmeldingsnotitie, ontleend aan: Schriftelijke uiteenzetting d.d 23 mei 2008, die bij de ABRvS is ingediend in de procedure met betrekking tot de beroepen tegen de goedkeuring door GS van de provincie Zuid-Holland van het bestemmingplan TU Noord (Noordelijke Wippolder)'. Uit deze stukken blijkt dat het hoofdargument van de gemeente Delft om studenteneenheden niet één op één te vatten onder het begrip 'woning', als bedoeld onder 11.1 van de bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r., is dat (de realisering van) studenteneenheden niet dezelfde potentiële milieubelasting veroorzaken als de aanleg van 'wat in het gewone taalgebruik (en: het Besluit m.e.r.) als een woning wordt beschouwd'. Een aantal factoren wordt aangevoerd ter onderbouwing van dit hoofdargument:

- dat studenteneenheden bedoeld zijn om plaats te bieden aan één persoon, terwijl bij een 'gezinswoning' de gemiddelde woningbezetting boven de 2,0 inwoners per woning ligt;
- dat de oppervlakte van een studenteneenheid beperkt is; hierbij wordt gemeld dat nieuw te bouwen studentenwoningen een oppervlak van 50 m² zullen beslaan, en studentenwoningen in bestaande gebouwen een oppervlak van 72 m²;
- dat bij studentenhuysvesting het grondgebruik in m² bvo per kamer is samengesteld uit de oppervlakte van de kamer, de interne verkeersruimte in het gebouw, de algemene ruimten en de gezamenlijke vertrekken;
- dat studentenwoningen voor een belangrijk deel worden gerealiseerd in bestaande gebouwen;
- dat de parkeernorm voor 'gewone woningen' varieert van 1,3 tot 1,6 per woning, terwijl studentenhuysvesting uitgaat van het getal 0,3, en
- dat het vanuit andere sectoren gebruikelijk is met woningequivalenten te werken.

Op deze argumentatie kom ik in § 6.1.2 terug.

5 De systematiek van de werkingssfeer van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten

In deze paragraaf belicht ik de systematiek van de werkingssfeer van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. De reden om aan dit onderwerp een afzonderlijke paragraaf te wijden is dat deze systematiek van belang is bij de interpretatie van de jurisprudentie op basis waarvan ik de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen zal beantwoorden (zie § 6.1.1). Aangezien ik deze systematiek bij u bekend veronderstel, zal ik slechts kort en in algemene zin op dit onderwerp ingaan.

De Nederlandse besluit-m.e.r.-regeling is van toepassing op activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Onder haar werkingssfeer vallen zowel m.e.r.-plichtige als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten.

De m.e.r.-plichtige activiteiten kennen een onvoorwaardelijke m.e.r.-plicht. Welke activiteiten als zodanig moeten worden beschouwd, is limitatief vastgelegd in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Indien daarbij drempelwaarden zijn geformuleerd, geldt eerst een m.e.r.-plicht indien deze drempelwaarden worden bereikt.

De m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten zijn opgesomd op onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ten aanzien van deze activiteiten moet het bevoegd gezag in een voorliggend geval steeds beoordelen of daartoe, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die een activiteit voor het milieu kan hebben, al dan niet een m.e.r. moet worden uitgevoerd.

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (HvJEG) volgt dat de drempelwaarden behorend bij de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten die mede ter omzetting van de Europese m.e.r.-richtlijn strekken, niet als absolute maatstaven kunnen worden opgevat.³ De lijst met landelijk m.e.r.-plichtige activiteiten kan door middel van een provinciale aanwijzing worden uitgebreid. Daartoe kunnen provinciale staten met het oog op de bescherming van het milieu in binnen hun provincie gelegen gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast, m.e.r.-plichtige activiteiten en besluiten aanwijzen in de provinciale milieuverordening (pmv). Blijkens de pmv van de provincie Zuid-Holland, heeft deze provincie vooralsnog geen activiteiten en besluiten voor de m.e.r.-plicht aangewezen.⁴

Uitsluitend indien een activiteit in één van de voornoemde drie documenten is opgenomen, geldt er een m.e.r.- (beoordelings)plicht. Noch hoofdstuk 7 Wet milieubeheer (Wm), noch het Besluit m.e.r. voorziet in de mogelijkheid om andere activiteiten aanvullend m.e.r.- (beoordelings)plichtig te stellen. Met andere woorden: activiteiten die niet zijn opgenomen in een van deze drie documenten kunnen niet m.e.r.- (beoordelings)plichtig worden gesteld, ongeacht of daarmee mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen ontstaan. In het navolgende zal ik dan ook spreken over een (min of meer) gesloten stelstel van de werkingssfeer van m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten.⁵

Wat betreft de activiteit ‘de bouw van woningen’, deze is zowel m.e.r.-plichtig als m.e.r.-beoordelingsplichtig gesteld (onder 11.1 van onderdeel C respectievelijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.).

De bijbehorende drempelwaarden voor de m.e.r.-plicht luiden:

In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aangesloten gebied en: 1°. 2.000 of meer woningen omvat buiten de bebouwde kom, of 2°. 4.000 of meer woningen omvat binnen de bebouwde kom.

De bijbehorende drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplicht luidt:

In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat binnen de bebouwde kom.

6 Beoordeling van de ten behoeve van de second opinion geformuleerde vragen

Deze paragraaf is onderverdeeld in twee subparagrafen. Paragraaf 6.1 handelt over het begrip ‘woning’ in relatie tot studenteneenheden. Paragraaf 6.2 handelt over de vaststelling van de maximale gebruiksmogelijkheden van een vast te stellen ruimtelijk plan dat voorziet in de bouw van woningen.

³ Zie over dit onderwerp nader mijn proefschrift, ‘Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage. Over de inhoudelijke invloed van m.e.r. op de besluitvorming en enkele mogelijkheden ter flexibilisering’, Utrecht 2008, p. 212-214.

⁴ De tekst van de pmv zoals deze luidt na inwerkingtreding van de vijfde tranche (per 1 april 2007), is te vinden op <www.zuid-holland.nl>. Paragraaf 5.3 van deze pmv is gereserveerd voor het onderwerp milieueffectrapportage.

⁵ Waarbij de toevoeging ‘(min of meer)’ verwijst naar voornoemde nuancering inhoudend dat de drempelwaarden zoals die zijn opgenomen voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten die mede strekken ter implementatie van de Europese m.e.r.-richtlijn niet als absolute maatstaven kunnen worden opgevat.

6.1 Studenteneenheden en het begrip ‘woning’

In deze paragraaf ga ik allereerst in op het begrip ‘woning’ (§ 6.1.1), en vervolgens op de argumentatie van de gemeente Delft inzake de hantering van woningequivalenten (§ 6.1.2). Daarna richt ik kort de aandacht op overige bezwaren tegen de hantering van een omrekeningsmethode (§ 6.1.3).

6.1.1 Het begrip ‘woning’

Noch het Besluit m.e.r., noch de betreffende Nota van Toelichting⁶ bieden een antwoord op de in § 1 opgenomen vragen. Bovendien is jurisprudentie over de invulling van het begrip ‘woning’ schaars. Welgeteld is er één ABRvS-uitspraak die in het kader van de voorliggende vragen relevant is. Dat is de uitspraak inzake het bestemmingsplan ‘De Eenhoorn’ van de stadsdeelraad van het stadsdeel Oost/Watergraafsmere van de gemeente Amsterdam.⁷

Blijkens rechtsoverweging 2.4 van deze uitspraak voorziet het bestemmingsplan ‘De Eenhoorn’ in de herontwikkeling van het gebied tussen de Wibautstraat, Ringdijk, Nobelweg en Gooiseweg tot een hoogwaardig gemengd woon- en werkgebied in hoge dichtheden. De goedkeuring aan dit bestemmingsplan werd onder meer betwist met de stelling dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling en geen MER zijn opgesteld. Daartoe worden verschillende beroepsgronden aangevoerd. De afhandeling van deze beroepsgronden is opgenomen in rechtsoverweging 2.7 tot en met 2.7.14. Nadat de Afdeling tot het oordeel komt dat in deze zaak geen sprake is van een zodanige samenhang met het plan voor de aangrenzende omgeving dat moet worden gesproken van een aaneengesloten gebied in de zin van de m.e.r.-regeling (zie r.o. 2.7.8), volgt een overweging over onzelfstandige woningen. Deze luidt:

Wat betreft de stelling van [appellant sub 1] dat onduidelijk is of onzelfstandige woningen ook als woningen dienen te gelden overweegt de Afdeling dat uit overweging 2.7.3 blijkt dat in het plan onder een woning wordt verstaan een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden.⁸

In de daaropvolgende overweging oordeelt de Afdeling dat gezien de omstandigheid dat het plan voorziet in de bouw van maximaal 1000 woningen er niet wordt voldaan aan de drempelwaarde van 4000 woningen (m.e.r.-plichtig), noch aan de drempelwaarde van 2000 woningen (m.e.r.-beoordelingsplichtig).

Het in rechtsoverweging 2.7.9 opgenomen oordeel aangaande onzelfstandige woningen en de mede op dit oordeel gesteunde conclusie over de (afwezigheid van een) m.e.r.- (beoordelings)plicht vormt het primaire uitgangspunt bij de beantwoording van de vragen zoals die ten behoeve van de second opinion zijn geformuleerd.

De Afdeling lijkt in deze uitspraak bij de vraag of sprake is van een m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit gewicht toe te kennen aan de in de voorschriften van het bestemmingsplan opgenomen definitieomschrijving van het begrip woning. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat de Afdeling *op basis van* de voorschriften uit het bestemmingsplan zich een oordeel velt over de vraag of al dan niet sprake is van een m.e.r.-

⁶ Zie Stb. 1999, 224.

⁷ ABRvS 27 september 2006, JM 2007, 29, m.nt. Pieters en Van Velsen.

⁸ Ibid., r.o. 2.7.9.

(beoordelings)plicht . Uit de in § 5 beschreven systematiek van de werkingssfeer van m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten blijkt immers dat sprake is van een (min of meer) gesloten stelsel. Zoals in die paragraaf aangegeven, biedt noch hoofdstuk 7 Wm, noch het Besluit m.e.r. de mogelijkheid om ten opzichte van de op nationaal of provinciaal niveau m.e.r.- (beoordelings)plichtig gestelde activiteiten aanvullend activiteiten m.e.r.- (beoordelings)plichtig te stellen. Uit deze systematiek vloeit voort dat nu de Afdeling in de Eenhoorn-uitspraak niet oordeelt dat onzelfstandige woningen niet als woningen kunnen worden beschouwd in de zin van het Besluit m.e.r., de Afdeling van oordeel is dat ook onzelfstandige woningen onder het begrip ‘woning’ uit het Besluit m.e.r. vallen. Hoewel de Afdeling haar oordeel expliciet steunt op de voorschriften van het bestemmingsplan moet het er derhalve voor worden gehouden dat zij daartoe is overgegaan omdat de betreffende voorschriften van het bestemmingsplan ‘De Eenhoorn’ aansluiten bij de door de Afdeling gehanteerde interpretatie van het begrip ‘woning’ uit het Besluit m.e.r. Met andere woorden: een vergelijking tussen het begrip ‘woning’ uit dit bestemmingsplan en het begrip ‘woning’ uit het Besluit m.e.r. oordeelt de Afdeling (impliciet) onnodig omdat zij kennelijk van oordeel is dat ook ‘gedeelten van een gebouw die dienen voor de huisvesting van één huishouden’, als onderdeel uitmakend van het begrip woning in het bestemmingsplan ‘De Eenhoorn’, onder het begrip ‘woning’ uit het Besluit m.e.r. worden begrepen.

Indien van een andere lezing van dit arrest zou worden uitgegaan, zou dit betekenen dat de Afdeling het (min of meer) gesloten stelsel van de werkingssfeer van m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten in casu doorbreekt. Dat lijkt een niet waarschijnlijke lezing.

Bovenstaande betekent naar mijn oordeel dat uit deze uitspraak geconcludeerd lijkt te moeten worden dat onzelfstandige woningen dienen te worden begrepen onder het begrip ‘woning’, zoals dat is opgenomen onder 11.1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Hieruit vloeit voort dat het niet mogelijk is een garantie te bieden dat de door de gemeente Delft gewenste hantering van een omrekeningsmethode, onafhankelijk van de daarvoor aangevoerde argumenten, toelaatbaar zal worden geworden geacht. Deze omrekeningsmethode houdt in dat twee studenteneenheden als één woning in de zin van het Besluit m.e.r. worden gerekend. Het begrip studenteneenheden wordt daartoe gedefinieerd als ‘zelfstandig of onzelfstandig verblijf met beperkte omvang dat plaats biedt voor één student’.

6.1.2 Gemeentelijke argumentatie inzake de hantering van woningequivalenten

De Afdeling hanteert in de Eenhoorn-zaak (impliciet) een ruime hantering van het begrip ‘woning’ zoals vervat in het Besluit m.e.r. Het zou kunnen zijn dat de Afdeling, bijvoorbeeld indien zij zich gesteld ziet voor de vraag of een omrekeningsmethode in woningequivalenten kan worden gehanteerd ter vaststelling van het aantal te realiseren woningen, tot een ander oordeel zou komen. Het is om die reden dat ik de door de gemeente Delft gegeven argumentatie aan de orde stel. Mij lijken er twijfels te kunnen worden geuit aangaande de validiteit van deze argumentatie.

Zo zou mogelijkerwijs gesteld kunnen worden dat de milieubelasting van een studenteneenheid minder is dan van een ‘gezinswoning’ (vanwege de bezetting door één persoon, het beperkte oppervlak, en de benodigde parkeerruimte), als gevolg waarvan de gemeente Delft tot de hantering van woningequivalenten komt, maar van een omgekeerde redenering lijkt geen sprake te kunnen zijn. Ik noem als voorbeeld de realisering van woningen in een voorziene villawijk, als onderdeel van een tot stand te brengen

woningbouwproject. Het ruimtebeslag van dergelijke villa's zal groter zijn dan van een rijtjeshuis, maar zij hebben niet als twee of anderhalve woning in de zin van het Besluit m.e.r. te gelden.

Daarnaast kan het argument dat studentenwoningen voor een belangrijk deel worden gerealiseerd in bestaande gebouwen uitsluitend in het kader van de tijdelijke milieugevolgen (oprichtingsfase) relevantie hebben, maar niet in het kader van de permanente gevolgen. Dat zou eerst anders zijn indien op deze gebouwen reeds een woonbestemming rust, en het aantal te realiseren woningen het aantal bestaande woningen niet overstijgt. In dat geval kunnen de te realiseren woningen bij de vaststelling of de drempelwaarde al dan niet wordt gehaald buiten beschouwing blijven.⁹

Tot slot acht ik het twijfelachtig of betekenis kan worden toegekend aan het gebruik van woningequivalenten in andere sectoren aangezien het Besluit m.e.r., als regeling waarin de werkingssfeer van m.e.r. is vervat, een zelfstandige regeling is.¹⁰

6.1.3 Overige bezwaren

Anders dan de eerste vraag doet vermoeden, is het begrip 'studenteneenheden' niet in de voorschriften die deel uitmaken van het bestemmingsplan TU Noord gedefinieerd. Desondanks blijkt uit het dossier dat bij de berekening van het totaal aantal te realiseren woningen ook ten behoeve van dit plan de omrekeningsmethode is toegepast. Mocht de hantering van een dergelijke omrekeningsmethode, ondanks het gestelde in § 6.1.1 en 6.1.2 toelaatbaar worden geoordeeld, dan zou het begrip 'studenteneenheden' in dit plan opgenomen moeten zijn. Nu daarvan geen sprake is, lijkt mij dat bij de telling van het totaal aantal te realiseren woningen in ieder geval de studenteneenheden die met het bestemmingsplan TU Noord mogelijk worden gemaakt buiten de omrekeningsmethode met 0,5 woningequivalenten vallen.

Voorts lijkt onduidelijkheid te kunnen gaan heersen in verband met het volgende. De door de gemeente Delft voorgestelde definitie van het begrip 'studenteneenheden' luidt: 'zelfstandig of onzelfstandig verblijf met beperkte omvang dat plaats biedt voor één student'. In deze definitie ontbreekt een relatie met het begrip 'woning', als gedefinieerd in art. 1 lid 48 van de voorschriften bij het bestemmingsplan TU Noord en in art. 1 lid 56 van de voorschriften bij het ontwerp-bestemmingsplan TU Midden. Hieruit vloeit voort dat bepalingen die betrekking hebben op een 'woning' niet mede zien op 'studenteneenheden'.

6.2 Vaststelling maximale gebruiksmogelijkheden

In de 'Passage met betrekking tot de Aanmeldingsnotitie, ontleend aan: Schriftelijke uiteenzetting d.d. 23 mei 2008, die bij de ABRvS is ingediend in de procedure met betrekking tot de beroepen tegen de goedkeuring door GS van de provincie Zuid-Holland van het bestemmingplan TU Noord (Noordelijke Wippolder)' wordt aangegeven dat de gemeente Delft zich gesteld ziet voor twee vragen. Ten eerste wat in casu als 'woning' in de zin van het

⁹ Zie ABRvS 1 oktober 2003, 200202033/1.

¹⁰ Vergelijk de zelfstandige wijze waarop de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn wordt bepaald, zoals blijkend uit HvJEG 23 november 2006 (zaak C-486/04), M en R 2007/5, nr. 49, m.nt. NB. In dit arrest bepaalde het Hof dat het begrip 'verwijdering van afvalstoffen' uit bijlage I en II bij de m.e.r.-richtlijn een autonome betekenis toekomt die ruimer is dan hetzelfde begrip uit de Afvalstoffenrichtlijn.

Besluit m.e.r. heeft te gelden. Op deze vraag ben ik in § 6.1.1 ingegaan. En ten tweede wat de redelijkerwijs mogelijke (maximale) invulling van het plan is.

Deze tweede vraag wordt behandeld in de laatste alinea van voornoemde ‘passage’. Hoewel deze laatste alinea niet erg helder is geformuleerd, kan daaruit wel worden afgeleid dat de provincie van oordeel is dat bij de vraag of de toepasselijke drempelwaarden genoemd in het Besluit m.e.r. al dan niet worden gehaald, gekeken zou moeten worden naar wat *redelijkerwijs* maximaal uitvoerbaar moet worden geacht. Gesteld wordt:

Voor de bevestiging dat bij de bepaling van wat maximaal mogelijk is in een plangebied gekeken moet worden naar een dergelijke mix of “bandbreedte” verwijs ik naar de annotatie van Pieters onder ABRvS 12 maart 2008 in *JM* 2008, nr. 44, p. 371 l. kolom (Regionaal Bedrijventerrein Twente).

Echter, het betoog van Pieters aangaande de bandbreedtebenadering ziet niet op de werkingssfeer van m.e.r., maar op het uit te voeren alternatievenonderzoek ten behoeve van het MER. Zijn betoog, waarover vooralsnog geenszins eenduidigheid bestaat, dient te worden onderscheiden van de in de jurisprudentie ontwikkelde lijn dat bij het bepalen van de m.e.r.- (beoordelings)plicht van onder meer bestemmingsplannen dient te worden uitgegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden die het plan biedt.

Zo oordeelde de ABRvS inzake het bestemmingsplan ‘Laag Koningshoef’ van de stadsdeelraad van het stadsdeel Amsterdam Zuidoost dat met dit bestemmingsplan weliswaar werd beoogd 270 woningen te realiseren, maar dat het plan ‘gezien de bebouwingsregeling voor woningbouw’ de mogelijkheid biedt meer woningen tot stand te brengen.¹¹ Daargelaten de vraag of een studenteneenheid als 0,5 woning kan worden gekwalificeerd, wordt in de brief van de gemeenteraad van Delft d.d. 21 april 2008, met als onderwerp ‘vragen Commissie ECMR’, uitdrukkelijk gesteld dat van maximale gebruiksmogelijkheden is uitgegaan.¹² Evenwel wordt uit de laatste alinea van voornoemde passage niet duidelijk of de betreffende bestemmingsplannen in overeenstemming met het oordeel van de ABRvS inzake het bestemmingsplan ‘Laag Koningshoef’ tot stand zijn/zullen worden gebracht. Zo is niet helder wat onder het daar vermelde ‘theoretisch concept’ moet worden begrepen en evenmin in hoeverre dit concept afwijkt van de genoemde ‘redelijke maximale verwachting’. Met andere woorden: uit deze passage wordt niet duidelijk in hoeverre de in de ‘Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling’ betrokken bestemmingsplannen gezien de bebouwingsregeling voor woningbouw de mogelijkheid uitsluiten dat met deze bestemmingsplannen meer woningen tot stand kunnen worden gebracht dan het door de gemeente Delft aangegeven aantal. Daarbij geldt dat bij de beoordeling of de plannen al dan niet de mogelijkheid bieden om meer woningen te realiseren dan het door de gemeente Delft aangegeven aantal, uitgegaan kan worden van de *feitelijke* mogelijkheid voor het realiseren van woningbouw.¹³ Met andere woorden: indien en voor zover de door de gemeente Delft genoemde ‘redelijke maximale invulling’ gelijk is aan ‘de feitelijke mogelijkheid voor het realiseren van woningbouw’, is sprake van een juist gekozen aantal woningen (nogmaals: daargelaten de vraag of in deze telling studenteneenheden als 0,5 woningequivalenten kunnen worden gekwalificeerd).

Voor de volledigheid wijs ik erop, nu hierover mogelijkerwijs verwarring heerst bij de gemeente Delft, dat het begrip ‘redelijkerwijs’ wel relevant is ten aanzien van activiteiten waarvoor in het Besluit m.e.r. als drempelwaarde (mede) het bezoekersaantal is opgenomen. Voor deze activiteiten is het bestendige jurisprudentie dat bij de vaststelling van de bezoekersaantallen kan worden uitgegaan van het in de praktijk redelijkerwijs te verwachten

¹¹ Zie ABRvS 1 oktober 2003, 200202033/1, als aangehaald in nt. 6.

¹² Zie p. 3 en 4.

¹³ Zie ABRvS 27 september 2006, *JM* 2007, 29, m.nt. Pieters en Van Velsen, r.o. 2.7.14.

bezoekersaantal.¹⁴ Deze jurisprudentie ziet echter niet op woningbouw aangezien de m.e.r.- (beoordelings)plicht bij deze categorie niet is gerelateerd aan het bezoekersaantal.

7 Conclusie

Concluderend over het begrip 'woning', als opgenomen onder 11.1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., merk ik op dat uit de jurisprudentie van de ABRvS geconcludeerd lijkt te moeten worden dat ook onzelfstandige woningen onder dit begrip worden begrepen. Dit betekent dat er geen garantie valt te bieden dat de door de gemeente Delft gewenste invulling van dit begrip woning, inhoudend dat een studenteneenheid als 0,5 woning geldt, toelaatbaar wordt geacht. Bovendien kunnen er twijfels worden geuit bij de validiteit van de argumentatie om ter invulling van het begrip 'woning' uit het Besluit m.e.r. een omrekeningsmethode in woningequivalenten te hanteren. Mocht niettemin een dergelijke omrekeningsmethode toelaatbaar worden geacht, dan lijken mij vanwege het ontbreken van een definitieomschrijving van het begrip 'studenteneenheden' in de voorschriften van het bestemmingsplan TU Noord, bij de vaststelling van het aantal te realiseren woningen de studenteneenheden uit dit bestemmingsplan niet via een omrekeningsmethode geteld te kunnen worden.

¹⁴Zie o.m. ABRvS 30 maart 2001, JM 2001, 78, m.nt. Pieters, ABRvS 19 december 2001, BR 2002, p. 407, m.nt. Weerkamp/Soppe, ABRvS 2 april 2003, JM 2003, 75, m.nt. Pieters, M en R 2004/1, nr. 9, m.nt. Verschuuren.