

Wijnhavenkwartier: donderslag bij heldere hemel!

Zijn de plannen voor sloop en hieropvolgende nieuwbouw in het Haagse Wijnhavenkwartier m.e.r.-beoordelingsplichtig ('stadsproject')? Ja, constateerde de Afdeling bestuursrechtspraak. Opmerkelijk, want in een eerdere uitspraak werd nog geoordeeld dat je sloop van nieuwbouw mag aftrekken.

DOOR STEVEN PIETERS¹

Met de uitspraak over het Haagse Wijnhavenkwartier – vlakbij het Haagse Centraal Station, waar de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het beroemde wooncomplex de Zwarte Madonna staan – heeft de Afdeling bestuursrechtspraak voor een opmerkelijke opvatting gekozen. In dit bijzondere stukje Den Haag, behorend tot de etalage van de stad, wil men de stedelijke kwaliteit een stevige impuls geven. Veel van de bestaande gebouwen worden afgebroken; de beide ministeries bijvoorbeeld. Daar komt vervangende nieuwbouw voor terug; zowel kantoren, woningen als allerlei voorzieningen.

Vraag waar het hier om draaide was: is dit al dan niet een 'stadsproject' en had er derhalve een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen moeten worden? Les 1 uit dit drama: is er enige twijfel over de m.e.r.-beoordelingsplicht, neem dan maar beter direct een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Want indien de Afdeling voor een eigen lijn kiest, loop je met een eigen(wijze) opvatting al snel tegen de lamp. En dat leidt tot veel tijd- en geldverlies. Met de jurisprudentie als trieste winnaar, maar wat schiet je daarmee op? Dus bij twijfel: altijd een m.e.r.-beoordelingsbesluit nemen!

Salderen?

Den Haag greep terug op een uit-

spraak van de Afdeling over een Amsterdamse woningbouwontwikkeling, waarbij een groot deel van de Bijlmer – 6500 woningen – afgebroken zou worden. Er zouden 7450 nieuwe woningen worden gebouwd, dus per saldo een plus van 950 woningen. Met dat aantal blijf je ver onder de m.e.r.(beoordelings)plichtdrempel. De Afdeling kwam in die uitspraak tot deze saldering en concludeerde dat er dus geen MER hoefde te worden gemaakt.

Dat was een verkeerde lijn, mijns inziens. Want als je 7450 nieuwe woningen gaat bouwen, ongeacht of er wat afgebroken wordt, zit je zo ver boven de m.e.r.-plichtgrens, dat het eigenlijk geen discussie zou mogen opleveren. De afbraak van 6500 woningen levert daarbij bovendien nog zoveel extra milieugevolgen op, dat dit volgens mij eerder een verzwarende omstandigheid zou betekenen, dan de rechtvaardiging voor een saldering. Ik was en ben het dus zeer oneens met de Afdeling in die Amsterdamse uitspraak. Maar goed, die uitspraak is gedaan. Dus doet Den Haag daar in deze zaak begrijpelijkerwijs wel een beroep op. Als je met woningen mag salderen, dan mag dat toch ook met kantoorvloeroppervlak?!

In deze uitspraak trekt de Afdeling de lijn van Laag Koningshoef echter niet door. Bij kantoren mag er niet gesaldeerd worden, oordeelt de Afdeling tamelijk willekeurig. Laag Koningshoef wordt vervolgens met verkeerde argumenten verdedigd, want het ging daar niet om een renovatieproject. En het begrip stadsproject en dan met name het criterium bedrijfsvloeroppervlakte krijgen door deze uitspraak wat meer of zelfs een nieuw profiel. Maar helemaal opmerkelijk is de volgende

opvatting: "Met het plan wordt ook het gebruik van de bestaande kantoren gewijzigd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat met het plan wordt beoogd de bestaande bebouwing geheel te slopen en te vervangen en dat geen sprake is van een bestaand ongewijzigd blijvend gedeelte. Gelet hierop en gelet op de omschrijving van de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit, die niet alleen de uitvoering van een stadsproject, maar ook de wijziging of uitbreiding daarvan omvat, bestaat geen aanleiding om de oppervlakte van de bestaande kantoren bij de berekening van de totale bedrijfsvloeroppervlakte buiten beschouwing te laten."

Ik kan dit niet anders lezen dan dat de Afdeling zegt dat bij de bepaling of de m.e.r.-beoordelingsplichtdrempel van 200.000 m² wordt overschreden, je ook de bestaande bedrijfsvloeroppervlakte erbij moet betrekken (=optellen). Salderen (=aftrekken) mag niet, dus kan het hier alleen maar optellen betekenen. Anders zou er gestaan moeten hebben dat de oppervlakte van de bestaande kantoren buiten beschouwing moet worden gelaten. De salderingslijn van Laag Koningshoef was al een onwenselijke ontwikkeling (breek maar genoeg af, want dan kan je vervolgens gigantische projecten realiseren, zonder ook maar één keer een MER te hoeven maken, ongeacht de milieugevolgen). Maar deze nieuwe lijn is ook tamelijk ongelukkig, want wat moet je van de bestaande bebouwing er nu allemaal bij optellen? Deze laatste lijn gaat helemaal in tegen de gedachte dat m.e.r. bedoeld is voor nieuwe, nog te realiseren projecten. Dat betekent dat de m.e.r.-drempels zich ook tot het nieuwe moeten beperken. Het be-

staande mag daarin geen rol spelen. Ik hoop dat de Afdeling zowel de lijn Laag Koningshoef als de Wijnhavenkwartier-lijn snel zal verlaten en de m.e.r.(beoordelings)plicht puur zal laten afhangen van de vraag wat er nieuw gerealiseerd gaat worden; zonder saldering toe te passen en zonder bestaande bebouwing erbij te betrekken. Deze zwalkoers van de Afdeling biedt weinig rechtszekerheid.

Sloelijn mag door

Een geheel andere uitspraak betreft die over de Zeeuwse Sloelijn. Daarin komt de Afdeling – ondanks alle bezwaren over de vermeende gebrekkige inhoud van het MER – tot de conclusie dat het MER geen grote omissies vertoont. Systematisch loopt de Afdeling de kritiekpunten langs, maar geen enkel kritiekpunt treft doel. Wat de Afdeling helaas niet in deze uitspraak zegt, is dat veel kritiek van de appellanten al tijdens de m.e.r.-procedure aan de orde gesteld had kunnen – en dus ook moeten – worden. Nu appellanten zo laat met kritiek op het MER komen, wordt men vervolgens ook niet (of niet snel) gehonoreerd bij de rechter. Dat zou een belangrijke vingerwijzing richting appellanten zijn, om veel actiever op te treden tijdens de m.e.r.-procedure en de kritiek vooral daar te spuien. ▲

¹Mr. S. Pieters, werkzaam bij de Commissie voor de m.e.r., schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Behandelde uitspraken

ABRvS, 1 oktober 2003, nr. 200202033/1
ABRvS, 20 juli 2005, nr. 200407071/1
ABRvS, 3 augustus 2005, nr. 200402809/1