

<b>TBR 2018 afl. 4</b>	<b>Gedeeltelijke functiewijziging van woongerelateerd winkelcentrum is geen stedelijk ontwikkelingsproject ex D-11.2 Besluit mer; er kon dan ook toepassing worden gegeven aan de kruimelgevallenregeling</b>
<b>Instantie</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>Datum</b>	31 januari 2018
<b>Zaaknr.</b>	ECLI:NL:RVS:2018:348
<b>Noot</b>	A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe

---

### **Essentie**

Gedeeltelijke functiewijziging van woongerelateerd winkelcentrum is geen stedelijk ontwikkelingsproject ex D-11.2 Besluit mer; er kon dan ook toepassing worden gegeven aan de kruimelgevallenregeling

### **Samenvatting**

*Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) 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 mer, 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 I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Global Investors en anderen voeren derhalve terecht aan dat de rechtbank, door bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject enkel van belang te achten of het plan al dan niet belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu, een verkeerde maatstaf heeft gehanteerd. Dit kan echter, gelet op het navolgende, niet tot het door Global Investors en anderen gewenste resultaat leiden.*

*Het project, dat is gelegen in bestaand stedelijk gebied, voorziet in een gedeeltelijke functiewijziging van Villa ArenA, waarbij woongerelateerde detailhandel wordt omgezet naar grootschalige (perifere) detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen. Er vindt derhalve een gedeeltelijke brancheverruiming plaats, maar het gebruik blijft gericht op detailhandel. Deze functiewijziging gaat niet gepaard met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, zodat de opzet en de vormgeving van Villa ArenA door het project nauwelijks zullen wijzigen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer. De rechtbank is terecht tot deze conclusie gekomen.*

### **Uitspraak op de hoger beroepen van:**

1. (...)  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 november 2016 in zaak nr. 15/7375 in het geding tussen:

Global Investors en anderen,

en

Het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 2 februari 2015 heeft het algemeen bestuur aan VvE Complex Villa ArenA een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan "ArenAPoort West" ten behoeve van een functiewijziging van Villa ArenA op het perceel De Entree 1 te Amsterdam.

Bij besluit van 12 oktober 2015 heeft het algemeen bestuur het door Global Investors en anderen daartegen gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2016 heeft de rechtbank het door Global Investors en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 oktober 2015 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. (...)

Tegen deze uitspraak hebben Global Investors en anderen hoger beroep ingesteld.

(...)

### **Overwegingen**

1. Villa ArenA is een winkelcentrum in Amsterdam Zuidoost. Het is gericht op het woonsegment en heeft een totale brutovloeroppervlakte (bvo) van ongeveer 76.000 m<sup>2</sup>. VvE Complex Villa ArenA heeft op 13 november 2014 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend teneinde het thema van Villa ArenA door middel van het concept LEEF te verschuiven van "wonen" naar "leven". Het project voorziet erin dat in Villa ArenA 25.000 m<sup>2</sup> bvo aan woongerelateerde detailhandel wordt omgezet naar grootschalige (perifere) detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen, waarbij een minimale vloeroppervlakte geldt van 1.500 m<sup>2</sup> bvo per vestiging. Daarnaast zal van 6.500 m<sup>2</sup> bvo bestemd voor woongerelateerde detailhandel met een maximale oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> per vestiging, 1.500 m<sup>2</sup> worden ingezet voor reguliere detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen en zonder de beperking van de vestigingsgrootte. Voorts wordt voorzien in een uitbreiding van de functies horeca en leisure.

Het project is in strijd met de op grond van het bestemmingsplan "ArenAPoort West" (hierna: het bestemmingsplan) op het perceel rustende bestemming "Detailhandel". Om het project niettemin mogelijk te maken, heeft het algemeen bestuur met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), omgevingsvergunning verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan.

2. Global Investors en anderen zijn eigenaar van winkelcentrum ArenA Arcade, met ongeveer 14.000 m<sup>2</sup> grootschalige (perifere) detailhandel, gelegen op 200 m van Villa ArenA. Daarnaast hebben Global Investors en anderen in het iets verder gelegen winkelcentrum Amsterdamse Poort circa 200 detailhandel- en horecavestigingen met een totale oppervlakte van 45.000 m<sup>2</sup> in eigendom. Door de functiewijziging van Villa ArenA vrezen Global Investors en anderen voor

overcapaciteit aan winkels in de directe omgeving en daarmee voor leegstand in de winkelcentra van ArenA Arcade en Amsterdamse Poort, en voor de negatieve effecten daarvan voor de werkgelegenheid en het functioneren van het winkelgebied, het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat in de omgeving.

Het incidenteel hoger beroep van VvE Complex Villa ArenA

3. VvE Complex Villa ArenA betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het algemeen bestuur CBRE Global Investors (NL) B.V., CBRE DRET Custodian I B.V., CBRE DRET Custodian II B.V. en CBRE Dutch Retail Fund ten onrechte als belanghebbenden heeft aangemerkt. Nu deze partijen eigenaren zijn van het op ruim 800 m van Villa ArenA gelegen winkelcentrum Amsterdamse Poort, alwaar uitsluitend reguliere detailhandel is toegestaan, kunnen zij niet als concurrent van VvE Complex Villa ArenA worden beschouwd. Deze partijen zijn niet in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied werkzaam en derhalve geen belanghebbenden bij de vergunningverlening, aldus VvE Complex Villa ArenA.

3.1. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 4 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2651), is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende. Dat is in de onderhavige procedure het geval indien door VvE Complex Villa ArenA en de onder 3 genoemde partijen in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment bedrijfsactiviteiten worden ontplooid. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat, gelet op de afstand tussen Villa ArenA en Amsterdamse Poort, daargelaten of deze nu 500 m bedraagt, als door Global Investors en anderen gesteld, of 800 m, en gelet op de omstandigheid dat de omgevingsvergunning onder meer reguliere detailhandel in Villa ArenA toestaat, VvE Complex Villa ArenA en deze partijen in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zijn. De onder 3 genoemde partijen zijn derhalve terecht door het algemeen bestuur als belanghebbenden aangemerkt bij het besluit van 2 februari 2015.

Het betoog faalt.

4. VvE Complex Villa ArenA betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte het beroep van BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG ontvankelijk heeft verklaard. Volgens VvE Complex Villa ArenA had laatstgenoemde na de eigendomsoverdracht op 7 juli 2015, die derhalve vóór het besluit op bezwaar heeft plaatsgevonden, kenbaar moeten maken in de rechten van de voormalige eigenaren te willen treden. Door dit na te laten is het besluit op bezwaar niet tot haar gericht en is haar beroep, gelet op het bepaalde in artikel 6:13 van de Awb, niet-ontvankelijk, aldus VvE Complex Villa ArenA.

4.1. Artikel 6:13 van de Awb luidt: "Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij (...) geen bezwaar heeft gemaakt (...)".

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5617), kan voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming aanleiding zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat.

BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG is de rechtsopvolger van DRET Master Fund C.V. en

DRET Bewaarmaatschappij B.V. De overdracht heeft plaatsgevonden nadat door laatstgenoemden bezwaar is gemaakt tegen het besluit van 2 februari 2015, en nadat de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie heeft plaatsgevonden, maar voordat het besluit op bezwaar is genomen. Op grond van deze rechtsopvolging moet de aanspraak op rechtsbescherming van laatstgenoemden geacht worden te zijn overgegaan op BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG, nu zonder deze overgang de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat. De rechtbank heeft derhalve met juistheid overwogen dat BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG de procedure die door haar rechtsvoorgangers is gestart, kon voortzetten. Het instellen van beroep was de eerst mogelijke processuele stap. Gelet daarop kan het BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG redelijkerwijs niet worden verweten dat zij het algemeen bestuur niet in een eerder stadium van de overdracht op de hoogte heeft gesteld. Anders dan VvE Complex Villa ArenA aanvoert, kan uit de uitspraken van de Afdeling van 20 september 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY8514) en 24 november 2004 (ECLI:NL:RVS:2004:AR6275) een dergelijke verplichting niet worden afgeleid. Voor het niet-ontvankelijk verklaren van het beroep van BGV VI Amsterdam I GMBH & CO KG bestaat dan ook in zoverre geen grond.

Het betoog faalt.

Het hoger beroep van Global Investors en anderen

5. Global Investors en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het algemeen bestuur niet bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2<sup>o</sup>, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor, omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Volgens Global Investors en anderen is de functiewijziging van Villa ArenA aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2, kolom 1, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer), waardoor de in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor opgenomen uitzondering geldt. Door de functiewijziging wordt het ruimtebeslag gewijzigd naar grootschalige (perifere) en reguliere detailhandel en worden tevens veel grotere bezoekersaantallen verwacht, hetgeen gevolgen heeft voor het milieu. Wat de exacte gevolgen zijn voor het milieu is volgens Global Investors en anderen niet van belang. De drempelwaarden van kolom 2 van categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer zijn volgens Global Investors en anderen in dit verband niet relevant. Door te overwegen dat niet is gebleken dat het plan belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu, heeft de rechtbank een verkeerde maatstaf gehanteerd in de beoordeling of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, aldus Global Investors en anderen.

5.1. Artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

(...)

2<sup>o</sup>. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1,

eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

(...)

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein (...)."

Artikel 5, zesde lid, luidt:

"Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage."

In kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer zijn de activiteiten aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

5.2. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:694) 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 mer, 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 I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Global Investors en anderen voeren derhalve terecht aan dat de rechtbank, door bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject enkel van belang te achten of het plan al dan niet belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu, een verkeerde maatstaf heeft gehanteerd. Dit kan echter, gelet op het navolgende, niet tot het door Global Investors en anderen gewenste resultaat leiden.

Het project, dat is gelegen in bestaand stedelijk gebied, voorziet in een gedeeltelijke functiewijziging van Villa ArenA, waarbij woongerelateerde detailhandel wordt omgezet naar grootschalige (perifere) detailhandel, zonder verplichte relatie tot wonen. Er vindt derhalve een gedeeltelijke brancheverruiming plaats, maar het gebruik blijft gericht op detailhandel. Deze functiewijziging gaat niet gepaard met een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, zodat de opzet en de vormgeving van Villa ArenA door het project nauwelijks zullen wijzigen. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer. De rechtbank is terecht tot deze conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

6. Global Investors en anderen betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit op bezwaar, inclusief de aanvullende motivering van 10 juni 2016, in overeenstemming is met de door verschillende adviescommissies opgelegde beperkingen. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat met het toestaan van warenhuizen en kunst & antiek en met de invulling van "onzelfstandig" aanbod van mode & luxe en dagelijkse artikelen wordt voldaan aan de kern van de adviezen van deze commissies. Volgens Global Investors en anderen beogen de adviescommissies juist dat het concept LEEF ter plaatse van Villa ArenA complementair is aan het aanbod van ArenA Arcade en Amsterdamse Poort. Nu het besluit op

bezwaar in strijd is met de door die commissies opgelegde beperkingen en evenmin in overeenstemming is met de kern van de adviezen, is het ook in strijd met het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid, waaruit volgt dat de adviezen zwaarwegend zijn in de door stadsdeelbesturen te maken afwegingen omtrent nieuwe winkelinitiatieven. Voorts heeft de rechtbank niet onderkend dat het besluit op bezwaar in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de vereiste belangenafweging, aldus Global Investors en anderen.

6.1. De voorgestelde functiewijziging van Villa ArenA is overeenkomstig het gemeentelijk beleid, zoals onder meer neergelegd in de "Structuurvisie Amsterdam 2040: Economisch sterk en duurzaam", ter advisering voorgelegd aan de Commissie Winkelpanning Amsterdam, die op 3 oktober 2013 positief heeft geadviseerd, met de kanttekening dat de branche mode in Villa ArenA wordt ontraden. Op regionaal niveau is de functiewijziging voorgelegd aan de Regionale Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid, die op 15 november 2013 een positief advies heeft uitgebracht, maar daarbij heeft opgemerkt dat de branche fashion/mode dient te worden geschrapt. Ten slotte heeft de Regionale Commissie Winkelpanning op 28 oktober 2013 positief geadviseerd, met de kanttekening dat de sectoren mode- en luxe en dagelijkse artikelen dienen te worden geschrapt. Hierbij heeft de commissie blijkens een nadere toelichting bedoeld op de branches warenhuis, kleding en mode, schoenen en lederwaren, juwelier en optiek en kunst en antiek.

In het besluit op bezwaar heeft het algemeen bestuur uiteengezet welke detailhandelbranches van de omgevingsvergunning zijn uitgesloten. Het gaat aldus het algemeen bestuur om levensmiddelen, waaronder supermarkten, persoonlijke verzorging in de vorm van apotheek, drogist en parfumerie, mode en luxe in de vorm van heren-, dames-, en kindermode, schoenen, lederwaren, juwelier en optiek. Daarbij geldt dat deze branches wel zijn toegelaten indien deze onzelfstandig plaatsvinden in combinatie met gebruik overeenkomstig de bestemming en/of de toegelaten branches.

In de aanvullende motivering van 10 juni 2016 heeft het algemeen bestuur, na daartoe door de rechtbank in de gelegenheid te zijn gesteld, nader toegelicht wat ten aanzien van de uitgesloten branches onder "onzelfstandig" en "ondergeschikt" moet worden verstaan. De verkoop van goederen behorende tot een uitgesloten branche is, aldus het algemeen bestuur, toegestaan als deze onderdeel uitmaakt van een bedrijf dat ter plaatse goederen uit niet uitgesloten branches verkoopt, en als deze in omvang beperkt blijft tot 15% van het vloeroppervlak per vestiging met een maximum van 225 m<sup>2</sup>. Voorts heeft het algemeen bestuur zich op het standpunt gesteld dat kunst en antiek op grond van de verleende omgevingsvergunning is toegelaten, omdat detailhandel in goederen die behoren tot deze branche, ter plaatse altijd toegelaten is geweest, en dat de omgevingsvergunning niet in de weg staat aan het ter plaatse vestigen van warenhuizen, omdat een warenhuis geen branche betreft, maar een winkelconcept of -formule die goederen uit verschillende branches verkoopt.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het algemeen bestuur in het besluit op bezwaar en de nadere motivering van 10 juni 2016 voldoende gemotiveerd op welke wijze het tegemoet is gekomen aan de adviezen van de commissies dan wel op welke wijze en waarom het daarvan is afgeweken. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het algemeen bestuur zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met de branchebeperkingen is voldaan aan de uitgangspunten zoals neergelegd in de adviezen van de verschillende adviescommissies, nu de verkoop van goederen behorende tot een uitgesloten branche alleen op ondergeschikte en onzelfstandige wijze mag plaatsvinden en derhalve ter versterking van de toegelaten branches dient. Voorts is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het algemeen bestuur zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat kunst en antiek in overeenstemming is met het bestemmingsplan en derhalve niet door middel van de

omgevingsvergunning is uitgesloten, en acht de Afdeling de uitleg die het algemeen bestuur heeft gegeven aan het begrip "warenhuis" niet onredelijk, temeer nu ook een warenhuis moet voldoen aan de opgelegde branchebeperkingen. Van strijd met het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid is in zoverre geen sprake. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, evenmin aanleiding strijdigheid met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aan te nemen.

Het betoog faalt.

7. Global Investors en anderen betogen verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het project in overeenstemming is met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Daartoe voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan de gebreken die zijn geconstateerd in het rapport van het Bureau Stedelijke Planning (hierna: BSP) van 27 augustus 2013, dat ten grondslag ligt aan het besluit op bezwaar en de actualisatie van dat rapport van 21 maart 2016, en aan de consequenties die de omgevingsvergunning heeft voor ArenA Arcade en Amsterdamse Poort. Ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen Global Investors en anderen naar de rapporten van Droogh Trommelen en Partners (hierna: DTNP) van 11 december 2015 en 7 april 2016. Volgens Global Investors en anderen leidt de functiewijziging bij Villa ArenA tot een overschot aan detailhandel in de omgeving van Villa ArenA, met leegstand, verpaupering, waardedaling, prijsdrukkende effecten en nadelige gevolgen voor de totale werkgelegenheid in het gebied tot gevolg.

7.1. Uit het rapport van BSP van 27 augustus 2013, zoals geactualiseerd door dat van 21 maart 2016, volgt dat in de metropoolregio Amsterdam ruimte is voor toevoeging van winkelmeters. De functiewijziging zal onder meer een versterking van het vestigingsklimaat en mogelijk een afgeleide impuls voor de rest van het ArenA-gebied tot gevolg hebben. Weliswaar is niet uitgesloten dat enig verdringingseffect zal ontstaan, maar het is onwaarschijnlijk dat de leegstand in het ArenA-gebied of in de gemeente Amsterdam substantieel oploopt, aldus BSP. Voor Amsterdamse Poort zijn de effecten van de functiewijziging bij Villa ArenA gering, omdat de overlap tussen Villa ArenA en Amsterdamse Poort, gelet op het bezoekmotief, de relatief grote afstand en het geringe combinatiebezoek, beperkt is. Het is niet aannemelijk dat winkels uit Amsterdamse Poort de overstap naar Villa ArenA zullen maken, omdat in Amsterdamse Poort geen winkels zijn met een maatvoering van 1.200 m<sup>2</sup> of groter die in Villa ArenA zijn toegestaan en binnen het LEEF concept passen, aldus BSP. Ook voor ArenA Arcade is het niet aannemelijk dat de functiewijziging tot leegstand zal leiden, omdat verplaatsing van de megastores in ArenA Arcade naar Villa ArenA voor deze megastores eerder een positieverslechtering dan -verbetering betekent. Van aantasting van het woon-, en leef-, en ondernemersklimaat in de gemeente Amsterdam of de stadsregio is aldus de rapporten van BSP geen sprake.

7.2. In de door Global Investors en anderen ingebrachte rapporten van DTNP worden de BSP-rapporten beoordeeld en wordt een beoordeling gemaakt van de effecten van de functiewijziging van Villa ArenA op Amsterdamse Poort en ArenA Arcade. De rechtbank heeft in de andersluidende conclusies van DTNP ten aanzien van de effecten van de functiewijziging terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het algemeen bestuur in het in bezwaar gehandhaafde besluit van 2 februari 2015 niet op voormelde rapporten van BSP mocht afgaan. Uit de conclusies van DTNP vloeit niet voort dat de functiewijziging van Villa ArenA een onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat tot gevolg heeft. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de mogelijkheid dat sprake zal zijn van verdringing, hiertoe onvoldoende is. Voorts is BSP in het rapport van 21 maart 2016 gemotiveerd ingegaan op het standpunt van Global Investors en anderen. De Afdeling ziet mede gelet daarop geen aanleiding voor het oordeel dat de rapporten van BSP naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertonen dat het algemeen bestuur deze niet aan het in bezwaar

gehandhaafde besluit ten grondslag had mogen leggen.

Het betoog faalt.

8. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

(...)

#### **Noot**

1. Uit ABRs 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, [TBR 2017/99](#), volgt dat de onderdelen 9 en 11 van de kruimelgevallenlijst in art. 4 van bijlage II Bor toepassing missen voor zover er sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. De Afdeling heeft art. 5 onderdeel 6 bijlage II Bor aldus uitgelegd dat het in dat kader irrelevant is of de activiteit de drempelwaarde in kolom 2 overschrijdt. Dat betekent onder meer dat bij voorgenomen activiteiten die zijn aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject ex onderdeel D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer (hierna: D-11.2), de desbetreffende onderdelen van de kruimelgevallenlijst niet kunnen worden toegepast. Als bijvoorbeeld de transformatie van een kantoorpand naar woonunits als een stedelijke ontwikkeling ex D-11.2 heeft te gelden en dit niet past binnen de vigerende bestemming (en ook niet mogelijk kan worden gemaakt via een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid), kan er op grondslag van onderdeel 9 van art. 4 van bijlage II Bor niet worden gekruimeld. Er kan in dat geval alleen planologische medewerking worden verleend via een bestemmingsplanwijziging dan wel via een omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Het spreekt voor zich dat initiatiefnemers, veelal gesteund door bevoegde gezagen, vanwege de procedurele doorlooptijd een sterke voorkeur hebben voor de kruimelgevallenregeling.

2. Waar in het vervolg van deze noot gesproken wordt over stedelijke ontwikkeling, wordt uitsluitend bedoeld op D-11.2. Wij wijzen erop dat de uitleg van het begrip stedelijke ontwikkeling in D-11.2 bijvoorbeeld niet overeenstemt met de interpretatie van het begrip stedelijke ontwikkeling in art. 3.1.6 Bro (ladder duurzame verstedelijking). Zo is het mogelijk dat een ontwikkeling zich wel als stedelijke ontwikkeling ex D-11.2 kwalificeert, maar niet als stedelijke ontwikkeling in de zin van art. 3.1.6 Bro (zie bijvoorbeeld ABRs 21 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3241](#), JM 2015/160 en ABRs 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:694](#), [M en R 2017/72](#)). Dat beide begrippen een eigen invulling kennen is goed te verklaren doordat de desbetreffende wettelijke regelingen geheel verschillende achtergronden kennen. Zie hierover paragraaf 3.2.1 van P.B. Bokelaar en J.S. Haakmeester, Stedelijk ontwikkelingsproject: ontwikkelingen in de jurisprudentie, JM 2018/963.

3. In onze noot bij de uitspraak van 3 mei 2017, hebben wij gerefereerd aan de ABRs 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:694](#), [M en R 2017/72](#). De Afdeling onderkent daarin dat het begrip stedelijke ontwikkeling ruimte voor interpretatie laat. Het is volgens de Afdeling afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de activiteit relevant zijn, of er al dan niet sprake is van (de wijziging van) een stedelijk ontwikkelingsproject. Een benadering waarbij er alleen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject indien de voorgenomen activiteit (per saldo) geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben in vergelijking met de vigerende bestaande en/of planologisch mogelijke situatie, acht de Afdeling ontoelaatbaar.

4. De onderhavige uitspraak ziet op het Amsterdamse Villa ArenA. Dat is een op het woonsegment gericht winkelcentrum van circa 76.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte (bvo). Eind 2014 is er een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend waarmee onder meer



25.000 m<sup>2</sup> bvo van de bestaande woongerelateerde detailhandel kan worden omgezet in grootschalige perifere detailhandel waarbij geen verplichte relatie met wonen hoeft te bestaan. Deze functiewijziging is strijdig met het geldende bestemmingsplan. De aangevraagde omgevingsvergunning is door het bevoegd gezag verleend onder toepassing van voornoemd onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling. De rechtbank heeft in eerste aanleg geoordeeld dat die regeling mocht worden toegepast nu de omgevingsvergunning geen betrekking heeft op een stedelijk ontwikkelingsproject (Rb. Amsterdam 10 november 2017, [ECLI:NL:RBAMS:2016:7404](#)). De rechtbank achtte daartoe beslissend dat de beoogde ontwikkeling geen belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. Onder verwijzing naar de uitspraak ABRS 15 maart 2017, oordeelt de Afdeling dat de rechtbank aldus een verkeerde maatstaf heeft gehanteerd. Wel kan de Afdeling instemmen met de conclusie dat er in casu geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Uit r.o. 5.2 volgt dat de Afdeling daarbij relevant acht dat Villa ArenA is gelegen in bestaand stedelijk gebied, dat er sprake blijft van gebruik gericht op detailhandel en dat de bebouwde oppervlakte gelijk blijft. De Afdeling oordeelt dat de opzet en vormgeving van Villa ArenA daarmee nauwelijks zullen wijzigen.

5. De door de Afdeling verrichte toetsing is navolgbaar en impliceert verder dat er in situaties waarop onderdeel 9 van art. 4 van bijlage II Bor het oog heeft naar onze verwachting niet snel sprake zal zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject. Immers is dat onderdeel alleen van toepassing als de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet worden vergroot, hetgeen eveneens een belangrijk argument voor de Afdeling is om een ontwikkeling niet als stedelijke ontwikkeling te zien. Als een ontwikkeling plaats vindt in bestaand stedelijk gebied en de bebouwde oppervlakte gelijk blijft, lijkt met name de aard van de functiewijziging van het bestaande bouwwerk met zich te kunnen brengen dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Ons komt het voor dat over die boeg toch betekenis zal toekomen aan de vraag of die functiewijziging zal leiden tot andere en/of intensievere milieugevolgen in vergelijking met de bestaande situatie. Alleen bij een bevestigend oordeel zou er sprake zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject ex D-11.2. Nadere jurisprudentie van de Afdeling, die naar onze inschatting niet lang op zich zal laten wachten, zal moeten uitwijzen of wij dat goed zien.

6. Er is de nodige jurisprudentie van rechtbanken over de invulling van het begrip stedelijke ontwikkeling in relatie tot de kruimelgevallenregeling. Voor een overzicht en analyse van die jurisprudentie verwijzen wij naar M.A.J. West, *Kruimelgeval of (toch) een stedelijk ontwikkelingsproject?*, Gst. 2018/3 en het hiervoor reeds aangehaalde artikel van Bokelaar en Haakmeester.