

**BR 2015/30****Aflevering** BR 2015, afl. 4**Publicatiedatum** 26-03-2015**Auteur** Mr. J.C. van Oosten en mr. drs. H. Doornhof <sup>[1]</sup>**Titel****Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht in 2014****Tekst****1. Inleiding**

Deze bijdrage bevat een gethematiseerde selectie van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het ruimtelijke ordeningsrecht in het afgelopen jaar. Daarnaast stellen wij nieuwe regelgeving aan de orde.

**2. Wijzigingen in wet- en regelgeving****2.1 Besluit pChw**

Op 1 november 2014 is in werking getreden het Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Besluit pChw) ( *Stb.* 2014, 333). Het ontwerp van dit besluit bespraken wij al in het overzicht van vorig jaar ( *BR* 2014/27 ). Naast een verruiming van de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen (onder meer om mantelzorgwoningen eenvoudiger te kunnen realiseren) in de artikelen 2 en 3 van bijlage 2 bij het Besluit omgevingsrecht (Bor), bevat het Besluit pChw een verruiming van wat voorheen de kruimelgevallenlijst werd genoemd (artikel 2.12 lid 1 onder a nummer 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo. artikel 2.7 Bor jo. artikel 4 van bijlage II Bor) en een introductie in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) van de mogelijkheid om in een bestemmingsplan regels op te nemen die een zekere interpretatieruimte laten.

Wat artikel 4 bijlage II Bor betreft, is van belang dat de figuur van de tijdelijke planologische afwijking nu is opgenomen in artikel 4 lid 11 bijlage II Bor (en is komen te vervallen in artikel 2.12 lid 2 Wabo (oud)). Dat leidt ertoe dat afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet meer van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot tijdelijke planologische afwijking. Niet minder van belang is dat de termijn waarvoor een afwijking kan worden verleend zonder afdeling 3.4 Awb te volgen, is verlengd van 5 naar 10 jaar, terwijl het bovendien niet meer vereist is dat wordt aangetoond dat wordt voorzien in een tijdelijke behoefte. Voldoende is dat wordt aangetoond dat het tijdelijk planologisch strijdige gebruik (in ruime zin) feitelijk kan worden beëindigd na ommekomst van de vergunde termijn. Verder is het kruimelgeval wijziging van een bestaand bouwwerk verruimd (artikel 4 lid 9 bijlage II Bor): de beperking tot een maximale oppervlakte tot 1.500 m<sup>2</sup> is komen te vervallen, net als de beperking tot in pandige bouwwerkzaamheden. Wat dit laatste betreft: de samenhangende bouwwerkzaamheden mogen leiden tot een vergroting van de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume. Bovendien kan deze bepaling nu ook worden toegepast voor het omliggende terrein (bijvoorbeeld een parkeerterrein). Hierdoor wordt het mogelijk om bijvoorbeeld een leegstaande bedrijfshal op een bedrijventerrein zonder afdeling 3.4 Awb te volgen en zonder een goede ruimtelijke onderbouwing op te stellen, om te vormen tot een bouwmarkt. In de Wet intrekking van de Wet op de Raad voor de Wadden en de Wet op het Waddenfonds ( *Stb.* 2013, 189) is een wijziging van artikel 4.1 lid 1 en 4.3 lid 1 Wro 'verstopt', waarmee de bevoegdheid wordt geattribueerd om in algemene regels voor rijk en provincie regels te stellen voor toepassing van de 'kruimel'-gevallenregeling. Gelet op de verruiming van de 'kruimel'-gevallenregeling, valt daar begrip voor op te brengen.

Het besluit pChw introduceert in artikel 3.1.2 lid 2 onder a Bro de bevoegdheid om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening in een bestemmingsplan regels op te nemen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Deze bepaling is

wat cryptisch geformuleerd en lijkt op het eerste gezicht verstrekkende gevolgen te kunnen hebben. Zo lijkt deze bepaling er niet aan in de weg te staan dat een planregel wordt vastgesteld met de strekking dat een bouwplan niet tot "onevenredige geluidhinder" mag leiden of niet tot "onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat" mag leiden, welke begrippen dan nader in een – al dan niet door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen en al dan niet periodiek te herziene – beleidsregel kunnen worden uitgelegd. Het hoeft geen betoog dat met dergelijke planregels de rechtszekerheid zoals die op dit moment aan een bestemmingsplan kan worden ontleend, wordt verkleind, net als de rol van de raad bij de ruimtelijke ordening in het geval de betrokken beleidsregels door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld. Daarnaast kan het voorgaande nog vragen oproepen over hoe het onderzoek naar de aanvaardbaarheid van de maximale planologische mogelijkheden moet worden vormgegeven, indien de criteria voor de toelaatbaarheid van bepaalde bouwplannen geen onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan. Overigens is het natuurlijk wel aan de raad of een bepaling op grond van artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro in het bestemmingsplan wordt opgenomen.

Zie over het Besluit pChw nader S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'De verruiming van het vergunningvrij bouwen, de introductie van de mantelzorgwoning en andere wijzigingen in Bor en Bro', *TBR* 2014/179, D.B. Stadig en E.A. Minderhoud, 'Herbestemming, regelgeving en gemeente (2)', *TBR* 2014/180 en J.C. van Oosten, 'Het Besluit pChw nader beschouwd: meer mogelijkheden, meer vragen', *BR* 2015/3 .

## 2.2 Tranches Besluit Chw

In onze vorige overzicht bespraken wij de ontwerpen van de zevende en achtste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ("Besluit Chw"). Deze tranches zijn inmiddels gepubliceerd in het Staatsblad. De zevende tranche is in werking getreden op 15 mei 2014 ( *Stb.* 2014, 68), de achtste tranche op 20 september 2014 ( *Stb.* 2014, 331). Voor een bespreking van deze tranches verwijzen wij naar het overzicht van vorig jaar.

Op 2 juni 2014 is het ontwerp van de negende tranche gepubliceerd in *Stcrt.* 14789 en op 1 december 2014 het ontwerp van de tiende tranche ( *Stcrt.* 33551). Wij gaan kort in op het ontwerp van de negende tranche (de negende tranche is overigens op 17 maart 2015 gepubliceerd in het Staatsblad, nummer 109). In navolging van de voorgaande tranches voorziet de negende tranche in bepalingen die het voor bepaalde gebieden mogelijk maken andere dan ruimtelijk relevante voorschriften op te nemen in ruimtelijke besluiten. Hiermee kan worden geanticipeerd op het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Zo bevat de negende tranche een nieuw artikel 71 lid 1 Besluit Chw, dat bepaalt dat in aanvulling op artikel 4.1 jo. artikel 3.1 lid 1 Wro, provinciale staten van Noord-Brabant in de provinciale verordening regels kunnen stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken "ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen." Artikel 71 lid 2 Besluit Chw bepaalt dat in de verordening regels kunnen worden opgenomen waarbij in afwijking van de artikelen 2 en 6 Wet geurhinder en veehouderij voorschriften kunnen worden gesteld over de cumulatieve geurhinder veroorzaakt door veehouderijen en dat in afwijking van artikel 5.6 lid 1 Wet milieubeheer voor veehouderijen een grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM10) kan worden gesteld die strenger is dan de grenswaarden voor zwevende deeltjes gesteld in paragraaf 4 van bijlage 2 Wet milieubeheer. Wat de private inspanningen in het voorgaande citaat betreft: daarmee wordt bedoeld op de Brabantse Zorgvuldigheidsscore (BZV), die is verankerd in de provinciale verordening van Noord-Brabant. De BZV bevat maatregelen die gericht zijn op verbetering van de fysieke leefomgeving, bedrijfshygiëne, -certificering, volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en innovatie. Voorwaarde voor een bedrijfsuitbreiding is dat op een aantal van deze gebieden maatregelen worden genomen ( *Stcrt.* 2014, 14789, p. 14).

Zie voor een meerjarig overzicht van de ervaringen met hoofdstuk 2 van de Chw K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, 'Vier jaar ervaring met hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet. Over ontwikkelingsgebieden, de experimenteerregeling en het projectuitvoeringsbesluit', *JB plus* 2014, p. 28 e.v.

## 2.3 Introductie artikel 3.1.6 lid 4 Bro

Op 1 juli 2014 is artikel 3.1.6 lid 4 Bro in werking getreden ( *Stb.* 2014, 174). Ook deze bepaling is 'verstopt', namelijk in het Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen). Artikel 3.1.6 lid 4 Bro bepaalt dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro (de ladder voor duurzame verstedelijking, waarop wij hierna nog terugkomen) in het geval het betrokken bestemmingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 Dienstenwet en dit onderzoek betrekking

heeft op de economische behoefte, de marktvaag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel mag hebben na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Ons inziens kan worden afgevraagd hoeveel nut deze bepaling heeft, nu aspecten die betrekking hebben op de economische behoefte, de marktvaag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van functies slechts een rol mogen spelen in een planologische procedure indien zij ruimtelijk relevant zijn. Daar brengt artikel 3.1.6 lid 4 Bro geen verandering in. Van die ruimtelijke relevantie kan sprake zijn, indien een bepaalde functie kan leiden tot duurzame ontvruchting van het voorzieningsniveau of tot een onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat vanwege een toename van leegstand. Hierbij zij nog opgemerkt dat de Afdeling in haar uitspraak van 25 juni 2014, *TBR* 2014/133 met noot 1 van J.C. van Oosten en noot 2 van I.L. Haverkate, heeft overwogen dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op 'reguliere' detailhandel. Dat is relevant, omdat voor de uitleg van het begrip 'dienst' in artikel 1 Dienstenwet wordt verwezen naar het dienstenbegrip in artikel 57 VWEU, welk begrip bepalend is voor de uitleg van het dienstenbegrip in de Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat – in ieder geval in de ogen van de Afdeling – artikel 3.1.6 lid 4 Bro niet relevant is voor detailhandel, maar dus wel de norm van een goede ruimtelijke ordening.

## **2.4 Reparatiwet BZK: geen stedenbouwkundige bepalingen in bouwverordening**

Op 29 november 2014 is de Reparatiwet BZK in werking getreden ( *Stb.* 2014, 458). Daarbij is de bevoegdheid tot het opnemen van stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening geschrapt. Dergelijke voorschriften, waaronder parkeernormen, kunnen met de introductie van het hiervoor besproken met het Besluit pChw geïntroduceerde artikel 3.1.2 lid 2 onder a Bro worden geregeld via het bestemmingsplan. Zie hierover ook S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'De verruiming van het vergunningvrij bouwen, de introductie van de mantelzorgwoning en andere wijzigingen in Bor en Bro', *TBR* 2014/179 en J.C. van Oosten, 'Het Besluit pChw nader beschouwd: meer mogelijkheden, meer vragen', *BR* 2015/3 .

## **3. Hogere overheden en planologische besluitvorming**

### **3.1 Algemene regels en ontheffing**

In ABRvS 24 september 2014, *JM* 2014/141, acht de Afdeling een verbod op aanvullende agrarische bebouwing voor extensiverings- en verwevingsgebieden niet onredelijk. Dat voor wat betreft de verwevingsgebieden daarmee verder wordt gegaan dan waartoe de provinciale verordening verplicht, betekent volgens de Afdeling niet dat de regeling daardoor daarmee in strijd komt. Overwogen wordt dat in het algemeen aan een geldend plan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend en dat de gemeenteraad voldoende rekening heeft gehouden met belangen van appellant, ook al kon hij zijn milieuvergunning uit 2007 niet volledig benutten. Appellant kan de huidige bedrijfsvoering evenwel voortzetten. De uitbreiding van zijn intensieve veehouderij op basis van het vigerende bestemmingsplan was bovendien niet zonder meer mogelijk geweest (zie voor een bespreking P.B. Bokelaar, "Mogelijkheden om uitbreiding van veehouderijen in ruimtelijke plannen te beperken", *JM* 2014/911).

In ABRvS 5 november 2014, *JG* 2015/6, m.nt. H. Doornhof, staat een bepaling in de Noord-Brabantse Verordening ruimte 2012 centraal. Daarin staat dat een bestemmingsplan binnen een agrarisch gebied kan voorzien in een uitbreiding van een grondgebonden agrarisch bedrijf, mits uit de toelichting blijkt dat deze uitbreiding noodzakelijk is voor de agrarische bedrijfsvoering. De raad van Alphen-Chaam werkte mee aan de wens van de desbetreffende paardenfokkerij om het bedrijf uit te breiden met een springweide van 3.200 m<sup>2</sup> en stelde dat deze noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering. Hoewel de raad in de beroepsprocedure heeft geprobeerd dit nader te onderbouwen met onder meer een verwijzing naar het Disciplinereglement Springen van de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie, was de Afdeling blijkens de tussenuitspraak van oordeel dat uit de toelichting van het plan onvoldoende bleek dat een springweide met een omvang als voorzien in het plan, noodzakelijk is. Daarbij overwoog zij dat de eis van een omvang van 3.200 m<sup>2</sup> geldt voor wedstrijdparcoursen en niets zegt over de noodzakelijke omvang van een trainingsweide behorende bij een paardenfokkerij. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad de hulp ingeroepen van de Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen, welke adviescommissie – blijkens haar website – de Brabantse gemeenten over bouwaanvragen van agrarische, agrarisch verwante en agrarisch-technische bedrijven adviseert. Zij heeft geconcludeerd dat een springweide in een omvang zoals voorzien in het plan noodzakelijk is voor een doelmatige bedrijfsvoering en dat het gebruik kunnen maken van een oefenparcours dat gelijkenis vertoont met een wedstrijdparcours, een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de opleiding van springpaarden. Daarom is aangesloten bij de maten uit het Disciplinereglement Springen. Voor de Afdeling is hiermee toereikend gemotiveerd dat de voorziene omvang noodzakelijk is voor een doelmatige bedrijfsvoering.

Op grond van (het nieuwe) artikel 4.1a lid 1 Wro kan bij de verordening worden bepaald dat GS op aanvraag van b en w ontheffing kunnen verlenen van krachtens dat lid vast te stellen regels, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. In de Provinciale omgevingsverordening Drenthe stond dat GS ontheffing konden verlenen van het verbod op vestiging of significante uitbreiding van een solitair buiten bestaand stedelijk gebied gelegen regionaal georiënteerd bedrijf, indien zwaarwegende argumenten dit rechtvaardigen en het bedrijf belangrijk is voor de lokale werkgelegenheid. Naar het oordeel van de Afdeling heeft deze bepaling hiermee een ruimere strekking dan ingevolge de Wro is toegestaan. Zij overweegt in dit verband onder meer dat het feit het bedrijf belangrijk moet zijn voor de lokale werkgelegenheid, niet kan worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid, die bij het stellen van de algemene regel niet is voorzien. De ontheffingsbevoegdheid is dan ook onverbindend en de op grond daarvan verleende ontheffing is ten onrechte verleend (ABRvS 5 februari 2014, [AB 2014/140](#), m.nt. D. Korsse en [TBR 2014/44](#), m.nt. H.J. de Vries (Aa en Hunze), zie voor een bespreking: H.A.J. Gierveld, "Over de uitbreidingsmogelijkheden van een dierenpension in Grollo", TO 2014 nr. 2, p. 48-55; zie ook: ABRvS 13 augustus 2014, 201301264/1/R4). Overigens kan tegen een eventuele weigering om een ontheffing te verlenen geen bezwaar worden gemaakt, maar staat daartegen direct beroep open bij de Afdeling (ABRvS 20 augustus 2014, [AB 2014/359](#), m.nt. D. Korsse).

In onze bijdrage over de ontwikkelingen in 2012 ([BR 2013/52](#)) hebben wij gewezen op de codificatie in artikel 8.3 lid 4 Wro van de Afdelingsrechtspraak met het uitgangspunt dat 'met het oog op een doelmatige rechtsgang' tegen een besluit tot het verlenen van ontheffing van een provinciale verordening pas rechtsmiddelen kunnen worden aangewend bij het besluit tot vaststelling van het desbetreffende bestemmingsplan dan wel provinciaal inpassingsplan. In haar uitspraak van ABRvS 5 november 2014, 2014201400731/1/R3, overweegt zij echter dat op dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming een uitzondering moet worden gemaakt "[i]ndien aannemelijk is dat uit een [...] [aan een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan verbonden] voorschrift volgt dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een goede ruimtelijke ordening of het recht". Hoewel de nieuwe Wro-bepaling in de onderhavige zaak vanwege een overgangsregeling niet van toepassing was, lijkt de Afdeling van oordeel te zijn dat deze uitzondering voor als je eigenlijk met een weigering van de ontheffing te maken hebt, hoe dan ook op het (nu) wettelijke uitgangspunt van wachten op de bestemmingsplanvaststelling geldt. Voor het concrete geval van deze uitspraak wordt overwogen dat dat niet geldt voor de door GS gestelde voorschriften dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van de intensieve veehouderij in verband met een verplaatsing is verzekerd dat een intensieve veehouderij op twee locaties planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven en dat overtollige bebouwing wordt gesloopt en voorts dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan een verantwoording wordt opgenomen voor een andere locatie met betrekking tot de verdergaande verduurzaming. De Afdeling acht het beroep van de gemeentebesturen met betrekking tot het ontheffingsbesluit daarom niet-ontvankelijk.

Het besluit begrenzing buitengebied van GS van Groningen is een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen beroep openstaat. Het gemeentebestuur van Winsum was daar niet tegen opgekomen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad van Winsum het besluit begrenzing buitengebied niet in acht genomen, waarop GS tegen het vaststellingsbesluit beroep hebben ingesteld. De raad betoogt dat dat bepaalde percelen binnen het plangebied niet tot het buitengebied behoren, omdat gelet op een aantal uitgangspunten van de provinciale verordening de percelen niet als buitengebied hadden kunnen worden aangemerkt. De Afdeling overweegt hierop dat nu het gemeentebestuur van Winsum niet tegen het besluit begrenzing buitengebied is opgekomen, dat besluit onherroepelijk is geworden. Daardoor kan de juistheid van de begrenzing niet alsnog in de door GS aangespannen beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan ter discussie worden gesteld (ABRvS 3 september 2014, [NJB 2014/1527](#)).

### 3.2 Proactieve aanwijzing

De Afdeling heeft zich vorig jaar ook een keer uitgesproken over de rechtmatigheid van een proactieve aanwijzing (ABRvS 17 september 2014, [AB 2014/381](#), m.nt. D. Korsse). Het desbetreffende besluit hield verband met het tegengaan van versnelde bodemdaling en de aanpassing van het waterpeil, mede in verband met de bescherming van regionale waterkeringen. Voor wat betreft de vraag naar het provinciale belang wijst de Afdeling op de aanwijzing zelf en de toelichting op de provinciale ruimtelijke verordening waarin die belangen zijn genoemd en overweegt zij dat niet valt in te zien dat GS zich deze belangen niet in redelijkheid als provinciaal belang hebben kunnen aantrekken. Daarmee kent zij als steeds belangrijke betekenis toe aan de vraag of uit beleidsdocumenten blijkt dat in ieder geval het provinciebestuur zelf van mening is dat ter zake voor hem enigerlei taak is weggelegd (vgl. ABRvS 23 maart 2011, [JG 11.0040](#), m.nt. H. Doornhof). Overigens blijkt uit de uitspraak ook dat de Afdeling kiest voor een vrij letterlijke interpretatie van het criterium "concreet aangegeven locatie". Alleen als een aanwijzing daarop betrekking heeft, staat

daar beroep tegen open (bijlage 2 Awb). Dit leidt in de thans besproken uitspraak tot de conclusie dat het aanwijzingsbesluit niet vatbaar was voor beroep, voor zover het voorschreef dat de gemeenteraad moet voorzien in een algemene sloopregeling. De rechtmatigheid van dit onderdeel kan slechts in de bestemmingsplanprocedure aan de orde worden gesteld.

### 3.3 Reactieve aanwijzing

De bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing bestaat alleen indien GS een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan of ontwerp van de omgevingsvergunning (artikel 3.8 lid 6 Wro in samenhang met artikel 3.8 lid 4 Wro). In die zienswijze dienen GS duidelijk aan te geven op welke onderdelen de raad het ontwerpbestemmingsplan zou moeten wijzigen. Een enkele verwijzing naar de provinciale ruimtelijke verordening is in dat kader onvoldoende (zie ABRvS 29 januari 2014, [AB 2014/133](#), m.nt. D. Korsse, ABRvS 19 oktober 2011, 200907617/1/R3 en ABRvS 16 april 2014, 201308137/1/R4). Een dergelijk gebrek kan ook niet zomaar ter zitting worden hersteld, zeker niet als dan evenmin duidelijk wordt gemaakt op welke onderdelen het vastgestelde bestemmingsplan strijdig zou zijn met provinciale belangen (ABRvS 2 juli 2014, 201309144/1/R4).

Naast het feit dat de zienswijze voldoende duidelijk moet zijn, geldt dit ook voor de reactieve aanwijzing zelf: de strekking moet uit het dictum van het aanwijzingsbesluit volgen (vgl. ABRvS 15 april 2011, 200902874/1/R3). Echter, een kennelijke verschrijving in het dictum, waarbij evident is wat er in het dictum wordt bedoeld, leidt niet tot strijd met de rechtszekerheid (zie opnieuw de Afdelingsuitspraak van 29 januari 2014).

Indien een zienswijze is ingediend en deze niet (volledig) is overgenomen in het vastgestelde bestemmingsplan, dient het college van burgemeester en wethouders het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan onverwijld langs elektronische weg aan GS toe te zenden. Wensen GS vervolgens een reactieve aanwijzing te geven, dan hebben zij daarvoor zes weken de tijd. De Afdeling heeft deze termijn in de uitspraak van 10 december 2014 ([JG 2015/5](#), m.nt. M.W. Holtkamp) gepreciseerd: de reactieve aanwijzing is tijdig gegeven indien het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen een termijn van 41 dagen na vaststelling van het bestemmingsplan is bekendgemaakt en het besluit tevens binnen die termijn per post aan de gemeenteraad is verzonden. Op deze manier wordt, zo oordeelt de Afdeling, zo veel mogelijk voorkomen dat de gemeenteraad na de bekendmaking van het vaststellingsbesluit alsnog een reactieve aanwijzing ontvangt. Zoals annotator Holtkamp ook al opmerkt, is die redenering niet helemaal waterdicht. De situatie kan namelijk ontstaan dat het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing al is bekendgemaakt, terwijl de op tijd verstuurd reactieve aanwijzing nog met de post onderweg is.

Uit een uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2013, 201202085/1/R1, volgt overigens dat GS in uitzonderlijke gevallen een reactieve aanwijzing kunnen geven na het verstrijken van de zes wekenstermijn. In de genoemde uitspraak was het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wegens het faillissement van het stedenbouwkundig bureau pas enkele dagen voor het verstrijken van de zes wekenstermijn aan GS gezonden, waardoor het GS niet verweten kon worden dat zij pas na het verstrijken van de termijn een reactieve aanwijzing hadden gegeven.

Een reactieve aanwijzing wordt dikwijls gegeven vanwege strijdigheid van het desbetreffende bestemmingsplan met de provinciale verordening. Zo hadden GS van Noord-Brabant ten aanzien van een aanwijzing gesteld dat de planregels met betrekking tot het oprichten van schuilstallen onvoldoende waarborgen boden voor zorgvuldig ruimtegebruik, ondanks de opgenomen voorwaarden en beperkingen in de planregels. De Afdeling oordeelt evenwel dat het blijkt de Verordening ruimte 2012 van Noord-Brabant aan gemeenten is om in concrete gevallen vorm te geven aan de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit bij ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied. De motivering van GS was daarom ontoereikend (ABRvS 26 februari 2014, 201211520/1/R3).

In een uitspraak van 29 januari 2014, [AB 2014/133](#), m.nt. D. Korsse, oordeelt de Afdeling dat GS in redelijkheid kunnen oordelen dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken in het geval een financiële compensatie geregeld moet zijn om in een bestemmingsplan te kunnen voorzien in de bouw van nieuwe woningen in het buitengebied en deze financiële compensatie door de raad niet geregeld is. Annotator Korsse stelt evenwel dat het zeer de vraag is of het vereiste uit de provinciale verordening wel een regel is "omtrent de inhoud van bestemmingsplannen" waarvoor artikel 4.1 lid 1 Wro de grondslag biedt. Als dat niet het geval is, dan is volgens hem het vereiste onverbindend wegens strijd met de Wro en moet de naleving daarvan niet kunnen worden afgedwongen met een reactieve aanwijzing.

Uit een uitspraak van 13 augustus 2014, 201307653/1/R4, kan worden afgeleid dat art 3.8 lid 6 Wro zich in bepaalde gevallen niet verzet tegen het geven van een reactieve aanwijzing die tot gevolg heeft dat minder mogelijk wordt gemaakt dan waartoe een verordening strekt. Dit kan nu eenmaal de consequentie zijn van het feit dat een reactieve aanwijzing er gelet op het bepaalde in artikel 3.8 lid 5 Wro slechts toe kan strekken dat een plandeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan (vgl. ABRvS 16 april 2014, 201308137/1/R4). Het is na zo'n aanwijzing aan de raad om te bezien welke maatbestemming nodig is om strijd met de verordening te voorkomen.

#### **4. Binnen- en buitenplanse flexibiliteit**

##### **4.1 Globaal plan, wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht**

Het vastleggen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan houdt in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Daarom dient reeds bij de vaststelling van een wijzigingsbevoegdheid te zijn onderzocht of de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. Daarmee verdraagt zich niet een wijzigingsvoorwaarde die ertoe strekt dat bij toepassing daarvan een nadere afweging kan worden gemaakt of voldaan kan worden aan een goede ruimtelijke ordening (ABRvS 4 juni 2014, *TBR* 2014/121, m.nt. H.J. de Vries). Zie echter ook ABRvS 19 maart 2014, *TBR* 2014/58, m.nt. H.J. de Vries, waarin de Afdeling een wijzigingsbevoegdheid accepteert waarmee een woning planologisch toelaatbaar wordt. Op de betreffende locatie was vroeger een benzineservicestation gevestigd. Uit de planregels blijkt dat uit milieukundig bodemonderzoek moet blijken dat er geen belemmeringen zijn voor woningbouw. De Afdeling overweegt dat – gelet op de eerdere aanwezigheid van een benzineservicestation – de raad in redelijkheid een milieukundig bodemonderzoek heeft kunnen koppelen aan de wijzigingsbevoegdheid voor het betrokken plandeel. Verder geldt in algemene zin dat het feit dat aan de in een moederplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, de plicht van het college onverlet laat om in de besluitvorming omtrent de vaststelling van een wijzigingsplan na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming is gerechtvaardigd (bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2014, 201402270/1/R2).

Wijzigingsbevoegdheden kunnen nuttig zijn in krimpgebieden. In ABRvS 7 mei 2014, *TBR* 2014/103, m.nt. H.J. de Vries (een aanvullende annotatie staat in *TBR* 2014/120), is aan de orde een wijzigingsbevoegdheid waarmee het bouwvlak op gronden aangeduid voor de bestemming wonen kan worden verwijderd indien binnen één jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan geen woning is opgericht of in aanbouw is. De Afdeling accepteert deze wijzigingsbevoegdheid niet, omdat appellante beschikte over een onherroepelijke bouwvergunning voor het bouwen van een aantal woningen op deze gronden en een bepaling ontbreekt die ertoe strekt dat van de wijzigingsbevoegdheid geen gebruik mag worden gemaakt zolang een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat gerealiseerd moet worden binnen het betrokken bouwvlak, niet is ingetrokken. De Vries merkt op dat de besproken wijzigingsbevoegdheid aanvaardbaar is, indien de wijzigingsvoorwaarden worden gecompleteerd met de voorwaarde dat in een situatie dat een omgevingsvergunning voor bouwen is verleend, slechts van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt indien die vergunning is ingetrokken. Zie voor een nuttig overzicht voor de vereisten voor toepassing van een wijzigingsbevoegdheid ook de noot van C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers bij ABRvS 26 februari 2014 (*BR* 2014/54) en ABRvS 5 maart 2014 (*BR* 2014/55).

In ABRvS 2 april 2014, 201306011/1/R3, is aan de orde een besluit tot vaststelling van een uitwerkingsplan, waarin onder meer een dubbelbestemming 'Leiding – Hoogspanningsverbinding' is opgenomen. De aanvaardbaarheid van deze hoogspanningsleiding moet worden geacht te zijn afgewogen bij de goedkeuring van het – onherroepelijke – moederplan, waarop het uitwerkingsplan is gebaseerd. Dat leidt ertoe dat het college niet over de bevoegdheid beschikt om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de hoogspanningsleiding opnieuw te beoordelen. Hierbij past wel de nuance dat de omstandigheid dat weliswaar aan een uitwerkingsplicht gevolg dient te worden gegeven, maar dat dit niet wegneemt dat bij invulling van de uitwerkingsplicht rekening moet worden gehouden met de eisen van een goede ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld ABRvS 18 februari 2009, *JM* 2009/40, m.nt. Arents).

Artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder a Wro ziet alleen op toedeling van een wijzigingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders. Het past niet in het stelsel van de Wro dat een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat waarbij het gebruik van die bevoegdheid door b en w afhankelijk wordt gesteld van voorafgaande instemming van het hoogheemraadschap (ABRvS 10 december 2014, 201308511/1/R4).

##### **4.2 Binnenplanse afwijking**

Met het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid moet de situatie die kan ontstaan door de toepassing van deze bevoegdheid in beginsel planologisch aanvaardbaar worden geacht. Dit brengt met zich dat de raad reeds bij de vaststelling van het plan en niet bij de toepassing van de afwijkingsvoorwaarden, moet hebben afgewogen of de situatie die kan ontstaan door de toepassing van deze bevoegdheid planologisch aanvaardbaar is. De vraag of toepassing van een afwijkingsbevoegdheid een belemmering kan vormen voor de bestaande bedrijven kan daarom niet eerst aan de orde komen bij het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid (ABRvS 4 juni 2014, *TBR* 2014/121, m.nt. H.J. de Vries).

In ABRvS 16 juli 2014, 201307530/1/R1, overweegt de Afdeling dat met artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder c Wro de bevoegdheid kan worden gecreëerd op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan slechts betrekking hebben op planregels. Niet kan worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag evenmin het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

#### **4.3 Buitenplanse afwijking**

De aanwijzing door de gemeenteraad dat een verklaring van geen bedenkingen nooit is vereist voor het toepassen van artikel 2.12 lid 1 onder a nummer 3 Wabo, is onverbindend. Artikel 6.5 lid 3 Bor geeft de gemeenteraad slechts de mogelijkheid categorieën aan te wijzen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist (ABRvS 27 augustus 2014, *JG* 2014/71, m.nt. E.E. Schaake, *AB* 2014/343, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *TBR* 2014/192, m.nt. W.C.F. van Gelder, *NJB* 2014/1733 en *StAB* 2014/74).

Het college mag de weigering van de verlening van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 onder a nummer 3 Wabo niet baseren op een onvoldoende gemotiveerd en daarmee onrechtmatig besluit tot weigering van een verklaring van geen bedenkingen van de raad als bedoeld in artikel 2.27 lid 1 Wabo jo. artikel 6.5 lid 1 Bor. In haar uitspraak van ABRvS 23 april 2014, 201305275/1/A1, vernietigt de Afdeling daarom een weigeringsbesluit. Omdat de raad ter zitting het besluit tot weigering van de vereiste verklaring van geen bedenkingen alsnog toereikend motiveerde, blijven de rechtsgevolgen van het besluit tot weigering van de verlening van een omgevingsvergunning in stand.

Indien een omgevingsvergunning voor afwijking van een bestemmingsplan wordt verleend, dan dient van alle beperkende voorschriften te worden afgeweken. In ABRvS 17 december 2014, 201403401/1/A, betreft dit een omgevingsvergunning voor bouwen en voor afwijking van het bestemmingsplan. De afwijking was verleend van een hoogtebepaling, maar niet van een bepaling die ertoe strekt dat op de verdiepingen de woningen georiënteerd zijn op de verplichte bouwgrens. De omgevingsvergunning wordt hierom vernietigd.

De aanwezigheid van een impliciete vrijstelling, dat wil zeggen een gebruik in strijd met een bestemmingsplan dat rechtstreeks voortvloeit uit de verleende bouwvergunning zonder dat een expliciet afwijkingsbesluit is genomen, wordt zelden aangenomen. De Afdeling vereist dat uit de bouwaanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het college, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend. Een situatie waarin dat wel het geval is, doet zich voor in ABRvS 30 april 2014, 201308479/1/R2. Daarbij acht de Afdeling van belang dat het college tijdens een handhavingprocedure met betrekking tot een in strijd met het bestemmingsplan opgerichte woning het standpunt innam dat de woning zou worden gelegaliseerd, dat in het bij de bouwvergunning behorende adviesformulier staat dat het bouwplan strijdig is met het bestemmingsplan en dat het college had besloten dat de strijdigheid wordt geaccepteerd als aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan.

#### **5. Voorbereidingsbesluit**

Een voorbereidingsbesluit, zal gelet op het doel ervan, te weten het voorkomen dat tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, welke mogelijkheden niet passen in het nog te voorbereiden plan, doorgaans voorafgaand aan de voorbereiding van een bestemmingsplan worden genomen. Uit artikel 3.7 Wro volgt evenwel niet dat het voorbereidingsbesluit niet na het ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan kan worden genomen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.7 Wro kan dit evenmin worden afgeleid (ABRvS 6 augustus 2014, *ABkort* 2014/285).

#### **6. Voorbereidingsprocedures en vergunning van rechtswege**

Op grond van artikel 3.1.1 Bro jo. artikel 1.1.1 lid 3 Bro dient ook bij de voorbereiding van een wijzigingsplan overleg gevoerd te worden met onder andere de dienst van de provincie die betrokken is bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Slechts bij hoge uitzondering, indien het duidelijk gaat om een planherziening van geringe omvang dan wel van in planologisch opzicht ondergeschikt belang, hoeft geen artikel 3.1.1 Bro-overleg plaats te vinden met de betrokken overheidsinstanties. Daarvan is geen sprake indien een wijzigingsplan voorziet in het realiseren van twee woningen op korte afstand van gronden waarop bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan, waarbij zowel de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de in het wijzigingsplan voorziene woningen als de beoordeling van een ongehinderde voortzetting van de bedrijfsvoering op het betrokken perceel aan de orde is (ABRvS 17 december 2014, 201402770/1/R2).

## 7. Beheersverordening

Bij uitspraak van 21 mei 2014 ( *AB 2014/225* , m.nt. A.G.A. Nijmeijer) heeft de Afdeling een (eerste) rechtbankuitspraak over de beheersverordening (Rb. Den Haag 3 juli 2013, *TBR 2013/142*, m.nt. A. Snijders) vernietigd. De rechtbank had geoordeeld dat illegaal gebruik ten onrechte buiten het overgangsrecht van de desbetreffende Haagse beheersverordening was gelaten. Volgens haar kon de raad – anders dan bij een bestemmingsplan – bij gebruikmaking van de beheersverordening slechts het feitelijk bestaand gebruik als legaal gebruik vastleggen danwel het bestaande planologisch regime zonder wijziging continueren. De Afdeling oordeelt evenwel dat in een beheersverordening illegaal gebruik wel degelijk van het overgangsrecht kan worden uitgesloten. De Wro verhindert volgens de Afdeling niet dat voor het gebruiksovergangsrecht wordt aangesloten bij artikel 3.2.2 Bro dat overgangsrecht voor bestemmingsplannen voorschrijft.

Volgens de Afdeling mag een beheersverordening voor een gebied worden vastgesteld als daarmee “in beperkte mate ruimtelijke ontwikkelingen [worden] toegestaan die ook reeds op grond van het voorheen geldende regime waren toegestaan”. Uit de omstandigheid dat veel aanvragen om omgevingsvergunningen zijn ingediend die betrekking hebben op het gebied waarvoor de beheersverordening geldt, vloeit niet voort dat de beheersverordening ook in mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorziet (ABRvS 6 augustus, *TBR 2014/170*, m.nt. K.L. Markerink en J.L. Damen; *JG 2014/65*, m.nt. J.J. Thoonen; *AB 2014/360* , m.nt. A.G.A. Nijmeijer).

## 8. Waarborgen maatregelen

Wanneer een bepaalde maatregel noodzakelijk moet worden geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan, moet deze in beginsel in de bestemmingsplanregels worden voorgeschreven in de vorm van een voorwaardelijke verplichting (vgl. ABRvS 23 juli 2014, *TBR 2014/150*, m.nt. H.J. de Vries; ABRvS 3 september 2014, *TBR 2014/187*, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 28 mei 2014, *ABkort 2014/245* en ABRvS 20 augustus 2014, *StAB 14-72*). Ook kan het voorkomen dat een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan moet worden opgenomen ter voorkoming van evidente handhavingsrisico's (ABRvS 15 januari 2014, *AB 2014/97* , m.nt. F.A.G. Groothuijse). In deze zaak werd met het bestreden bestemmingsplan voorzien in de vestiging van een kampeerterrein met bijbehorende voorzieningen en een bedrijfswoning. De Afdeling overweegt dat de camping vooralsnog geen volwaardig inkomen zal genereren. Na realisering van de bedrijfswoning zullen investeringen in het kampeerterrein derhalve vermoedelijk achterwege blijven en bestaat gegronde vrees dat de bedrijfswoning als burgerwoning zal worden gebruikt. Hoewel het bestemmingsplan het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning niet toestaat, “heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling een situatie met evidente handhavingsrisico's gecreëerd, nu hij niet heeft zeker gesteld dat met de realisatie van het kampeerterrein is aangevangen alvorens tot de bouw van de bedrijfswoning kan worden overgegaan.” Met toepassing van de bestuurlijke lus draagt de Afdeling de raad op om een verplichting in de planregels op te nemen die erop ziet te voorkomen dat de in het plan voorziene bedrijfswoning wordt gerealiseerd, voordat een aanvang is gemaakt met de realisatie van de camping.

Het is blijkens ABRvS 3 september 2014, *TBR 2014/187*, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en *JM 2014/152*, m.nt. P.M. Bokelaar in *JM 2014/153*, mogelijk om in een wijzigingsplan een voorwaardelijke verplichting op te nemen als het moederplan daartoe geen expliciete grondslag geeft. Nijmeijer is overigens van mening dat het ook mogelijk moet zijn om voorwaardelijke verplichtingen op te nemen in een wijzigingsplan als de voorwaardelijke verplichting niet kan worden gezien als uitvloeisel van een voorwaarde die door de raad in de wijzigingsregels van het moederplan is opgenomen. Het feit dat b en w een voorwaardelijke verplichting noodzakelijk achten op basis van een door hen gemaakte afweging van ruimtelijk relevante belangen, moet voldoende zijn om een wijzigingsplan te voorzien van een dergelijke verplichting.

Er zijn echter ook omstandigheden denkbaar waarbij voorwaardelijke verplichtingen niet opgenomen hoeven te worden in de planregels. Wanneer noodzakelijke maatregelen moeten worden getroffen voor een



bestemmingsplan dat een bestemming mogelijk maakt waarvoor een vergunning is vereist, kunnen zij publiekrechtelijk geborgd worden door voorschriften op te nemen in een vergunning, zoals een watervergunning (ABRvS 5 maart 2014, 201306013/1/R2). In een situatie dat geen watervergunning is vereist (of van geen andere publiekrechtelijke borging sprake is), dient waterberging wel via een voorwaardelijke verplichting te worden geregeld (mits uiteraard die waterberging noodzakelijk is met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan) (ABRvS 28 mei 2014, 201308071/2/R3).

Waar de Afdeling in haar uitspraak van 5 maart 2014 oordeelde dat onder omstandigheden kan worden afgezien van voorwaardelijke verplichtingen door maatregelen op te nemen in vergunningen, gaat zij hierin een stap verder in haar uitspraak van 6 augustus 2014, [AB 2014/449](#), m.nt. T.E.P.A. Lam en R. Benhadi en [TBR 2014/186](#), m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Hierin oordeelt de Afdeling dat in redelijkheid kan worden afgezien van het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, als “de gemeente het in haar macht heeft om bedoelde maatregelen te treffen en niet is gebleken van belemmeringen die zich hiertegen verzetten”. Aan de orde waren geluidreducerend asfalt en snelheidsverlaging op een weg, waarvan de raad ter zitting had toegezegd deze maatregelen te zullen treffen. De uitspraak is een voortzetting van de lijn die wordt gehanteerd in ABRvS 19 februari 2014, [JOM 2014/218](#). In deze zaak kon de raad volgens de Afdeling afzien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels ter voorkoming van geluidsoverlast op een laad- en losplaats van een supermarkt nabij woningen, nu de raad had verklaard maatwerkvoorschriften te zullen treffen, het laden en lossen gedeeltelijk inpandig plaatsvindt, de planregels een geluidscherm mogelijk maken en de supermarkteigenaar bereid is dat scherm te plaatsen en op te nemen in de aanvraag voor de bouw van de supermarkt. ‘Iets in de macht hebben’ kan zelfs zo ruim worden opgevat dat in redelijkheid kan worden afgezien van het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels wanneer een bestuursorgaan van een ander overheidslichaam het in zijn macht heeft om een maatregel te treffen dan dat waartoe het planvaststellend orgaan behoort en niet blijkt van belemmeringen die zich daartegen verzetten (ABRvS 15 oktober 2014, 201401500/1/R6).

Nijmeijer schrijft in zijn noot onder de uitspraak van 6 augustus 2014 dat deze benadering ongelukkig is omdat iets ‘in de macht hebben’ een rekbaar begrip is en er voor derde-belanghebbenden geen bestuursrechtelijke mogelijkheden bestaan om alsnog het gebruik van een maatregel als geluidarm asfalt af te dwingen. Zie in vergelijkbare zin ook ABRvS 30 juli 2014, [JM 2014/104](#), waarbij appellants betoogde dat met het voorzien in geluidreducerend asfalt niet blijvend wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde, omdat dit op termijn zal slijten. De Afdeling overweegt dat daarvoor geen grond bestaat “reeds vanwege de omstandigheid dat het college te kennen heeft gegeven dat de gemeente het noodzakelijke reguliere onderhoud aan de weg zal verrichten waarmee de akoestische kwaliteit van het asfalt behouden blijft”. Overigens hecht de Afdeling geen waarde aan de opmerking dat een geluidscherm kan worden opgericht om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te realiseren, indien daarvoor een omgevingsvergunning is vereist waarvan het gelet op de ligging van het perceel in een beschermd stadsgezicht en de op het perceel rustende bestemming niet op voorhand kan worden aangenomen dat deze zal worden verleend (ABRvS 25 juni 2014, 201308293/1/A1).

## 9. Digitalisering

In ABRvS 12 februari 2014 ([JB 2014/65](#)) is een algemene bestemming ‘Wonen 3’ aan een serviceflat toegekend. Appellanten betogen dat daaraan een bestemming moet worden toegekend die is toegesneden op de huisvesting van bejaarden, conform het huidige gebruik. De raad heeft beoogd het huidige gebruik van het perceel voor een serviceflat als zodanig te bestemmen, maar de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008) zouden daarin in de weg staan. De Afdeling overweegt dat ingevolge artikel 2 lid 2 Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 jo. artikel 1.2.6 Bro de raad het bestemmingsplan dient vorm te geven overeenkomstig de SVBP 2008. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 18 april 2012 (201107606/1/R1) overweegt de Afdeling dat anders dan de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, de SVBP 2008 maatbestemmingen niet uitsluit. Nu het plan meer mogelijk maakt dan de raad heeft beoogd, terwijl de SVBP 2008 er niet aan in de weg stond dat de raad kom komen tot een wijze van bestemmen die specifiek voorziet in een serviceflat, is het plan in strijd met artikel 3:2 Awb vastgesteld. Zie ook ABRvS 14 mei 2014, [TBR 2014/104](#), m.nt. A.G.A. Nijmeijer, waarin een van de SVBP 2012 afwijkende definitie van het begrip ‘bouwperceel’ leidt tot vernietiging van die planregel. In zijn noot merkt Nijmeijer op dat de SVBP 2012 wel een aanvulling van de definitie toelaat, maar niet het schrappen van elementen daarin.

## 10. Onderzoeksverplichtingen

### 10.1 Maximale planologische mogelijkheden

Bij de beoordeling van de vraag of een ruimtelijk besluit in overeenstemming is met de goede ruimtelijke

ordering, moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Dat doet de raad niet als bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor de uitbreiding van een motorcrossbaan, het akoestisch onderzoek wordt gebruikt dat ten grondslag ligt aan de milieuvergunning en uitgaat van een gebruik van maximaal zes uur per week, terwijl het plan het gebruik van het motorcrosssterrein gedurende meer dan zes uur mogelijk maakt (ABRvS 18 juni 2015, *JM* 2014/103, m.nt. F. Arents en A. Wagenmakers). Dat in voorkomende gevallen bij planologische besluiten rekening dient te worden gehouden met de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een nabijgelegen bedrijf, rechtvaardigt volgens de Afdeling evenwel niet de conclusie dat bij een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning aan een bedrijf zelf, op voorhand rekening dient te worden gehouden met de groei van dat bedrijf (ABRvS 19 november 2014, 201402482/1/A1).

## 10.2 Conserverend bestemmingsplan en onderzoek.

Een positieve bestemming van een supermarkt waarvoor vrijstelling en bouwvergunning is verleend, vergt een onderzoek naar de gevolgen van die supermarkt voor de akoestische situatie voor omwonenden. Met het standpunt van de raad dat voor de vestiging van de supermarkt reeds een vrijstelling en een bouwvergunning is verleend, gaat hij voorbij aan het gegeven dat het aan de orde zijn van een bestaande situatie niet betekent dat in het geheel geen betekenis toekomt aan de gevolgen van de supermarkt voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht (ABRvS 3 december 2014, 201403726/1/A2). Dat is met name het geval indien de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd (ABRvS 26 maart 2014, 201306395/1/R2).

## 11. Ruimtelijke relevantie

Bij het vaststellen van een planologisch regime voor een agrarisch bedrijf wordt wel gewerkt met statistisch-economische normen met behulp waarvan de bedrijfsomvang en het bedrijfstype van agrarische bedrijven wordt vastgesteld. Zo legde het bestemmingsplan 'Buitengebied Bladel 2010, tweede herziening 2013' de maximaal toegestane omvang van de stalruimte in m<sup>2</sup> van een tweetal veehouderijen vast, waarbij de omvang wordt beperkt tot een equivalent van 300 Nederlandse grootte-eenheden (Nge). Anders dan voorheen (vgl. ABRvS 24 oktober 2001, *BR* 2002, p. 41, m.nt. H.J. de Vries) overweegt de Afdeling echter dat de gehanteerde Nge-methode ter bepaling van het maximale aantal vierkante meters stalruimte ruimtelijk niet relevant is, onder meer omdat "[n]iet [...] zonder meer inzichtelijk [is] dat het hanteren van deze normering een adequaat middel is om de gewenste beperking van nadelige effecten van een veehouderij op de omgeving te kunnen bereiken, nu deze effecten van verschillende factoren afhankelijk zijn, waaronder de individuele bedrijfsvoering, de ligging van het bedrijf, de landschappelijke inpassing en de lokale omgevingsfactoren" (ABRvS 30 juli 2014, *TBR* 2014/151, m.nt. H.J. de Vries). Volgens de annotator is de opvatting verdedigbaar dat de Nge-methode wel degelijk ruimtelijk relevant is omdat zij zonder meer van belang is voor de bepaling van de bedrijfsomvang van een agrarisch bedrijf en de daarmee samenhangende oppervlakte van het agrarisch bouwperceel in een bestemmingsplan.

Als volgens een bestemmingsplan gronden kunnen worden gebruikt voor het lichten van (zee)schepen, mag daarbij dan ook een maximering worden opgenomen van de capaciteit (in het geval van de te noemen uitspraak: 750.000 ton granen en veevoederderivaten, 750.000 ton solid fuels en 500.000 ton ijzererts)? Ja, zegt de Afdeling. Daarbij is van belang dat deze maximering volgens haar betekenis heeft voor de duur van het lossen en voor de omgevingsgevolgen van het lossen van de onderscheiden ladingen (ABRvS 17 december 2014, 201308135/1/R3). Het vaststellen van het toegestane assortiment in een assortimentslijst PDV is wel een te vergaande beperking van gebruiksmogelijkheden (ABRvS 19 februari 2014, 201302826/1/R1).

## 12. Aanvaardbaar woon- en leefklimaat

De enkele omstandigheid dat geen klachten bekend zijn, betekent niet dat het gebruik van het perceel voor een bepaalde functie reeds daarom moet worden geacht geen gevolgen te hebben voor het woon- en leefklimaat van omwonenden, zo blijkt uit ABRvS 10 december 2014, 201400361/1/A4. In deze uitspraak vernietigt de Afdeling om onder meer deze reden een beslissing op een bezwaarschrift tegen een omgevingsvergunning voor het gebruik ten behoeve van ondergeschikte horeca van een deel van een gebouw.

Met het oog op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bevat de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG-brochure) richtafstanden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen rustige woonwijk en gemengd gebied. Voor het laatste omgevingstype kunnen de richtafstanden met één afstandsstap worden verlaagd, zonder dat dit ten kosten gaat van het woon- en

leefklimaat. De raad kan een omgeving niet zomaar als rustige woonwijk typeren en de maximale milieucategorieën hanteren, als die omgeving diverse functies heeft en is gelegen direct langs hoofdinfrastructuur (ABRvS 11 november 2014, 201306719/1/R3).

De VNG-richtafstanden zijn bedoeld voor nieuwe situaties en niet voor de toetsing van bestaande situaties. Echter, de VNG-brochure kan bij bestaande conflictsituaties een indicatie geven van de mate van hinder. In dit verband is van belang dat het laten voortbestaan van een bestaande, historisch gegroeide situatie onder omstandigheden in strijd kan zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat dit in redelijkheid niet aanvaardbaar kan worden geacht (ABRvS 2 juli 2014, 201305379/1/R4).

Indien van toepassing, moet de raad ook voldoende oog hebben voor het kantoorklimaat. Indien een kantoorpand in de binnenstad is gelegen, lijkt bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen echter minder snel tot de conclusie gekomen te hoeven worden dat vanwege bijvoorbeeld aantasting van aanzicht, uitstraling en bezonning dit klimaat onaanvaardbaar zou worden aangetast (ABRvS 29 januari 2014, 201306557/1/R6).

Indien de afstand tussen een mestplaat en woningen minder bedraagt dan de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen afstand, mag niet zonder meer worden aangenomen dat bij deze woningen een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd (ABRvS 20 augustus 2014, 201403138/1/R6). Dat is in beginsel wel het geval, indien die afstanden wel in acht worden genomen (ABRvS 26 september 2012, 201012079/1/R2).

Een akoestisch onderzoek in verband met de planologische toelating van een dierenpension in de buurt van woningen kan niet achterwege gelaten worden enkel omdat wordt voldaan aan de richtafstanden in de VNG-brochure, indien in de planregels niets is opgenomen over het aantal onder te brengen dieren en de bedrijfsvoering (daaronder mede begrepen het gebruik van de gronden ten behoeve van speelweides) (*M en R 2014/133*).

### **13. Gezondheidsbelang**

Zoals ook in onze bijdrage van vorig jaar gezegd, heeft de Afdeling al eerder overwogen dat de mogelijke besmetting van dierziekten, zoals Q-koorts en vogelgriep, vanwege nabijgelegen woningen een mee te wegen belang is bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de uitbreiding van een (intensieve) veehouderij (ABRvS 5 oktober 2011, 201003856/1/R3). In ABRvS 10 september 2014, *JM 2014/120*, m.nt. P.B. Bokelaar, overweegt de Afdeling dat ook als de rijksoverheid of het provinciebestuur geen afstandseisen hebben voorgeschreven, de raad bevoegd is een regeling op te nemen waarbij een afstand tussen bepaalde functies wordt gehanteerd, mits een en ander goed wordt gemotiveerd.

### **14. Bedrijfseconomische belangen**

In verband met de weigering van een aanvraag om een bestemmingsplan voor de uitbreiding van een jachthaven vast te stellen, betoogde appellante dat de raad daaraan ten onrechte ten grondslag heeft gelegd dat dit geen directe belemmering voor de voortzetting van haar bedrijfsvoering zal opleveren. Omdat zij naar het oordeel van de Afdeling evenwel niet aannemelijk heeft gemaakt dat haar bedrijf op korte termijn zou ophouden te bestaan als de uitbreiding niet mogelijk zou worden gemaakt, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan het bedrijfseconomisch belang geen zwaarder gewicht wordt toegekend dan aan de ruimtelijke aspecten (ABRvS 16 juli 2014, 201400618/1/R3).

Indien op een locatie perifere detailhandel is toegestaan, hoeft niet zonder meer ook grootschalige detailhandel te worden toegestaan. De raad kan het uitsluiten van grootschalige detailhandel motiveren met het argument dat grootschalige detailhandel bijvoorbeeld een supermarkt ter plaatse niet uitsluit en dat een dergelijke ontwikkeling de fijnmazigheid van een gebied zou aantasten (ABRvS 26 maart 2014, 201306587/1/R1).

### **15. Ladder voor duurzame verstedelijking, duurzame ontwrichting, economische uitvoerbaarheid en dienstenrichtlijn**

#### **15.1 Ladder**

In 2014 heeft de Afdeling 82 uitspraken gedaan waarin een beroep is gedaan op de ladder voor duurzame verstedelijking, neergelegd in artikel 3.1.6 lid 2 Bro. De ladder mag zich in voortdurende belangstelling verheugen. Wij verwijzen graag naar de artikelen van M.J. Woodward en P.H.J. van Aardenne, 'Ladder voor duurzame verstedelijking: storm in een glas water?', *BR* 2014/100, G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal, 'De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel A)', *TBR* 2014/128 (Deel B is verschenen in *TBR* 2015/2), R. van Bommel en S. van Velsen, 'De ladder voor duurzame verstedelijking: door een te strikte uitleg kan hij averechts werken!', *VGR* 2013-3, p. 74 e.v. en E.C. Berkhouwer en S.H. van den Ende, 'De ladder voor duurzame verstedelijking en de bestuursrechter. De regeling, de jurisprudentie en de daaruit te trekken lessen', *Gst.* 2014/84. Wij behandelen in het vervolg enkele vraagstukken die ons inziens het meest relevant zijn voor de ladder en noemen daarbij enige uitspraken.

Ten eerste de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro. Ook wijzigingen binnen bestaand stedelijk gebied kunnen kwalificeren als een stedelijke ontwikkeling. In *ABRvS* 5 maart 2014, *TBR* 2014/122, m.nt. G.H.J. Heutink, *BR* 2014/65, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker en *JM* 2014/82, m.nt. R. van Bommel, was sprake van een binnenstedelijk terrein waar een bedrijfspand had gestaan dat inmiddels was gesloopt. De besluitvorming voorzag in de bouw van een electronicawinkel ter plaatse. Weliswaar was het plangebied in het verleden ook al bebouwd geweest, maar die bebouwing was inmiddels gesloopt. Bovendien voorzag het plan in een functieverandering en in nieuwbouw van een zekere omvang. Daarom is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en is de ladder van toepassing, aldus de Afdeling (zie ook vergelijkbare zin *ABRvS* 16 april 2014, 201308833/1/R3, *ABRvS* 6 augustus 2014, *BR* 2014/113, m.nt. E.C. Rozeboom en *ABRvS* 5 november 2014, 201304240/1/R1). Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is geen sprake indien een conserverend bestemmingsplan wordt vastgesteld voor een in het verleden feitelijk gerealiseerd bedrijventerrein dat door het vertrek van enkele bedrijven deels braak ligt (*ABRvS* 25 juni 2014, *ABkort* 2014/259). Van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is evenmin sprake in geval van een niet gerealiseerde conserverende bestemming, althans in ieder geval indien het voorgaande plan is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro (*ABRvS* 6 augustus 2014, *BR* 2014/114, m.nt. H.J. Breeman en P.H.J. van Aardenne. Indien zowel het oude als het nieuwe – conserverende – (artikel 6:19 Awb-)plan zijn vastgesteld na inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro, de bebouwing nog niet overeenkomstig het oude plan was opgericht en het oude plan nog niet onherroepelijk is, dan voorziet (ook) het nieuwe – conserverende – (artikel 6:19 Awb-)plan in een nieuwe stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 5 november 2014, 201304240/1/R1) en *ABRvS* 10 december 2014 (201311709/1/R6). Zie ook *ABRvS* 10 december 2014, 201310814/1/R1, waarin de Afdeling overwoog dat een verruiming van gebruiksmogelijkheden zonder een toename van het ruimtebeslag, geen stedelijke ontwikkeling betreft. Evenmin is van een stedelijke ontwikkeling sprake indien ten behoeve van de bouw van 7.000 m<sup>2</sup> kantoren, 12.750 m<sup>2</sup> kantoren wordt gesloopt, zeker indien in het nieuwe plan wordt voorzien in minder vierkante meters kantoren dan onder het voorgaande planologische regime het geval was (*ABRvS* 5 november 2014, 201310222/1/R6). Een bestemmingswijziging van een agrarisch terrein naar een parkeerterrein ten behoeve van een goederenwegvervoerbedrijf betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling, ook al zijn er nagenoeg geen bouw mogelijkheden voorzien (*ABRvS* 2 juni 2014, 201401648/1/R1 en 201401648/2/R1).

De jurisprudentie over de ondergrens van wat kan worden aangemerkt als een ladderplichtige stedelijke ontwikkeling is casuïstisch. Drie burgerwoningen en een bedrijfswoning kwalificeren niet als een stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 4 juni 2014, 201401129/1/R4 en 201401129/2/R4). Een enkele supermarkt is wel een stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 19 februari 2014, 201306688/1/R6). Veertien woningen kwalificeren wel als een stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 9 april 2014, 201307658/1/R4), acht woningen niet (*ABRvS* 24 december 2014, 201405237/1/R2). Een bestemmingsplan dat voorziet in een bedrijfsgebouw met een oppervlakte van maximaal 400 m<sup>2</sup> binnen een plandeel met de bestemming 'Bedrijf' met een oppervlakte van ongeveer 2.360 m<sup>2</sup> wordt niet aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 23 april 2014, *AB* 2014/213, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en *JM* 2014/83, m.nt. R. van Bommel). Enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie zijn geen stedelijke ontwikkeling (*ABRvS* 17 september 2014, 201308656/1/R2).

Bij het opnemen van een uitwerkingsplicht of een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan dient de raad inzichtelijk te maken of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkelingen rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkelingen in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2 Bro geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zullen kunnen worden gerealiseerd. De raad zal daarbij na moeten gaan of de realisering van de verschillende ontwikkelingen die de wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt, past binnen de kaders van artikel 3.1.6 lid 2 Bro (*ABRvS* 5 februari 2014, *JM* 2014/55, m.nt. J.S. Haakmeester en *JG* 2014/20, m.nt. J.J. Thoonen, *ABRvS* 5 februari 2014, *BR* 2014/52, m.nt. P.J. Bouterse en *ABRvS* 26 februari 2014, *BR* 2014/54, m.nt. C.N.J. Kortmann en P.M.J.J. Swagemakers over wijzigingsbevoegdheden, *ABRvS* 4 september 2014, 201301966/1/R4 over uitwerkingsbevoegdheden). De daadwerkelijke toets aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro vindt plaats bij vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, nu dat daadwerkelijk de stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt (zie ook artikel 1.1.1 lid 3 Bro).

Een actuele regionale behoefte kan niet worden aangetoond door middel van beleidsambities of

beleidstukken met wensbeelden: een concrete onderbouwing van de actuele regionale behoefte aan de betrokken functie is vereist (ABRvS 15 oktober 2014, *BR 2015/5*, m.nt. I.M. van der Heijden en ABRvS 1 oktober 2014, *AB 2015/12*, m.nt. T. Lam). Het voorkomen van (een toename van) leegstand is een belangrijk doel van de ladder. Daarom dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in meer winkelruimte inzichtelijk te zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden (ABRvS 5 maart 2014, *TBR 2014/122*, m.nt. G.H.J. Heutink). Van Bommel en Van Velsen zijn het met Heutink in zijn annotatie bij ABRvS 18 september 2013, *TBR 2013/161*, eens dat de werking van (vooral trede 1) van de ladder behoort te worden uitgedrukt in termen van de effecten op het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat uit hoofde van de leegstand (R. van Bommel en S. van Velsen, 'De ladder voor duurzame verstedelijking: door een te strikte uitleg kan hij averechts werken!', *VGR 2013-3*, p. 79). Dat er een concrete gegadigde is voor een hotel die onderzoek heeft gedaan naar de regionale hotelmarkt en het concurrerende aanbod en die vervolgens tot de conclusie is gekomen dat er voldoende marktruimte is voor het hotel en dat de beoogde locatie voor het hotel volgens de plantoelichting de enige locatie die aan de eisen van de gegadigde voldoet, is niet voldoende om sprake te doen zijn van concrete gegevens waarmee inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre wordt voorzien in een actuele regionale behoefte (ABRvS 30 juli 2014, *Gst. 2014/120*, m.nt. Y. Schönfeld en F. Limpens-Cuijpers).

Een actuele regionale behoefte aan een voorgenomen stedelijke ontwikkeling kan ook worden gemotiveerd aan de hand van kwalitatieve locatiespecifieke omstandigheden. In ABRvS 23 april 2014, *StAB 2014-72*, m.nt. Tycho Lam in *StAB 2014-70* en *JM 2014/83*, m.nt. R. van Bommel is aan de orde een bestemmingsplan dat een uitbreiding mogelijk maakt van het zuivelbedrijf De Zuivelhoeve in het buitengebied van Hengelo. Hoewel er in de betrokken regio voldoende vierkante meters bestaand bedrijventerrein beschikbaar is, oordeelt de Afdeling dat er toch sprake is van een actuele regionale behoefte. Daartoe acht de Afdeling van belang dat De Zuivelhoeve al op de betrokken locatie was gevestigd, dat zij haar bedrijfsactiviteiten op deze locatie wilde concentreren, dat zij bijzonder hechtte aan de landelijke uitstraling van haar bedrijf en dat de melk die De Zuivelhoeve verwerkt van lokale partijen wordt betrokken en het bedrijf zorgt voor werkgelegenheid. Lam vindt met name de eerste twee argumenten overtuigend: in geval van uitbreiding van een bestaand bedrijf op een bestaande locatie is in beginsel steeds sprake van een actuele ruimtelijke behoefte waarvoor geen andere (meer) geschikte locatie voorhanden is. Hij vindt het verdedigbaar dat bij uitbreiding van bestaande bedrijfsactiviteiten niet alleen sprake is van een actuele regionale behoefte (eerste trede), maar tevens vaststaat dat daarin niet elders kan worden voorzien (tweede trede). De Voorzitter heeft al eerder geoordeeld dat het niet zo is dat in het kader van beantwoording van de vraag of niet elders in de regio in de voorgenomen ontwikkeling kan worden voorzien, geen enkele betekenis mag worden toegekend aan de voorkeur van het bedrijf voor een bepaalde locatie in verband met specifieke behoeften (Vz. ABRvS 4 april 2014, 201401019/2/R3).

Wat betreft de verantwoording betreffende de tweede trede volgt verder uit de jurisprudentie dat het niet vereist is dat alle bestaande – leegstaande – winkelpanden worden benut alvorens een nieuwe winkelfunctie mogelijk wordt gemaakt (ABRvS 19 februari 2014, 201306688/1/R6). Niet alle inbreidings- en transformatielocaties hoeven te zijn bebouwd voordat tot uitbreiding van buiten bestaand stedelijk gebied kan worden besloten (ABRvS 5 februari 2014, 201303143/1/R4). Wel dient het gemeentelijke standpunt dat een bepaalde ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied niet mogelijk is, goed te worden onderbouwd (ABRvS 2 juli 2014, *StAB 14-81*). Zie hierover ook de noot van Lam in *StAB 2014-70*. Zie in vergelijkbare zin ook ABRvS 15 oktober 2014, *BR 2015/5*, m.nt. I.M. van der Heijden en *TBR 2015/27*, m.nt. J.C. van Oosten.

In het verlengde van de doelstellingen van de Ladder is interessant ABRvS 18 juni 2014, 201308865/1/R4. Daarin is aan de orde het beroep van GS van Zuid-Holland tegen een bestemmingsplan met de grond dat in strijd met artikel 9 lid 5 van de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland (oud) geen distributieplanologisch is verricht naar de aanvaardbaarheid van een afwijkingsbevoegdheid waarmee in meer dan 1.000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak detailhandel kan worden voorzien. Dit betoog slaagt, waarop de Afdeling de raad de opdracht geeft met inachtneming van artikel 9 lid 5 provinciale verordening (oud) een nieuw besluit te nemen. Kennelijk is in de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 18 juni 2014 de vraag aan de orde gekomen in hoeverre artikel 9 lid 5 provinciale verordening (oud) verbindend is. De Afdeling overweegt dat in de toelichting op die bepaling staat dat het detailhandelsbeleid van de provincie als doelstelling heeft de detailhandelsstructuur te versterken. Volgens de toelichting is de ladder voor duurzame verstedelijking leidend bij de accommodatie van de ruimtevraag. In het licht daarvan heeft artikel 9 lid 5 provinciale verordening (oud) tot doel dat bij het mogelijk maken van nieuwe perifere detailhandel de behoefte aan deze beoogde ontwikkeling, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, wordt afgewogen tegen het bestaande aanbod. Dit betreft een ruimtelijk relevant aspect, aldus de Afdeling.

## 15.2 Duurzame ontwricting

In de uitspraak van 18 september 2013 overweegt de Afdeling dat van duurzame ontwricting van het

voorzieningsniveau sprake is indien inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Deze verwijzing treft volgens de Afdeling geen doel, omdat in de uitspraak van 18 september 2013 de vraag centraal stond of sprake was van duurzame ontwrichting van het voorzieningsniveau en niet zoals in de uitspraak van 4 februari 2015 aan de orde, de ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Het voorkomen van ontwrichting van de detailhandelsstructuur acht de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 18 juni 2014 een ruimtelijk relevant aspect. Daarbij lijkt de Afdeling belang te hechten aan het betoog van GS dat uit het distributieplanologisch onderzoek naar voren dient te komen in hoeverre het vestigen van een nieuw tuincentrum tot gevolg heeft dat leegstand en verpaupering bij bestaande detailhandel ontstaat. Aan de hand daarvan kan vervolgens worden beoordeeld in hoeverre sprake is van een ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Wij merken over deze uitspraken op dat er natuurlijk begrip voor valt op te brengen dat leegstand en verpaupering dient te worden voorkomen en dat het voorkomen van die omstandigheden een ruimtelijk relevant aspect is gelet op de gevolgen daarvan voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat. Er moet echter voor gewaakt worden dat planologische besluitvorming die er formeel toe strekt leegstand en verpaupering te voorkomen, de facto als doel heeft bestaande concurrentieverhoudingen te beschermen. Dan zou immers een niet ruimtelijk relevant belang worden gediend. Overigens zou het niet eenvoudig zijn in rechte een besluit tot weigering planologische medewerking te verlenen overeen te houden wegens de gevolgen voor leegstand en verpaupering. Een parallel kan worden getrokken met ABRvS 5 november 2014, 201309978/1/R3 over de weigering planologische medewerking te verlenen wegens strijd van het initiatief met artikel 3.1.6 lid 2 Bro. De Afdeling overweegt: "Voorts heeft de raad met zijn aan het besluit ten grondslag gelegde motivering niet aannemelijk gemaakt dat het initiatief op geen enkele wijze zal kunnen voldoen aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro."

### 15.3 Economische uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 3.1.6 lid 1 aanhef en onder f Bro dient een bestemmingplan vergezeld te gaan van een toelichting waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd. Dit geldt ook voor inpassingsplannen van de provincie en het Rijk (artikel 1.1.1 lid 2 Bro). In de toelichting op het rijksinpassingsplan voor de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder stond dat de totale kosten ongeveer € 40 tot 49 miljoen zullen bedragen en zij nog kunnen stijgen. Volgens de Afdeling hebben de Staatssecretaris van EZ en de Minister van I en M zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is, omdat uit het verdrag tussen Nederland en Vlaanderen volgt dat het Vlaams Gewest de planvoorbereidings- en de inrichtingskosten alsmede kosten voor de grondverwerving zal vergoeden. Bovendien wordt betekenis toegekend aan het feit dat de bewindslieden ter zitting uiteen hebben gezet dat de Staat over voldoende middelen beschikt om de kosten te kunnen dragen, ook in het geval de ontegeningskosten hoger zouden uitvallen (ABRvS 12 november 2014, *NJB* 2014/2285 ).

### 15.4 Dienstenrichtlijn

Diverse malen heeft de Afdeling uitspraak gedaan op een beroep op artikel 14 lid 5 van de Richtlijn 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn), omdat volgens de betrokken appellant in strijd met die bepaling in ruimtelijke besluiten beperkingen waren gesteld aan de toegang of uitoefening van detailhandel. Het gaat dan vaak om een bepaalde brancheringseis of een bepaalde maximale oppervlakte aan detailhandel. Op grond van artikel 1.1.2 Bro mag een planologisch besluit niet strijdig zijn met artikel 14 lid 5 Dienstenrichtlijn (zie hiervoor in paragraaf 2.4 over het nieuwe artikel 3.1.6 lid 4 Bro). Gebruikelijk was dat de Afdeling dergelijke beroepen afdeed met een verwijzing naar onderdeel 9 van de considerans bij de Dienstenrichtlijn, waarin staat dat de richtlijn niet van toepassing is op kort gezegd de ruimtelijke ordening. Indien een ruimtelijk voorschrift ruimtelijk relevant is, dan is sprake van ruimtelijke ordening in de zin van onderdeel 9 van de considerans bij de Dienstenrichtlijn en daarmee is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing. In haar uitspraak van 25 juni 2014 ( *TBR* 2014/133, m.nt. J.C. van Oosten (noot 1) en I.L. Haverkate (noot 2) over een besluit tot weigering planologische medewerking te verlenen aan de vestiging van een supermarkt 'volstaat' de Afdeling niet met de overweging dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op ruimtelijke ordening, maar komt zij tot het principiële oordeel dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op detailhandel. De reden daarvoor is dat de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op de artikelen 28-30 EG-Verdrag (thans: artikel 57 VWEU) over het vrije verkeer van goederen. De Afdeling constateert dat de betrokken detailhandel valt onder het vrije verkeer van goederen en daarmee niet op de het vrije verkeer van diensten. Zie hierover uitgebreid de noot van Van Oosten en zie hierover kritisch de noot van I.L. Haverkate.

### 16. Milieunormen

Indien een bestemming kan leiden tot overschrijding van de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (in ABRvS 3 september 2014, 201307924/1/R3 was sprake van een basisschool), maar deze overschrijding teniet kan worden gedaan door het stellen van maatwerkvoorschriften, dan is niet vereist dat deze

maatwerkvoorschriften al vóór vaststelling van een bestemmingsplan zijn vastgesteld. Voldoende is dat de raad er in redelijkheid van uit moet kunnen uitgaan dat de maatwerkvoorschriften stand kunnen houden in een beroepsprocedure.

In ABRvS 9 april 2014, 201203768/1/R3, is aan de orde een planregel die ertoe strekt dat bedrijven uitsluitend zijn toegestaan voor zover zij voldoen aan een zonebeheerplan. Appellante, een bouwmarkt, betoogt dat deze planregel niet ruimtelijk relevant is en daarom onverbindend is. Dit betoog stuit af op het relativiteitsvereiste. In de schorsingsuitspraak (ABRvS 16 januari 2013 (vzr), 201203768/4/R3) overweegt de Voorzitter nog dat de vraag of de betrokken planregel onverbindend is, in de bodemprocedure moet worden beantwoord. Doordat na de schorsingsuitspraak, maar na inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld, is artikel 8:69a Awb van toepassing geworden op het bestemmingsplan, zodat de Afdeling geen duidelijk oordeel heeft hoeven geven over de verbindendheid van de betrokken planregel.

Interessant is ABRvS 3 december 2014, 201311000/1/R2. Aan de orde is de positieve bestemming van twee functies, een gasontvangstation en een wooncomplex die beide legaal aanwezig zijn. De afstand tussen het gasontvangstation en het wooncomplex bedraagt ongeveer 14 meter. De raad heeft ter zitting verklaard dat bij het op 7 juli 2009 verlenen van een vrijstelling voor het wooncomplex ten onrechte niet is onderkend dat met de bouw van het wooncomplex op deze locatie een situatie werd gecreëerd, waarmee het gasontvangstation niet langer aan de ingevolge artikel 3.12 van het Activiteitenbesluit milieubeheer geldende veiligheidsafstand van 25 meter tot een kwetsbaar object zou voldoen. Aan de hand van de resultaten van een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) heeft de raad beoordeeld of ter plaatse van het wooncomplex een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bestaat voor wat betreft het aspect gevaar ten gevolge van het gasontvangstation. Daarbij heeft de raad aansluiting gezocht bij de systematiek voor de beoordeling van het groepsrisico en het persoonsgebonden risico die in het Bevi is opgenomen. Vaststaat dat het gasontvangstation geen inrichting is waarop het Bevi van toepassing is en dat, gezien de capaciteit van het gasontvangstation, ingevolge artikel 3.12 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het gasontvangstation een veiligheidsafstand van 25 meter tot een kwetsbaar object geldt. De Afdeling overweegt:

“De rechtszekerheid vereist in het algemeen dat bestaand legaal gebruik overeenkomstig de bestaande situatie wordt opgenomen in een bestemmingsregeling. Gelet op het feit dat in dit geval sprake is van een wooncomplex dat, gelet op de daaraan toegekende aanduidingen voor zorgwoningen en een verpleeghuis, een kwetsbaar object in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer is en gelet op de tussen het gasontvangstation en het wooncomplex bestaande afstand van ongeveer 14 meter, als gevolg waarvan in ruime mate de in het Activiteitenbesluit milieubeheer genoemde veiligheidsafstand van 25 meter wordt overschreden, is het in het plan toekennen van de bestemming “Bedrijf – Gasontvangstation” aan de gronden waarop het gasontvangstation is gelegen, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening dermate onaanvaardbaar dat deze bestemming niet kan blijven voortbestaan. De omstandigheid dat wat het aspect gevaar betreft uit de QRA kan worden afgeleid dat – ondanks de korte afstand tussen het gasontvangstation en het wooncomplex – het groepsrisico en het plaatsgebonden risico in dit geval aanvaardbaar zijn, kan, wat hier ook van zij, daaraan niet afdoen.”

Wat ons opvalt aan deze uitspraak is dat de Afdeling bij de beoordeling van de aanwezigheid van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het wooncomplex meer belang hecht aan de gefixeerde veiligheidsafstand in het Activiteitenbesluit dan aan het maatwerk via de QRA op grond van het formeel niet toepasselijke Bevi. Ons inziens zou bij een beoordeling van de aanwezigheid van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat maatwerk de voorkeur boven standaardafstanden verdienen.

## 17. Andere normenkaders

Een planologische afweging moet goed worden onderscheiden van afwegingen die met toepassing van andere normenkaders worden gemaakt. Zo brengt het feit dat een appellant beschikt over een exploitatievergunning voor een restaurant volgens de Afdeling niet zonder meer mee dat in het bestemmingsplan een overeenkomstige horecabestemming moet worden opgenomen. Zie: ABRvS 5 maart 2014, 201306121/1/R1. Zij overweegt dat een exploitatievergunning wordt verleend op grond van de APV waarbij geen afweging wordt gemaakt met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Daarom had de raad bij het toekennen van de horeca-aanduiding voor enkel fastfoodzaken in redelijkheid kunnen aansluiten bij het vorige planologische regime en de verleende bouwvergunning voor een woonhuis met een afhaalrestaurant. Zie ook: ABRvS 9 april 2014, 201305410/1/A1, waarin wordt geoordeeld dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van activiteiten tijdens algemene introductiedagen bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een jongerencentrum betrokken hadden dienen te worden en niet pas later in het kader van een APV-evenementenvergunning.

Indien aan gronden een bestemming "ambulante handel" (o.a. markten) wordt toegekend, dan dienen er regels te zijn gesteld voor het maximale aantal standplaatsen, het maximale aantal markten en de aard van de ambulante handel. Niet volstaan kan worden met een verwijzing naar de nadere regulering ter zake in de APV en de Marktverordening: dat op grond van die regelingen vergunningen vereist zijn maakt niet dat een goed woon- en leefklimaat is verzekerd (ABRvS24 september 2014, *ABkort* 2014/376). Men ziet hierin een parallel met de jurisprudentie over evenementenbestemmingen, bijvoorbeeld ABRvS 29 februari 2012, *M en R* 2012/110, m.nt. W.J.B. Claassen-Dales en *JM* 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, waarin de Afdeling met betrekking tot een evenementenbestemming overweegt dat een evenementenvergunning ingevolge de APV met name is ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en geen toetsingskader vormt voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenement of een evenemententerrein. Zie ook ABRvS 23 april 2014, *AB* 2014/100, m.nt. W.J. Bosma, over de verhouding van een evenementenbestemming tot een omgevingsvergunning voor milieu.

Ook de toepassing van de Huisvestingsverordening bij het beoordelen van de vraag of in een concreet geval voor een woonruimte al dan niet een omgevingsvergunning voor een verbouwing ten behoeve van woningsplitsing kan worden verleend, is een andere dan de beoordeling en afweging ingevolge artikel 3.1 van de Wro. Als in de plantoelichting geen aandacht is besteed aan de gevolgen die woningsplitsing heeft voor de parkeerdruk, kan een plan dat woningsplitsing binnen de bestemming 'Wonen' onbeperkt toestaat, in strijd zijn met de Wro-bepaling (ABRvS 12 februari 2014, *AB* 2014/291, m.nt. W.J. Bosma; vgl. de in onze bijdrage van vorig jaar aangehaalde uitspraak ABRvS 10 april 2013, *Gst.* 2013/107, m.nt. C.W.M. van Alphen).

Een planregel met de strekking dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van bedrijfsgebouwen alleen kan worden verleend indien vaststaat dat een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is, dan wel zal worden verleend, wordt vernietigd wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Deze regel biedt onvoldoende duidelijkheid over het antwoord op de vraag of voor een bouwinitiatief een omgevingsvergunning kan worden verkregen (ABRvS 19 maart 2014, *JM* 2014/94, m.nt. J.S. Haakmeester). Zie in tot op zekere hoogte vergelijkbare zin ABRvS 6 augustus 2014, *M en R* 2014/143, m.nt. M.M. Kaajan en M.A.A. Soppe en *JM* 2014/107, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans, waarin aan de orde is een planregel die als strijdig gebruik aanmerkt "het gebruik van gronden en bouwwerken waarvoor bij of krachtens de Nbw 1998 een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend". Omdat in dergelijke gevallen het handelen al verboden is door de Natuurbeschermingswet 1998, levert het aanmerken van dergelijk handelen als strijdig gebruik een herhaling op van het verbod van artikel 19d lid 1 Nbw 1998 en heeft in zoverre beperkte toevoegingswaarde. Wel leidt deze planregel er ex artikel 7.1 lid 1 Wro jo. artikel 5.2 lid 1 aanhef en onder a Wabo toe dat het college de facto bevoegd wordt tot handhaving van artikel 19d lid 1 Nbw 1998. Op grond van artikel 57 leden 1 en 4 Nbw 1998 berust deze bevoegdheid bij de Minister van Economische Zaken respectievelijk bij GS. Dit leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van de toezichtsregeling van artikel 57 Nbw 1998. Daarnaast acht de Afdeling, net als in de uitspraak van 19 maart 2014, deze planregeling rechtsonzeker. Ook is in die uitspraak aan de orde een planregel die bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders "bij het toestaan van bouwwerken en werken en werkzaamheden rekening houdt met de specifieke bescherming en instandhouding van de Natura 2000-gebieden door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, zodanig dat geen strijd met de Nbw 1998 zal zijn". Deze bepaling acht de Afdeling strijdig met artikel 47 Nbw 1998 en volgende en in het bijzonder artikel 47b lid 1 Nbw 1998. Daarin is het zogenoemde 'aanhaken' geregeld, op grond waarvan een omgevingsvergunning voor activiteit waarvoor een vergunning ex artikel 19d lid 1 Nbw 1998 is vereist, slechts kan worden verleend indien het tot verlening van een Nbw 1998-vergunning bevoegde gezag een verklaring van geen bedenkingen heeft verleend na de in dat kader te verrichten toetsing te hebben verricht. De planregeling heeft echter tot strekking die toets door burgemeester en wethouders te laten verrichten, wat strijdig is met het stelsel van Wabo en de Nbw 1998.

Voor het opnemen van bouwtechnische maatregelen, die in het Bouwbesluit 2012 zijn neergelegd, bestaat geen ruimte: het Bouwbesluit 2012 is ter zake uitputtend (ABRvS 23 april 2014, 201310908/1/R6).

## **18. Overig**

### **18.1 Privaatrecht en ruimtelijke ordening**

Bevestigd is dat als er geen planologische bezwaren bestaan tegen een bepaalde ontwikkeling, de Afdeling de omstandigheid dat geen anterieure overeenkomst is gesloten een onvoldoende deugdelijke motivering acht om de ontwikkeling niet in het bestemmingsplan op te nemen. In dit verband overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 6.12 lid 1 Wro de raad een exploitatieplan dient vast te stellen voor gronden waarop een aangewezen bouwplan is voorgenomen. In afwijking hiervan kan de raad ingevolge het tweede lid besluiten geen exploitatieplan vast te stellen als het verhaal van de kosten van de grondexploitatie anderszins is verzekerd (ABRvS 22 oktober 2014, *TBR* 2014/208, m.nt. J.B. Mus).



De omstandigheid dat een Vereniging van Eigenaars de benodigde toestemming voor een verbouwing niet heeft gegeven, sluit niet uit dat dit in de toekomst alsnog kan gebeuren. De raad hoeft dan ook geen aanleiding te zien voor het oordeel dat de verwezenlijking van het plan wordt belemmerd (ABRvS 9 april 2014, 201307842/1/R2).

## 18.2 Vertrouwensbeginsel en toezeggingen

Een overeenkomst tussen een gemeente en een initiatiefnemer over (onder meer) het toekomstige planologisch regime van gronden, kan in beginsel niet leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die hij niet in overeenstemming acht met een goede ruimtelijke ordening (zie bijv. ABRvS 26 februari 2014, nr. 201304817/1/R2, ABRvS 23 april 2014, 201308930/1/R4 en ABRvS 10 december 2014, nr. 201310759/1/R1). Aan het sluiten van een dergelijke overeenkomst dient – gelet op artikel 160 lid 1 aanhef en onder e Gemeentewet – namelijk een besluit van slechts het college vooraf te gaan, maar dit bestuursorgaan is niet bevoegd om een bestemmingsplan vast te stellen. Die bevoegdheid komt op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening toe aan de raad. Hij moet alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen – ook de mogelijke belangen van derden – meewegen (vgl. ABRvS 26 februari 2014, nr. 201304817/1/R2). Het feit dat met zijn gemeente een overeenkomst is gesloten, is slechts een omstandigheid die de raad in zijn overwegingen dient te betrekken. Kiest de raad er daadwerkelijk voor om af te wijken van de overeenkomst, dan kan de contractspartij van de gemeente overigens wel met kans op succes bij de burgerlijke rechter schadevergoeding vorderen wegens wanprestatie (HR 8 juli 2011, *AB 2011/298*, m.nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen (Etami/Zoetermeer)).

In de hiervoor aangehaalde uitspraak van 23 april 2014 wordt geoordeeld dat een met de gemeente gesloten overeenkomst voldoende in de afwegingen van de raad is meegenomen. Hetzelfde geldt niet voor ABRvS 19 maart 2014, *TBR 2014/59*, m.nt. H.J. de Vries en ABRvS 26 maart 2014, *JG 2014/57*, m.nt. H. Doornhof. De laatstgenoemde uitspraak betreft een bestemmingsplan dat door de Goudse Betonmortel Centrale B.V. met succes is aangevochten. Door de Afdeling wordt overwogen dat de raad van Gouda niet inzichtelijk heeft gemaakt dat hij de met een appelland gesloten samenwerkingsovereenkomst, waarin de gemeente heeft ingestemd met hoogwaardige stedenbouwkundige ontwikkelingen ter plaatse (zij het via een ouderwetse vrijstelling in plaats van een nieuw bestemmingsplan), voldoende bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Hij had aan de desbetreffende gronden een groenbestemming toegekend, mede vanwege de aanwezigheid van de ringslang. Maar dat het ecologisch belang daadwerkelijk zwaarwegend is, is volgens de Afdeling niet onderbouwd. Een verkennend ecologisch veldonderzoek daarvoor is in elk geval niet uitgevoerd. Bovendien hebben de gronden in de omgeving – anders dan door de raad was gesteld – helemaal geen groenfunctie, maar heeft het gebied voornamelijk een bedrijfsmatig karakter.

Ook indien het college via een overeenkomst of toezegging het gerechtvaardigde vertrouwen heeft gewekt dat het zelf een omgevingsvergunning zal verlenen, bijvoorbeeld met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a 3<sup>o</sup> Wabo (hiervoor is in beginsel wel tevens een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig), kan planologische medewerking nog gerechtvaardigd uitblijven. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling mag het college namelijk terugkomen van zijn aanvankelijke bereidheid om voor een bouwplan toestemming te geven. Wel zal het bij zijn beslissing om alsnog medewerking te weigeren, deugdelijk dienen te motiveren waarom het van inzicht is veranderd en moet het bij die afweging mede het bij de initiatiefnemer gewekte vertrouwen betrekken. Als andere belangen tot een weigering van een omgevingsvergunning dienen te leiden, zal onder ogen gezien moeten worden of die afweging tot enige compensatie noopt (ABRvS 5 maart 2014, nr. 201306614/1/A1). Daarmee lijkt de motivering dus wel een zwaardere klus voor het college te zijn dan wanneer de raad een bestemmingsplan vaststelt in afwijking van een collegetoezegging. Dat is terecht, want het beslissende bestuursorgaan, het college, heeft dan immers zelf het vertrouwen gewekt.

Geldt ook voor GS dat zij bij hun beslissing over een reactieve aanwijzing rekening moeten houden met door het gemeentebestuur bij private partijen gewekte verwachtingen? Uit een uitspraak van 8 oktober 2014, 201309388/1/R4, kan worden afgeleid dat het antwoord ontkennend luidt. Dat het hierbij gaat om organen binnen twee verschillende bestuurslagen, heeft kennelijk belangrijke betekenis.

## 18.3 Concrete bouwvoornemens

De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. De verplichting tot het verrichten van deze beoordeling rust op grond van artikel 3:2 Awb op de gemeenteraad (zie: ABRvS 18 juni 2014, *BR 2014/91*,

m.nt. E.J. van Baardewijk). Uit ABRvS 30 april 2014 ( *BR 2014/102* , m.nt. H.J. Breeman en S.F.J. Sluiter) en ABRvS 23 juli 2014 ( *JM 2014/125*, m.nt. R. van Bommel) volgt dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de verstrekking van de (onderzoeks)gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid. Daardoor rust de last voor het tot stand laten komen van onderzoeksrapporten bij de initiatiefnemer en niet bij de raad. Van Bommel wijst er wel op dat de gemeenteraad niet kan volstaan met het enkel stellen dat het initiatief niet is meegenomen omdat de resultaten van de benodigde onderzoeken niet aanwezig zijn. Dit is onvoldoende rechtvaardiging om een beoordeling achterwege te laten. Het ligt op de weg van de gemeenteraad om – zo nodig – aan de initiatiefnemer kenbaar te maken dat zijn verzoek onvoldoende uitgewerkt is, zodat hij in staat wordt gesteld om het verzoek tijdig met de benodigde en met nader genoemde onderzoeken aan te vullen. Laat de gemeenteraad dit achterwege, dan loopt hij het risico dat de Afdeling concludeert dat het bestemmingsplan in zoverre is voorbereid in strijd met de daartoe te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb. Van Bommel verwijst naar ABRvS 18 december 2013, 201300442/1/R2 en ABRvS 11 juni 2014, 201305292/1/R3.

#### **18.4 Overgangsrecht**

Met het uitgangspunt dat de planologische strijdigheid van onder het overgangsrecht gebracht gebruik niet naar aard en omvang mag worden vergroot, verdraagt zich niet dat een onder het overgangsrecht gebracht zandpad intensiever wordt gebruikt (ABRvS 10 december 2014, 201402762/1/R1).

In ABRvS 5 november 2014, *JM 2014/158*, m.nt. R. van Bommel, is sprake van een bestemmingsplan dat voorziet in een bungalowpark, waarin sprake is van permanente bewoning. Voor een aantal gevallen is een persoonsgebonden gedoogbeschikking verleend op grond waarvan een bungalow permanent tot eind 2025 mag worden bewoond. Het gebruik van permanente van de bungalows bewoning is niet in het plan geregeld en valt niet onder het overgangsrecht. De raad heeft geen overgangsregeling in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen, omdat aan de gedoogbeschikkingen een eindtermijn is opgenomen. De Afdeling overweegt dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat in alle gevallen het gebruik voor permanente bewoning zal worden gestaakt en dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking, zoals eerder (bijvoorbeeld in ABRvS 17 oktober 2012, 201113132/1/T1/R1) is overwogen, in juridisch opzicht niet gelijk kan worden gesteld met in en plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. De raad had niet mogen afzien van het opnemen van een persoonsgebonden overgangsregeling als bedoeld in artikel 3.2.3 Bro voor die gevallen waarvoor een gedoogbeschikking is verleend en ten aanzien waarvan het gebruik voor permanente bewoning niet binnen de planperiode zal worden beëindigd. Daarbij zou in dit geval een termijn kunnen worden opgenomen overeenkomstig de aan de gedoogbeschikkingen verbonden termijn. Van Bommel zet uiteen dat het verschil is dat bij persoonsgebonden overgangsrecht het in het bestemmingsplan opgenomen gebruiksgebod wordt opgeheven zolang de desbetreffende persoon het onder het overgangsrecht gebrachte gebruik – in casu permanente bewoning van een recreatiewoning – voortzet. Door het gebruik te brengen onder het persoonsgebonden overgangsrecht verliest dit gebruik zijn illegale status. Dit is bij een persoonsgebonden gedoogbeschikking niet het geval. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking betekent alleen dat het bevoegd gezag heeft besloten dat, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, niet handhavend tegen de overtreding van het gebruiksverbod zal worden opgetreden. Er blijft echter sprake van een overtreding van het gebruiksgebod van het bestemmingsplan en de illegale status van het gebruik blijft gehandhaafd. Dit levert voor de gebruiker minder zekerheid op dan in geval van persoonsgebonden overgangsrecht.

In een uitspraak van 7 september 2014 ( *JM 2014/143*, m.nt. R. van Bommel) staat een zeilmakerij ter discussie die onder het algemene gebruiksovergangsrecht van het vorige plan viel. De raad had hiervoor in het nieuwe plan persoonsgebonden gebruiksovergangsrecht vastgesteld. In dit verband had hij zich volgens de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de zeilmakerij slechts onder bijzondere omstandigheden onder het algemene overgangsrecht gebracht had mogen worden. Echter, het had op de weg van de raad gelegen om te overwegen of voor het onderhavige geval in het plan een zaaksgebonden uitsterfregeling had kunnen worden opgenomen in plaats van persoonsgebonden overgangsrecht. Volgens de Afdeling biedt zo'n uitsterfregeling meer rechtszekerheid. Daarbinnen mag het gebruik door de opvolgende rechthebbende worden voortgezet (zie onder meer ook ABRvS 24 september 2014, *JM 2014/142*). De Afdeling doet ook de suggestie om indien het feitelijke gebruik niet eenvoudig als zodanig kan worden bestemd, een uitsterfregeling als alternatieve oplossing te onderzoeken (ABRvS 4 juni 2014, *TBR 2014/121*, m.nt. H.J. de Vries).

#### **18.5 Plattelandswoning**

Uit ABRvS 12 november 2014, 201306356/1/R3, volgt dat de eventuele toepasselijkheid van artikel 1.1a Wabo op een plattelandswoning de raad niet ontslaat van zijn verplichting onderzoek te doen naar de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In artikel 1.1a

Wabo staat dat een bedrijfswoning behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting en die op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden, met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van de Wabo en de daarop berustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald. De Afdeling overweegt onder meer dat artikel 1.1a Wabo slechts betrekking heeft op toepassing van die wet en niet op de Wro.

## 18.6 Bekendmaking

Bekendmaking van een beheersverordening geschiedt overeenkomstig de algemene regeling van artikel 139 Gemeentewet. Sinds 1 januari 2014 bepaalt artikel 139 lid 1 Gemeentewet dat een gemeentelijk algemeen verbindend voorschrift niet in werking treedt dan wanneer het is bekendgemaakt in het gemeenteblad. Op grond van artikel 139 lid 2 Gemeentewet geschiedt de uitgifte van het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Vóór 1 januari 2014 geschiedde bekendmaking in het gemeenteblad (artikel 139 lid 2 aanhef en onder a Gemeentewet (oud)), dan wel – bij gebreke daaraan – op een door het college te bepalen plaats en door het doen van mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad (artikel 139 lid 2 aanhef en onder b Gemeentewet (oud)). Daarnaast was het mogelijk om het gemeenteblad elektronisch uit te geven. Indien dat geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, dan voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave (artikel 139 lid 3 Gemeentewet (oud)). In ABRvS 6 augustus 2014, *JB* 2014/176, m.nt. G. Overkleeft-Verburg, *NJB* 2014/286, *AB* 2014/360, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *TBR* 2014/170, m.nt. K.L. Markerink en J.L. Damen en *JG* 2014/65, m.nt. J.J. Thoonen, is aan de orde de situatie dat de gemeente Zundert geen gemeenteblad uitgeeft en algemeen verbindende voorschriften onder meer bekendmaakt op de haar website. Van toepassing is artikel 139 Gemeentewet (oud). De in het geding zijnde beheersverordening is bekendgemaakt in de Staatscourant en op de gemeentelijke website, alwaar is voorzien in een link naar [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Daar is de beheersverordening aan eenieder elektronisch beschikbaar gesteld en is de verordening met toelichting raadpleegbaar. De Afdeling overweegt:

“Nu de bekendmaking van een besluit van een gemeentebestuur, dat algemeen verbindende voorschriften inhoudt, kan plaatsvinden door plaatsing in een elektronisch uitgegeven gemeenteblad dat langs elektronische weg voor een ieder raadpleegbaar moet blijven, is de Afdeling van oordeel dat met de bekendmaking in de Staatscourant en op de gemeentelijke website en de beschikbaarstelling van de volledige beheersverordening op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) is voldaan aan hetgeen met artikel 139 van de Gemeentewet is beoogd.”

Deze uitspraak onderstreept volgens Nijmeijer de rol van [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) in het licht van artikel 139 lid 3 Gemeentewet (oud) en ons inziens daarmee in het licht van artikel 139 lid 2 Gemeentewet (nieuw) voor het geval de verplichte elektronische uitgave van het gemeenteblad geheel of gedeeltelijk onmogelijk is.

## 18.7 Gebiedsontwikkelingsplan

In ABRvS 2 april 2014, *TBR* 2014/102, m.nt. M.C. Brans, oordeelt de Afdeling inhoudelijk over een gebiedsontwikkelingsplan (GOP), na inwerkingtreding van de pChw ook wel bestemmingsplan-plus genoemd, als bedoeld in artikel 2.3 Chw. De uitspraak van 2 april 2014 heeft nog betrekking op een GOP. Met een GOP kan maximaal tien jaar van milieukwaliteitsnormen worden afgeweken, maar moet ook de maatregelen bevatten waarmee uiteindelijk aan de normen wordt voldaan. Indien niet tijdig aan deze maatregelen wordt voldaan, dan zijn burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente verplicht om aan te geven op welke wijze alsnog aan de norm zal worden voldaan (artikel 2.3 lid 7 Chw). Een GOP/bestemmingsplan-plus wordt vastgesteld voor een gebied dat als ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.2 Chw is aangewezen. De uitspraak van 2 april 2014 heeft betrekking op het bestemmingsplan-plus Badhoevedorp Lijnden-Oost. Schiphol en KLM betogen dat de maatregelen die ertoe moeten leiden dat tijdig wordt voldaan aan de normen voor wegverkeerslawaaï en met name voor industrielawaai vanwege Schiphol, onzeker zijn. De Afdeling vindt dat met de in de planregels opgenomen geluidsmaatregelen voldoende is verzekerd dat op termijn aan de geluidsnormen wordt voldaan. De Afdeling kent doorslaggevende betekenis toe aan de vergaande verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders op grond van artikel 2.3 lid 7 Chw. De noot van Brans biedt een goed inzicht in de figuur van het bestemmingsplan-plus.

## 18.8 Rechtszekerheid

De raad van Onderbanken had een bestemmingsplan vastgesteld waarin onder meer was opgenomen dat evenementen voor een aaneengesloten periode van maximaal 15 dagen per evenement mogen

plaatsvinden, zoals vastgelegd in de 'Nota regulering evenementen', vastgesteld door de gemeenteraad van Onderbanken op 29 oktober 2007 of diens opvolger. In de hier bedoelde nota staan voorwaarden omtrent het verlenen van een evenementenvergunning op grond van de APV. Omdat de nota niet is opgesteld om als zodanig, zonder nadere uitwerking en objectivering, te worden opgenomen in een bestemmingsplan en onvoldoende concrete gebruiksbepalingen bevat, is er naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijkheid omtrent het gebruik van de gronden voor evenementen. Zie: ABRvS 26 maart 2014, *TBR* 2014/101, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. De annotator gaat er naar onze mening (nog steeds) terecht vanuit dat als de planvaststeller bepalingen buiten de bestemmingsplanregels houdt maar deze wel uit hoofde van dat bestemmingsplan normerend wil laten zijn, een statische verwijzing in de planregels is vereist. De desbetreffende bepalingen gaan daardoor juridisch gezien onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan.

In een bestemmingsplan van Venlo staat dat voor het slopen van bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek', een omgevingsvergunning is vereist en dat zij slechts kan worden verleend, onder meer indien de karakteristieke hoofdvorm in redelijkheid niet te handhaven is. De Afdeling verwerpt het betoog van appellante dat onduidelijk is wanneer dit het geval is. Zij overweegt dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat het college van burgemeester en wethouders bij het verlenen van de omgevingsvergunning dient te beoordelen of in het desbetreffende geval het (bedrijfs)belang van eigenaren zwaarder weegt dan het belang van het behoud van de cultuurhistorisch waardevolle karakteristieke hoofdvorm van het betreffende bouwwerk. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de rechtszekerheid vereist dat de raad in detail in het plan had dienen voor te schrijven in welke situaties het (bedrijfs)belang zwaarder weegt (ABRvS 15 januari 2014, *TBR* 2014/60). Overigens zet de Afdeling met onder meer deze uitspraak haar jurisprudentie van voor de inwerkingtreding van de Wro voort, inhoudende dat van gebouwen die niet als beschermd monument zijn aangewezen, maar wel als cultuurhistorisch waardevol aangemerkt worden, het slopen kan worden voorkomen met een vergunningenstelsel.

## 19. Slot

Inmiddels is het voorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. In 2014 is hier veel literatuur over verschenen (zie in het bijzonder het oktobernummer van *TBR* en nummer 8 van *Milieu en Recht*). Verder valt bij de in deze bijdrage besproken nieuwe regelgeving op dat, met name bij de tranches van het Besluit Chw en het Besluit pChw, alvast wordt warmgedraaid voor de verruiming van ruimtelijke relevantie naar fysieke leefomgeving. Op grond daarvan kan door gemeentebesturen ook vooruit worden gelopen op het toekomstige instrument van het omgevingsplan. Of het daarnaast de bedoeling van de Afdeling is met haar rechtspraak al te anticiperen op de Omgevingswet, bijvoorbeeld door milieunormen in bestemmingsplannen al snel aanvaardbaar – of vaak zelfs nodig – te vinden, is de vraag, maar zij lijkt daar in elk geval wel op aan te sluiten. Wij blijven een en ander hoe dan ook in de gaten houden.

### Voetnoten

[1] Jan van Oosten en Hugo Doornhof zijn advocaat te Amsterdam bij respectievelijk Stibbe en AKD.