

Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht in 2020

BR 2021/58

1. Inleiding

Deze bijdrage bevat ons jaarlijkse overzicht van de nieuwe wet- en regelgeving en een gethematiseerde selectie van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het ruimtelijke ordeningsrecht in 2020.

2. Ontwikkelingen in wetgeving

2.1 Tranches Crisis- en herstelwet

Ook in 2020 is weer een aantal tranches van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) in het *Staatsblad* verschenen en daarnaast is een aantal voorpublicaties verschenen in de *Staatscourant*.

Door de Wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik (*Stb.* 2019, 216) kunnen projecten, of gebieden waarop experimenten (de afwijking van wet- en regelgeving) betrekking hebben, worden aangewezen bij ministeriële regeling (de Regeling uitvoering Crisis- en herstelwet) in plaats van bij algemene maatregel van bestuur (het BuChw). Het experiment zelf wordt wel vormgegeven in het BuChw. De 19^{de} tranche, in werking getreden op 13 februari 2020 (*Stb.* 2020, 75) is de eerste tranche die gebaseerd is op de Chw zoals die luidt na inwerkingtreding van voornoemde wijziging van de Chw. Als experimenten worden onder meer toegevoegd het experiment om in de gemeenten Amsterdam en Harderwijk in de bouwverordening een strengere milieuprestatie gebouwen op te nemen dan op grond van het Bouwbesluit geldt, een experiment om de overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof te beperken in de gemeenten Nederweert en Someren, een experiment om door een afwijking van bijlage 1 bij de Regeling geurhinder en veehouderij op basis van een te verwachten reductie van geuremissie innovatieve stalsystemen te testen in de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel en een experiment om windturbines en bedrijvigheid beter te kunnen combineren op het punt van externe veiligheid in de gemeente Waarlijk en het gebied Heesch-West in de gemeenten Bernheze en 's-Hertogenbosch.

De 20^{ste} tranche is verschenen in *Stb.* 2020, 528 en in werking getreden op 18 december 2020. Deze tranche introduceert de plan-m.e.r.-beoordelingsplicht op grond van artikel 7.2a lid 2 Wm voor kort gezegd kleine projecten waar de plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a lid 1 Wm wordt

'getriggerd' door de verplichting een passende beoordeling te verrichten op grond van artikel 2.8 lid 1 Wet natuurbescherming. Daarnaast voorziet deze tranche in een aantal andere experimenten, waaronder een experiment waarmee gemeenten, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, ervaring kunnen opdoen met de mogelijkheid om voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een aantal bouwwerken niet meer te toetsen aan planologische regels.

Op 7 februari 2020 verscheen in *Stcrt.* 2020, 7147 de voorpublicatie van de 21^{ste} tranche. De experimenten waarin deze tranche beoogt te voorzien hebben onder meer betrekking op de afwijking van de Huisvestingswet om bij de verlening van huisvestingsvergunningen voorrang te kunnen verlenen aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan die gemeenten, het versneld toepassen van innovatieve technieken in innovatieve stallen en een instrumentarium bieden om overbelasting van geur, ammoniak en fijnstof terug te dringen binnen de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel en het in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte binnen de gemeente Utrecht aanwijzen van gebieden waarbinnen het beschikken over bestaande kookgasansluitingen niet langer is toegestaan.

Op 20 juni 2020 verscheen in *Stcrt.* 2020, 31393 de voorpublicatie van de 22^{ste} tranche. De experimenten waarin deze tranche beoogt te voorzien hebben onder meer betrekking op de aanpassing van het bestaand experiment met een strengere EPC in artikel 6p BuChw aan de systematiek van Bijna Energie Neutrale Gebouwen (Beng) en mogelijkheid van een nieuwe vorm van sanitatie in Amsterdam.

2.2 Omgevingswet

In 2020 zijn veel Omgevingswetgerelateerde 'wetgevingsproducten' gepubliceerd: de Aanvullingswet geluid (*Stb.* 2020, 83), de Aanvullingswet bodem (*Stb.* 2020, 87), de Aanvullingswet Grondeigendom (*Stb.* 2020, 112), de Aanvullingswet Natuur (*Stb.* 2020, 310), de Invoeringswet Omgevingswet (*Stb.* 2020, 172) en het Invoeringsbesluit Omgevingsbesluit (*Stb.* 2020, 400). Het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, waren al op 31 augustus 2018 verschenen in het *Staatsblad*, maar zij zijn alle op onderdelen gewijzigd door het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De verwachting was lange tijd dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking zou treden, maar in de Kamerbrief van 23 april 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 33118, nr. 188) staat: "De komende maand praat ik hierover door met mijn partners om scherp te krijgen hoe we een zorgvuldige en verantwoorde inwerkingtreding mogelijk maken. Daarbij worden ook andere planningsopties

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

overwogen. Daarbij denk ik nu aan opties als inwerkingtreding op 1 april 2022 en 1 juli 2022.”

3. Hogere overheden en planologische besluitvorming

3.1 Algemene regels

In ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3071 (*De Fryske Marren*), JM 2021/42, m.nt. H.S. de Vries, Gst. 2021/49, m.nt. F.H. Kistenkas, gaat het om de weigering van de raad van De Fryske Marren om werkzaamheden ten aanzien van het winnen van industriezand mogelijk te maken, terwijl de projectlocatie in het Barro als uitzondering op de regel genoemd wordt dat een bestemmingsplan dergelijke ontwikkelingen niet mogelijk maakt als ter plaatste überhaupt (nog) geen bestemmingsplan geldt. Volgens de Afdeling laat deze uitzondering onverlet dat de raad over de vaststelling van het bestemmingsplan een belangenafweging moet maken en een toets aan een goede ruimtelijke ordening dient te verrichten. Dit blijkt ook uit twee Kamerbrieven van 13 februari 2019 en 21 december 2018, waarin de minister heeft benadrukt dat delfstoffenwinning van nationaal belang is, maar dat een belangrijke afweging wordt gelaten aan de gemeente. De stelling dat de effecten van het project op de landschappelijke kwaliteiten geen rol meer kunnen spelen, omdat deze reeds zouden zijn verdisconteerd in onder meer de keuze voor vermelding van de locatie in het IJsselmeer in het Barro, is daarom niet juist.

In ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1272 (*Amersfoort*), TBR 2020/107, m.nt. H.J. de Vries toetst de Afdeling een bestemmingsplan dat (onder meer) een onbemand tankstation mogelijk maakt. In beroep was aangevoerd dat voor zover het plandeel dit onbemande tankstation mogelijk maakt, het in strijd is met de provinciale verordening. Opvallend is dat de Afdeling veel betekenis toekent aan de bedoeling van provinciale staten: “Het thans voorliggende geval moet evenwel worden gezien in de context van het verbod van artikel 4.4, tweede lid, van de PRV. Dit verbod heeft tot doel om nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel buiten bestaande winkelgebieden te beperken door dit alleen in bepaalde gevallen (onder voorwaarden) mogelijk te maken. Een louter woordelijke interpretatie van de bepaling leidt ertoe dat onbemande tankstations waar uitsluitend motorbrandstoffen kunnen worden afgenomen, in beginsel alleen mogelijk zijn in bestaande winkelgebieden. Nieuwvestiging of uitbreiding van onbemande tankstations nabij belangrijke ontsluitingswegen, dus juist op locaties die zich het meest lenen voor een tankstation, zou dan alleen zijn toegestaan indien het een bestaand winkelgebied betreft. De Afdeling is van oordeel dat dit niet het doel kan zijn geweest dat provinciale staten hebben nagestreefd met artikel 4.4, tweede lid, van de PRV.” Wij delen de kritiek die de annotator hierop heeft in het licht van de rechtszekerheid. De bestuurlijke invalshoek die de Afdeling hier (inderdaad) kiest, ontbreekt juist om die reden doorgaans bij de uitleg van een bestemmingsplan.

In ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1413 (*Kaag en Braassem*), TBR 2020/98, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, beoordeelt de Afdeling hoe de raad een gevolg heeft gegeven aan de tussenuitspraak ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4187, door aan de gronden met de bestemming “Wonen” ten noorden en zuiden van het bouwvlak de functieaanduiding “openheid” toe te kennen. Daarbij is bepaald dat de gronden ter plaatse niet dienen te worden beschouwd als erf zoals bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. In de tussenuitspraak had de Afdeling geoordeeld dat het eerste besluit in strijd was met de Verordening ruimte 2014, omdat het plan niet voldoet aan de richtpunten over het behoud van doorzichten zoals deze zijn omschreven in de kwaliteitskaart. De Afdeling had daarbij gewezen op de planregeling voor bijgebouwen die ertoe kan leiden dat de doorzichten naar het achterliggende landschap niet behouden blijven.

3.2 Ontheffing

In ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2570 (*Zuid-Holland*), TBR 2020/156, m.nt. R. Kegge, BR 2021/4, m.nt. J.A. Mohuddy en S. Elbertsen, gaat het om plangebieden in Schiedam en Den Haag die een winkel volgens de Decathlonformule zouden moeten gaan kennen. Deze formule biedt de ruimte om sporten uit te proberen door een groot deel – in en rondom de winkels – in te richten als “try & buy”-zone. De colleges van B&W hadden GS van Zuid-Holland – vanwege de beperking van de brancheringsregeling – om ontheffing van de Verordening ruimte gevraagd, maar zij is geweigerd. In onze kroniek van vorig jaar is in dit licht ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, AB 2019/255, m.nt. R. Kegge en TBR 2019/126, m.nt. H.J. de Vries, besproken waaruit volgde dat de ontheffingsbevoegdheid Dienstenrichtlijn conform moet worden geïnterpreteerd. De Afdeling droeg GS toen op om nieuwe besluiten te nemen. In de Afdelingsuitspraak uit 2020 staan de nieuwe weigeringen centraal. Daarbij is volgens de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de Decathlonvestigingen een merkbare invloed hebben op de leegstand en leefbaarheid in centra en alleen al daarom redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de beperkingen een zinvolle bijdrage leveren aan de doelen van de provinciale brancheringsregeling. Daarom is er uiteindelijk geen probleem met de Dienstenrichtlijn. Overigens wordt – los van de Europeesrechtelijke discussie – ook het betoog van appellanten verworpen dat het Decathlonconcept kan worden gezien als een innovatieve ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een ontheffing nodig is. De Afdeling overweegt dat uit de parlementaire geschiedenis van artikel 4.1a volgt dat een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling als voorbeeld voor een ontheffing wordt gegeven, maar dat het “try & buy”-concept niet zodanig innovatief is als bedoeld in die parlementaire geschiedenis.

Procedureel is ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2317 (*Meijerijstad*), M en R 2020/98, nog het noemen waard. Daarin gaat het om een aanvraag omgevingsvergunning voor de bouw van vier varkensstallen. Hiervoor is een verklaring van geen bedenkingen vereist, maar deze is door de

raad geweigerd omdat het in strijd is met de “stalderings-regeling” in de Verordening ruimte. Vervolgens had het college van B&W tevergeefs een ontheffing aangevraagd bij GS. Dit laatste besluit werd door de aanvrager apart aangevochten, maar dat was volgens de Afdeling niet mogelijk: “Ingevolge artikel 4.1a, tweede lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) wordt een ontheffing, indien deze is aangevraagd met het oog op een voorgenomen besluit tot verlening van een omgevingsvergunning, aangemerkt als een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Gelet op artikel 8:5, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb, staat tegen een besluit dat is genomen op grond van artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo geen beroep open, met uitzondering van een beroep dat wordt ingesteld door het gezag dat bevoegd is ten aanzien van de beschikking waarop de verklaring, onderscheidenlijk de aanwijzing betrekking heeft.” Al lange tijd staat vast dat de rechtmatigheid van het besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen getoetst wordt in het kader van een beroep tegen het besluit met betrekking tot de aangevraagde omgevingsvergunning (vgl. ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3403 (*Beemster*)).

3.3 Reactieve aanwijzing

De uitspraak van de Afdeling van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1020 (*Zuid-Holland*), BR 2020/49, m.nt. J. Oude Egbrink, TBR 2020/71, m.nt. R. Kegge, illustreert dat GS prudent met hun bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven moeten omgaan. In het onderhavige geval was de aanwijzing gegeven omdat bestemmingen die burgerwoningen en plattelandswoningen toelaten volgens de ruimtelijke verordening, niet zouden zijn toegestaan in het glastuinbouwgebied. De Afdeling oordeelt evenwel dat de reactieve aanwijzing onvoldoende deugdelijk en daadkrachtig is gemotiveerd, omdat niet per perceel inzichtelijk is gemaakt waarom de desbetreffende woning leidt tot een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied en wel of niet buiten de reactieve aanwijzing kon worden gehouden.

4. Dienstenrichtlijn

Met ABRvS 20 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2018:2062 (*tussenuitspraak Appingedam*), AB 2018/246, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, TBR 2018/125, m.nt. J.C. van Oosten en NJB 2018/1378, is in navolging van HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (*Visser Vastgoed*), komen vast te staan dat detailhandel in goederen een dienst is waarop de Dienstenrichtlijn, Richtlijn 2006/123/EG, van toepassing is en dat een bestemmingsplan een ‘eis’ is in de zin van artikel 4 lid 7 Dienstenrichtlijn, waarop de Dienstenrichtlijn eveneens van toepassing is. Planologische besluiten die beperkingen stellen aan bouw- en gebruiksmogelijkheden kwalificeren als kwantitatieve of territoriale beperkingen van dienstenactiviteiten. Op grond van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn zijn deze beperkingen alleen toegestaan indien zij non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. De toets aan

het evenredigheidsvereiste wordt onderverdeeld in een geschiktheidsvereiste, dat op zijn beurt is onderverdeeld in enerzijds het vereiste van coherent en systematiek handelen en anderzijds effectiviteit, en in een proportionaliteitsvereiste. De bewijslast van het voldoen aan artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn ligt bij het bevoegd gezag.

Het zwaartepunt van deze bewijslast ligt bij de onderbouwing van de effectiviteit van de betrokken beperkende planregel om het daarmee beoogde doel (bijvoorbeeld de verbetering van het woon- en leefklimaat, welk doel aan het noodzakelijkheidsvereiste dient te voldoen) te bereiken. Daartoe dient een analyse met specifieke gegevens te worden verricht. Het verrichten van een dergelijke analyse (de zogenoemde ‘volle toets’) kan vrij veel voeten in de aarde hebben, zoals bijvoorbeeld blijkt uit ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569 (*einduitspraak Appingedam*), BR 2019/80, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy). Zie hierover nader onze bijdrage van vorig jaar, BR 2020/47, paragraaf 3.

De kwalificatie van een bestemmingsplan als ‘eis’ in de zin van de Dienstenrichtlijn is niet alleen relevant bij een besluit van de raad tot de vaststelling van een bestemmingsplan, maar ook bij een besluit van het college tot weigering van een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan. De bewijslast om inzichtelijk te maken dat de betrokken maatregel effectief is, verschilt bij deze besluiten.

Aanleiding voor ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:616 (*Enschede*) vormt de weigering van het college van B&W een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan te verlenen. De Afdeling overweegt dat indien de aanvrager van de omgevingsvergunning van mening is dat het niet toestaan van de door hem aangevraagde activiteit in strijd is met een hogere regeling, zoals de Dienstenrichtlijn, hij dat dient aan te voeren. Wat betreft de wijze van toetsing geldt dat, aangezien in de procedure inzake de omgevingsvergunning het uitgangspunt een vastgesteld en onherroepelijk bestemmingsplan is en de strijd met het bestemmingsplan de reden is waarom het gewenste gebruik niet kan plaatsvinden, in die procedure exceptief zal worden getoetst of de toepasselijke bestemmingsplanregeling in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Naast deze toets is er geen plaats voor de volle toets of de weigering om de omgevingsvergunning te verlenen in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De Afdeling verwijst vervolgens naar haar uitspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520 (*Diemen*), BR 2020/33, m.nt. J.A. Mohuddy en S. Elbertsen, Gst. 2020/114, m.nt. S.T.J. Olierook en F.A.R. van Vlijmen en TBR 2020/53, m.nt. H.J. de Vries. Daaruit volgt dat het in een gerechtelijke procedure als deze op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargmenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Het ligt op de weg van het college van B&W om bij de beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Dit geldt ook voor de raad bij de vaststelling

van het bestemmingsplan. Het is dus in de eerste plaats aan het college van B&W om te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen. Daarbij kan het college van B&W verwijzen naar de toelichting bij een bestemmingsplan, maar kan ook, indien een dergelijke toelichting ontbreekt, een nadere onderbouwing geven voor de in de planregels opgenomen beperking.

Wat betreft de invulling van die exceptieve toets verwijst de Afdeling in haar uitspraak van 26 februari 2020 naar haar uitspraak van 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4266 (*Schouwen-Duiveland*). Daaruit volgt dat de mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een besluit omtrent de verlening van een omgevingsvergunning, de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, niet zover strekt dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. In een procedure als deze waarin wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling. Voor evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent.

De Afdeling hanteert bij de hier aan de orde zijnde toets dus het evidentie criterium. Dit houdt in dit geval in dat alleen indien sprake is van evidente strijd met de Dienstenrichtlijn een planregel onverbindend wordt verklaard of buiten toepassing wordt gelaten. Een planregel is alleen evident in strijd met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt. Indien beargumenteerd strijd met artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn wordt aangevoerd en een motivering dat aan de in dat artikellid genoemde vereisten is voldaan ontbreekt, kan desondanks geen evidente strijd met de Dienstenrichtlijn worden aangenomen, indien het college (alsnog) een onderbouwing geeft dat aan de vereisten van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn is voldaan. Dit vergt echter geen onderbouwing die voldoet aan de in de einduitspraak-Appingedam neergelegde toetsingsmaatstaf (dus geen volle toets). Dit betekent dus dat de onderbouwingplicht van het college van B&W in deze procedure niet zo ver gaat dat het de beperking dient te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Geeft het college van B&W niet alsnog een onderbouwing, dan zal de planregeling buiten toepassing worden gelaten of onverbindend worden verklaard. Voor de praktijk is dan van belang dat de Afdeling tot slot overweegt dat degene die zich op strijd met de Dienstenrichtlijn beroept, het vrij staat om een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan bij de gemeenteraad in te dienen. Bij de beoordeling van een besluit van de raad naar aanleiding van een dergelijk verzoek zal

het evidentie criterium niet worden gehanteerd, omdat dan immers geen sprake is van exceptieve toetsing. De rechter toetst dan op de wijze zoals aan de orde in de uitspraak van 24 juli 2019: de raad dient de volle toets te verrichten.

Wat de toets aan het noodzakelijkheidsvereiste en het evenredigheidsvereiste betreft, is interessant ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075 (*Amsterdam*), *TBR* 2020/83, m.nt. H.J. de Vries, *Gst.* 2020/96, m.nt. redactie en *Gst.* 2020/94, m.nt. L.W. Feenstra en J.J. Turenhout. Deze uitspraak betreft het vervolg op ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2020:4173, *JB* 2019/16, *TBR* 2019/55, m.nt. D. Korse. De uitspraak van 19 december 2018 betreft de handhaving van een voorbereidingsbesluit dat anticipeerde op het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum van de gemeenteraad van Amsterdam. De Afdeling oordeelde dat dat voorbereidingsbesluit jegens een van de appellanten buiten toepassing moest worden gelaten wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:4 lid 2 Awb. De uitspraak van 15 april 2020 betreft het beroep tegen het bestemmingsplan zelf. Dat bestemmingsplan is een paraplubestemmingsplan dat diverse bestemmingsplannen binnen het centrum van Amsterdam gedeeltelijk herziet. Met het bestemmingsplan worden de huidige detailhandelsvestigingen in de 'toeristenbranche' bevroren en worden onbenutte gebruiksmogelijkheden wegbestemd. Het plan voorziet in een verbod op een aantal gebruiksvormen, zoals toeristenwinkels, kantoren met baliefunctie gericht op toeristen en souvenirwinkels. Daarnaast is de exploitatie van een mengformule in winkels met een voedselwaren assortiment verboden. Met deze planregeling beoogt de raad kort gezegd het woon- en leefklimaat van de stad en de sociale cohesie in de straten te beschermen. De Afdeling gaat mee met deze redenering, zodat aan het noodzakelijkheidsvereiste is voldaan. Bovendien stelt de Afdeling vast dat aan het evenredigheidsvereiste wordt voldaan. De planregeling past in een coherente en systematische aanpak van de raad om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden door een verdere afname van de winkeldiversiteit tegen te gaan. Daarnaast merkt de Afdeling het onderzoek dat de raad ten grondslag heeft gelegd aan de planregeling aan als een analyse van de gekozen maatregelen op basis van specifieke gegevens, op grond waarvan de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de planregeling geschikt is om de leefbaarheid in de binnenstad te verbeteren en de winkeldiversiteit in dit gebied te bevorderen.

In ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002 (*Haaren*), *TBR* 2020/145, m.nt. H.J. de Vries, overweegt de Afdeling dat de uitwerkingsregels in een moederplan kwalificeren als een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn, omdat zolang het college geen uitvoering heeft gegeven aan de betrokken uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan niet onherroepelijk is, het bouwen ten behoeve van de functies die tot de uit te werken bestemmingen behoren, waaronder detailhandel en andere dienstenactiviteiten, op de betrokken gronden vanwege het voorlopige bouwverbod niet is toegestaan. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat de

uitwerkingsregels ook als specifiek doel hebben geografische zones aan te wijzen waar dienstenactiviteiten kunnen worden verricht. De planregeling is in zoverre, overeenkomstig het arrest Visser Vastgoed, enkel gericht tot personen die dienstenactiviteiten in het gebied willen gaan verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier (vergelijk het arrest-Visser Vastgoed, punt 124).

Deze beperking is voorts te beschouwen als een territoriale beperking, nu ter plaatse van deze gronden het bouwen ten behoeve van dienstenactiviteiten niet is toegestaan. Daarmee wordt de planregeling ook aangemerkt als eis in de zin van artikel 15 lid 2 onder a Dienstenrichtlijn (vergelijk het arrest-Visser Vastgoed, punten 124 en 131).

Gelet op het vorenstaande is de planregeling van het moederplan met uit werken bestemming, uitwerkingsregels en voorlopig bouwverbod in onderlinge samenhang bezien aan te merken als een "eis" in de zin van artikel 15 lid 2 onder a Dienstenrichtlijn. Het moederplan en de daarin vervatte uitwerkingsverplichting zijn inmiddels onherroepelijk, zodat toetsing daarvan aan de Dienstenrichtlijn, via het weigeringsbesluit, slechts exceptief plaats zou kunnen vinden aan de hand van het evidentie criterium. Appellanten en anderen hebben hun beroep echter niet (ook) tegen het moederplan gericht, maar zij komen uitsluitend op tegen het besluit, waarbij geweigerd is het ontwerpplan vast te stellen. Door die weigering worden de beperkingen van bedoelde planregeling gehandhaafd, op grond van een zelfstandige bestuurlijke beoordeling. Voorts maakt, ingevolge artikel 3.6 lid 3 Wro, een uitwerking als bedoeld in het eerste lid, onder b, deel uit van het bestemmingsplan. De vaststelling van een uitwerkingsplan is in zoverre als instrument vergelijkbaar met de wijziging of aanvulling van een bestemmingsplan en heeft het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. De weigering om een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen deelt in dat algemene karakter. Hierom valt het besluit, waarbij geweigerd is het ontwerpplan vast te stellen, eveneens onder het begrip "eis" zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 7, van de Dienstenrichtlijn en als bedoeld in artikel 15 lid 2 onder a Dienstenrichtlijn. Het besluit van het college van B&W om niet mee te werken aan de vaststelling van het ontwerpplan dient gelet hierop eveneens in overeenstemming te zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn. Nu het aldus "beperkende" besluit van het college zelf ter toetsing voorligt, dient de Afdeling dan ook vol te toetsen of dit in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

De hierop volgende beoordeling door de Afdeling of voldaan wordt aan de voorwaarden neergelegd in artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn is illustratief, maar biedt geen nieuwe inzichten. Twee andere uitspraken die illustratief zijn over de toepassing van de Dienstenrichtlijn in de ruimtelijke ordening zijn ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2864 (*Midden-Groningen*), TBR 2021/7 en ABRvS 2 december 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:2863 (*Midden-Groningen*), TBR 2021/8, m.nt. H.J. de Vries.

5. Binnen- en buitenplanse flexibiliteit

5.1 Weigering vaststelling uitwerkingsplan

In ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002 (*Haaren*), TBR 2020/145, m.nt. H.J. de Vries, is aan de orde een besluit van het college van B&W van Haaren tot weigering een uitwerkingsplan vast te stellen. Het toetsingskader met betrekking tot een uitwerkingsplan is als volgt. Wanneer in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, dan dient het college in beginsel een uitwerkingsplan vast te stellen. In het kader van een beroep tegen een uitwerkingsplan kan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht, daaronder begrepen of de uitgewerkte bestemming strookt met de uitwerkingsregels in het bestemmingsplan en, voor zover die regels daartoe de ruimte laten, met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij geldt de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als een gegeven. Het college komt beleidsruimte toe ten aanzien van het tijdstip en de wijze waarop een bestemmingsplan wordt uitgewerkt.

In dit geval draait het om de vraag of de uitwerkingsregels nog ruimte laten voor een toets aan de goede ruimtelijke ordening. De gronden waarop de uitwerkingsregels betrekking hebben, zijn bestemd voor onder andere wonen, tuinen en erven, detailhandel, kantoren, horecadoeleinden, verkeersdoeleinden en parkeervoorzieningen. Op grond van de uitwerkingsregels werkt het college de bestemming uit met inachtneming van onder andere de voorwaarde dat de bruto vloeroppervlakte (bvo) van de functies detailhandel, kantoor en horeca tezamen maximaal 1.850 m² bedraagt. Appellanten hebben een ontwerp uitwerkingsplan opgesteld dat voorziet in 1.850 m² bvo commerciële ruimten (winkelunits), 35 appartementen en daarbij behorende (parkeer)voorzieningen en het college verzocht dat vast te stellen. Het college heeft dit geweigerd, omdat de bestaande leegstandssituatie in de detailhandel zorgelijk is en toevoeging van commerciële ruimte tot extra leegstand leidt, wat niet bijdraagt aan de leefbaarheid van Haaren. Daarbij heeft het college zich gebaseerd op een onderzoek door bureau DTNP.

De Afdeling overweegt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de uitwerkingsregels ruimte laten voor een toets aan de goede ruimtelijke ordening. Dit is het geval, omdat de planregels verschillende functies op de betrokken gronden toestaan. De uitwerkingsregels schrijven niet dwingend voor in welke omvang in de verschillende functies moet worden voorzien, behalve dat voor de functies detailhandel, kantoor en horeca een maximum van 1.850 m² bvo is opgenomen. Gelet op de ruimte die de uitwerkingsregels bieden, mocht het college beoordelen of de blijkens ontwerpplan door appellante en andere gewenste functies, in de daarin ook opgenomen omvang ervan, vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. Daarbij mocht het college ook feiten

en omstandigheden betrekken die zich hebben voorgedaan na de vaststelling van het moederplan, waaronder de bestaande leegstandssituatie. De Afdeling overweegt dat het college zich gelet op de leegstandssituatie en het rapport van DTNP in redelijkheid op het standpunt heeft mogen stellen dat het uitwerkingsplan vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is.

Onder de Omgevingswet komen de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid niet terug. Wel kan de gemeenteraad op grond van artikel 2.8 Omgevingswet een delegatiebesluit vaststellen, waarmee de bevoegdheid tot het vaststellen van het delen van het omgevingsplan kan worden gedelegeerd aan het college van B&W. Uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden die zijn opgenomen in onherroepelijke bestemmingsplannen ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet maken op grond van artikel 22.1 lid 1 aanhef en onder a jo. artikel 4.6 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet van rechtswege deel uit van het (tijdelijke) omgevingsplan van rechtswege. Via de zogenoemde bruidsschat, opgenomen in hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, wordt aan ieder omgevingsplan van rechtswege een artikel 22.32 toegevoegd, dat erin voorziet dat uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden komen te gelden als een beoordelingskader voor binnenplanse omgevingsplanactiviteitvergunningen voor bouwwerken. De omgevingsplanactiviteitvergunning voor het verrichten van de bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk kan daarmee worden verleend als de activiteit in overeenstemming is met regels voor de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht.

5.2 Verklaring van geen bedenkingen

In ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2205 (*Ooststellingwerf*), overweegt de Afdeling dat bij de totstandkoming van besluiten op aanvraag die ingevolge artikel 3.10 Wabo worden voorbereid met afdeling 3.4 Awb, in beginsel op de aanvraag wordt beslist zoals die is ingediend en met het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd. Na het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is het niet meer geoorloofd de aanvraag nog te wijzigen en aan te vullen zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is dan wel aannemelijk is dat daardoor geen derden worden benadeeld. Indien sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard, is het college van B&W ook niet gehouden om, indien van toepassing, een nieuwe verklaring van geen bedenkingen te vragen, omdat er geen reden is om aan te nemen dat de raad in dat geval tot een andere conclusie of motivering zal komen.

In ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:289 (*Peel en Maas*), BR 2020/28, m.nt. J. Oude Egbrink, oordeelt de Afdeling over de vraag of een besluit van de raad tot vaststelling van categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 6.5 lid 3 Bor, waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik op grond van artikel 2.12 lid 1

aanhef en onder a nummer 3 Wabo, voldoende duidelijk en rechtszeker is. Het ging in die uitspraak om windturbines. In het relevante beleid is vastgelegd dat de windturbines op een “goede plek komen, bezien vanuit een goede ruimtelijke ordening (goede functiecombinatie en landschappelijke inrichting)”. De rechtbank heeft geoordeeld dat het criterium “op een goede plek” op zichzelf bezien vaag is, maar dat gelet op de kaarten bij de Beleidsnotitie en de omstandigheid dat de projectlocatie in de notitie nadrukkelijk is besproken, voldoende duidelijk is dat de projectlocatie in overeenstemming is met de beleidsnotitie en de instemming heeft van de raad. De Afdeling overweegt hierop dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat uit die beleidsnotitie bezien in samenhang met de bijbehorende kaarten, duidelijk is dat de projectlocatie kwalificeert als een “goede plek” in de zin van de Beleidsnotitie. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het initiatief in zoverre in overeenstemming is met het toepasselijke gemeentelijk beleid, zodat een verklaring van geen bedenkingen niet was vereist voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

5.3 *Kruimelgevallen*

Uit ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2118 (*Den Haag*), Gst. 2020/88, m.nt. A. Snijders volgt dat artikel 4 lid 9 bijlage II Bor niet alleen betrekking heeft op het gebruik van bouwwerken, maar ook op het bouwen in strijd met het bestemmingsplan. Dit is in lijn met ABRvS 26 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU1640 (*Eindhoven*), AB 2011/351, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, BR 2012/18, m.nt. T.D.R. Rijs en TBR 2011/197, m.nt. B. Rademaker, waarin de Afdeling heeft overwogen dat het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo in ruime zin moet worden uitgelegd. Dat wil zeggen dat het begrip gebruiken niet alleen betrekking heeft op het gebruik van gronden of bouwwerken, maar ook op het bouwen en slopen van bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. In haar uitspraak van 13 mei 2020 merkt de Afdeling nog wel op dat ook bij bouwen in strijd met het bestemmingsplan moet worden voldaan aan de voorwaarden die in artikel 4 lid 9 bijlage II Bor worden gesteld, waaronder dat de bouwactiviteiten de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet mogen vergroten.

In de kortsluitingsuitspraak Vz. ABRvS 4 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:338 (*Oudewater*), Gst. 2020/90, m.nt. R.M. Königel, JM 2020/57, m.nt. J.S. Haakmeester, is aan de orde de verlening van een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan op grond van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor. Op het betrokken perceel staat een gebouw dat gesloopt zal worden en zal worden vervangen door een nieuw, groter gebouw. De onderste verdieping zal, in overeenstemming met de bestemming, gebruikt worden voor bedrijfsmatige opslag en de eerste verdieping zal gebruikt worden als zelfstandig kantoor. Het bouwplan is op een aantal punten in strijd met het bestemmingsplan, zowel wat het gebruik in enge zin als de bouwregels betreft. De Voorzieningenrechter is van oordeel dat niet op grond

van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor een vergunning kan worden verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In het negende lid staat namelijk dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In geval van nieuwbouw is dat echter per definitie het geval. Anders dan het college heeft aangevoerd, bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat deze zinsnede uit het negende lid alleen betrekking heeft op het vergroten van bestaande gebouwen en dat daarom het gebruik van te realiseren nieuwe gebouwen op grond van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor wel vergund mag worden. Bij zijn uitspraak betreft de Voorzieningenrechter ook de nota van toelichting bij het Bor (*Stb.* 2014, 333, p. 54), waarin staat dat het negende lid ziet op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen een andere functie te geven.

Zie over de mogelijkheden en beperkingen van de kruimelgevallenregeling ook S.T.J. Olierook en W.J. Bosma, 'De mogelijkheden van de kruimelgevallenregeling nader belicht', *TO 2020/2.4.*

6. Ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro vergt dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Onder het regime van de Omgevingswet komt de ladder in artikel 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving te staan. Daarin is de ladder niet meer als onderdeel van de toelichting op het omgevingsplan opgenomen, maar als inhoudelijke eis aan het omgevingsplan zelf. Met deze gewijzigde benadering is geen inhoudelijke wijziging beoogd (*Stb.* 2020, 400, p. 1072).

ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439 (*Loon op Zand*), *BR* 2021/17, m.nt. P.M.J. de Haan en Q.W.J. de Ruijter en *TBR* 2021/21, m.nt. M.C. Brans en M.C.T.M. Sonderegger, gaat over een bestemmingsplan dat voorziet in uitbreiding van de Efteling. De Afdeling overweegt dat het bestaande attractiepark en de verblijfsaccommodaties van de Efteling bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1 lid 1 onder h Bro betreffen en dat de gronden waar het plan uitbreiding van het attractiepark en nieuwe verblijfsaccommodaties mogelijk maakt, niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. De huidige Efteling is slechts voor 11 procent bebouwd. Dit lage bebouwingspercentage is niet alleen de wens van de Efteling, maar is ook neergelegd in gemeentelijk beleid. De Afdeling overweegt hierover dat gegeven het feit dat in de huidige situatie ten minste 89 procent van de Efteling niet is bebouwd, zij een nadrukkelijke motivering mist waarom niet in het bestaand stedelijk gebied zou kunnen worden voorzien in de behoefte aan de nieuwe

stedelijke ontwikkeling (trede 2 van de ladder). Noch uit de toelichting bij het bestemmingsplan, noch anderszins blijkt dat de raad heeft gezien of binnen het bestaande attractiepark gronden beschikbaar en geschikt zijn om daar in de behoefte aan nieuwe attracties en verblijfsaccommodaties te voorzien. Enkel de wens van de Efteling en het gemeentelijk beleidsuitgangspunt om ten hoogste 11 procent van het attractiepark te bebouwen, is onvoldoende om deze beoordeling achterwege te laten.

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het oude plan mogelijk was. In ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1272 (*Amersfoort*), *TBR* 2020/107, m.nt. H.J. de Vries, is aan de orde een bestemmingsplan dat voorziet in woningbouw op gronden die onder het oude plan bestemd zijn voor een bedrijventerrein. Het nieuwe bestemmingsplan voorziet in een afname van het maximale bouwvlak van 6.600 m² in het oude plan naar 4.000 m² in het nieuwe bestemmingsplan. De Afdeling overweegt evenwel dat de functiewijziging, niettegenstaande de vermindering van het bouwvolume, een zodanige aard en omvang heeft, dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een wijziging van de toegelaten functie van een bedrijventerrein naar een woonwijk met 110 woningen is in het licht van artikel 3.1.6 lid 2 Bro significant en voorziet daarom in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Aan de weigering een uitwerkingsplan vast te stellen legt het college van B&W van Haaren mede een 'ladderonderzoek' ten grondslag. In de hiervoor zowel bij het onderdeel Dienstenrichtlijn, als bij binnen- en buitenplanse flexibiliteit ook besproken uitspraak ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002 (*Haaren*), *TBR* 2020/145, m.nt. H.J. de Vries, betogen appellanten dat het college dat ten onrechte heeft gedaan, omdat het bestemmingsplan dat voorafging aan het bestemmingsplan waarin de betrokken uitwerkingsplicht is opgenomen, ook al in een soortgelijke uitwerkingsplicht voorzag. Hierom was volgens appellanten geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, maar van een continuering van onbenutte bestaande planologische mogelijkheden zonder aanvullende bebouwing of wijziging van functies. Voor zover wel sprake zou zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, dan dient een laddertoets achterwege te blijven. Als reden daarvoor voeren appellanten kort gezegd aan de lange voorgeschiedenis van het betrokken project. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295 (*Zevenaar*) dat ook bij vaststelling van een uitwerkingsplan de ladder

voor duurzame verstedelijking in acht moet worden genomen, indien daarbij wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro. In die uitspraak overweegt de Afdeling eveneens dat de jurisprudentie van de Afdeling die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden, zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (*Amsterdam*), waarin de door appellanten en anderen aangehaalde uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:489 (*Westland*) naar is verwezen, geen betrekking heeft op de verhouding tussen een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en een uitwerkingsplan. De uitspraak van 1 juli 2015 heeft namelijk betrekking op een conserverend bestemmingsplan en de uitspraak van 24 februari 2016 op de verhouding tussen een voorafgaand bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht en een zelfstandig bestemmingsplan dat voorzorg in het programma waarin de uitwerkingsregels van het voorafgaande bestemmingsplan voorzagen. Daarbij noemt de Afdeling haar uitspraak van 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295 (*Zevenaar*), waaruit juist wel volgt dat bij een uitwerkingsplan artikel 3.1.6 lid 2 Bro in acht moet worden genomen indien daarbij wordt voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Nu de gewenste ontwikkeling blijkens het ontwerpplan voorziet in 35 woningen en commerciële ruimten met een bvo van 1.850 m², zou worden voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In dat geval is een laddertoets aangewezen, tenzij er omstandigheden zijn aan te wijzen waarom deze toets in dit geval achterwege dient te blijven. Het feit dat aan de besluitvorming een lange voorgeschiedenis vooraf is gegaan, is geen dergelijke omstandigheid. Juist in het lange tijdsverloop, waarin regionale en lokale omstandigheden kunnen veranderen, heeft het college aanleiding kunnen zien om stil te staan bij de vraag of er behoefte is aan de door appellante gewenste ontwikkeling. Eventuele tussen de gemeente en appellante gemaakte afspraken kunnen er evenmin toe leiden dat geen laddertoets meer vereist zou zijn.

Vervolgens beogen appellanten dat uit een rapport van DTNP, dat het college mede ten grondslag had gelegd aan het bestreden weigeringsbesluit, niet volgt dat het vaststellen van een uitwerkingsplan zoals verzocht, tot een onaanvaardbare leegstand zal leiden. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand nog niet betekenen dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro (uitspraken van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743 (*Son en Breugel*), 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295 (*Zevenaar*), 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2580 (*Venlo*) en 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3386 (*Leeuwarden*)). Of de voorziene ontwikkeling leidt tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand, hangt onder meer af van de al dan niet structurele aard en de

omvang van de leegstand die daarvan het gevolg kan zijn (uitspraak van 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2977 (*Utrecht*)). Ook kan van belang zijn of er voldoende mogelijkheden zijn voor een nieuwe invulling binnen de voor de desbetreffende gronden geldende bestemming (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331 (*Groningen*)). De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet hoeft te worden gevreesd (uitspraak van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 (*Venlo*)). In de uitspraak van 19 augustus 2020 bespreekt de Afdeling het rapport van DTNP en komt tot de overweging dat het standpunt van het college dat de gewenste ontwikkeling, zoals neergelegd in het ontwerpplan, tot een vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand zal leiden, gelet op de reeds bestaande leegstandsituatie en de structurele aard daarvan, niet onredelijk is.

7. Onderzoeksverplichtingen

Voor de Afdeling is van belang om vast te stellen in hoeverre de afwijking van een bestemmingsplan groot of klein is. Als sprake is van een beperkte afwijking, zijn er relatief weinig aspecten op grond waarvan medewerking in redelijkheid kan worden geweigerd. Dan is ook een minder uitvoerige motivering nodig (ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:915 (*Heerenveen*)).

Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat een reeds bestaand tekort aan parkeergelegenheid in beginsel buiten beschouwing mag worden gelaten bij de vraag of toereikend in de parkeerbehoefte wordt voorzien. In ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1995 (*Landerd*), BR 2020/86, m.nt. R.J.G. Bäcker en R.P.M.G. van den Boorn, gaat het om de vraag of de parkeerbehoefte van veertien parkeerplaatsen voor het betreffende bouwplan volledig moet worden voorzien op eigen terrein of dat de bestaande behoefte van negen parkeerplaatsen als een bestaand tekort buiten beschouwing mag worden gelaten. De Afdeling beantwoordt deze vraag bevestigend, omdat in de bestaande parkeerbehoefte van negen parkeerplaatsen volledig moest worden voorzien in de openbare ruimte. Nu het bouwplan voorziet in acht parkeerplaatsen op eigen terrein, is dat genoeg. De annotatoren verwijzen nog naar ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2005 (*Gooise Meren*), waaruit volgt dat indien en voor zover het wel mogelijk zou zijn geweest om op het eigen terrein parkeerplaatsen te realiseren, het bestaande tekort aan parkeerplaatsen lager had kunnen worden vastgesteld.

Ten aanzien van een uitwerkingsplan voor een supermarkt van 1.500 m² verkoopvloeroppervlakte met woningen en parkeerplaatsen overweegt de Afdeling dat het college niet concreet met behulp van een actueel verkeersonderzoek inzichtelijk heeft gemaakt wat de verkeerssituatie is rondom het plangebied als gevolg van de met het uitwerkingsplan voorziene ontwikkeling. Het college had te gemakkelijk naar een mobiliteitsplan verwezen dat evenwel niet concreet

rekening houdt met de voorziene ontwikkeling en waaruit juist de ambitie volgt de verkeersbelasting juist te verminderen (ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3113 (*Gouda*), BR 2021/31, m.nt. R.J.G. Bäcker en D. Nazari).

8. Waarborgen maatregelen

Steeds terugkerend is de discussie over de aanvaardbaarheid van het stemgeluid van spelende kinderen. In het kader van ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2860 (*Midden-Groningen*), M en R 2021/14, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, erkende de raad dat de richtafstand uit de VNG-brochure niet wordt gehaald. Volgens de raad zou wel een aanvaardbaar woon- en leefklimaat blijven bestaan, omdat zou zijn gewaarborgd dat bij de verdere vergunningverlening en uitvoering van het plan de randvoorwaarden uit het akoestisch onderzoek, zoals overgenomen in de plantoelichting, in acht moeten worden genomen. Maar ja, in de regels zelf van het plan was geen regeling opgenomen dus past de Afdeling een bestuurlijke lus toe.

In onze kroniek van 2017 is gewezen op een uitspraak waaruit volgt dat maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 8:42 Wm niet al voor de vaststelling van het bestemmingsplan hoeven te zijn vastgesteld, maar dat de raad er wel op voorhand in redelijkheid vanuit moet kunnen gaan dat de beoogde maatwerkvoorschriften stand kunnen houden in een beroepsprocedure (ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1586 (*Arnhem*)). In ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1953 (*Rotterdam*), TBR 2020/144, m.nt. R. Kegge, JM 2020/119, m.nt. F. Arents, oordeelt de Afdeling in lijn hiermee, al loopt het beroep uiteindelijk voor de raad niet onverkort goed af. De beoogde maatwerkvoorschriften betroffen dat onder meer geen muziekboxen op de terrassen zijn toegestaan en dat bij de horeca-inrichtingen geluidwerende beglazing en sluisen moeten worden aangebracht tussen de bar en het terras met als doel om een aanzienlijke geluidsreductie te bereiken. Steeds met een vol dienblad door deze sluisen in de verder gesloten geluidwerende gevel naar het terras, zou volgens de horeca-inrichtingen echter praktisch niet te doen zijn. Bovendien had de gemeenteraad nagelaten te onderzoeken of de horeca wel kon worden voortgezet met deze vergaande maatregelen.

Om te verzekeren dat dubbelgebruik van parkeerplaatsen is verzekerd, kan via een voorschrift in de omgevingsvergunning worden verplicht dat ervoor wordt zorggedragen dat alle parkeerplaatsen voor alle bewoners en gebruikers gelijkelijk toegankelijk zijn. Hieraan kan worden voldaan door de openbare toegankelijkheid van parkeerplaatsen door middel van een kwalitatieve verplichting in een notariële akte vast te leggen (ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2381 (*Bernheze*)).

9. VNG-brochure

In ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2233, JM 2020/132, m.nt. F. Arents, oordeelt de Afdeling over de vraag

of voldaan is aan de richtafstanden van de VNG-brochure – en de eisen voor afwijking – in verband met een bestemmingsplan dat voorziet in een woning en recreatiebedrijf nabij een helikopterhaven. Ingevolge de VNG-brochure bedraagt de richtafstand voor geluid 500 meter en voor gevaar 50 meter. Ten aanzien van gevaar wordt aan de richtafstand voldaan. Omdat feitelijk de afstand ongeveer 100 meter is, week de raad af voor wat betreft geluid. Hij had dit gemotiveerd met een akoestisch onderzoek waaruit volgt dat het plangebied buiten de Wet luchtvaart-geluidscontour van de helikopterhaven valt. Echter, om er vanuit te mogen gaan dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat had akoestisch onderzoek verricht moeten worden naar de hoogte van de geluidbelasting ten gevolge van industrielawaai, anders dan die ten gevolge van de helikopterhaven. Uit de plantoelichting volgt dat evenmin onderzoek is gedaan naar de cumulatie van geluidbronnen dan wel gemotiveerd dat van cumulatie geen sprake is. Zie in dit verband ook ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1328, JM 2020/89, m.nt. F. Arents.

In ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408 (*Leudal*), M en R 2020/79, m.nt. S. Hillegers, gaat het om een planregeling die vergunningvrij bouwen aan banden legt. Eerder heeft de Afdeling overwogen dat dit is toegestaan indien locatie-specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven (ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571 (*Steenbergen*)). In het onderhavige geval is het doel van de planregel het voorkomen dat de afstand tussen woningen en een bedrijf minder dan 10 meter wordt. Deze afstand is in dit geval de richtafstand voor hinder door geluid, gevaar en licht uit de VNG-brochure. Door het blijvend in acht nemen van deze afstand worden zowel beperkingen in de bedrijfsvoering voorkomen als een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bereikt.

In het kader van ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1481 (*Valkenswaard*), was gesteld dat de wind meestal uit het westen komt waardoor er sprake zou zijn van meer geluidoverlast. Volgens de Afdeling komt deze omstandigheid evenwel zo vaak voor in Nederland, dat daarmee moet worden geacht te zijn rekening gehouden bij de in de VNG-brochure gehanteerde richtafstanden.

10. Stikstof

Zoals bekend, heeft de Afdeling een streep gezet door het Programma Aanpak Stikstof (PAS) met gevolgen voor de vaststelling van bestemmingsplannen. Het gaat deze kroniek te buiten om de in het bijzonder Wnb-gerelateerde vragen die sindsdien zijn beantwoord, hier weer te geven. Wel markeren we dat uit ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (*Bergeijk*), volgt dat het gegeven dat in het kader van vergunningverlening de gevolgen van bemesten niet in samenhang met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een agrarisch bedrijf hoeven te worden beoordeeld (zie ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*Gelderland en Limburg*)), betekent dat in het kader van

bestemmingsplannen de gevolgen van bemesten niet kunnen worden toegerekend aan de bestemmingsregeling die voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen voor agrarische bedrijfsgebouwen, zoals het houden van vee in stallen. Gaat het om beweiden, dan hangt dit (wel) onlosmakelijk samen met de oprichting, exploitatie of uitbreiding van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden (ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3417 (*Halderberge*), *Gst.* 2020/39, m.nt. S.D.P. Kole, *BR* 2020/4, m.nt. R.S. Wertheim en J. Oude Egbrink). Dit brengt mee dat de gevolgen van het weiden van vee bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten worden beoordeeld als een bestemmingsplan voorziet in de (nieuw)vestiging of uitbreiding van een melkveehouderij waarin het weiden van het melkvee onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering. Omdat de Afdeling vaststelt dat er in bijlage 6 bij de desbetreffende planregels 21 onherroepelijke Nbw/Wnb-vergunningen zijn opgenomen voor het houden van melkrundvee in een stalsysteem dat beweiden impliceert alsmede vaststelt dat voor één van die melkrundveehouderijen in bijlage 8 bij de planregels ook een geregistreerde melding in het kader van het PAS is opgenomen, sneuvelt het vaststellingsbesluit op dat punt.

Verder geldt dat als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan moeten worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. In ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110 (*Schagen*), *JM* 2020/154, m.nt. D. Sietses, keurt de Afdeling de conclusie van de raad van Schagen goed dat een bestemmingsplan voor een enkele woning, dat tijdelijk gedurende de bouwfase van enkele maanden een zeer geringe stikstofdepositiebijdrage heeft, significante gevolgen heeft voor de stikstofgevoelige habitattypen in het Natura 2000-gebied Duinen Den Helder-Callantssoog. Volgens de met inachtneming van twee AERIUS-berekeningen uitgevoerde natuurtoets zijn als gevolg van het plan namelijk geen negatieve gevolgen te verwachten gezien de terreinomstandigheden, de afstand van ongeveer 40 m tot het gebied, de inrichting van het tussenliggende gebied, de aard en de omvang van de ontwikkeling.

11. Bestemmingen

In ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1739 (*Noordoostpolder*), *BR* 2020/78, m.nt. P.M.J. de Haan en Q.W.J. de Ruijter, gaat het om het huisvesten van zes arbeidsmigranten binnen een perceel met de bestemming 'wonen'. Deze bestemming is niet nader gedefinieerd en daarom wordt aangesloten bij het algemeen spraakgebruik, waardoor diverse

uiteenlopende vormen van huisvesting zijn toestaan (vgl. ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1882 (*Schagen*)). Omdat in de planregel geen relatie is gelegd tussen artikel 17.1 – met de definitief "wonen" – en de in artikel 1.62 van de planregels opgenomen omschrijving van het begrip "woning" betekent dit dat de omschrijving van het begrip "woning", dat uitgaat van één huishouden, niet van betekenis is voor de uitleg van "wonen" in artikel 17.1.

ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1836 (*Maastricht*), *TBR* 2020/121, m.nt. H.J. de Vries, betreft een omgevingsvergunning voor een supermarkt. Het gebruik werd in overeenstemming met het bestemmingsplan geacht. Het geschil bij de Afdeling spitste zich toe op de vraag wat de betekenis is van de vermelding "bestaand toegestaan, nieuwvestiging via afwijking" in de planregels. Omdat de letterlijke uitleg van de planregels onvoldoende duidelijkheid biedt om alleen op basis daarvan een uitleg te geven, betreft de Afdeling de door de planwetgever bedoelde toelichting bij de uitleg. De toelichting bevestigt dat de in het schema van artikel 7.1 opgenomen functies bepalend zijn voor de vraag welke functies rechtstreeks zijn toegestaan. Wanneer – zoals in dit geval – bijvoorbeeld de functie detailhandel mag, zijn daaraan geen beperkingen verbonden en heeft het college het project terecht in overeenstemming met het bestemmingsplan geacht.

Voorafgaand aan ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2489 (*Baarle-Nassau*), was de discussie wat is toegestaan binnen de bestemming detailhandel in door het agrarisch bedrijf zelf voortgebrachte agrarische producten of agrarische streekproducten. Omdat de begrippen niet zijn gedefinieerd, overweegt de Afdeling dat – gezien de tekst – agrarische producten worden verkocht die zijn voortgebracht ofwel door het agrarisch bedrijf zelf, ofwel door een ander bedrijf dat in dezelfde streek is gelegen. Verkoop van gedistilleerde drank is volgens de Afdeling niet toegestaan. Daarbij is van belang dat de definitie van agrarisch bedrijf in de planregels als volgt luidt: "een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen of het houden van dieren [...]". In het onderhavige geval is graan het door het agrarisch bedrijf zelf voortgebrachte product. "Het standpunt van het college dat een verwerkt product zoals gedistilleerde drank wel als agrarisch streekproduct zou kunnen worden aangemerkt, valt hiermee echter niet te rijmen, omdat ook bij een agrarisch streekproduct sprake moet zijn van een agrarisch product en geen verwerkt product, zoals whisky en jenever" aldus de Afdeling. Daarom oordeelt zij dat de uitleg die het college aan de bepaling heeft gegeven, te ruim is.

Volgens de Afdeling is niet van belang dat de eigenaar een woning zelf permanent bewoont in geval van verblijfsrecreatie in een bij de woning behorende aan- of uitbouw of een bijgebouw; zie ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6667 (*Veere*). De Afdeling ziet geen aanleiding daar in 2020 anders over te oordelen: uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening is als zodanig niet

van belang dat de aanvrager/eigenaar tevens bewoner is van de woning (ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:81 (Veere)).

12. Vertrouwensbeginsel

Zoals in de vorige kroniek uitgebreid toegelicht, heeft de Afdeling op 29 mei 2019 overwogen dat een beroep op het vertrouwensbeginsel binnen het omgevingsrecht beoordeeld dient te worden aan de hand van drie stappen (ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Amsterdam), BR 2019/67, m.nt. P.M.J. de Haan, AB 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen, NJB 2019/1381). In ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639 (Zaltbommel), BR 2020/83, m.nt. S.F.A. van Ravels, TBR 2020/119, m.nt. T. Groot, vat de Afdeling die stappen als volgt samen: “De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.” Daar wordt in de 2020-uitspraak het volgende aan toegevoegd: “Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.” Volgens de Afdeling gaat dit laatste op in het onderhavige geval waarin de raad had geweigerd om mee te werken aan arbeidsmigrantenhuisvesting. Hierbij speelt de voorgeschiedenis een rol waarbij het college een in het oorspronkelijke beleid passend principebesluit had genomen ten aanzien van het initiatief. De Afdeling: “De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De raad heeft ook geen inzicht geboden in het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre, er een aanleiding bestaat tot schadevergoeding in het kader van het besluit. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.”

Voorafgaand aan ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175 (Waalwijk), AB 2021/43, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, had het college met toepassing van beleidsregels voor de huisvesting van arbeidsmigranten een omgevingsvergunning verleend voor kamergewijze huur aan vijftien arbeidsmigranten. Echter, met toepassing van nieuwe beleidsregels was de vergunning in bezwaar ingetrokken. De Afdeling oordeelt evenwel dat gelet op een gesprek tussen appellant en de betreffende wethouder aannemelijk is gemaakt dat van de zijde van het college destijds uitlatingen zijn gedaan waaruit appellant in de gegeven

omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college ook in bezwaar de oude beleidsregels zou toepassen. Maar daar schiet appellant uiteindelijk niks mee op, nu ook wordt overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het algemeen belang en de belangen van derden in de weg staan aan het honoreren van het gewekte vertrouwen. Daarbij wordt er onder meer op gewezen dat de nieuwe beleidsregels zijn opgesteld ter bescherming van de belangen van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat, die met zich brengen dat de grootschalige huisvesting van (onder meer) arbeidsmigranten die geen huishouden vormen, niet wenselijk is in woongebieden.

Bij het mogelijk zetten van de derde stap moet ook een recht op schadevergoeding eventueel aan de orde komen. Dat was binnen de feiten van de hiervoor besproken uitspraak van 9 september 2020 naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte niet gebeurd. In dit verband wordt ook gewezen op ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 (Westland), AB 2020/271, m.nt. S.F.A. van Ravels. Voorafgaand aan deze uitspraak had het college ten onrechte niet onderzocht of tegelijk met de afwijzing van de aanvraag voor een woonbestemming, ook aanleiding bestond mogelijke schade te vergoeden die appellant heeft geleden omdat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de door het college gedane toezegging. In dit verband is van belang dat appellant had gesteld dat hij schade heeft geleden door er bij de verkoop van zijn bedrijf vanuit te gaan dat het college een wijzigingsplan zou vaststellen voor het perceel waarop zijn bedrijfswoning staat. Met die verkoop had hij zijn bedrijf “afgesplitst” en zijn woonperceel overgehouden.

13. Belangenafweging

In ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1544 (Peel en Maas), JM 2020/133, m.nt. P.B. Bokelaar, gaat het om een bestemmingsplan waarin een voorwaardelijke verplichting was opgenomen om met een bestaande, legaal aanwezige stal te voorzien van een luchtwasser vanwege onzekerheden over gezondheidseffecten. De Afdeling overweegt als volgt: “[D]e rechtszekerheid vereist dat bestaand legaal gebruik overeenkomstig de bestaande situatie in een bestemmingsregeling wordt opgenomen tenzij die bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang van de nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen” (r.o. 8.1.). De Afdeling is van oordeel dat het feit dat uit de rapporten van het RIVM uit 2016 en 2017 blijkt van onzekerheden over de gezondheidseffecten van varkenshouderijen in het algemeen, onvoldoende is om in dit plan, dat uitsluitend op de gronden van de maatschap betrekking heeft, een voorwaardelijke verplichting te rechtvaardigen op grond waarvan de maatschap wordt verplicht om een legaal aanwezige stal te voorzien van een luchtwasser.

Volgens vaste rechtspraak moeten bij de toekenning van een bepaalde bestemming aan een perceel de voor- en nadelen van locatie-alternatieven in de afweging worden meegenomen (vgl. ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2513 (*Halderberge*), *JG* 2015/63, m.nt. H. Doornhof). In ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3010 (*Oost Gelre*), *AB* 2021/103, m.nt. T. Groot, overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorliggende locatie voor het realiseren van een zonnepark, geschikt is. “Weliswaar is de locatie aangevraagd door de initiatiefnemers, maar de aanvraag voor het vestigen van een zonnepark op deze locatie is daarna door de raad beoordeeld en ruimtelijk aanvaardbaar bevonden”, aldus de Afdeling.

In ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1131 (*Den Haag*), *JM* 2020/76, m.nt. F. Arents, gaat het om een omgevingsvergunning die het college – te makkelijk – heeft verleend voor verbouwing en planologisch strijdig gebruik van een kantoorpand voor de huisvesting van statushouders voor de duur van vijf jaar. Volgens omliggende bedrijven zal dit gebruik hun bedrijfsvoering belemmeren en zij vrezen voor waardedaling van het vastgoedbezit. Indien bouwkundige voorzieningen worden getroffen om geluidsoverlast in het pand tegen te gaan, is gebruik van het pand voor huisvesting van statushouders (en later andere doelgroepen) volgens het college niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling overweegt evenwel dat er geen waarborg is, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningvoorschrift, dat die bouwkundige voorzieningen worden gerealiseerd. Daarnaast wijst zij erop dat de mogelijke geluidsoverlast in het pand niet het enige aspect is dat bij de beoordeling van ‘een goede ruimtelijke ordening’ moet worden betrokken: “Zo heeft het college de ruimtelijke effecten van bewoning van het pand door verschillende doelgroepen niet betrokken bij zijn afweging en evenmin de effecten van functiemenging, behoudens het geluidsaspect, voor het woon- en leefklimaat van de bewoners van het pand en voor ter plaatse gevestigde bedrijven. Daarbij is van belang dat op het bedrijventerrein bedrijven tot milieucategorie 3.2, als bedoeld in de publicatie “Bedrijven en milieuzonering” van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, zijn toegestaan. Dat het hier gaat om een tijdelijke vergunning, dus om tijdelijke bewoning van het pand, betekent niet dat aan de verschillende ruimtelijke ordeningsaspecten geen of weinig betekenis toekomt.” Uit de uiteindelijke vernietiging van dit besluit blijkt maar weer eens dat het een misverstand is – dat in de praktijk wel vaak voorkomt – dat de motivering van een (kruimel)omgevingsvergunning minder degelijk hoeft te zijn dan een ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan.

In de ruimtelijke verordening van Utrecht is een ruimtevoor-ruimte regeling opgenomen. Appellant in ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1874 (*Stichtse Vecht*), *TBR* 2020/122, m.nt. H.J. de Vries, *BR* 2020/73, m.nt. J.W. van Zundert, wilde op grond hiervan zijn kassencomplex slopen en in ruil daarvoor een woning op een andere locatie

terugbouwen. De weigering van de raad van Stichtse Vecht is volgens de Afdeling niet overtuigend gemotiveerd: “Uit de motivering blijkt niet waarom een doorbreking van de aanwezige doorzichten op de nieuwe locatie, in aanmerking genomen de situering van de woning en het erfinrichtingsplan volgens het ruimtelijk kwaliteitsplan, een verslechterring oplevert waaraan meer gewicht moet worden toegekend dan aan de ruimtelijke kwaliteitsverbetering die door het slopen van de kassen aan de Gageldijk is gerealiseerd.”

We wijzen nog op de uitspraak over de toestemming voor het Namenmonument in Amsterdam, een monument ter nagedachtenis aan de Nederlandse slachtoffers van de Holocaust van Joodse, Roma en Sinti afkomst die nooit een graf hebben gekregen. Wat betreft de zichtrelatie tussen de Weesperstraat en de Hoftuin was in de ruimtelijke motivering aangegeven dat de zichtlijnen blijven bestaan. Het Namenmonument bestaat niet uit één massief bouwvolume, maar uit een samenstel van steen en reflecterende panelen. Mede op grond daarvan overweegt de Afdeling dat het college toereikend heeft gemotiveerd dat de zichtrelatie voldoende wordt gehandhaafd, althans in die mate dat dit geen strijd oplevert met een goede ruimtelijke ordening en niet leidt tot een onevenredige aantasting van cultuurhistorische waarden (ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2569 (*Amsterdam*)).

Een niet onherroepelijke omgevingsvergunning vormt een zwaarwegend belang dat de raad moet betrekken bij zijn besluitvorming over het bestemmingsplan (vgl. ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:329 (*Houten*)). Dat een omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk is, betekent op zichzelf niet dat de raad die vergunning niet in een bestemmingsplan mag inpassen. De raad moet bij de vaststelling van het plan rekening houden met de verleende omgevingsvergunning en afwegen of er uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening redenen zijn om de vergunning al dan niet in het bestemmingsplan in te passen. Als de raad voorafgaand aan de vergunningverlening een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven en aldus betrokken is geweest bij de ruimtelijke afweging én appellant in het kader van de bestemmingsplanprocedure geen inhoudelijke bezwaren naar voren heeft gebracht, zijn er geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad om redenen van een goede ruimtelijke ordening de betreffende omgevingsvergunning niet in het plan had mogen inpassen (ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:817 (*Kaag en Braassem*), *M en R* 2020/76, m.nt. S. Hillegers en *NJB* 2020/901).

14. Overig

14.1 *Tussenkomst college bij bestemmingsplanvaststelling niet nodig*

In de praktijk wordt er nogal eens vanuit gegaan dat de vaststelling van het bestemmingsplan altijd via het college van B&W moet lopen. Dat gebeurt ten onrechte. Een initiatiefnemer kan zijn bestemmingsplan direct aan de raad voorleggen met het verzoek daarover te beslissen (ABRvS 8 juli

2020, ECLI:NL:RVS:2020:1604, AB 2021/76, m.nt. L.J.A. Damen).

14.2 **Concreet initiatief**

Volgens eerdere jurisprudentie is een bouwplan voldoende concreet als daarvoor schetsen of bouwtekeningen worden overgelegd (vgl. ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2571 (*Leiden*)). Als voorafgaand aan de vaststelling van een plan geen concrete bouwplannen naar voren zijn gebracht, kon de raad daar dus geen rekening mee houden. Zie: ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:286 (*'s-Hertogenbosch*), TBR 2020/36, m.nt. H.J. de Vries. De Afdeling overweegt daarin dat de raad verder heeft toegelicht dat een woonbestemming voor het betreffende perceel pas zal worden afgewogen als het gehele bestemmingsvlak 'Maatschappelijk' integraal wordt ontwikkeld, zodat de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Dat standpunt acht de Afdeling niet onredelijk. Ten slotte: "Het door [appellant] gestelde over de vraagprijs van zijn perceel en de discussie daarover met het gemeentebestuur is een privaatrechtelijke aangelegenheid en laat onverlet dat de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen aanleiding hoefde te zien om aan het perceel een woonbestemming toe te kennen."

14.3 **Ruimtelijke relevantie**

Voorafgaand aan ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1907 (*Maastricht*), AB 2020/389, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, was door het college van B&W een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een dakterras in strijd met het bestemmingsplan. De rechtbank had geoordeeld dat hierbij in acht had moeten worden genomen dat het pand wordt bewoond door studenten. Volgens het college had hij daarmee miskend dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen gebruik van een dakterras door studenten en door andere personen, want anders discriminatie. De Afdeling volgt haar daar niet in: "De rechtbank is er terecht van uitgegaan dat er een ruimtelijk relevant verschil is tussen het gebruik van een pand voor kamerverhuur en de bewoning van een pand door één huishouden, omdat dit van invloed kan zijn op het woon- en leefklimaat van de omgeving. Hierbij gaat het onder meer om (geluid)overlast. Dit ruimtelijk relevante verschil geldt te meer bij kamerverhuur aan studenten, alleen al vanwege de leeftijdsamenstelling en het levensritme van de te onderscheiden groepen bewoners" (r.o. 3.2.). Zij verwijst naar ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2276 (*Amersfoort*).

14.4 **Draagvlak**

Voor het mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling is niet vereist dat de initiatiefnemer en omwonenden met elkaar overeenstemming bereiken over de nieuwe locatie: de raad dient zelf, na afweging van alle betrokken belangen, een standpunt in te nemen over de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling op een bepaalde locatie. In overeenstemming daarmee oordeelt de voorzieningenrechter van de Afdeling "dat de omstandigheid dat geen maatschappelijk draagvlak bestaat, niet betekent

dat een bestemmingsplan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening." (ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880 (*Putten*), TBR 2020/50, m.nt. A.G.A. Nijmeijer).

Vorig jaar wezen we erop dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, wel van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht om draagvlak te verwerven voor de gewenste ontwikkeling (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (*Venlo*), AB 2020/146, m.nt. J.H.N. Ypinga; *NJB* 2020/133; *JM* 2020/27). In dit verband volgt uit de "zonneladder" van Drenthe, die zijn grondslag vindt in de omgevingsverordening, dat grondgebonden zonneparken buiten bestaand stedelijk gebied alleen op een positieve houding kunnen rekenen wanneer de initiatieven voorzien zijn van een breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving. Dat betekent evenwel niet zonder meer dat als een direct omwonende bezwaar heeft tegen het betreffende project, geen breed maatschappelijk draagvlak aanwezig kan zijn (ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958 (*Midden-Drenthe*), BR 2020/53, m.nt. K. Meijering en S.M. Schipper).

14.5 **Volksgezondheid**

Aspecten van volksgezondheid zijn bij ruimtelijke besluitvorming een mee te wegen belang. Bij windturbines gaat het dan doorgaans over geluid- en lichthinder. In de procedures tegen medewerking aan twee windturbines in Duiven, werd evenwel betoogd dat het college onvoldoende rekening had gehouden met de aanwezigheid van een afvalverbrandingsinstallatie. Dat slaagt niet. Door de Afdeling wordt gewezen op het deskundigenbericht van de StAB dat de conclusie onderschrijft dat er weliswaar sprake zal zijn van een geringe toename aan luchtverontreinigende stoffen in de woonkern, maar dat die toename verwaarloosbaar is ten opzichte van de heersende achtergrondniveaus. Er wordt nog ruim binnen de grenswaarden ter bescherming van de gezondheid van de mens gebleven (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2907 (*Duiven*)). In ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3018 (*Neder-Betuwe*), TBR 2021/31, m.nt. R. Kegge, is aan de orde een bestemmingsplan dat voorziet in 50 woningen nabij een perenboomgaard. De exploitant van de perenboomgaard betoogt dat voor de nieuwe woningen een spuitzone van 50 meter in plaats van 5 meter moet worden aangehouden. De Afdeling overweegt dat als een gemeenteraad een kortere afstand dan 50 meter wil hanteren tussen gevoelige functies en fruitboomgaarden, hij dat in ieder geval deugdelijk moet motiveren op basis van een zorgvuldig en op de locatie toegesneden onderzoek. Aan dat onderzoek moeten hoge eisen worden gesteld, want gewasbeschermingsmiddelen kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen. In zijn annotatie bij deze uitspraak en in zijn artikel 'Voorzorg op het juiste niveau?', *Men R* 2020/75, gaat Kegge uitgebreid in op de invloed van het voorzorgsbeginsel in de ruimtelijke ordening.

14.6 *Uitvoerbaarheid*

ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004 (*Maas-tricht*), BR 2020/92, m.nt. E.J. van Baardewijk, BR 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit, AB 2021/128, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ziet op een plan voor Retailpark Belvédère, een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Betoogd wordt dat het plan onvoldoende inzicht geeft in de financiële uitvoerbaarheid, omdat de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen wordt doorgeschoven naar het moment van de vergunningverlening en de met de onteigening samenhangende kosten onduidelijk zijn. Dit faalt evenwel: "Voor de onderscheidene exploitatiegebieden zullen, voor zover het kostenverhaal in de betrokken exploitatiegebieden ten tijde van de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen nog niet anderszins is verzekerd en geen sprake is van een in de inleiding van artikel 6.12 lid 2 van de Wro bedoeld, in het Besluit ruimtelijke ordening aangewezen zogenoemd exploitatief kruimelgeval, exploitatieplannen moeten worden vastgesteld. Als dan mocht blijken dat de exploitatieopzet van het aan de orde zijnde exploitatieplan een tekort bevat dat niet is gedekt, dan kan de betreffende omgevingsvergunning op de voet van artikel 7c, eerste lid onder d van het Besluit uitvoering Chw worden geweigerd."

14.7 *Tegemoetkoming in de planschade in natura als reden voor de vaststelling van een bestemmingsplan*

In ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:373 (*Waalwijk*), BR 2020/25, is aan de orde een bestemmingswijziging ter compensatie in natura van planschade die een van de appellanten lijdt. Het voorgaande schadeveroorzakende bestemmingsplan voorzag in een doorgang tussen bepaalde parkeerterreinen en winkels in Waalwijk. Deze doorgang was voorzien op gronden in particuliere eigendom. Het lukte de raad echter niet de benodigde percelen te verwerven, waardoor het bestemmingsplan volgens hem niet uitvoerbaar zou zijn. Daarnaast bevestigt de raad dat de doorgang nog steeds wenselijk is. De Afdeling overweegt dat uit de plan-toelichting niet blijkt waarom het nieuwe plan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig is. Dat met een plan een tegemoetkoming in planschade kan worden geboden mag wel een rol spelen in de afweging, maar is in dit geval onvoldoende onderbouwing voor het plan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de raad de doorgang nog steeds wenselijk acht, terwijl het onderhavige plan de planologische basis daarvoor terugdraait. Daarnaast is niet draagkrachtig gemotiveerd dat het plan niet uitgevoerd kan worden. Dat de percelen niet minnelijk verworven kunnen worden is daarvoor niet voldoende, nu de percelen ook via onteigening verworven kunnen worden.

14.8 *Privaatrechtelijke belemmering*

In onze voorgaande kronieken is opgemerkt dat nauwelijks door de Afdeling wordt aangenomen dat een evidente privaatrechtelijke belemmering aan planologische medewerking in de weg had moeten staan. ABRvS 22 april 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:1106 (*Haarlem*), is een voorbeeld waarin dat toch gebeurt. Het gaat om een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van een dakterras. Appellanten wonen op het naastgelegen perceel, vrezende voor aantasting van de privacy door inkijk in de woonkamer en doen een beroep op het burennrecht. De Afdeling overweegt onder meer: "De korte zijde van het voorziene balkon bevindt zich binnen twee meter van de grens met het erf van [appellanten] en heeft een open hekwerk met een hoogte van 1,20 m. Daarmee is er sprake van zicht op het erf binnen 2 m van de grenslijn als bedoeld in artikel 5:50 van het BW. Vanaf het balkon is er door de twee glazen lichtkoepels in het dak van de aanbouw van [appellanten] in ieder geval 's avonds met kunstmatige verlichting aan rechtstreeks zicht in hun woonkamer. Daargelaten of het zicht vanwege de bolling van de lichtkoepels overdag beperkt is, levert ook zicht dat wegens verlichting in de woonkamer beperkt is tot de avonden, rechtstreeks zicht op als bedoeld in artikel 5:50 van het BW. Aangezien in het bouwplan geen voorzieningen zijn opgenomen om het rechtstreekse zicht weg te nemen, levert het bouwplan strijd op met artikel 5:50 van het BW. Dit betekent dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die aan vergunningverlening voor het bouwplan in de weg staat."

14.9 *Beleidsregels*

Voor wat betreft de jurisprudentie in de afgelopen kroniekperiode over dynamische verwijzingen in bestemmingsplannen wijzen we op de annotatie van Bäcker en Caelers onder ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2920 (*Wageningen*), BR 2021/29. De uitspraak zelf betreft onder meer een afwijkingsbevoegdheid voor kamergewijze verhuur in woningen waarin een dynamische verwijzing is opgenomen naar de "Beleidsregels kamergewijze verhuur gemeente Wageningen 2019". Volgens de Afdeling is niet uitgesloten dat een wijziging van de beleidsregels kan inhouden dat een aanmerkelijk hoger percentage aan kamer-verhuurpanden per straat wordt gehanteerd, dan het maximum van 5% waarvan in het nu geldende beleid wordt uitgegaan. Omdat de raad niet inzichtelijk had gemaakt of, en zo ja waarom, hij een in beginsel ongelimiteerde verruiming van de mogelijkheid van kamerverhuur aanvaardbaar vindt, past zij een bestuurlijke lus toe.

In de hiervoor al aangehaalde uitspraak van 19 augustus 2020 betreffende Retailpark Belvédère worden onder meer verwijzingen beoordeeld naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019". Daarbij gaat het ook over de afweging van belangen. Volgens de Afdeling is dat toegestaan. Daar waar was gesteld dat artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet geen grondslag vormt voor een verwijzing aangaande duurzaamheid, overweegt de Afdeling het volgende: "Blijkens de parlementaire geschiedenis van dit artikel wordt met de verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan onder meer beoogd een bijdrage te leveren aan integrale en meer flexibele bestemmingsplannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Zo kunnen in een bestemmingsplan regels gericht

op de duurzaamheid of de energietransitie worden opgenomen. Artikel 19 lid 19.3 van de planregels beoogt hierin te voorzien. Een dergelijke planregeling – met een dynamische verwijzing naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019" – is in beginsel toegelaten" (r.o. 19.4). De Afdeling constateert dat wat in voornoemde beleidsregel is uitgewerkt tot een concrete normering, niet valt te herleiden tot terzake in de planregels opgenomen normen. Daarom zijn de in de planregels opgenomen verwijzingen naar die beleidsregel in strijd met artikel 7c lid 6 van het Besluit uitvoering Chw. Zie in deze zin ook p. 98 van de toelichting op het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290, p. 98): "In het omgevingsplan kan op zichzelf worden aangegeven dat bij de uitleg van een daarin opgenomen regel bij de uitoefening van een bevoegdheid gebruik wordt gemaakt van beleidsregels. Bij het verwijzen naar een beleidsregel moet worden voorkomen dat de normering volledig afhankelijk wordt gesteld van de inhoud van een vastgestelde beleidsregel. In een dergelijke opzet zou de toelaatbaarheid van een activiteit volledig afhankelijk worden gesteld van de inhoud van beleidsregels. De beleidsregels fungeren dan niet als hulpmiddel voor de uitleg van een norm maar bevatten zelf de norm. Denk bijvoorbeeld aan een regel waarin wordt bepaald dat een bouwactiviteit alleen is toegelaten indien voldaan wordt aan beleidsregels. Daarmee zou in het omgevingsplan een zelfstandig werkende norm ontbreken en gaat de juridische status van de beleidsregels verloren, omdat ze door de verwijzing in feite zelf de norm behelzen en daarmee onderdeel worden van het omgevingsplan."

14.10 *Parkeren*

Op 10 juni 2020 heeft de Afdeling geoordeeld over een paraplubestemmingsplan van Gooise Meren aangaande parkeren (ECLI:NL:RVS:2020:1374 (*Gooise Meren*)). Dat pakke voor de raad goed uit. De Afdeling oordeelt allereerst dat hem niet kan worden verweten dat er geen verplichtingen gelden voor het realiseren van parkeerplaatsen bij vergunningvrije wijzigingen. Immers, dit zou in strijd zijn met artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro, nu de raad onbevoegd is om regels te stellen over welke activiteiten vergunningvrij mogen worden uitgeoefend.

14.11 *Andere normenkaders en ruimtelijke ordening*

In ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1179 (*Haarlemmermeer*), TBR 2020/96, m.nt. R. Kegge, gaat het om een omgevingsvergunning voor maximaal 1300 parkeerplaatsen op een perceel nabij Schiphol. Het college van burgemeester en wethouders van Aalsmeer had vastgesteld dat de aanleg van de parkeerplaats niet in betekende mate zou bijdragen aan de concentraties in buitenlucht van stoffen waarvoor in de Wet milieubeheer een grenswaarde is opgenomen, waardoor een afzonderlijke beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit achterwege zou mogen blijven (artikel 5.16 lid 1 onder c en lid 3 van de Wet milieubeheer en de Regeling niet in betekende mate bijdragen). Vanwege de "zeer locatiespecifieke omstandigheden" ziet de Afdeling toch aanleiding voor nader onderzoek in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De annotator wijst op

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452 (*Mill en Sint Hubert*), waarin nog wordt geoordeeld dat titel 5.2 een exclusieve uitputtende regeling voor luchtkwaliteit bevat en dat ruimtelijke regels die regeling niet mogen doorkruisen. Maar het komt vaker voor dat in afzonderlijke wettelijke kaders bepaalde aspecten buiten beschouwing worden gelaten die wel ruimtelijk relevant zijn. De annotator noemt de Wet geurhinder en veehouderij, waarin alleen de zogenoemde voorgrondbelasting (geur vanwege een individuele veehouderij) wordt gereguleerd en niet de achtergrondbelasting (cumulatieve geur vanwege verschillende veehouderijen in de omgeving).

In ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:817 (*Kaag en Braassem*), M en R 2020/76, m.nt. S. Hillegers acht de Afdeling het niet aanvaardbaar dat een bestemmingplan geurnormen bevat waaraan een vergunningplichtige veehouderij of een veehouderij die wordt gereguleerd door de algemene regels in het kader van een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden getoetst. Voorafgaande toetsing aan geurnormen op basis van het bestemmingsplan wordt gezien als doorkruising van het wettelijk stelsel uit de Wabo, het Bor, de Wvg en het Activiteitenbesluit. Dit volgt reeds uit 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3394 (*Bladel*), TBR 2015/91, m.nt. M. Engelberts, JM 2016/8, m.nt. P.B. Bokelaar en NJB 2015/2191. Dat de bestemmingsplanregeling ook ziet op landbouwbedrijven waar geen dieren worden gehouden, maakt geen verschil, aldus de Afdeling nu. Voor de goede orde merken wij op dat de annotator er terecht op wijst dat er wel onderscheid gemaakt moet worden tussen geurbelasting die een individuele veehouderij op een object veroorzaakt (voorgondbelasting, gereguleerd door de Wvg) en cumulatieve geurbelasting van het totaal aantal veehouderijen in een gebied (de achtergrondbelasting). Een bestemmingplan mag dus wel geurnormen bevatten die zien op deze laatstbedoelde belasting (vgl. ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:881 (*Deurne*) en ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1468 (*Veendam*)).

14.12 *Impliciete omgevingsvergunning voor afwijken*

De mogelijkheid dat impliciet een omgevingsvergunning is verleend, is in de rechtspraak aanvaard in de situatie dat een bepaald gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan rechtstreeks voortvloeit uit een verleende omgevingsvergunning voor bouwen. Daarvoor is vereist dat uit de aanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het college, zich bewust van dat voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planregels heeft verleend. In dat geval wordt het college geacht tevens een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te hebben verleend (vgl. ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3344 (*Amsterdam*)). Dat het college ten tijde van de aanvraag reeds op de hoogte was van een afwijkende situering, is onvoldoende om aan te nemen dat hiervoor impliciet vergunning is verleend (ABRvS 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1286 (*Dinkelland*)).

14.13 Partiele herziening bestemmingsplan

In ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1326 (*Midden-Delfland*), TBR 2020/97, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, is aan de orde een partieel herzieningsplan dat enkel de wijzigingen ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan bevat. De bedoeling is dan dat het vigerende bestemmingsplan van kracht blijft, maar dat moet dan wel geregeld worden. Anders wordt het vigerende planologische regime na vaststelling van het nieuwe plan gevormd enkel door de wijzigingen, zoals Nijmeijer opmerkt in zijn noot. In deze uitspraak was de raad een schakelbepaling die ondubbelzinnig bepaalt dat de verbeelding en de planregels uit het vorige plan al dan niet gedeeltelijk van (overeenkomstige) toepassing blijven, vergeten. Deze systematiek is vereist omdat ieder nieuw bestemmingsplan voor de gronden waarop het betrekking heeft, het voorgaande bestemmingsplan vervangt. In zijn noot licht Nijmeijer onder verwijzing naar de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit toe dat dit onder de Omgevingswet anders wordt, omdat in een vaststellingsbesluit voor een omgevingsplan vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, door de planwetgever wordt aangegeven op welke wijze de regels van het omgevingsplan worden aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels (*Stb.* 2018, 290, p. 94).

14.14 Bestemmingsplan en beheersverordening

In ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:217 (*Enschede*), TBR 2020/23, m.nt. H.J. de Vries, overweegt de Afdeling dat het niet mogelijk is met een (paraplu)bestemmingsplan een beheersverordening deels te wijzigen dan wel aan te vullen. In artikel 3.39 lid 2 Wro staat namelijk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor een gebied waarvoor een beheersverordening geldt, de beheersverordening vervalt voor zover zij op dat gebied betrekking heeft.

In ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2519 (*Rijswijk*), JM 2020/141, m.nt. M.H. Blokvoort en TBR 2020/155, m.nt. H.J.K. de Vries, is aan de orde een last onder dwangsom wegens strijd met een beheersverordening. Appellanten betogen dat de beheersverordening op grond van artikel 3.39 lid 2 Wro is komen te vervallen, omdat er een later vastgesteld facetbestemmingsplan parkeren van toepassing is op het beheersverordeninggebied. De Voorzieningenrechter (Vz. ABRvS 6 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:985, TBR 2020/70, m.nt. A.G.A. Nijmeijer) overwoog dat de uitspraak van 22 januari 2020 geen uitsluitel biedt over de werking van artikel 3.39 lid 2 Wro en verwijst voor dat oordeel naar de bodemprocedure. In de bodemprocedure overweegt de Afdeling dat de parapluherziening niet een zelfstandig ruimtelijk plan met een integrale planologische regeling betreft. De herziening strekt er slechts toe de voor het grondgebied al vastgestelde ruimtelijke plannen te wijzigen door aan die plannen voorschriften over parkeren toe te voegen, inclusief beheersverordeningen. Een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 Wro kan echter niet een beheersverordening wijzigen of aanvullen

op de wijze die de gemeenteraad in dit geval heeft bedoeld. Een beheersverordening is immers een besluit op een andere grondslag, namelijk artikel 3.38 van de Wro. Een wijziging van een beheersverordening, zoals hier, door er extra voorschriften aan toe te voegen, kan alleen plaatsvinden bij een besluit op diezelfde wettelijke grondslag. Dat een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan een beheersverordening niet kan wijzigen of aanvullen, volgt ook uit het wettelijk stelsel van de Wro. Zoals in de uitspraak van 22 januari 2020 is geconcludeerd, kan op grond van artikel 3.39 Wro niet tegelijkertijd een planologische regeling vastgesteld worden op grond van artikel 3.1 (een bestemmingsplan) en op grond van artikel 3.38 (een beheersverordening). De conclusie is dat, voor zover met de parapluherziening is beoogd aan de in de gemeente geldende beheersverordeningen aanvullende parkeervoorschriften toe te voegen, dit in strijd is met het stelsel van de Wro zoals dat onder meer tot uitdrukking komt in de artikelen 3.1, 3.38 en 3.39, in onderling verband gelezen. De beheersverordening blijft hierom van kracht.

15. Slot

Met het voorgaande hebben wij beoogd een overzicht te geven van de ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht in 2019, zonder dat wij compleetheid pretenderen. Het ruimtelijke ordeningsrecht biedt ook dit jaar weer een rijke schakering aan nieuwe inzichten, terwijl daarnaast bestaande lijnen worden gecontinueerd.

Eerder verwachtten wij dat 2021 het laatste jaar zou zijn zonder Omgevingswet, maar inmiddels wordt 1 juli 2022 gehanteerd als datum voor inwerkingtreding. In ieder geval valt er naar verwachting in 2022 weer heel wat te schrijven over het ruimtelijke ordeningsrecht onder de Wro en de Wabo. Maar daarnaast kijken wij ernaar uit een bijdrage over het omgevingsplan en de andere 'ruimtelijke' besluiten onder de Omgevingswet te schrijven.