

Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht 2019

Mr. drs. H. Doornhof & mr. J.C. van Oosten, datum 10-06-2020

Datum

10-06-2020

Auteur

Mr. drs. H. Doornhof & mr. J.C. van Oosten^[1]

Auteursprofiel

H. Doornhof

[J.C. van Oosten](#)

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS203322:1

Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Algemeen

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

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 2019 (en één in 2020).

2. Ontwikkelingen in wetgeving

2.1 20ste tranche Chw

In 2019 zijn de 17^{de} en 18^{de} tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) in werking getreden (*Stb.* 2019, respectievelijk nr. 53 en 121). Daarnaast zijn in 2019 de voorpublicaties van de 19^{de} en 20^{ste} tranche verschenen (*Stcrt.* 2019, respectievelijk nr. 10393 en 64808). In de 17^{de}, 18^{de} en 19^{de} tranche worden met name extra gebieden aangewezen waarbinnen gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingmogelijkheden waarin het Besluit uitvoering Chw voorziet.

De voorpublicatie van de 20^{ste} tranche bevat een wijziging van het Besluit milieueffectrapportage waarmee wordt beoogd dat voor kleinere plannen waarvoor op grond van artikel 2.8 lid 1 Wet natuurbescherming (Wnb) een passende beoordeling moet worden verricht, niet een plan-m.e.r. hoeft te worden verricht. De huidige systematiek is, dat op grond van artikel 7.2a lid 1 Wet milieubeheer (Wm) steeds een plan-milieueffectrapportage (plan-m.e.r.) moet worden verricht als een passende beoordeling voor een bestemmingsplan moet worden gemaakt. Dit ongeacht hoe groot een plan is. Op grond van artikel 7.2a lid 2 Wm kunnen echter bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, waarop artikel 7.2a lid 1 Wm niet van toepassing is. Aan deze bevoegdheid wordt gevolg gegeven in artikel II van de 20^{ste} tranche, dat aan het Besluit milieueffectrapportage een artikel 3 toevoegt op grond waarvan – samengevat – in twee gevallen geen plan-m.e.r. hoeft te worden verricht voor een plan waarvoor een passende beoordeling wordt verricht, namelijk:

- a indien 1^o voor dat plan een bestuursorgaan van een gemeente het bevoegd gezag is; 2^o de omvang van het gebied in verhouding tot het globale grondgebied van de gemeente klein is; en 3^o het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat de vaststelling of wijziging van dat plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft; of
- b waarbij sprake is van kleine wijzigingen van een plan en het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat die wijzigingen geen aanzienlijk milieueffecten hebben.

Van belang is dat deze uitzondering op de plan-m.e.r.-plicht uitsluitend geldt indien artikel 7.2a lid 1 Wm de grondslag vormt voor een plan-m.e.r. De uitzondering is niet aan de orde indien de plan-m.e.r.-plicht gebaseerd is op artikel 7.2 lid 1 onder a Wm, dat wil zeggen het geval waarin een plan kaderstellend is voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit. Overigens zal dit onder de Omgevingswet anders zijn: dan geldt de uitzondering voor de plan-m.e.r.-plicht voor kleine plannen ook voor

kaderstellende plannen (zie artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet jo. artikel 11.1 lid 2-lid 4 Omgevingsbesluit). Wij verwachten dat het niet verrichten van een plan-m.e.r. op grond van artikel 7.2a lid 1 Wm jo. artikel 3 lid 1 Besluit milieueffectrapportage een dankbaar onderwerp van beroep zal zijn, omdat uit de toelichting op de uitzonderingsmogelijkheid niet duidelijk blijkt wanneer (de wijziging) van een plan zodanig bescheiden is dat geen plan-m.e.r. hoeft te worden verricht.

2.2 Omgevingswet

Het wetgevingsproces dat moet leiden tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 ([Kamerstukken I 2019/20, 33118, BE](#)) is in 2019 en 2020 voortvarend voortgezet. Wetgevingsprocessen die op de datum van afronding van dit artikel, 26 mei 2020, zijn afgerond, zijn op het niveau van wet in formele zin de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswetten bodem en geluid. Op het niveau van algemene maatregel van bestuur zijn gepubliceerd het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Op het niveau van ministeriële regeling is de Omgevingsregeling gepubliceerd. Wetgevingsprocessen die nog niet zijn afgerond, betreffen de Aanvullingswetten natuur en grond, de Aanvullingsbesluiten bodem, geluid, natuur en grond, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling. Ondertussen wordt door veel gemeenten druk geëxperimenteerd met en geanticipeerd op de Omgevingswet met de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet en het Besluit uitvoering Chw bieden. Zie voor een overzicht daarvan A.G. Bregman, J.J. Karens & A.Z.R. Koning, 'De proeftuin van het omgevingsplan', TBR 2019/45.

3. Dienstenrichtlijn

3.1 Inleiding

Met ABRvS 20 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2018:2062, AB 2018/246, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; TBR 2018/125, m.nt. J.C. van Oosten en *NJB* 2018/1378, is 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 waarop de Dienstenrichtlijn eveneens van toepassing is. Binnen het nationale ruimtelijke ordeningsrecht heeft de Dienstenrichtlijnjurisprudentie met name betrekking op planologische beperkingen via brancheringsregels op grond van artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder Bro aan detailhandelingsmogelijkheden. Maar ook bijvoorbeeld horeca is een dienst, waarvoor geldt dat planologische beperkingen dienen te voldoen aan de Dienstenrichtlijn (ABRvS 7 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262).

Artikel 14 Dienstenrichtlijn bevat verboden eisen en artikel 15 de aan evaluatie onderworpen eisen. Tot de verboden eisen behoort de in artikel 14 lid 5 Dienstenrichtlijn genoemde eis dat de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mag worden gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvaag bestaat naar de activiteit waarin de vergunning voorziet. Ook dit jaar is er geen Afdelingsjurisprudentie waarin een geslaagd beroep is gedaan op strijd met artikel 14 lid 5 Dienstenrichtlijn. Zie ter illustratie ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, AB 2019/255, m.nt. R. Kegge; TBR 2019/126, m.nt. H.J. de Vries en *NJB* 2019/941 over de provinciale ruimtelijke verordening Zuid-Holland die in de weg staat aan de vaststelling van bestemmingsplannen voor Decathlonvestigingen in Schiedam en Den Haag (met name r.o. 16-16.6): indien een regeling gericht is op het behouden van de leefbaarheid en het voorkomen van leegstand, dan bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de planregeling planningseisen bevat waarmee economische doelen worden nagestreefd.

Tot de aan evaluatie onderworpen eisen behoren de in artikel 15 lid 2 aanhef en onder a Dienstenrichtlijn genoemde eisen waarmee de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van de niet-discriminerende eis inhoudende kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen dienstverrichters. Dergelijke eisen kunnen zijn neergelegd in bestemmingsplannen, maar ook in provinciale ruimtelijke verordeningen (zie bijvoorbeeld de Decathlonuitspraak hiervoor genoemd) en in beleid. Zie over dat laatste ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269, waarin aan de orde was gemeentelijk vestigingsbeleid dat het college ten grondslag legde aan de weigering een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik ten behoeve van een supermarkt te verlenen. De Afdeling toetst in deze uitspraak de verbindendheid van dat vestigingsbeleid. Tegen dat beleid staat gelet op artikel 8:3 Awb geen bezwaar en beroep open, maar dat staat er niet aan in de weg dat de inhoudelijke bezwaren tegen dat beleid kunnen worden getoetst in het kader van een bezwaar of beroep tegen een besluit waaraan dat beleid ten grondslag is gelegd.

Aan evaluatie onderworpen eisen zijn kort gezegd alle planologische regels die de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit beperken. Dat betekent dat in wezen iedere planregel die in combinatie met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo bouw- en gebruiksmogelijkheden voor dienstenactiviteiten beperkt, een aan evaluatie onderworpen eis is. Een belangrijke uitzondering hierop is dat de Dienstenrichtlijn op grond van onderdeel 9 van de daarbij horende preambule niet van toepassing is op onder meer voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische

activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. Zie in dat verband ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:883, waarin de Afdeling overweegt dat de aanwijzing van gronden in een provinciale ruimtelijke verordening als weidevogelleefgebied weliswaar beperkingen veroorzaakt, maar dat niet kan worden volgehouden dat deze aanwijzing en de daarop van toepassing zijn regels een dienstenactiviteit specifiek regelen of daarop specifiek van toepassing zijn. Op die aanwijzing is de Dienstenrichtlijn daarom niet van toepassing.

Onder beperkende planregels vallen brancheringsregels (bijvoorbeeld ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569 (de einduitspraak "Appingedam"), BR 2019/80, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy), beperkingen aan omvang en oppervlakte (bijvoorbeeld ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:263, JM 2019/43, m.nt. J.S. Haakmeester) en ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506) en aan vestigingslocaties (bijvoorbeeld ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939, TBR 2019/159, m.nt. H.J. de Vries). Deze eisen zijn slechts toelaatbaar, indien voldaan wordt aan de vereiste van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Het vereiste van non-discriminatie is bij planologische besluitvorming in beginsel niet relevant, omdat planologische besluitvorming voor eenieder geldt en geen onderscheid maakt dat kan leiden tot strijd met het discriminatieverbod. In het vervolg gaan wij dieper in op het noodzakelijkheidsvereiste en het evenredigheidsvereiste.

3.2 Noodzakelijkheidsvereiste

Bij het noodzakelijkheidsvereiste gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de planregeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4 lid 8 Dienstenrichtlijn, waaronder de bescherming van het stedelijk milieu. Er is ons geen Afdelingsjurisprudentie bekend waarin de Afdeling een ingeroepen doel niet aanvaardt. Onze indruk is dat indien met een planregeling een ruimtelijk relevant doel wordt nagestreefd, aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan. Zo heeft de Afdeling dit jaar aanvaard het beperken van de omvang van detailhandel in het plangebied met het oog op het mogelijk maken van een omvangrijke supermarkt elders (ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:263, JM 2019/43, m.nt. J.S. Haakmeester), het streven naar het behoud van leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zeker wanneer het risico op toename van leegstand niet is geweken (ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:964, BR 2019/46, m.nt. J.A. Mohuddy; 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) en het streven naar het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied, een goede voorzieningenstructuur en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939, TBR 2019/159, m.nt. H.J. de Vries).

3.3 Evenredigheidsvereiste

De meeste aandacht in de jurisprudentie gaat uit naar het evenredigheidsvereiste. 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. Het belangrijkste is het geschiktheidsvereiste (en daarmee naar het vereiste van coherent en systematisch handelen en het effectiviteitsvereiste). Er is ons geen Afdelingsjurisprudentie bekend waarin wel werd voldaan aan het geschiktheidsvereiste, maar niet aan het proportionaliteitsvereiste. Wij bespreken daarom in de onderhavige bijdrage niet het proportionaliteitsvereiste.

3.3.1 Geschiktheid – vereiste van coherent en systematisch handelen

Wat het vereiste van coherent en systematisch handelen betreft, voeren appellanten vaak situaties aan die niet vergelijkbaar zijn met de situatie die voorligt. Interessant is ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939, TBR 2019/159, m.nt. H.J. de Vries. In deze uitspraak is aan de orde een bestemmingsplan voor het Sint-Antoniusplein te Sneek, een zogenoemde schillocatie. In dat bestemmingsplan zijn oppervlaktebeperkingen voor bepaalde vormen van detailhandel opgenomen. Appellant betoogde dat deze beperking in strijd is met het vereiste van coherent en systematisch handelen, omdat op vergelijkbare schillocaties deze oppervlaktebeperkingen niet zijn opgenomen. De raad stelde hiertegenover dat die andere schillocaties niet soortgelijk zijn. Maar voor zover dat wel het geval zou zijn, stelde de raad dat dit gelijkheidsbeginsel niet zo ver strekt dat eventuele in het verleden gemaakte fouten zouden moeten worden herhaald. Daarbij wees de raad er ook op dat voor deze twee andere schillocaties op korte termijn voorbereidingsbesluiten zullen worden genomen, om te voorkomen dat de huidige gewenste invulling van die schillocaties wijzigt. Daarmee zou het verschil tussen de bestemmingsregelingen voor het Sint-Antoniusplein enerzijds en de andere schillocaties anderzijds, zijn opgeheven. De Afdeling overweegt hierop dat zij het verweer van de raad aldus begrijpt dat de raad in wezen erkent dat voormelde plannen niet stroken met zijn huidige beleid. Maar hieruit kan nog niet worden afgeleid dat de raad zijn huidige beleid niet coherent en systematisch nastreeft. Dit vereiste staat immers op zichzelf niet in de weg aan een correctie, aanscherping of ander wijziging van het beleid, aldus de Afdeling. Het door de raad ter zitting genoemde voornemen van het college om voor deze twee locaties voorbereidingsbesluiten te nemen, vormt een concrete indicatie dat het huidige beleid, ook ten tijde van het nemen van het besluit, coherent en systematisch werd nagestreefd.

3.3.2 Geschiktheid – effectiviteit

De effectiviteit van de beperkende eis dient te worden onderbouwd aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Onderbouwd dient te worden of de maatregel die wordt toegepast effectief is om het doel te behalen dat wordt ingeroepen om aan het noodzakelijkheidsvereiste te voldoen. Daarvoor is niet voldoende dat de planwetgever zich op algemene ervaringsregels beroept, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de beoogde effecten van de planregeling aannemelijk worden gemaakt. De raad kan ten behoeve van de onderbouwing van de betrokken maatregel twee opeenvolgende stappen zetten: (1) resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek in ogenschouw nemen; en (2) beoordelen in hoeverre deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie (o.a. ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569, BR 2019/80, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy). In ABRvS 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2018:4195 en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196, overweegt de Afdeling dat de raad bij de beoordeling van de toepasbaarheid van de in stap 1 gehanteerde algemene gegevens op de specifieke situatie in de betrokken gemeente (stap 2) dient te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in zijn gemeente niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet. Uit deze systematiek lijkt te volgen dat het uitgangspunt is dat de lokale specifieke situatie in overeenstemming is met algemenere gegevens die het resultaat zijn van stap 1. De beoordeling in stap 2 is beperkt tot het inzichtelijk maken dat de voorliggende situatie *niet* zodanig afwijkt dat de algemenere gegevens in stap 2 *niet* van toepassing zijn. Onze indruk is echter dat bij stap 2 doorgaans van een andere benadering wordt uitgegaan, namelijk een uitgebreide onderbouwing waarom de gegevens uit stap 1 *wel* van toepassing zijn. Deze gebruikelijke motiveringswijze lijkt ons – in theorie in ieder geval – meer inspanning te vergen dan de door de Afdeling genoemde motiveringswijze.

Wat betreft de systematiek van de analyse met specifieke gegevens is van belang het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen enerzijds een specifieke beperking als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen en anderzijds dat bredere pakket. De specifieke beperking is de beperking die voorligt, bijvoorbeeld een maximering tot een bepaald metrage van detailhandel op een specifieke locatie waar het beroep van een appellant zich op richt. De Afdeling verlangt niet dat de raad onderbouwt dat enkel met die specifieke beperking op de betrokken locatie het nagestreefde doel wordt bereikt. Voor dit onderdeel volstaat het dat de analyse met specifieke gegevens zich richt op de bijdrage die deze specifieke beperking levert aan het bereiken van het doel dat wordt nagestreefd met het pakket aan maatregelen. Aannemelijk moet zijn dat de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van die nagestreefde doelen. De reden voor deze benadering is dat het doorgaans niet goed mogelijk is te motiveren waarom met een enkele bestreden beperking zelfstandig het nagestreefde doel wordt bereikt. Als dat als consequentie zou hebben dat dan niet aan het effectiviteitsvereiste zou worden voldaan en daarmee de maatregelen niet rechtmatig zouden zijn, dan zou dat het bereiken van de nagestreefde doelen bemoeilijken. Deze “zinvolle bijdrage”-benadering voorkomt een salamitactiek. Het totale pakket, namelijk de grotere planologische keuzes die zijn gemaakt waarvan de specifieke maatregel onderdeel, dient wel integraal met een analyse met specifieke gegevens te worden onderbouwd.

Een interessante uitspraak is ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, TBR 2020/8, m.nt. H.J. de Vries; BR 2020/12, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy en JM 2020/43, m.nt. J.S. Haakmeester. Daarin is aan de orde een bestemmingsplan dat op het Remigiusplein te Duiven geen supermarkten toestaat, terwijl voor Lidl een uitbreiding van haar supermarkt fysiek alleen mogelijk is op dat plein. Lidl betoogt dat het supermarktenverbod in strijd is met de Dienstenrichtlijn, omdat de effectiviteit van dat verbod niet is aangetoond. De gemeenteraad verbiedt het uitbreiden van de supermarkt op het Remigiusplein om de sociale functie van het Remigiusplein te behouden en te versterken. De raad wil de sociale functie van dit plein bevorderen door horeca aan te trekken. De Afdeling oordeelt dat dit doel een dwingende reden van algemeen belang is die noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu en komt dan toe aan een beoordeling van de analyse met specifieke gegevens ter onderbouwing van de geschiktheid van de maatregel. Daarbij overweegt de Afdeling dat:

“in die gevallen waarin sprake is van niet te kwantificeren beperkingen weliswaar geldt dat het Hof ter invulling van het vereiste van een analyse met specifieke gegevens een onderbouwing verlangt maar dat behoeft niet in alle gevallen te geschieden door te kwantificeren onderzoeksgegevens (...). De analyse en specifieke gegevens dienen dan afgestemd te zijn op de aard van de betrokken beperking. Onverminderd geldt dat ook die specifieke gegevens de Afdeling in staat moeten stellen om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is.”

De raad rechtvaardigt het supermarktenverbod door erop te wijzen dat een aan een supermarkt inherente gesloten gevel van ruim 40 meter onaanvaardbaar afbreuk doet aan de gewenste sociale functie van het plein. De gevel van een supermarkt heeft immers een andere, sociaal minder uitnodigende, ruimtelijke uitstraling dan de gevel van een gebouw waarin horeca of kleine detailhandel is gevestigd. Onbeperkte bebouwing en gebruik ten behoeve van een supermarkt, met een daarbij behorende gesloten gevel aan het Remigiusplein verdraagt zich dan ook niet met de ontmoetingsfunctie van het plein, aldus de raad. De Afdeling overweegt vervolgens dat “*gelet op het voorgaande*” sprake is van een niet te kwantificeren beperking en gaat dan na of de onderbouwing die de raad heeft gegeven is afgestemd op de aard van de beperking en de Afdeling in staat stelt om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is. De Afdeling stelt hierop vast dat niet in geschil is dat het Remigiusplein een ontmoetingsfunctie heeft en ter plaatse verschillende horecafuncties zijn

gevestigd. Onbestreden is de toelichting van de raad over de ruimtelijke uitstraling van onbeperkte bebouwing en gebruik ten behoeve van een supermarkt. Hierom is de Afdeling van oordeel dat de raad aannemelijk heeft gemaakt dat een supermarkt grenzend aan het Remigiusplein in de weg staat aan de realisering van de sociale functie van het plein, zodat de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat het supermarktenverbod geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken.

4. Hogere overheden en planologische besluitvorming

4.1 Algemene regels

In ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1352, laat de Afdeling zich uit over de vraag wat nog de betekenis is van een oude provinciale ruimte-voor-ruimte-regeling waarop de raad van Binnenmaas zijn medewerking aan een nieuwe woning had gebaseerd. Volgens de toelichting op de geldende Verordening ruimte 2014 van Zuid-Holland kan de voormalige regeling worden ingezet als aanvullende ruimtelijke maatregel. In die toelichting staat ook dat de oorspronkelijke oppervlaktes van 1.000 m² bebouwing of 5.000 m² kassen uit de voormalige regeling als uitgangspunt worden gehanteerd. Omdat dit uitgangspunt evenwel niet in de Verordening ruimte 2014 zelf is neergelegd, mocht de raad de sanering van glas en steen naar rato combineren om de bouw van de compensatiewoning te rechtvaardigen.

De provinciale verordening van Groningen bepaalt dat de “hoofdvorm” van “karakteristieke en beeldbepalende” gebouwen door gemeenten moet worden beschermd via een bestemmingsplan. De gebouwen mogen alleen worden gesloopt als onderzocht is of zinvol hergebruik overeenkomstig de geldende bestemming mogelijk is. Daarnaast moet worden bezien of in het betreffende pand een andere passende functie objectief gezien te realiseren valt. Omdat die laatste eis voor de sloop van “karakteristieke bedrijfsschuren” ontbrak in het bestemmingsplan van Bedum, stelden GS beroep in tegen het vaststellingsbesluit. De Afdeling geeft hun gelijk (ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2922, *BR* 2020/5, m.nt. H. Doornhof).

In ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1785, gaat het onder meer om de vraag of een door de raad van Wijdereen mogelijk gemaakt bouwplan voor drie recreatiewoningen in de zin van de Provinciale Ruimtelijke Verordening van Noord-Holland zal worden uitgevoerd binnen bestaand stedelijk gebied. In die verordening wordt voor de definitie daarvan verwezen naar artikel 1.1.1 lid 1 onder h Bro. Met toepassing van de criteria van haar overzichtsuitspraak over de Ladder van duurzame verstedelijking (ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724) komt de Afdeling tot de conclusie dat in het onderhavige geval van bestaand stedelijk gebied sprake is:

“De Afdeling stelt vast dat het perceel te midden van een woonwijk ligt en dat het hoort tot de gronden bij [locatie]. Ook is in de plantoelichting vermeld dat het perceel nu gebruikt wordt als tuin bij de woning aan de [locatie] en dat in het overgrote deel van het perceel beplanting aanwezig is. Gelet op de bestemming in het vorige plan, de ligging van het perceel en het huidige gebruik overweegt de Afdeling dat het hier gaat om stedelijk groen behorend bij een bestaand stedenbouwkundig stelsel van bebouwing.”

Er is (eindelijk) een onherroepelijk bestemmingsplan voorhanden voor een Wereldbazar in Winschoten. Opmerkelijk is dat de Afdeling doorslaggevende betekenis lijkt toe te kennen aan een in een vergadering afgegeven verklaring van PS dat de in de planregels opgenomen definitie van een factory outlet center overeenkomt met hetgeen in artikel 2.18 van de Omgevingsverordening 2016 met een factory outlet center wordt bedoeld (ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4454, *NJB* 2020/191). Als geaccepteerd zou worden dat ook raden op deze manier verklaringen kunnen gaan afgeven of definities in bestemmingsplannen al dan niet overeenkomen met aanvragen omgevingsvergunning of feitelijk gebruik van gronden, kunnen gemeenten nog flink wat besluiten van aantasting door de rechter redden.

4.2 Ontheffing

Zoals in eerdere kronieken meerdere keren gezegd, kent artikel 4.1a Wet ruimtelijke ordening (Wro) het strenge vereiste van de bijzondere omstandigheden voor verlening van een ontheffing. Op dit vereiste wordt een uitzondering gemaakt in 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. De ontheffingsbevoegdheid moet namelijk Dienstenrichtlijnconform worden geïnterpreteerd: onder bijzondere omstandigheden moeten ook het ontbreken van een zinvolle bijdrage aan het met die richtlijn beoogde doel worden verstaan.

Een voorbeeld van een uitspraak waarin een (inmiddels gebruikelijke) weigering van een verzoek om ontheffing in stand wordt gelaten, is ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2357, TBR 2019/114, 2019, m.nt. H.J. de Vries, *BR* 2019/91, m.nt. C.M. Walgemoed. In de provinciale verordening van Fryslân hebben PS vastgelegd dat een windturbine niet mag worden vervangen door hogere zonder dat daarop een uitzondering mogelijk is. PS hebben volgens de Afdeling ook minder waarde mogen hechten aan de wens van het college van Leeuwarden om binnen de gemeente duurzame projecten, zoals het plaatsen van hogere windturbines, dan aan het provinciale beleid om versnippering van het landschap te voorkomen.

4.3 Reactieve aanwijzing

In de ook hiervoor genoemde Decathlonuitspraak, ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965, *AB* 2019/255, m.nt. R. Kegge, overweegt de Afdeling dat GS bij de gegeven reactieve aanwijzingen had moeten betrekken of alsnog een ontheffing had kunnen worden verleend. De annotator wijst er echter op dat een ontheffing een vorm van positief toezicht is en dat zij moet worden aangevraagd voor de vaststelling van een plan, terwijl een reactieve aanwijzing negatief toezicht betreft en kan worden ingezet na de vaststelling van een plan. In dit verband wijst hij op ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4967, waaruit blijkt dat de beoordeling of een ontheffing kan worden verleend en de beoordeling of een reactieve aanwijzing mag worden gegeven, duidelijk van elkaar verschillen. In ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:964, *BR* 2019/46, m.nt. J.A. Mohuddy en S. Elbertsen, staat ook de Dienstenrichtlijn centraal. Omdat het artikel met een limitatieve opsomming van branches en goederen die worden toegestaan, buiten toepassing moet blijven wegens strijd met de richtlijn, hadden GS ten onrechte het betreffende artikel via een reactieve aanwijzing gehandhaafd.

Een reactieve aanwijzing kan door GS alleen maar worden gegeven als zij een zienswijze hebben ingediend. In ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1442, *TBR* 2019/96, m.nt. H.J. de Vries, hadden GS op dit punt verzaakt. Zij gaven aan dat het geven van een zienswijze in dit geval niet van hen gevergd kon worden, aangezien er een e-formulier naar hen was opgestuurd met onjuiste informatie met betrekking tot de oppervlaktes die zijn vastgesteld in het bestemmingsplan. De Afdeling oordeelt evenwel dat er toch geen reactieve aanwijzing gegeven mocht worden gezien het feit dat het provinciebestuur al het voorontwerp was toegezonden. Het bestemmingsplan was wat betreft de omvang van de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan.

Al eerder trokken GS van Zuid-Holland vanwege dit punt aan het kortste eind. GS stelden dat het achterwege blijven van een zienswijze verschoonbaar was, omdat op het e-formulier ten onrechte was ingevuld dat de stedelijke ontwikkeling plaatsvindt buiten bestaand stads- en dorpsgebied en dat de ontwikkeling niet groter is dan 3 hectare. De voorzieningenrechter van de Afdeling oordeelt evenwel dat GS op grond van het ontwerpplan de omvang van de ontwikkeling hadden kunnen vaststellen. Daarbij speelt volgens de voorzieningenrechter mee dat in de fase van het naar voren brengen van een zienswijze over een ontwerpbestemmingsplan GS ook kennis moeten nemen van de verbeelding en de regels. Tenslotte geldt dat in het kader van het vooroverleg ook al het voorontwerp bestemmingsplan ter beschikking was gesteld en dat GS intensief betrokken waren geweest bij de totstandkoming van het bestemmingsplan (ABRvS 19 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:469, *AB* 2019/198, m.nt. R. Kegge).

5. Stikstof

Het jaar waarover in deze kroniek wordt gerapporteerd, zal voor eenieder die zich dagelijks bezighoudt met vastgoed en infrastructuur in het geheugen blijven staan als het jaar waarin de Afdeling een streep zette door het Programma Aanpak Stikstof (PAS) (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1603, *NJB* 2019/1380; *AB* 2019/309, m.nt. Ch.W. Backes; *JM* 2019/101, m.nt. J.M.I.J. Zijlans en *Men R* 2019/68, m.nt. M.M. Kaajan). Dit had ook grote gevolgen voor bestemmingsplanzaken. Want ook een bestemmingsplan moet aan de zogenaamde habitattoets worden onderworpen en passend worden beoordeeld (artikel 19j lid 2 en 3 Natuurbeschermingswet 1998 (oud) en artikel 2.7 lid 1 en 2.8 lid 3 Wet natuurbescherming). De Afdeling overweegt dat:

“een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, een plan is dat significante gevolgen kan hebben en dat passend beoordeeld moet worden.”

Bij onder meer het bestemmingsplan dat ter beoordeling stond voorafgaand aan ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2756, *BR* 2019/75, m.nt. H.E. Woldendorp, had de raad verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. Omdat dat PAS (dus) gebrekkig is, komt de Afdeling tot het oordeel dat de vaststelling van het bestemmingsplan in strijd is met de Wnb.

In verband met de 29 mei-uitspraken is inmiddels een reeks van natuurbeschermingsrechtelijke uitspraken en nieuwe overheidsregels voorhanden. Het gaat de reikwijdte van deze bijdrage te buiten om hier verder op in te gaan en wij verwijzen voor de laatste ontwikkelingen daarom graag naar de publicaties hierover in onder meer dit tijdschrift.

6. Kruiemelgevallen

Op grond van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a nummer 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo. 2.7 Besluit omgevingsrecht (Bor) kan van een planologisch kader worden afgeweken via een reguliere procedure in de gevallen genoemd in artikel 4 bijlage II Bor. Artikel 4 onderdeel 9 bijlage II Bor noemt het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die

bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

De tekst van artikel 4 onderdeel 9 bijlage II Bor staat op zichzelf niet in de weg aan het samenvoegen van twee panden, mits de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume niet worden vergroot. Onder de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume in de zin van deze bepaling wordt de omvang van het gebouwde verstaan. Niet relevant is of de omvang van het gebruik naar oppervlakte of inhoud wijzigt. Vergroting van de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume als bedoeld in artikel 4 onderdeel 9 bijlage II Bor heeft dan ook slechts betrekking op een toename van de fysieke bebouwing (ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2706, TBR 2019/127, m.nt. B. Rademaker en *Gst.* 2020/8, m.nt. S. Hilligers).

Een hotelexploitant had eerder een omgevingsvergunning verkregen voor een gebruikswijziging van een pand naar een hotel. Later vroeg hij een omgevingsvergunning aan om de tuin aan de achterzijde van het hotel als terras in gebruik te nemen. In ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:477, TBR 2019/39, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, is dan aan de orde de vraag of die gebruikswijziging van het terras valt binnen het bereik van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor. De Afdeling haalt de nota van toelichting, *Stb.* 2014, 333, aan door te overwegen dat globaal beschouwd de uitgebreide procedure moet worden gevolgd voor de bouw van een nieuw hoofdgebouw of het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie. Voor uitbreidingen van en gebruikswijzigingen binnen al bestaande hoofdgebouwen en bijbehorende percelen geldt de hoofdlijn dat de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast. Ook wijst de Afdeling op de passage in de nota van toelichting dat onder de reikwijdte van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor niet alleen valt het desbetreffende bouwwerk maar ook het daarbij aansluitend terrein. De Afdeling constateert dat dat het in gebruik nemen van de tuin als terras niet het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie betreft, maar van een gebruikswijziging van het bij het hotel behorende aansluitend terrein. Niet vereist is dat het gebruik van een aansluitend terrein samengaat met een wijziging van het gebruik van het bouwwerk waar dat terrein op aansluit.

“Met het doel van de wijziging van artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Bor, zoals hiervoor weergegeven, laat zich niet rijmen dat, waar voor een gebruikswijziging van een aansluitend terrein samen met de gebruikswijziging van het bouwwerk waarop het terrein aansluit de reguliere voorbereidingsprocedure kan worden gevolgd, voor de zelfstandige gebruikswijziging van een bij een bouwwerk aansluitend terrein, bijvoorbeeld indien het gewenste gebruik van dat bouwwerk reeds is vergund, de uitgebreide voorbereidingsprocedure zou moeten worden gevolgd.”

7. Stedelijk ontwikkelingsproject

Of een planologisch besluit voorziet in een activiteit genoemd in kolom 1 van onderdelen C en D van het Besluit milieueffectrapportage is om twee redenen van belang. De eerste reden is dat dan artikel 5 lid 6 bijlage II Bor bepaalt dat artikel 4 onderdelen 9 en 11 bijlage II Bor dan niet van toepassing zijn. Dat betekent dat het dan niet mogelijk is een afwijking van een bestemmingsplan te vergunnen via de reguliere procedure op grond van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a nummer 2 Wabo jo. artikel 2.7 Bor jo. artikel 4 bijlage II Bor voor een gebruikswijziging van een bestaand bouwwerk zonder een toename van het bebouwde oppervlakte of het bouwvolume (onderdeel 9) of voor tijdelijk gebruik (maximaal 10 jaar) in strijd met het bestemmingsplan (onderdeel 11). De tweede reden is dat dan een vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden verricht in het geval van vaststelling van onder meer een bestemmingsplan. Op grond van artikel 2 lid 5 Besluit mer jo. artikel 7.19 lid 2 Wm dient het besluit dat volgt op de vormvrije m.e.r.-beoordeling (doorgaans met de strekking dat geen formele m.e.r.-beoordeling) hoeft te worden verricht) te zijn genomen voorgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan of de ontwerpomgevingsvergunning. Wat artikel 5 lid 6 bijlage II Bor betreft nemen tegenstanders vaak het standpunt in dat het betrokken project valt binnen het bereik van categorie D.11.2 van het Besluit mer, het stedelijk ontwikkelingsproject. Dit betoog slaagt zelden, maar in ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3055, TBR 2020/6, m.nt. K.L. Markering; *AB* 2019/535, m.nt. R. Stijnen; *BR* 2019/95, m.nt. J.A. Mohuddy en B.G. Özdemir en *JM* 2019/143, m.nt. J.S. Haakmeester, was het raak. De Afdeling merkt daarin het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden ten behoeve van sociale huurwoningen en huisvesting van statushouders en vier cultureel maatschappelijke ruimtes voor een periode van 10 jaar aan als een stedelijk ontwikkelingsproject dat ten onrechte was vergund op grond van artikel 4 lid 11 bijlage II Bor. Een tijdelijk zonnepark van 4,3 hectare valt niet aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject (ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, *BR* 2019/86, m.nt. S.M. Schipper; E.P. Euverman, *AB* 2019/523, m.nt. T. Groot; *M en R* 2019/127, m.nt. R.H.W. Frins en *Gst.* 2020/9, m.nt. C.E. Barnhoorn).

Wat de vormvrije m.e.r.-beoordeling betreft was ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, *JM* 2019/114, m.nt. G.A.J.M. Hoevenaars; TBR 2019/113, m.nt. M.A.A. Soppe en *M en R* 2019/106, m.nt. J. Gundelach vermoedelijk een hard gelag voor de gemeenteraad van Rotterdam en de ontwikkelaar van het project De Nieuwe Wielewaal. In die uitspraak verklaart de Afdeling het beroep tegen het bestemmingsplan dat voorzag in de sloop van 545 woningen en de nieuwbouw van 675 woningen en daarmee een stedelijk ontwikkelingsproject betrof, zonder zitting kennelijk gegrond wegens het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en vanwege een gebrekkige vormvrije m.e.r.-beoordeling. In zijn verweerschrift erkent de raad dat geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen. Ook is niet alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit overgelegd. De raad stelt slechts dat met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan en met wat vermeld staat in de toelichting,

impliciet is besloten om niet een milieueffectrapport op te stellen. Deze redenering van de raad houdt echter geen stand. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1513, overweegt de Afdeling dat een vormvrije m.e.r.-beoordeling die is opgenomen in de plantoelichting niet kan worden aangemerkt als een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Hierom heeft de Rotterdamse raad niet voldaan aan zijn verplichting een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen. Omdat appellanten inhoudelijke beroepsgronden naar voren hebben gebracht tegen de verrichte vormvrije m.e.r.-beoordeling, is het volgens de Afdeling niet aannemelijk dat appellanten door het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit niet zijn benadeeld. Hierom ziet de Afdeling geen mogelijkheid om het ontbreken van het m.e.r.-beoordelingsbesluit te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. De Afdeling ziet in dit geval evenmin aanleiding om toepassing te geven aan andere vormen van finale geschilbeslechting die in de Awb worden geboden. Daartoe overweegt de Afdeling dat naast het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit er ook geen toereikende integrale beoordeling is gemaakt van de mogelijke nadelige gevolgen van het project voor het milieu in relatie tot de criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn.

Overigens volgt uit ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4327, *M en R* 2020/6, m.nt. M.A.A. Soppe en *Gst.* 2020/60, m.nt. R.M. Königel, dat het ontbreken van een expliciet m.e.r.-beoordelingsbesluit herstelbaar is door dit alsnog – ook na vaststelling van het ruimtelijke besluit – in te brengen in een beroepsprocedure.

8. Waarborgen maatregelen

In ABRvS 2 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3027, oordeelt de Afdeling dat een voorwaarde voor het gebruik van een natuurbegraafplaats onvoldoende is vastgelegd. De eis was dat de natuurontwikkeling en landschappelijke inpassing zouden worden uitgevoerd en in stand gehouden conform een “werkplan zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels inclusief latere aanvullingen of een opvolgend werkplan”. Volgens de Afdeling is het in strijd met de rechtszekerheid dat hieronder ook latere aanvullingen of een opvolgend werkplan vallen.

De raden van Oegstgeest en Leiden hebben beide voor het eigen grondgebied een bestemmingsplan vastgesteld voor een brug over de Haarlemmertrekvaart. Daarbij wordt met het oog op de geluidssituatie uitgegaan van de aanleg van bepaald wegdek. Dit hoeft volgens de Afdeling niet in het plan te zijn opgenomen: “De aan de orde zijnde gronden zijn in eigendom van de gemeente. Hiermee heeft de gemeente het in haar macht om de maatregelen te treffen. De Afdeling ziet in dit geval geen aanleiding om eraan te twifelen dat dit daadwerkelijk zal gebeuren” (ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4039, *JM* 2020/5, m.nt. F. Arents).

In ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, TBR 2019/112, m.nt. H.P. Wiersema en K.M.G. Hamelink, *JM* 2019/93, m.nt. J.H.K.C. Soer, betogen appellanten dat in het rijksinpassingsplan Windpark N33 ter waarborging van de externe veiligheid de in artikel 3.14 Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen onderhoudseisen voor windturbines als voorwaardelijke verplichting hadden moeten worden opgenomen. De Afdeling overweegt dat deze eisen rechtstreeks werkende normen betreffen waaraan windturbines dienen te voldoen. Het opnemen daarvan in de planregels is daarom niet nodig om de externe veiligheid te waarborgen.

In ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1258, TBR 2019/95, m.nt. M. Rus-van der Velde en M.W. Holtkamp, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan voor een windmolenpark voor met 4 windturbines ten onrechte niet voorziet in een regeling op grond waarvan de betrokken windturbines na 25 jaar zullen worden gesloopt. Dit terwijl dit blijkens de plantoelichting wel beoogd is en de raad met de initiatiefnemer een overeenkomst heeft gesloten met deze strekking. De Afdeling overweegt dat de raad de afbraak na 25 jaar noodzakelijk acht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, maar dit niet bindend heeft vastgelegd in het plan. Bovendien voeren appellanten terecht aan dat derden geen beroep kunnen doen op de overeenkomst die de raad met de initiatiefnemer heeft gesloten. Hierop past de Afdeling de bestuurlijke lus toe. ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3989, betreft de einduitspraak. In het bestemmingsplan is een planregel toegevoegd die bepaalt dat:

“de windturbines, fundaties vanaf het maaiveld tot een diepte van 2,5 meter onder het maaiveld, bekabeling, wegen en andere direct aan het windpark gerelateerde infrastructuur na de start van de exploitatiefase windpark maximaal 25 jaar aanwezig [mogen] zijn”.

De Afdeling keurt deze regel goed. Interessant aan deze planregel is hoe deze zich verhoudt tot de regeling van een voorlopige bestemming voor maximaal 5 jaar in artikel 3.2 Wro en in hoeverre deze regel de meerwaarde van de diverse bepalingen in het Besluit uitvoering Chw gericht op verlenging van die termijn van maximaal 5 jaar voor een voorlopige bestemming (bijvoorbeeld artikel 7o lid 1) wegneemt.

9. Onderzoeksverplichtingen

9.1 Verkeer en parkeren

In ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:868, staat een bestemmingsplan centraal dat de bouw van een moskee in Enschede mogelijk moet maken. Appellanten hadden aangevoerd dat als gevolg van de ontwikkeling van de moskee in cumulatie met de ontwikkeling van een Hornbach, de algehele afwikkeling van het verkeer en de verkeersveiligheid onvoldoende gewaarborgd zijn. In dit verband overweegt de Afdeling dat de raad pas ter zitting heeft laten weten wat volgens hem de verkeersgeneratie van de voorziene moskee is, zonder dat met behulp van een rapport inzichtelijk is gemaakt waar dit op is gebaseerd. Via een bestuurlijke lus krijgt de raad de kans om alsnog voor een onderbouwing te zorgen. Maar blijktens ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4352, heeft de raad deze kans niet gegrepen. Er ontbreekt volgens de Afdeling een bezoekersprognose van de voorziene moskee en uit het overgelegde verkeersonderzoek volgt niet duidelijk waarop de gebruikte bezoekersaantallen van de voorziene moskee zijn gebaseerd. Omdat de verkeersgeneratie van de voorziene moskee niet voldoende in kaart is gebracht, kan evenmin worden beoordeeld of de realisatie van de moskee belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en of de raad ten onrechte geen m.e.r.-procedure heeft doorlopen of een passende beoordeling heeft opgesteld. De Afdeling gaat vervolgens tot vernietiging over, na overwogen te hebben dat de moskee er alsnog kan komen, maar niet zonder m.e.r.-beoordelingsbesluit, waarbij moet worden teruggekeerd naar de fase van vóór het ontwerpbesluit. Ook zal dan een nader verkeersonderzoek moeten worden gedaan. De raad wordt met toepassing van artikel 8:72 lid 4 Awb opgedragen om binnen 52 weken een nieuw besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan voor het betrokken plandeel te nemen.

In ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2767, BR 2019/92, m.nt. M.Y.C.L. de Wit, gaat het mis met een bestemmingsplan met betrekking tot de berekening van de parkeerbehoefte. Er was enkel gekeken naar de parkeerbehoefte van de doelgroep "kleine huurwoningen". Appellante had gesteld dat niet kan worden uitgesloten dat er binnen het plangebied koopwoningen worden gerealiseerd, zodat er een hogere parkeernorm geldt. De Afdeling komt als gevolg hiervan tot het oordeel dat niet inzichtelijk is gemaakt dat in de vereiste parkeerbehoefte binnen het plangebied kan worden voorzien.

Bij de beoordeling of een bouwplan voldoende parkeergelegenheid heeft om in de parkeerbehoefte ervan te kunnen voorzien, moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling alleen rekening worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Dit houdt in dat slechts rekening dient te worden gehouden met de toename van parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de al bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande pand, ongeacht of dat bestaande pand lange of korte tijd leegstaat (ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1574, TBR 2020/20, m.nt. A. Franken van Bloemendaal en S. Zuethoff). Deze rechtspraak geldt ook in het geval dat een project slechts via artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a nummer 3 Wabo kan worden vergund, waarvoor een verklaring van geen bedenkingen van de raad is vereist (ABRvS 2 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:9, BR 2019/23, m.nt. H.J. Breeman en A. Mazzola en Gsf. 2019/68, m.nt. A. Sniijders). Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan of de afgifte van een verklaring van geen bedenkingen dient de raad te bezien of het project in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, waarbij alle planologisch relevante omstandigheden moeten worden betrokken. Een bestaand tekort aan parkeerplaatsen kan daar één van zijn. Bij deze beoordeling mag de gemeenteraad daarom wel een bestaand tekort aan parkeerplaatsen betrekken. Dit betekent niet dat een bestaand tekort zonder meer als grondslag kan dienen voor het weigeren van een verklaring van geen bedenkingen. De raad zal deugdelijk moeten motiveren waarom een project gelet op het bestaande tekort aan parkeerplaatsen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zo volgt uit voornoemde uitspraak van 2 januari 2019.

9.2 DPO

Zeker als het om vraagstukken rond de vestiging van supermarkten gaat, dient de bestuursrechter zich uit te laten over de vraag of het gemeentebestuur in redelijkheid tot de bestreden beslissing heeft kunnen komen in het licht van distributieplanologisch onderzoek. Daarbij wordt dan meestal gewerkt met tegenrapportages. De rechtspraak is op dit punt vanzelf nogal casuïstisch van aard. Een goed voorbeeld uit 2019 is ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506, over een bestemmingsplan van Apeldoorn. Appellante stelde dat daarmee ten onrechte het supermarktaanbod in het plangebied is beperkt. Daarnaast verzette zij zich tegen de beperking van reguliere detailhandel, omdat vestigingen van Action en Kruidvat werden nagestreefd. Het rapport van BSP waarmee de rapportage van BRO werd bestreden, ging volgens de raad evenwel ten onrechte uit van een verzorgingsgebied ter grootte van geheel Apeldoorn, waardoor de omzetsderving, het overaanbod en de leegstand als gevolg van een toename van het winkelaanbod als gewenst door appellante is onderschat. De Afdeling is dat met hem eens, nu zij overweegt dat:

"het gelet op de aard van de in het plangebied aanwezige winkels aannemelijk [wordt geacht] dat, zoals de raad meent, het gebied in hoofdzaak wordt bezocht door inwoners van het noorden van Apeldoorn en slechts in beperkte mate door inwoners van andere delen van Apeldoorn of omliggende gemeenten."

De Afdeling vervolgt:

"Bij het voorgaande wordt in aanmerking genomen dat BRO de groei van het aantal inwoners in de komende tijd bij de berekening heeft betrokken. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang bij het

behoud van het voorzieningenniveau van de winkelcentra in de omgeving en van de fijnmazige winkelstructuur, gelet op de opzet van die winkelcentra en de ligging daarvan temidden van woonwijken, opweegt tegen het belang van [appellante] om de door haar gewenste verdere ontwikkeling van het plangebied te kunnen realiseren.”

9.3 Maximale planologische mogelijkheden

Bij een bezonningsstudie hoeft alleen de situatie worden beoordeeld waarin mogelijk schaduw hinder wordt ondervonden als gevolg van de maximale planologische mogelijkheden die bij recht mogelijk zijn. Van belang zou nog wel kunnen zijn of voor het mogen gebruikmaken van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid expliciet is bepaald dat beoordeeld moet worden of door verlening van de vergunning geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de ingevolge de bestemming gegeven gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken. In het plan waarover is geoordeeld in ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2461, was dit voor de bevoegdheid om 10% van de in het plan opgenomen bouwmaten te mogen afwijken, in elk geval gedaan.

In ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3917, TBR 2020/7, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, overweegt de Afdeling dat het maximale aantal personen voor een asielzoekerscentrum waarin het bestemmingsplan voorziet, ten onrechte niet in de planregels is vastgelegd.

10. VNG-brochure

In ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2146, *Gst.* 2019/142, m.nt. J.W. van Zundert, overweegt de Afdeling dat de richtafstanden volgens de VNG-brochure gelden tussen enerzijds de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunning vrij bouwen mogelijk is. In het betreffende concrete geval ging het om de afstand tussen de rand van de paardenbak en de gevel van een woning. Daarbij had de belanghebbende de mogelijkheid van het vergunningvrij bouwen van een mantelzorgwoning naar voren gebracht. Omdat het college er geen rekening mee heeft gehouden dat een dergelijke woning op een afstand van slechts enkele meters tot de paardenbak kan worden gerealiseerd, heeft het niet toereikend gemotiveerd dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dat de belanghebbende op dit moment geen concrete plannen heeft voor de bouw van een mantelzorgwoning op zijn perceel, leidt niet tot een ander oordeel.

Daarnaast overweegt de Afdeling in ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3036, dat voor in- en uitritten die slechts mogen worden gebruikt voor aan- en afrijdend verkeer, geen apart aan te houden richtafstand geldt op grond van de VNG-brochure. Anders dan het bedrijf dat het betreffende bestemmingsplan aanviel had betoogd, ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad voor de bepaling van de afstand van het bedrijf tot de plandelen met een woonbestemming had moeten uitgaan van zijn in- en uitritten.

11. Ruimtelijke relevantie

In ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1666, gaat het onder meer om de toelaatbaarheid van een regeling ten aanzien van het aantal werkzame personen in geval van "beroep aan huis" binnen de woonbestemming. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de opgenomen voorwaarden nodig zijn om te voorkomen dat activiteiten mogelijk worden gemaakt die, wat hun omvang en ruimtelijke uitstraling betreft, niet passen bij een woonfunctie. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de beperkingen beogen om de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte te beperken.

De raad van Smallingerland had verkenningsonderzoek en opsporingsonderzoek voor verdere gaswinning bij het bestemmingsplan uitgesloten. De Afdeling is evenwel van oordeel dat de raad hiermee geen ruimtelijk relevant doel heeft nagestreefd, voor zover het erom ging de milieugevolgen van het gebruik van aardgas als brandstof door de samenleving te beperken. Voor zover de raad aan de vaststelling van het plan de angst voor eventuele schadelijke gevolgen door de winningsactiviteiten van gas ten grondslag heeft gelegd, stelt de Afdeling voorop dat het plan alleen ziet op het uitsluiten van verkenningsonderzoek en het schrappen van de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van het verbod op opsporingsonderzoek. Het verkennings- en opsporingsonderzoek leidt naar redelijkerwijs valt aan te nemen als zodanig evenwel niet tot de door de raad gevreesde aardbevingen. Dat doet enkel de gaswinning zelf. Gaat het om de geluid- of trillinghinder als gevolg van het verkenningsonderzoek, dan is die volgens de Afdeling niet van dien aard, dat de raad hieraan redelijkerwijs een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan de belangen van de minister bij het behoud van de mogelijkheid voor het doen van dergelijk onderzoek (ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3765, *NJB* 2019/2504; TBR 2020/22, m.nt. R. Kegge; *JM* 2020/15, m.nt. H.J. de Vries; *ABkort* 2019/544).

12 Veehouderijen

Aspecten van volksgezondheid, zoals de mogelijke besmetting van dierziekten vanwege nabijgelegen agrarische bedrijven, zijn een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang (zie onder andere ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335). Hoewel raden terughoudend lijken te zijn om het extra houden van geiten te faciliteren, hebben wij vorig jaar opgemerkt dat medewerking niet is uitgesloten. Andersom wordt ook wel voorzien in woningbouw op niet al te grote afstand van geitenhouderijen. Voor 2019 wijzen we in dit verband op Vzr. ABRvS 13 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3149, over voorziene woningbouw die in de ogen van de eigenaresse van een geitenhouderij belemmerend werkt op de bedrijfsvoering. De voorzieningenrechter wijst qua gezondheidsrisico's er evenwel op dat de raad bij zijn beslissing heeft betrokken dat nog steeds geen causaal verband is gevonden tussen longontsteking en geitenhouderijen in de omgeving. De raad ziet in de door verzoekster aangehaalde studies terecht onvoldoende aanleiding om de bouw van nieuwe woningen binnen – volgens haar wens – een straal van 2 km rondom de geitenhouderij volledig uit te sluiten.

Het staat voor het RIVM vast dat wie in een gebied woont met veel intensieve veehouderij, meer kans heeft op een longontsteking. Maar onderzoek dat loopt naar de vraag waarom dit zo is, is waarschijnlijk (pas) in 2022 klaar. In ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:340, onderschrijft de Afdeling in dit verband een overweging van de rechtbank dat geen aanleiding wordt gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het in werking hebben van de inrichting niet zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat de omgevingsvergunning voor een geitenstal om die reden had moeten worden geweigerd. Zie ook ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2713, *BR* 2019/94, m.nt. S.M. Schipper.

Andersom is het een raad toegestaan om – in het kader van een eigen ruimtelijke afweging – nieuwe gevoelige objecten in de buurt van veehouderijen (uit voorzorg) te weigeren, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's als gevolg van de uitstoot van endotoxinen. Hiervoor is relevant – zoals ook in de plantoelichting staat – dat uit in 2016 gepubliceerde onderzoeksrapporten naar voren komt dat omwonenden rond veehouderijen gezondheidsrisico's lopen door de blootstelling aan emissies uit veehouderijen. Endotoxinen zijn voor luchtwegklachten een relevante component in de (fijn)stof-emissie uit veehouderijen (ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2215; zie onder meer ook ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:644M en R 2019/76, m.nt. B.A.H. van Bleumink en K.J. de Graaf).

13. Uitvoerbaarheid

Een exploitante van twee speelautomatenhallen in Utrecht kwam op tegen het bestemmingsplan vooreen nieuwe locatie voor de vestiging van Holland Casino in Utrecht. Zij voerde aan dat de speelautomatenverordening in de weg staat aan het verplaatsen van een speelautomatenhal naar een andere locatie binnen de gemeente, omdat het gemeentelijke beleid erop is gericht het aanbieden van kansspelen op speelautomaten te verminderen. De Afdeling overweegt echter dat de vergunningplicht in de speelautomatenverordening van toepassing is op een speelautomatenhal in de zin van artikel 30c lid 1 onder b Wet op de kansspelen. Het bestemmingsplan maakt een speelcasino als bedoeld in artikel 27g lid 2 mogelijk. Daarop is de speelautomatenverordening niet van toepassing (ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1568).

De raad van Borger-Odoorn heeft de oprichting van een zonnepark met een oppervlakte van ongeveer 59 ha en een capaciteit van ongeveer 49 megawatt mogelijk gemaakt. Volgens appellanten in ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591, *BR* 2020/11, m.nt. K. Meijering en S.M. Schipper, zijn er in Drenthe echter grote problemen met congestie en kan de netbeheerder de extra stroom niet kwijt. De SDE+-subsidie zou door de vertraging ook misgelopen worden. De Afdeling is evenwel van oordeel dat congestieproblemen en het mogelijk verliezen van SDE+-subsidie niet automatisch betekenen dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan niet verzekerd is. In dit verband wordt er onder meer op gewezen dat er een platform is opgericht dat nadenkt over de verzwaren van het elektriciteitsnetwerk en technische oplossingen voor het congestieprobleem bedenkt en dat alle gemeenten in Drenthe en de provincie een brandbrief naar de minister hebben gestuurd om snel tot een oplossing te komen voor de netaansluiting van het door het zonnepark opgewekte energie. Bovendien kent de Afdeling betekenis toe aan de stelling dat ook op korte termijn wordt gewerkt aan een oplossing voor het congestieprobleem. Terecht merken de annotatoren in het licht hiervan op dat beroepen die zien op uitvoerbaarheid, niet snel slagen:

“De lat voor gemeenten bij het inzichtelijk maken van de uitvoerbaarheid ligt laag; de lat voor appellanten die stellen dat een plan niet uitvoerbaar is, hoog.”

14. Bestemmingen

In ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2000, staat een omgevingsvergunning voor een weegbrug centraal. De weegbrug wordt gebruikt om ladingen van voertuigen te wegen. Daarbij gaat het niet alleen om mest van de veehouderij op het perceel en andere goederen die zijn bestemd voor of afkomstig zijn van die veehouderij, maar ook om zand, aarde, puin/granulaat en mest die afkomstig is van en bestemd is voor derden. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht

overwogen dat het gebruik voor de laatstgenoemde goederen geen onderdeel kan worden geacht van de werkzaamheden van een "agrarisch loonbedrijf". Daarvoor had de rechtbank aansluiting gezocht bij een omschrijving van "loonbedrijf" in de Van Dale, die luidt: een bedrijf dat tegen loon werk verricht voor derden, met name in de landbouw.

De Rechtbank Noord-Holland raadpleegde ook het woordenboek voor de definitie van "bedrijf". Vervolgens kwam de rechtbank tot het oordeel dat het perceel van een watersportvereniging is bestemd voor een onderneming waar beroepsmatig goederen worden gemaakt en/of verhandeld dan wel diensten worden geleverd. Omdat de activiteiten van de watersportvereniging niet bedrijfsmatig van aard zijn en niet zijn gericht op winst, handelt zij in strijd met het bestemmingsplan. De Afdeling is het daarmee eens.

Hoe zit het dan met bootcampactiviteiten binnen de bestemming met "Agrarisch met waarden" waarbinnen extensief recreatief medegebruik is toegestaan? Het college had tegen deze activiteiten handhavend opgetreden. Volgens de Afdeling heeft het college het bootcampen terecht niet als extensief recreatief medegebruik gekwalificeerd. Bij dit gebruik gaat het volgens de planregels namelijk om "die vormen van natuurvriendelijke recreatie welke in hoofdzaak zijn gericht op natuur- en landschapsbeleving, zoals wandelen en fietsen". Dat is volgens de Afdeling iets anders dan het bedrijfsmatig exploiteren van een afgescheiden stuk grasland voor bootcamptrainingen met behulp van meerdere materialen, zoals autobanden en touwen. De rechtbank was tot een ander oordeel gekomen, maar zij heeft volgens de Afdeling ten onrechte doorslaggevend geacht dat de trainingen slechts twee keer per week gedurende maximaal 1,5 uur plaatsvinden en dat de materialen na afloop van de training niet achterblijven op het perceel (ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:788).

En het binnen de woonbestemming langdurig parkeren van een aanhangwagen met daarop een onderstel van een "projectauto" met een kale opbouw? De projectauto dient als "klusobject" en is – mede door het ontbreken van een motor en stuur – niet geschikt om op de openbare weg te rijden. De rechtbank heeft volgens de Afdeling dan ook terecht geoordeeld dat sprake is van opslag van een onklaar voertuig als bedoeld in de planregels, hetgeen op grond van die bepaling moet worden aangemerkt als met het bestemmingsplan strijdig gebruik van de gronden. Dat geldt niet voor de aanhangwagen die alleen voor privédoeleinden wordt gebruikt en waarvan de ruimtelijke uitstraling niet wezenlijk anders is dan die van het parkeren van voertuigen (ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2609).

De beantwoording van een boeiende uitlegvraag inzake supermarkten doet zich voor in ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2896, TBR 2019/140, m.nt. C.F. Geerdes; JG 2019/30, m.nt. J.J. Thoonen. Daarin overweegt de Afdeling dat een supermarkt onder de in het desbetreffende bestemmingsplan opgenomen definitie van "detailhandel" valt. Echter, in een aparte bepaling staat dat een supermarkt is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "supermarkt". De Afdeling stelt vervolgens vast dat deze laatste bepaling geen betekenis zou hebben, als sowieso een supermarkt al zou zijn toegestaan. Daarom is zij van oordeel dat de planregels in samenhang bezien aldus geen uitsluitel geven voor beantwoording van de vraag of een supermarkt ook is toegestaan op een perceel met de functieaanduiding "tuincentrum – welke aanduiding het aan de orde zijnde perceel had –, of alleen op percelen met de functieaanduiding "supermarkt". Vanwege deze onduidelijkheid is bij de uitleg van dit artikel daarom de toelichting bij het bestemmingsplan in dit geval van betekenis. Omdat volgens de Afdeling het de bedoeling was om niet meer toe te staan dan hetgeen reeds planologisch mogelijk was onder de vigeur van het vorige planologisch regime, was het kennelijk ook de bedoeling van de planwetgever dat een supermarkt alleen is toegestaan op een perceel met de functieaanduiding "supermarkt", welke aanduiding niet aan het betreffende perceel is toegekend.

In ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2761, TBR 2019/128, m.nt. P.M.J. de Haan en JG 2019/26, m.nt. W. Vos, is relevant voor het onderscheid tussen wonen en logies in het geval van huisvesting van arbeidsmigranten. De in deze uitspraak aan de orde zijnde kamers worden door een uitzendorganisatie aan arbeidsmigranten ter beschikking gesteld gedurende de periode dat zij een arbeidsovereenkomst met dat uitzendbureau hebben, waardoor de arbeidsmigranten na drie à vier maanden de kamers weer verliezen. De Afdeling overweegt dat dat niet betekent dat om die reden geen sprake is van kamergewijze bewoning, maar van logies. Dat in de gebruiks-huurovereenkomsten ook een woonadres in Polen is opgenomen, dat de kamers onpersoonlijk zijn ingericht en dat er weinig persoonlijke eigendommen aanwezig zijn, leidt evenmin tot die conclusie, omdat op grond van die omstandigheden niet kan worden vastgesteld dat het pand voor logies wordt gebruikt en niet voor bewoning. Gelet op de manier van bewoning, waarbij bij logies behorende faciliteiten zoals gemeenschappelijke maaltijdverstrekking ontbreken en de kamers niet louter worden aangeboden om te overnachten, is geen sprake van logies.

Ten slotte: de opvang van cliënten van het Leger des Heils binnen de bestemming "Maatschappelijk-1". Appellant had erop gewezen dat het verblijf van cliënten in het betreffende gezondheidszorggebouw is te beschouwen als wonen. De Afdeling stelt evenwel vast dat het verblijf van de cliënten in het gezondheidszorggebouw sterk verweven is met de zorg die hen wordt geboden, zodat dit gebruik in overeenstemming is met het gebruik als maatschappelijke voorziening, zonder woonmogelijkheid (ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2337, JG 2019/28, m.nt. M.W. Holtkamp).

15. Beleid

Uit het geurbeleid van Alphen aan den Rijn kan worden afgeleid dat in bestaande situaties het acceptabel hinderniveau zich tussen de hindergrens en de ernstige hindergrens bevindt, maar dat in nieuwe situaties de hindergrens als acceptabel hinderniveau moet worden aangehouden. Het voorkomen van nieuwe hinder is namelijk het uitgangspunt. Door voor nieuwe woningen bij een bestaand bedrijf toch een lager beschermingsniveau te hanteren dan bij woningen die zich bij een nieuw bedrijf zouden bevinden, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet gehandeld overeenkomstig dit eigen beleid. De raad heeft deze afwijking van het beleid naar het oordeel van de Afdeling evenmin deugdelijk gemotiveerd. Dat de gemeente een grote woningbouwopgave kent, is onvoldoende om dit verschil in beschermingsniveau te rechtvaardigen. De Afdeling vindt het argument dat toekomstige bewoners zich voorafgaand aan de koop van een woning een beeld kunnen vormen van de bestaande (geur)situatie en dus vooraf weten waar ze aan beginnen, zoals de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, ook niet goed. Zij overweegt dat toekomstige bewoners naar verwachting niet in staat zullen zijn de geursituatie van tevoren goed te beoordelen, aangezien het bij het wel of niet waarnemen van geur meestal gaat om een momentopname en zich bij geur juist pieken kunnen voordoen die tot klachten kunnen leiden. Verder overweegt de Afdeling dat toekomstige bewoners er tot op zekere hoogte van mogen uitgaan dat de raad bij de vaststelling van dit plan heeft gewaarborgd dat sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2156).

16. Vertrouwensbeginsel

Hiervoor merkten we op dat 2019 herinnerd zal blijven worden als het jaar waarin de Afdeling het PAS afkeurde. Maar op de dag van de stikstofuitspraken, 29 mei 2019, is ook een elementaire uitspraak over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:1694, *BR* 2019/67, m.nt. P.M.J. de Haan, *AB* 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen, *NJB* 2019/1381). In deze handhavingskwestie oordeelt de Afdeling – in navolging van de A-G – dat aan de hand van drie stappen moet worden beoordeeld of door of namens het bestuursorgaan vertrouwen is gewekt en, zo ja, of dit gehonoreerd moet worden. De eerste stap betreft de beantwoording van de vraag of de betreffende uitlating of gedraging gekwalificeerd kan worden als een toezegging. Bij stap 2 moet beoordeeld worden of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Zo blijkt een inspecteur bouw- en woningtoezicht of een medewerker van de afdeling vergunningverlening dan wel de afdeling handhaving een toe te rekenen toezegging te kunnen doen over een onderwerp binnen zijn werkgebied. De derde stap behelst een belangenafweging:

“De Afdeling overweegt in dit verband dat het algemeen belang dat gediend is bij handhaving in zijn algemeenheid weliswaar zwaar weegt, maar, indien een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan, niet doorslaggevend hoeft te zijn, als er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis aangewezen kunnen worden. Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming.”

Dikwijls strandt een beroep op het vertrouwensbeginsel al bij stap 1. Zo stelde appellant voorafgaand aan ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4457, dat de adviseur ruimtelijke ordening in een gesprek heeft toegezegd dat hij een berging met carport kon realiseren en dat dit bouwwerk zou worden opgenomen in het voorliggende bestemmingsplan. De Afdeling overweegt echter dat uit de zienswijzennota volgt dat de betreffende adviseur met appellant heeft gesproken over de bestemmingsplanprocedure en de jurisprudentie over het in beginsel kunnen betrekken van gerealiseerde bebouwing in een bestemmingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling is niet aannemelijk geworden dat de hiervoor genoemde uitlating zodanig was toegesneden op de concrete situatie van appellant dat deze kan worden gekwalificeerd als een uitlating waaruit appellant redelijkerwijs kon en mocht afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid zou uitoefenen. Voor wat betreft stap 2 speelt onder meer de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om bestemmingsplannen vast te stellen, voor burgers een belemmerende rol. Er mag niet op vertrouwd worden dat handelingen van het college de raad binden, indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan uitlatingen van de gemeenteraad zelf (vgl. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949).

17. Belangenafweging

In ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1553, is de Afdeling allerm minst te spreken over de manier waarop met de belangen rond een wegrestaurant en woningen is omgegaan bij de besluitvorming over het verbreden en aanpassen van de Rijksweg (N282) tussen Breda en Tilburg. Voor de woningen zijn hogere grenswaarden vastgesteld, terwijl ze praktisch in hun tuin toch ook een geluidswal zouden moeten krijgen. Dit heeft te maken met een nieuw weggedeelte dat ook het parkeerterrein met tankgelegenheid achter het wegrestaurant zou doen verdwijnen, zonder dat voldoende is gemotiveerd dat dit weggedeelte niet op een andere plek kan worden gerealiseerd. De Afdeling past vervolgens een bestuurlijke lus toe.

Opvallend is dat de raad van Venlo vrij eenvoudig de – zonder al te veel motivering – bestaande, maar niet-benutte bouw mogelijkheden uit het vorige bestemmingsplan “Woongebied 2014” in een nieuw bestemmingsplan kon handhaven. De

raad had alleen gesteld dat nieuwbouw of transformatie van bestaande gebouwen hierdoor mogelijk blijft en verloedering van de gronden wordt tegengegaan (ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:690, *BR* 2019/61, m.nt. R.J.G. Bäcker en D.G.I. Caelers). De annotatoren wijzen erop dat appelland enkel had betoogd dat onvoldoende kenbaar is gemaakt dat de bouw mogelijkheden uit het voorheen geldende bestemmingsplan gehandhaafd blijven, terwijl de bestemming “Maatschappelijk - Militair terrein” wel is gewijzigd naar “Maatschappelijk”. De Afdeling gaat dan niet zelf vaststellen of het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

In het oog springend zijn de feiten die ten grondslag liggen aan ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1658. Nadat in 2014 een plandeel met de bestemming “Agrarisch – 2” uit het bestemmingsplan “Buitengebied Westerveld” was vernietigd, kocht appelland in 2016 daarbinnen zijn perceel aan en begon daarop een camping. Dat was onder het oude, weer in werking getreden bestemmingsplan uit 1993 legaal. Bij het bestemmingsplan uit 2017 waarover de Afdeling nu moest oordelen, was aan een deel van de gronden van appelland wederom de bestemming “Agrarisch – 2” toegekend. Deze bestemming maakt geen camping mogelijk. Nu de raad niet aannemelijk heeft gemaakt, zo overweegt de Afdeling, dat het bestaande legale gebruik als camping binnen de planperiode zal worden beëindigd, heeft hij niet deugdelijk gemotiveerd waarom het gebruik als camping niet als zodanig is bestemd maar onder het gebruiksovergangsrecht van het bestreden plan is gebracht.

18. Overig

18.1 Fout in onverplichte kennisgeving

In ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:379, heeft de Afdeling overwogen dat een eventueel gebrek in een niet-wettelijk verplichte kennisgeving alleen tot een verschoonbare termijnoverschrijding kan leiden als de indiener van een zienswijze door die kennisgeving op het verkeerde been is gezet. Ten aanzien van de feiten in ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1887, *AB* 2019/323, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, stelt de Afdeling vast dat in een e-mail die appelland en anderen over de bekendmaking van het ontwerpbesluit van overheid.nl hebben ontvangen “Joure, Woudfennen” is vermeld als omschrijving van de locatie waar het plan betrekking op heeft. Niet in geschil is dat die locatieomschrijving te beperkt is en geen enkele relatie heeft met het plandeel waar appelland en anderen zich tegen richten. Daarom is de Afdeling van oordeel dat appelland en anderen op het verkeerde been zijn gezet zodat hen reeds daarom redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren hebben gebracht.

18.2 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 (vgl. ABRvS 21 juni 2017, *JG* 2017/51, m.nt. H. Doornhof en ABRvS 27 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1702). In ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, *AB* 2020/146, m.nt. J.H.N. Ypinga; *NJB* 2020/133; *JM* 2020/27, over de geweigerde medewerking aan het Windpark Greenport Venlo, overweegt de Afdeling wel dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht om draagvlak te verwerven voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen, aldus de Afdeling.

Eerder deed de Afdeling al een soortgelijke overweging in de uitspraak over het zonnepark Daalkampen in de hiervoor al genoemde gemeente Borger-Odoorn (ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580, *BR* 2020/11, m.nt. K. Meijering en S.M. Schipper). De raad van die gemeente beschikte over een “Beleidsplan zonne-oogst”. Daarin staat onder meer:

“dat het inrichten van grootschalige zonneparken maatschappelijke effecten heeft en dat gelet hierop draagvlak bij omwonenden van het zonnepark essentieel is. Een van de beoordelingsaspecten voor initiatieven is dat er een breed draagvlak moet zijn bij omwonenden. De initiatiefnemer moet aantonen voldoende te hebben geïnvesteerd in het verkrijgen van dit draagvlak.”

De raad stemde middels de vaststelling van een bestemmingsplan in met de realisering van het zonnepark. Daartegen werd beroep ingesteld door een omwonende die aanvoerde dat de raad in strijd handelde met het Beleidsplan, omdat er geen breed draagvlak voor het zonnepark was. De Afdeling overweegt over het beleid het volgende:

“De Afdeling ziet in dit gemeentelijke beleid niet een harde randvoorwaarde neergelegd waaraan de consequentie is verbonden dat het plan niet mag worden vastgesteld als draagvlak of een vorm van participatie ontbreekt. Het beleid brengt de wens tot uitdrukking dat voldoende maatschappelijk draagvlak wordt verkregen alsmede de wens inwoners te laten participeren bij de planvorming, een wens waarvan de realisering primair op de weg van de initiatiefnemer is gelegen. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspanningen getroost om voldoende draagvlak te verwerven en participatie mogelijk te maken.”

Zij vervolgt:

“Gebleken is dat de initiatiefnemer met het oog op het verwerven van draagvlak informatieavonden heeft georganiseerd met omwonenden, alle belangstellenden via e-mail en de website www.dejongodoorn.nl op de hoogte heeft gehouden van ontwikkelingen rond het initiatief. Met het oog op de participatie van de bewoners van de wijk Daalkampen heeft de initiatiefnemer onder meer aangeboden de aangrenzende bewoners van het voorziene zonnepark tegen een goedkoper tarief van zonnepanelen te voorzien. De Afdeling is gelet op het voorgaande met de raad van oordeel dat de initiatiefnemer zich voldoende heeft ingespannen bij het bevorderen van draagvlak en participatie en dat het plan in zoverre niet in strijd met het gemeentelijke beleid, inclusief het Beleidsplan Zonneoogst, is vastgesteld.”

18.3 Experimenteel bestemmingsplan

Het bestemmingsplan “Omgevingsplan Buitengebied 2016” van de gemeenteraad van Boekel is een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c Besluit uitvoering Chw. Het bestemmingsplan voorziet in een bestemmingsplanactiviteit met bijbehorende wetsinterpreterende beleidsregels, verwijst naar omgevingswaarden en daarnaast heeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan een delegatiebesluit genomen op grond waarvan het college bevoegd is een herziening van het bestemmingsplan vast te stellen. Wat de regeling van de bestemmingsplanactiviteit betreft betoogde appellante dat diverse in het plan opgenomen bevoegdheden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit, onvoldoende duidelijk zijn. Zij stelde dat de betreffende bepalingen onvoldoende rechtszekerheid bieden, omdat op voorhand onduidelijk is wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo bevatten sommige van deze voorwaarden open begrippen, zoals "onevenredige aantasting", "aanvaardbaar woon- en leefklimaat" en "geschikt voor de beoogde functie". De Afdeling overweegt in ABRvS 14 augustus 2019, TBR 2020/5, m.nt. H.P. Wiersma en K.M.G. Hamelink en AA 2019/880, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, dat het bestemmingsplan experimenteel is, waarin vooruit wordt gelopen op de ruimere en flexibelere mogelijkheden die de Omgevingswet zal bieden. Op grond van artikel 7c lid 14 Besluit uitvoering Chw is in het plan een vergunningstelsel opgenomen voor het aanvangen of wijzigen van gebruik van gronden of bouwwerken. Als een vergunning voor zo'n zogenoemde “bestemmingsplanactiviteit” wordt aangevraagd, moet het bevoegd gezag aan de hand van diverse in het plan opgenomen voorwaarden nagaan of de activiteit kan worden vergund, waarbij vergunning moet worden verleend als de conclusie is dat aan de voorwaarden wordt voldaan. Deze zogenoemde “beoordelingsregels” bevatten open normen die bepalen dat een belangenafweging moet plaatsvinden of die beoordelingsruimte bieden dan wel een combinatie van beide. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan vanwege het gebruik van deze open normen niet had mogen vaststellen. De Afdeling acht het gebruik van dergelijke open normen passend bij het flexibele karakter van het plan. Bovendien brengt de gekozen plansystematiek met zich dat een nadere invulling van die open normen bij de toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning aan de orde kan komen. Het in het plan opnemen van een omgevingsvergunningstelsel voor deze bestemmingsplanactiviteiten, leidt immers tot zo'n nadere invulling op het moment van het beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning, aldus de Afdeling. Naar aanleiding van een beroep tegen die omgevingsvergunning kan de bestuursrechter de nadere invulling toetsen. Daarbij is de omstandigheid van belang dat een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit mede ter onderbouwing van de invulling van open normen, gegevens en bescheiden moet overleggen over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de fysieke leefomgeving. De Afdeling wijst op artikel 7c lid 14 en 15 Besluit uitvoering Chw. De Afdeling merkt in dit verband ten slotte op dat de rechtspraak die zij over reguliere bestemmingsplannen onder de Wro heeft gevormd, namelijk dat een nader afwegingsmoment omtrent het toegestane grondgebruik in geval van een bestemming bij recht niet is toegestaan – vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3971 –, niet van toepassing is op een vergunningstelsel als in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Wat de omgevingswaarden betreft: op grond van een planregel is uitbreiding of vervangende nieuwbouw van gebouwen met een oppervlakte van meer dan 1.000 m² uitsluitend toegestaan indien de omgevingswaarden in beeld zijn gebracht en tevens is aangetoond dat de ontwikkeling past binnen de omgevingswaarden. Appellante betoogde dat die omgevingswaarden niet kenbaar zijn. De Afdeling gaat hier niet in mee, omdat die staan beschreven in een notitie. Hoewel dat niet uit de uitspraak blijkt, is die notitie onderdeel van de plantoelichting. In zijn annotatie is Nijmeijer kritisch over deze systematiek, omdat de omgevingswaarden niet daadwerkelijk bij het plan zijn vastgesteld en omdat de omgevingswaarden niet zijn vervat in “meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen”, vereist op grond van artikel 2.11, respectievelijk 2.9 lid 3 Omgevingswet. Wat het delegatiebesluit betreft merkt Nijmeijer op dat met het werken met wetsinterpreterende beleidsregels een vergelijkbare mate van flexibiliteit kan worden bereikt, terwijl daartegen – anders dan door een door het college vast te stellen herzieningsplan – geen rechtsbescherming openstaat en de beleidsregels door het college zelf kunnen worden vastgesteld. Beleidsregels zijn afgezet tegen de delegatiebevoegdheid van artikel 2.8 Omgevingswet een stuk flexibeler, aldus Nijmeijer.

18.4 Privaatrechtelijke belemmering

Vorig jaar merkten we nog op dat een evidente privaatrechtelijke belemmering aan planologische medewerking in de weg had moeten staan, nauwelijks door de Afdeling wordt aangenomen. Dit jaar kunnen we evenwel in elk geval wijzen op

ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1329, AB 2019/311, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, waarin wel wordt overwogen dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering. Zij bestaat uit het plaatsen van een dakgoot boven het perceel van appellante.

18.5 Ruimte-voor-ruimte

In ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1352, oordeelt de Afdeling dat een bestemmingsplanbepaling in het plan "Landelijk gebied Binnenmaas", waarin staat dat – in het kader van ruimte-voor-ruimte – na de sloop van gebouwen, kassen of sierteelt, ter compensatie hiervan de bouw van een woning mag worden toegestaan, geen betrekking heeft op overkappingen. Met een verwijzing naar de definitie van het begrip "gebouwen" in het desbetreffende plan wordt daarom de conclusie getrokken dat de raad de oppervlakte van een overkapping ten onrechte had betrokken bij de berekening van de oppervlakte van de ter compensatie te bouwen woning.

18.6 Coördinatieprocedure

De toepasselijkheid van de gemeentelijke coördinatieprocedure ex artikel 3.30 Wro leidt er onder meer toe dat tegen de besluiten waarop die procedure van toepassing is, rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling. Uit ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296, BR 2019/51, m.nt. H.J. Breeman en A. Mazzola, volgt dat, indien een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is genoemd in het coördinatiebesluit voor een windpark, het voor de toepasselijkheid van de gemeentelijke coördinatieprocedure en daarmee de bevoegdheid van de Afdeling van het beroep kennis te nemen, niet vereist is dat die vergunning gelijktijdig is voorbereid met andere besluitvorming (zoals een bestemmingsplan een omgevingsvergunning) waarop die coördinatieprocedure eveneens van toepassing is. Besluiten die vallen binnen het bereik van een coördinatiebesluit kunnen dus alle gezamenlijk, gegroepeerd (in "mandjes"), of per stuk in procedure worden gebracht. In al deze gevallen zijn de procedurele regels van de coördinatieprocedure van toepassing.

18.7 Dynamische verwijzing

Sinds ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, kan worden verzekerd dat wordt voldaan aan de parkeerbehoefte met een dynamische verwijzing naar parkeernormen. We blijven evenwel voorbeelden zien waarin dat toch fout gaat. Zo kan niet vagelijk verwezen worden naar "de gemeentelijke vastgestelde beleidsregels". Volgens de Afdeling moet uit het bestemmingsplan blijken dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen, de regel geldt dat dient te worden voldaan aan de normen uit het bij naam genoemde beleid, en dat indien deze normen gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening dient te worden gehouden met die wijziging (ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3191).

Voor een dynamische verwijzing schrijft artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro wel voor dat in de planregels wordt aangegeven op de uitoefening van welke bevoegdheid het beleid betrekking heeft. Zonder meer voor de toegelaten geluidsbelasting bij evenementen verwijzen naar door het bevoegd gezag vastgestelde beleidsregels, kan dus niet (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4340, ABkort 2020/2).

18.8 Wateroverlast

In ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3020, TBR 2020/21, m.nt. J.J. Akkerman en M.C. Brans, gaat het om een bestemmingsplan dat onder meer voorziet in een toename aan verharding en dat ondergrondse bouwwerken tot een diepte van drie meter mogelijk maakt. Het sluit verder niet uit dat het peil van het plangebied zal worden opgehoogd. Mede gelet op ook de al bestaande wateroverlast, lag het volgens de Afdeling op de weg van de raad om zich bij de vaststelling van het plan ervan te verzekeren dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de wateroverlast voor naburige percelen. Dit had hij niet gedaan. De annotatoren wijzen erop dat klimaatadaptatie in de vorm van het tegengaan van wateroverlast, al een bekend verschijnsel in bestemmingsplannen is. Zij kunnen zich goed voorstellen dat vanwege de toenemende intensiteit van regenbuien, dat het bevoegd gezag vaker zal worden gehouden om in een bestemmingsplan toereikende maatregelen te treffen ter voorkoming van wateroverlast.

18.9 Ladder

Sinds 1 juli 2017, *Stb.* 2017, 182, bepaalt artikel 3.1.6 lid 3 Bro dat indien in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht is opgenomen, bij dat bestemmingsplan kan worden bepaald dat de "laddertoets" eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Deze bevoegdheid is aan de orde in ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, TBR 2020/8, m.nt. H.J. de Vries; BR 2020/12, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy en JM 2020/43, m.nt. J.S. Haakmeester. Het betrokken bestemmingsplan kent burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe om ten behoeve van de nieuwvestiging of een uitbreiding van een supermarkt het bestemmingsplan te wijzigen, met inachtneming van onder meer de voorwaarde dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte die is aangetoond door onafhankelijk onderzoek. Appellanten betogen dat deze wijzigingsbevoegdheid in strijd is

met een goede ruimtelijke ordening, omdat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de (uitbreiding van een) supermarkt wordt doorgeschoven naar het moment waarop toepassing wordt gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid. Bovendien volgt uit het distributieplanologisch onderzoek dat aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt dat er geen distributieplanologische ruimte is voor een (uitbreiding van een) supermarkt. De Afdeling verwijst hierop naar haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, TBR 2017/127, m.nt. J.C. van Oosten; AB 2017/233, m.nt. T.E.P.A. Lam, *NJB* 2017/1538 en *Gst.* 2017/151, m.nt. A. Snijders. In die overzichtsuitspraak overweegt de Afdeling: “Het eventueel doorschuiven van de toets laat het bepaalde in artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro onverlet. Aangenomen wordt dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd, aldus de Nota van Toelichting (2017).”

Dan overweegt de Afdeling in de uitspraak van 4 december 2019 dat in de plantoelichting staat dat het nu uitgevoerde onderzoek heeft aangetoond dat er geen ruimte is voor nieuwvestiging of een omvangrijke uitbreiding van supermarkten, maar dat in de toekomst als gevolg van nieuwe trends en ontwikkelingen wellicht behoefte kan ontstaan. Nu binnen de planperiode distributieve ruimte beschikbaar kan komen voor supermarkten wordt door middel van de wijzigingsbevoegdheid beoogd – onderbouwd met een nieuw distributief onderzoek – in te kunnen spelen op dergelijke ontwikkelingen. In zoverre heeft de raad de beschrijving van de behoefte met toepassing van artikel 3.1.6 lid 3 Bro doorgeschoven naar het moment van het vaststellen van het wijzigingsplan. De Afdeling acht het doorschuiven van deze beoordeling aanvaardbaar. Ons valt aan deze uitspraak op dat het kennelijk zo is dat ten tijde van de vaststelling van het moederplan er geen distributieve ruimte is, terwijl de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan inclusief binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden op grond van artikel 3.1.6 lid 1 aanhef en onder f Bro wel, zij het globaal, dient te worden gemotiveerd. In deze uitspraak zal van de wijzigingsbevoegdheid alleen gebruik kunnen worden gemaakt in geval van een mogelijke toekomstige ontwikkeling, namelijk de mogelijke toekomstige beschikbaarheid van distributieve ruimte binnen de planperiode. Wij vinden het niet voor zich spreken dat de Afdeling – juist vanwege haar overwegingen in de ladderoverzichtsuitspraak – in deze omstandigheden dit doorschuiven aanvaardbaar acht.

Een zonnepark is geen stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1 lid 1 aanhef en onder i Bro, zo volgt uit ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:178, TBR 2019/37, m.nt. H.P. Wiersema en *BR* 2019/28, m.nt. J.A. Mohuddy. De Afdeling verwijst naar haar hiervoor genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, waaruit blijkt dat de Afdeling diverse voorzieningen op het gebied van energieopwekking en –distributie niet als stedelijke ontwikkeling heeft aangemerkt. Genoemd worden een hoogspanningsverbinding, een windturbinepark en een transformatorstation. Naar het oordeel van de Afdeling is er geen aanleiding voor een andere benadering met betrekking tot een zonnepark.

18.10 Schaarse rechten

In ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, TBR 2020/8, m.nt. H.J. de Vries; *BR* 2020/12, m.nt. S. Elbertsen en J.A. Mohuddy en *JM* 2020/43, m.nt. J.S. Haakmeester, is aan de orde een bestemmingsplan van de gemeenteraad van Duiven dat voorziet in een afwijkingsbevoegdheid en een wijzigingsbevoegdheid voor de uitbreiding van een drietal supermarkten tot een bepaald gezamenlijk metrage voor alle supermarkten. Een van de supermarkten betoogde onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847, dat de raad schaarse in het bestemmingsplan heeft gecreëerd. Hierom zou een prioriteitsregeling in de planregel dienen te worden opgenomen. Daarbij merkte appellante ook op dat door de strikte voorwaarden twee van de drie supermarkten geen gebruik kunnen maken van de afwijkingsbevoegdheid. De Afdeling overweegt hierop – in lijn met ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198, *JM* 2019/29, m.nt. A. Wagenmakers en J.H.F. Zigenhorn; *AB* 2019/111, m.nt. C.J. Wolswinkel en TBR 2019/36, m.nt. A. de Snoo – dat het plan zelf niet een schaars recht creëert in die zin dat het plan het aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning beperkt. Wel leidt toepassing van de planregels ertoe dat niet voor alle in het plangebied aanwezige supermarkten eenzelfde mogelijkheid tot uitbreiding bestaat. Dit komt doordat de specifieke eigenschappen van de onderscheiden locaties, waar de supermarkten zijn gevestigd, verschillen. Indien de uitbreidingsruimte feitelijk maar bij één partij zou kunnen terechtkomen, is dat niet een gevolg van een bij het plan gemaakte keuze uit een aantal in gelijke mate in aanmerking komende locaties. Het is een gevolg van de specifieke eigenschappen van de onderscheiden locaties: eigenschappen die bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een locatie planologisch geschikt is voor uitbreiding. Nu bij het plan geen schaarse is gecreëerd, kan van toedeling van een schaars recht ook geen sprake zijn.

19. 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. Ondertussen worden in steeds meer gemeenten in anticipatie op de Omgevingswet omgevingsplannen, bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte of flexibele bestemmingsplannen gemaakt op grond van de Crisis- en herstelwet en het Besluit uitvoering Chw. De periode om de Omgevingswet goed in de vingers te krijgen is bij brief van de

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 mei 2020 (zie hierboven paragraaf 2.2) verlengd van 1 januari 2021 (de inwerkingtredingsdatum zoals die voorheen vanuit dat ministerie werd geuit) tot 1 januari 2022. Alle redenen om volgend jaar weer een overzicht van de ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht te geven.

Voetnoten

[1]

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