

ANNOTATIE

Verkeersbesluit als voorwaardelijke verplichting

mr. M. Jansen Schoonhoven

Annotatie bij Raad van State, 25-01-2023, ECLI:NL:RVS:2023:283 (OGR-2023-0062)

Annotatie bij Raad van State, 21-12-2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910 (OGR-2023-0062)

Annotatie bij ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910 en de tussenuitspraak ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:283.

Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepaalt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Tevens kunnen deze regels strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. We kennen deze wijze van bestemmen als ‘toelatingsplanologie’.

Kenmerk van toelatingsplanologie betreft het niet opnemen van gebodsbepalingen. Verbodsbepalingen mogen wel opgenomen worden. Met andere woorden, in een bestemmingsplan mag bijvoorbeeld wel bepaald worden wat op een perceel niet gebouwd mag worden, maar er mag niet bepaald worden dat iets gebouwd moet worden.

In sommige gevallen is het vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk dat maatregelen worden getroffen om een bepaalde bestemming te realiseren of

in gebruik te nemen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het realiseren van geluidschermen om te borgen dat de geluidbelasting vanwege een aan te leggen weg niet hoger is dan wettelijk of op grond van een hogere waardenbesluit is toegestaan. In een bestemmingsplan mag echter niet bepaald worden dat een geluidscherm gerealiseerd moet worden (gebodsbepaling). Om toch te borgen dat het geluidscherm (tijdig) gerealiseerd wordt, wordt er in dat geval voor gekozen een *voorwaardelijke verplichting* op te nemen. Een dergelijke verplichting houdt in dat in het bestemmingsplan wordt bepaald dat het gebruik van een perceel conform het bestemmingsplan alleen is toegestaan als aan een bepaalde voorwaarde is voldaan. In het geval van het geluidscherm wordt dan bijvoorbeeld bepaald dat de aan te leggen weg pas in gebruik mag worden genomen als het geluidscherm gerealiseerd is. Een dergelijke verplichting is inmiddels een bekend fenomeen in bestemmingsplannen.

Vaak gaat het bij de voorwaardelijke verplichting om een fysieke handeling. Het realiseren van geluidschermen, het aanleggen van geluidreducerend asfalt, het realiseren van faunavoorzieningen, het aanbrengen en in stand houden van beplanting, het slopen van een gebouw, etc. Het kan echter ook gaan om het nemen van besluiten. En juist daar gaat het weleens mis. In ieder geval recent bij het bestemmingsplan 'N65 Vught'[1] en het bestemmingsplan 'Verkeersstructuur Diemen Zuid'.[2] In beide gevallen had het opnemen van een voorwaardelijke verplichting tot het nemen van een verkeersbesluit kunnen helpen. Reden dus om hierop in deze annotatie nog eens te wijzen.

In het geval van het bestemmingsplan 'Verkeersstructuur Diemen Zuid' wordt een al aanwezige busbaan aangepast en ook opengesteld voor ander gemotoriseerd verkeer. Het is de bedoeling dat vanaf het moment van die openstelling een snelheidsregime van 30 km/uur zal gelden.

Appellante betoogt onder andere dat er in de akoestische onderzoeken ten onrechte van uit wordt gegaan dat maximaal 30 km/uur zal worden gereden. Wat betreft dit betoog stelt de Afdeling vast dat voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan nog geen verkeersbesluit is genomen tot het instellen van een maximumsnelheid van 30 km/uur op de weg. Het college van burgemeester en wethouders heeft al wel een concept-verkeersbesluit opgesteld, zo stelt de gemeenteraad als verweerder, maar dit verkeersbesluit zal tezamen genomen worden met het besluit waarbij de busbaan wordt opengesteld voor alle verkeer. En zo ver is het nog niet.

Het belang van het bestaan van het verkeersbesluit hangt overigens ook samen met het moeten verrichten van akoestisch onderzoek. Dat laatste hoeft namelijk niet als voor de weg een maximum snelheid van 30 km/uur geldt, zo volgt uit artikel 74, eerste en tweede lid, aanhef en onder b, juncto artikel 77 van de Wet geluidhinder (Wgh).[3]

In dit geval had de gemeenteraad wel een akoestisch onderzoek laten uitvoeren. Bij dat onderzoek is echter als uitgangspunt genomen dat de reguliere grenswaarden van de Wgh gelden en is aan die waarden getoetst. Daarbij is er ook vanuit gegaan dat op het weggedeelte niet harder dan 30 km/uur wordt gereden. Nu het verkeersbesluit ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet was genomen, stond dat echter niet vast. Harder rijden leidt tot hogere geluidbelasting. In zoverre is het voor het bestemmingsplan noodzakelijk dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan de zekerheid bestaat dat op het weggedeelte 30 km/uur gereden zal worden.

De Afdeling doet een tussenuitspraak en draagt de gemeenteraad op te onderzoeken of het college binnen de gestelde termijn van acht weken alsnog een verkeersbesluit kan nemen op grond waarvan de maximaal toegestane snelheid op de open te stellen busbaan 30 km/uur zal zijn. De Afdeling geeft daarbij mee dat voor het te nemen verkeersbesluit niet is vereist dat het besluit direct in werking treedt. Voor de inwerkingtreding van het besluit kan bijvoorbeeld een koppeling worden gemaakt met het moment waarop uitvoering is gegeven aan het plan.

In dit geval een pragmatische oplossing van de Afdeling.

In mijn optiek had de gemeenteraad er in beginsel ook voor kunnen kiezen om in het bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting op te nemen. Deze verplichting had dan in moeten houden dat het gebruik van de busbaan uitsluitend is toegestaan als een maximale snelheid van 30 km/uur geldt. In dat geval had het college van burgemeester en wethouders wel kunnen volstaan met het tezamen nemen van alle benodigde verkeersbesluiten, voorafgaand aan de ingebruikname van de busbaan.

Dat een voorwaardelijke verplichting mogelijk is, leid ik ook af uit de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan 'N65 Vught'. In deze, bij 'stikstofvolgend publiek' bekende, uitspraak over aanpassingen aan/van de N65 gaat de Afdeling ook in op het ontbreken van voorwaardelijke verplichtingen.

Appellante stelde in casu dat de stikstofgevolgen in de realisatiefase zijn onderschat, omdat onvoldoende rekening is gehouden met sluipverkeer als gevolg van het tijdelijk afsluiten van de N65. Deze sluiproutes kunnen worden afgesloten om te voorkomen dat het sluipverkeer leidt tot stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen in de betreffende Natura 2000-gebieden. Appellante wijst er echter op dat er nog geen verkeersbesluit is genomen. Een verkeersbesluit heeft te gelden als een (technische) mitigerende maatregel (beschermingsmaatregel) die functioneel verbonden is aan het project. Voor een dergelijke maatregel geldt dat de verwachte voordelen vast moeten staan.[4] Met andere woorden, vast moest staan dat het verkeer geen gebruik kon maken van de sluiproutes. De Afdeling

concludeert dat dit had gekund door alvast een verkeersbesluit te nemen, maar ook door een voorwaardelijke verplichting op te nemen in de planregels. Nu geen van beiden had plaatsgevonden, stonden de voordelen niet vast en slaagt het betoog.

Voor de praktijk is dus van belang dat, ook al kunnen negatieve effecten vanwege een plan of project worden weggenomen door nadere besluitvorming, deze besluitvorming wel tijdig moet plaatsvinden, dan wel geborgd moet zijn. Zeker gezien de soms lange realisatiefase van projecten is het niet altijd wenselijk al heel vroeg in dat proces deze nadere besluiten te nemen. De werkelijkheid kan immers nog veranderen. In dat geval dient tijdige besluitvorming, opdat negatieve effecten worden voorkomen, wel geborgd te zijn. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting is dan een goede oplossing.

Nu inmiddels zeker is dat de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking zal treden, is het ook goed om te vermelden dat de figuur van de voorwaardelijke verplichting ook onder de Omgevingswet mogelijk blijft. Sterker nog, onder de Omgevingswet is het, in tegenstelling tot de huidige wetgeving, juist wel mogelijk om een gebodsbepaling op te nemen in het omgevingsplan.

Noten

[1] ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910.

[2] ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:283.

[3] Voor het wel of niet voldoende zijn van een concept-verkeersbesluit om geen akoestisch onderzoek te hoeven verrichten, verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 1 oktober 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BF3865). Ik laat dat hier verder buiten beschouwing.

[4] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, ro. 18.