

ANNOTATIE

# De voorwaardelijke verplichting wordt meer verplicht

*mr. drs. J. Kramer*

*Annotatie bij Raad van State, 11-10-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3779 (OGR-2023-0163)*

1. Het is steeds lastiger om onder het opnemen van een voorwaardelijke verplichting uit te komen. Dit blijkt uit de hieronder te bespreken uitspraak van de Afdeling van 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3779. In deze uitspraak had de raad het in zijn macht om een ruimtelijke maatregel uit te voeren, omdat hij simpelweg eigenaar was van de gronden. Toch was dit onvoldoende om de Afdeling te overtuigen. De Afdeling miste namelijk een planologische borging. Dat maakt het een interessante uitspraak. De lijn in de rechtspraak was immers altijd dat van een voorwaardelijke verplichting af kon worden gezien wanneer de raad het in zijn macht had om de desbetreffende maatregel gedaan te krijgen. Van die lijn, lijkt – gelet op deze uitspraak – weinig over. In ieder geval in en onder bepaalde omstandigheden.

2. In deze uitspraak staat het bestemmingsplan ‘Zilverackers, Kransackerdorp’, zoals vastgesteld bij besluit van 21 april 2021 door de raad van Veldhoven, centraal. Het plan maakt 820 woningen mogelijk. Aan de oostzijde hiervan ligt de weg ‘Sondervick’ en aan de westkant de weg ‘Zilverbaan’. De ‘Eindhovensebaan/Antwerpsebaan’ en ‘Roskam’ zijn de wegen die de Sondervick met de Zilverbaan verbinden. De beroepen hebben met name betrekking op (verkeers)overlast. De uitspraak ziet daarom ook grotendeels op verkeer. Het betoog van appellanten dat uiteindelijk slaagt, ziet op de zogenoemde ‘verkeersknippen’. Die zijn naar oordeel van de Afdeling niet adequaat in het bestemmingsplan geborgd. Op de verkeersknippen ligt hieronder verder de focus.

3. Wat was de kwestie ten aanzien van de verkeersknippen? De raad, zo valt te lezen in de uitspraak, heeft naar aanleiding van de zienswijzen een tweede verkeersonderzoek laten

uitvoeren. In dit onderzoek is ingegaan op de alternatieve verkeersoplossingen die door appellanten zijn aangedragen. In het onderzoek zijn vijf varianten onderzocht. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad gekozen voor variant 5. Deze variant bevat drie verkeersknippen. De eerste verkeersknip houdt in dat, in afwijking van het ontwerpplan, toch geen verbinding wordt gerealiseerd tussen de Roskam en de Antwerpsebaan. De tweede verkeersknip houdt in dat er op de Roskam een vernauwing en/of drempel wordt aangelegd. En de derde verkeersknip houdt in dat een vernauwing en/of drempel wordt aangelegd op de Eindhovensebaan. Appellanten kunnen zich in principe vinden in de gekozen verkeersknippen, maar voeren aan dat de raad de voorgenomen verkeersknippen planologisch had moeten waarborgen.

4. De raad keek hier anders naar. De eerste verkeersknip was overigens wel degelijk geregeld. Die is namelijk in het bestemmingsplan verwerkt. Aan de gronden waar in het ontwerpplan een nieuwe ontsluitingsweg was voorzien, is in het definitieve plan de bestemming 'Groen-Landschappelijk' toegekend, zonder een functieaanduiding. De planregels maken op die gronden géén openbare wegen voor autoverkeer mogelijk. De twee andere verkeersknippen zijn inderdaad niet in het bestemmingsplan vastgelegd. Maar, zo stelt de raad, hij heeft het, in zijn hoedanigheid als eigenaar van de gronden, feitelijk in zijn macht om deze verkeersknippen te realiseren. Daarom was het volgens de raad dus ook niet nodig om hiervoor een regeling in het bestemmingsplan op te nemen. Een begrijpelijk standpunt van de raad, gezien de jurisprudentie van de Afdeling over het al dan niet opnemen van een voorwaardelijke verplichting.

5. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan moet worden opgenomen wanneer een bepaalde maatregel nodig is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen (bijvoorbeeld de verkeersknip). Dit heeft te maken met de toelatingsplanologie van een bestemmingplan, waardoor er geen geboden in een plan kunnen worden opgenomen, maar wel verplichtingen met een voorwaardelijk karakter. Van een voorwaardelijke verplichting kan echter worden afgezien wanneer de raad de uitvoering van de maatregel zelf in zijn macht heeft. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, r.o. 15, maar ook in de uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:576, r.o. 18.4. In beide uitspraken was de raad eigenaar van de gronden en vond de Afdeling het om die reden niet nodig om een voorwaardelijke verplichting op te nemen. In de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2423, r.o. 9.3, ging het in deze lijn een omgekeerde richting op: de raad was géén eigenaar van de gronden, en daarmee lag het niet in zijn macht, met als gevolg dat de raad een voorwaardelijke verplichting moest opnemen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:226, r.o. 9.3, blijkt een vergelijkbare tendens: geen eigenaar van de gronden,

daarmee niet in zijn macht, dus wel een voorwaardelijke verplichting. Deze jurisprudentie wordt tot slot ook bevestigd in de uitspraak van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2782, r.o. 6.4. Kortom, het standpunt van de raad in de onderhavige zaak is gelet op het voorgaande meer dan logisch.

6. De Afdeling gaat echter niet mee in het betoog. Het gegeven dat de raad eigenaar is van de gronden en dat hij als eigenaar het in zijn macht heeft om de verkeersknippen te realiseren, is volgens de Afdeling – in dit geval – onvoldoende om van het opnemen van een planologische borging af te zien. De Afdeling overweegt in dit kader dat de realisatie van de verkeersknippen van ‘wezenlijk belang’ is voor de aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan. Door het (geheel) ontbreken van een planologische regeling is volgens de Afdeling: ‘onduidelijk of, en wanneer, welke maatregel wordt getroffen en of de realisatie van de verkeersknippen op een aanvaardbaar moment zal plaatsvinden’. Met andere woorden, de maatregelen zijn niet concreet genoeg. Niet in tijd, noch in uitvoering. Daarmee lijkt de Afdeling strenger dan voorheen: het in zijn macht hebben en toezeggen dat de maatregelen feitelijk zullen worden getroffen, biedt geen soelaas meer, althans niet in de gegeven omstandigheden.

7. Toch komt deze draai van de Afdeling niet helemaal onverwachts. In de uitspraak van 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, r.o. 104.8, is een vergelijkbare teneur te lezen in de rechtsoverwegingen. In die uitspraak ontbrak volgens de Afdeling een voorwaardelijke verplichting over de omgang met groen. Daar overwoog de Afdeling evenzeer dat de ingrepen van ‘wezenlijk belang’ waren voor de aanvaardbaarheid en dat vanwege het ontbreken van een voorwaardelijke verplichting niet duidelijk was ‘wanneer welke maatregelen zullen worden getroffen’. In zoverre is de nuancering van de jurisprudentie consistent. Wanneer de maatregel van wezenlijk belang is voor de aanvaardbaarheid én wanneer onvoldoende concreet is welke – en wanneer de maatregel wordt getroffen –, dan is het opletten geblazen. Een voorwaardelijke verplichting kan in dat geval niet (meer) ontbreken.