

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 17, 2014

Nummer 17, 2014

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2014:7321](#) 14-08-2014

Maastricht/bijbehorend bouwwerk bijlage II Bor

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3094](#) 20-08-2014

Gedeputeerde staten van Noord-Holland/weigering ontheffing

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3119](#) 20-08-2014

Culemborg/omgevingsvergunning bouwen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3060](#) 20-08-2014

provinciale staten van Zuid-Holland/inpassingsplan 'Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3166](#) 20-08-2014

Barneveld/bestemmingsplan 'Dwarsakker'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3059](#) 20-08-2014

Wageningen/bestuursdwang monument

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3012](#) 13-08-2014

Haarlemmermeer/bestemmingsplan 'Zwanenburg'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3053](#) 08-08-2014

Ooststellingwerf/verzoek voorlopige voorziening

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2938](#) 06-08-2014

Zandvoort/bouwvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2971](#) 06-08-2014

Zundert/weigering omgevingsvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2941](#) 06-08-2014

Eindhoven/bestuursdwang

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2959](#) 06-08-2014

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2830](#) 30-07-2014

Bladel/bestemmingsplan 'Buitengebied Bladel 2010, tweede herziening 2013'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2783](#) 23-07-2014

Gemert-Bakel/bestemmingsplan 'Recreatiepark Elsendorp'

Annotatie

Tycho Lam

Annotatie

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

RECHTSPRAAK

Wageningen/bestuursdwang monument

Wabo en Monumentenwet 1988. Intrekken toegezegde subsidie. Overtreder. Verwaarlozen monument. Maatregelen.

In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo is het uitgangspunt opgenomen dat het beschermingsniveau van op grond van de Monumentenwet 1988 beschermde monumenten gehandhaafd blijft en zo mogelijk wordt versterkt. Gelet op deze totstandkomingsgeschiedenis en de vrijwel gelijklopende redactie van de relevante artikelen van de Monumentenwet die tot 1 oktober 2010 golden, wordt aanleiding gezien de onder de Monumentenwet 1988 tot stand gekomen jurisprudentie voort te zetten. Het nalaten waardoor het voortbestaan van een beschermd monument gevaar loopt, valt daarom ook onder het in artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder f Wabo opgenomen verbod.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het feit dat appellante steeds in gesprek is geweest met het college en anderen en op verscheidene manieren heeft getracht fondsen te verwerven om het pand te kunnen (laten) herstellen, niet maakt dat zij geen overtreder is. Het was aan haar als eigenares om het als monument aangewezen pand te gebruiken of te laten gebruiken zonder dat het in gevaar werd gebracht.

Appellante heeft met een rapport, alsmede aan de hand van de door haar overgelegde foto's van het pand en hetgeen ter zitting aan de orde is gekomen, aannemelijk gemaakt dat het niet mogelijk is de in de last vermelde maatregelen uit te voeren zonder dat veel ingrijpendere maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen leiden tot het (nagenoeg) afbreken en opnieuw opbouwen van het pand en sluiten niet aan op de in de last gegeven motivering.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3059

Zaaknummer: 201308200/1/A1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 aanhef en onder f Wabo en 11 lid 2 aanhef en onder b Mnw

RECHTSPRAAK

Barneveld/bestemmingsplan ‘Dwarsakker’

Afstand tussen mestplaat en nieuwe woningen. Woonklimaat. Activiteitenbesluit. Maatwerkvoorschriften.

Aangezien de afstand tussen de mestplaat van appellant en een deel van de voorziene woningen minder bedraagt dan de afstand in het Activiteitenbesluit milieubeheer, mag niet zonder meer worden aangenomen dat bij deze woningen een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd.

Uit de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat de bedoeling is dat alleen maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden indien wordt voldaan aan de aan te houden afstand uit artikel 3.46 lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer maar desondanks geurhinder optreedt. Nu in het onderhavige geval niet wordt voldaan aan de aan te houden afstand uit het eerste lid, is het naar het oordeel van de Afdeling niet mogelijk om maatwerkvoorschriften te stellen. Dit betekent evenzeer dat het niet mogelijk is om door middel van maatwerkvoorschriften appellant te verplichten de bestaande mestplaat te verplaatsen teneinde te bereiken dat wordt voldaan aan de aan te houden afstand van 100 meter tussen de mestplaat en de voorziene woningen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3166

Zaaknummer: 201403138/1/R6

Wetsartikelen: 1.1 lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer en 3.46 lid 1 aanhef en onder a Activiteitenbesluit milieubeheer

RECHTSPRAAK

Beroepstermijn. Ontvankelijkheid. Aanvoeren van gronden beroep. Verschil Chw en Awb.

Nu de Chw afwijkt van het stelsel neergelegd in artikel 6:5 en 6:6 Awb, kan bij een schending van artikel 12 Besluit uitvoering Chw een belanghebbende in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij de gronden van het hoger beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. Dit is slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2959

Zaaknummer: 201400079/1/A1, 201400081/1/A1, 201400083/1/A1, 201400085/1/A1

Wetsartikelen: 1.6 lid 2 Chw, 1.6a Chw, 1.9a Chw en 12 lid 1 Besluit uitvoering Chw

RECHTSPRAAK

Eindhoven/bestuursdwang

Vorbereidingsbesluit na terinzagelegging ontwerpbesluit.

Een voorbereidingsbesluit zal, gelet op het doel ervan, doorgaans voorafgaand aan de voorbereiding van een bestemmingsplan worden genomen. Uit artikel 3.7 Wro volgt niet dat het voorbereidingsbesluit niet na het ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan kan worden genomen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.7 Wro kan dit evenmin worden afgeleid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2941

Zaaknummer: 201310212/1/A1

Wetsartikelen: 3.7 Wro

RECHTSPRAAK

Gedeputeerde staten van Noord-Holland/weigering ontheffing

Weigering ontheffing van verbod in provinciale verordening. Beroepsmogelijkheid. Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht.

Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis bij de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht heeft de wetgever beoogd dat tegen een weigering om een ontheffing te verlenen geen bezwaar kan worden gemaakt maar direct beroep openstaat. Voorts heeft de wetgever blijkens deze totstandkomingsgeschiedenis beoogd dat voor zover een weigering betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan daartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling openstaat. Gelet hierop dient artikel 7:1 lid 1 onder g Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:2 onder a Awb en de Regeling rechtstreeks beroep behorende bij de Awb, naar het oordeel van de Afdeling zo te worden uitgelegd dat tegen een weigering om een ontheffing te verlenen geen bezwaar kan worden gemaakt maar daartegen direct beroep openstaat. Voorts dient artikel 8:6 lid 1 Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:2 onder a Awb, en artikel 2 van hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak behorende bij de Awb, zo te worden uitgelegd dat voor zover een weigering betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan daartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling openstaat.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3094

Zaaknummer: 201400964/1/R1

Wetsartikelen: 4.1a Wro, 4.3a Wro, 8.2 lid 1 Wro, 6:2 onder a Awb, 7:1 lid 1 onder g Awb, 8:6 lid 1 Awb en 2 hoofdstuk 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak

RECHTSPRAAK

**provinciale staten van Zuid-Holland/inpassingsplan
'Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard'*****Turboverkeersplein. Voorwaardelijke verplichting. Maximale mogelijkheden. Geluid en bouwhoogte.***

De Afdeling stelt vast dat provinciale staten de aanleg van een turboverkeersplein noodzakelijk achten met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bedrijvigheid die het inpassingsplan mogelijk maakt. Het inpassingsplan maakt een turboverkeersplein weliswaar mogelijk, maar er is niet voorzien in een bepaling waaruit volgt dat het bedrijventerrein, of een deel daarvan, niet gerealiseerd mag worden voordat een turboverkeersplein is gerealiseerd. Uit het exploitatieplan volgt evenmin dat en in welke fase van de realisatie van het bedrijventerrein een turboverkeersplein gerealiseerd moet worden, nu het turboverkeersplein geen deel uitmaakt van de faseringsregeling. Niet gewaarborgd is derhalve dat het turboverkeersplein niet pas na de volledige realisatie van het bedrijventerrein wordt aangelegd.

De Afdeling stelt vast dat niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het inpassingsplan biedt, omdat in het grootste deel van het plangebied bedrijven in milieucategorie 4.2 zijn toegestaan. Anders dan provinciale staten stellen is naar het oordeel van de Afdeling in het inpassingsplan voorts niet uitgesloten dat geluidproducerende processen plaatsvinden op een grotere hoogte dan het maaiveld. Daarnaast hebben provinciale staten niet gemotiveerd weersproken dat bij bedrijven in de toegelaten sector koelinstallaties en ventilatoren op daken van gebouwen kunnen worden geplaatst die geluid kunnen voortbrengen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3060

Zaaknummer: 201306769/1/R6

RECHTSPRAAK

Culemborg/omgevingsvergunning bouwen

Wabo. Aanvraag om een beschikking tweede fase. Overgangsrecht Bouwbesluit 2012.

De gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning brengt met zich dat twee afzonderlijke beschikkingen worden genomen op twee afzonderlijke aanvragen. De afzonderlijke beschikking geeft de aanvrager evenwel niet het recht om de aangevraagde activiteit te verrichten. De beide positieve beschikkingen worden tezamen aangemerkt als één omgevingsvergunning. Nadat zowel de eerste als de tweede fase van de aangevraagde omgevingsvergunning is verleend, kan van de omgevingsvergunning gebruik worden gemaakt en kunnen de activiteiten worden verricht.

De Afdeling is van oordeel dat een redelijke uitleg van artikel 9.1 lid 1 Bouwbesluit, gelezen in verbinding met artikel 2.5 lid 8 Wabo en artikel 6.3 lid 1 Wabo, in dit geval met zich brengt dat voor de vraag welk recht van toepassing is, de datum van de aanvraag om een beschikking eerste fase, waarmee de procedure inzake de gefaseerde omgevingsvergunning aanvangt, in dit geval 9 september 2011, bepalend is. Ten tijde van het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning in fasen was voor de activiteit slopen van een bouwwerk op grond van de Bouwverordening van de gemeente Culemborg een vergunning vereist. Het college heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat geen besluit op de aanvraag meer kon worden genomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3119

Zaaknummer: 201309772/1/A1

Wetsartikelen: 9.1 Bouwbesluit 2012, 2.2 lid 1 aanhef en onder a Wabo, 2.5 Wabo en 6.3 lid 1 Wabo

RECHTSPRAAK

Haarlemmermeer/bestemmingsplan 'Zwanenburg'

SER-ladder. Wijzigingsbevoegdheid. Wet luchtvaart. Afwijken van luchthavenindulingsbesluit.

De raad dient reeds bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzicht te geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2 Bro geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd. De behoefte aan de beoogde ontwikkelingen dient, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.

Anders dan in artikel 8.9 Wet luchtvaart, dat ziet op de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a, onder 2° of 3° Wabo of artikel 2.12 lid 2 Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, biedt artikel 8.8 Wet luchtvaart geen mogelijkheid om van het luchthavenindelingbesluit af te wijken bij het vaststellen van een bestemmingsplan dat voorziet in ontwikkelingen die in strijd zijn met het luchthavenindelingbesluit.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3012

Zaaknummer: 201308486/1/R1

Wetsartikelen: 1.1.1 lid 1 onder i Bro, 3.1.6 lid 2 Bro, 8.8 lid 1 Wet luchtvaart, 8.9 lid 1 en 3 Wet luchtvaart, 2.12 lid 1 onder a onder 2° of 3° Wabo en lid 2 Wabo

RECHTSPRAAK

Ooststellingwerf/verzoek voorlopige voorziening

Verzoek om een voorlopige voorziening te treffen nadat uitspraak is gedaan.

Sinds een uitspraak van de Afdeling geldt voor een deel van het plangebied geen bestemmingsplan meer. Gelet hierop verzoekt de raad om een voorlopige voorziening te treffen om te voorkomen dat daar ontwikkelingen kunnen plaatsvinden zolang geen nieuw planologisch regime geldt of een voorbereidingsbesluit is genomen. Het verzoek van de raad heeft echter geen betrekking op een besluit waarover een procedure loopt. Dit betekent dat het verzoek in het kader van artikel 8:81 lid 1 Awb niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 08-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3053

Zaaknummer: 201405187/1/R4

Wetsartikelen: 8:81 lid 1 Awb en 8:72 lid 5 Awb

RECHTSPRAAK

Zandvoort/bouwvergunning

Balkonhekken boven naastgelegen perceel. Privaatrechtelijke belemmering. Grondwet en Eerste Protocol. Onrechtmatige daad.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat voor de beslissing om al dan niet bouwvergunning te verlenen, niet van belang is of de balkonhekken boven het naastgelegen perceel van [appellant] zijn gebouwd. Deze omstandigheid vormt, gelet op artikel 44 Woningwet, geen grond om de gevraagde bouwvergunning te weigeren.

De rechtbank heeft echter niet onderkend dat ingevolge artikel 94 Grondwet binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Het verlenen van een bouwvergunning omvat slechts de publiekrechtelijke toestemming om het desbetreffende bouwplan te realiseren en omvat niet de toestemming om iemand zijn eigendom te ontnemen, dan wel inbreuk te maken op andermans eigendomsrecht. Het standpunt van appellant dat het college door een bouwvergunning te verlenen voor de balkonhekken, die boven zijn perceel uitsteken, verantwoordelijk is voor de ontstane breuk op zijn eigendom, wordt, gelet hierop, dan ook niet gevolgd.

De rechtbank heeft derhalve terecht het onderhavige besluit niet getoetst aan artikel 1 van het Eerste Protocol.

Dat een bouwvergunning onaantastbaar is geworden, vrijwaart degene die in overeenstemming met de bouwvergunning heeft gebouwd niet voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2938

Zaaknummer: 201309069/1/A1

Wetsartikelen: 40 Ww, 44 Ww, 94 Gw en 1 Eerste Protocol Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

RECHTSPRAAK

Zundert/weigering omgevingsvergunning

Bekendmaking beheersverordening. Ruimtelijke ontwikkelingen.

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

De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de integrale tekst van de beheersverordening niet op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is als bedoeld in artikel 139 lid 3 Gemeentewet. De omstandigheid dat eerst na het inzoomen op het besluitvlak waarbinnen de beheersverordening geldt, de integrale tekst van de beheersverordening kan worden getoond, biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat de beheersverordening niet op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is gesteld. Dat ter identificatie van de beheersverordening de naam 'NL.IMRO.0879.BVbgrijsbergen-VSo1' wordt gebruikt, leidt niet tot een ander oordeel, reeds nu eveneens wordt vermeld dat het hier om een ruimtelijk plan gaat met de naam 'Buitengebied Rijsbergen'. Indien met de muis op deze naam wordt geklikt, wordt vermeld dat dit ruimtelijke plan de beheersverordening 'Buitengebied Rijsbergen' is.

Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.38 Wro is het instrument van de beheersverordening bedoeld om voor gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek te kunnen voorzien in een passende planologische bescherming. Dit betekent niet dat er geen enkele ontwikkeling in een dergelijk gebied mag plaatsvinden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2971

Zaaknummer: 201401493/1/A1

Wetsartikelen: 1.2.2 Bro, 1.2.3 Bro, 3.38 lid 1 Wro en 139 Gemeentewet

RECHTSPRAAK

Bladel/bestemmingsplan ‘Buitengebied Bladel 2010, tweede herziening 2013’

Vastleggen toegestane omvang stalruimten van veehouderijen. Gebruik Nge-normering. Standaardopbrengst. Belangenafweging.

De door de raad bij de vaststelling van het plan gehanteerde Nge-normering ter bepaling van het maximale aantal m² aan stalruimte is niet ruimtelijk relevant. De Nge is een door het Landbouw Economisch Instituut vastgestelde economische norm voor statistische vergelijking van agrarische bedrijven en biedt bij een bestemmingsplan geen adequaat handvat voor de beoordeling van de ruimtelijke effecten van een veehouderij op de omgeving. Niet is zonder meer inzichtelijk dat het hanteren van deze normering een adequaat middel is om de gewenste beperking van nadelige effecten van een veehouderij op de omgeving te kunnen bereiken, nu deze effecten van verschillende factoren afhankelijk zijn, waaronder de individuele bedrijfsvoering, de ligging van het bedrijf, de landschappelijke inpassing en de lokale omgevingsfactoren. Overigens is de Nge-norm verouderd en inmiddels vervangen door de Standaardopbrengst (SO) als nieuwe economische norm en worden de bestaande Nge-normen ook niet langer geactualiseerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-07-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2830

Zaaknummer: 201307521/1/R3

RECHTSPRAAK

Gemert-Bakel/bestemmingsplan ‘Recreatiepark Elsendorp’***Groenstrook. Voorwaardelijke verplichting.***

De planregels voor de bestemming ‘Groen’ bevatten geen voorwaardelijke verplichting voor het realiseren van de groenstrook en de instandhouding daarvan. Ook overigens zijn in het plan geen eisen gesteld aan de inrichting van de groenstrook, zoals bijvoorbeeld wat betreft de minimale hoogte. Nu de raad zich op het standpunt stelt dat het realiseren van een volledige groenstrook en de instandhouding daarvan noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan en deze niet anderszins in het publiekrechtelijke spoor zijn gewaarborgd, heeft de raad hiertoe ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting in het plan opgenomen. De overeenkomst tussen het gemeentebestuur en projectontwikkelaar doet aan het voorgaande niet af, nu dit geen publiekrechtelijke weg is die waarborgt dat de groenvoorziening zal worden aangebracht en in stand zal worden gehouden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-07-2014

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:2783

Zaaknummer: 201400054/1/R3

RECHTSPRAAK

Maastricht/bijbehorend bouwwerk bijlage II Bor

Omgevingsvergunning bouwen, hoofdgebouw en bijbehorend bouwwerk.

De rechtbank stelt dat verweerder niet bevoegd was om met toepassing van artikel 4, aanhef en onder 1 onder a, van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning te verlenen.

Het bouwplan voorziet in de nieuwbouw van een verpleeghuis inclusief de ruimte voor technische installaties op het dak. De hoogte van de technische installaties past niet in het bestemmingsplan. Verweerder heeft met toepassing van het desbetreffende artikel uit het Bor een omgevingsvergunning verleend en de technische installaties aangemerkt als bijbehorend bouwwerk.

De rechtbank oordeelt dat sprake is van het oprichten van een hoofdgebouw en geen sprake kan zijn van uitbreiding van een hoofdgebouw waardoor niet aan de definitie van bijbehorend bouwwerk uit het Bor kan worden voldaan. Het bouwplan als geheel kan eveneens niet worden aangemerkt als bijbehorend bouwwerk. Het bestaande verpleeghuis, dat zal worden gesloopt, kan in dit geval niet als hoofdgebouw worden aangemerkt. Het bouwplan is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de geldende bestemming.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 14-08-2014

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2014:7321

Zaaknummer: AWB 14/1432 en AWB 14/1433

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo en 4 lid 1 onderdeel a bijlage II Bor

ANNOTATIE

Tycho Lam

1. In *StAB* 2014-02 heb ik een uitspraak over de ladder voor duurzame verstedelijking geannoteerd. In die uitspraak stond de vraag centraal of ontwikkelingen die door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt bij de vaststelling van het moederplan aan de ladder voor duurzame verstedelijking moeten worden getoetst. De Afdeling heeft die vraag bevestigend beantwoord (zie ABRvS 5 februari 2014, *StAB* 2014, 14-44, en ook ABRvS 26 februari 2014, *BR* 2014, 54 en ABRvS 5 maart 2014, *BR* 2014, 55). In de hierboven opgenomen uitspraak van 23 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1398) volgt de Afdeling dezelfde lijn ten aanzien van een uit te werken bestemming. Ook voor stedelijke ontwikkelingen die door middel van een uitwerkingsplicht mogelijk worden gemaakt, geldt dat de behoefte ten tijde van het moederplan moet worden onderbouwd en niet mag worden doorgeschoven naar het uitwerkingsplan. Volledigheidshalve vermeld ik dat het in deze zaak nog gaat om een toetsing aan de SER-ladder die in de ruimtelijke verordening was vastgelegd, omdat het bestemmingsplan op 27 september 2012 en derhalve vóór inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro is vastgesteld, zodat dit artikel niet van toepassing is.

2. In de tweede uitspraak (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421) is de ladder ook niet onopgemerkt gebleven. In de uitspraak staat het bestemmingsplan 'Zuivelhoeve' centraal. Dit bestemmingsplan maakt een aanzienlijke uitbreiding mogelijk van het zuivelbedrijf De Zuivelhoeve (van de emmertjes yoghurt met aardbeiensaus onderin) in het buitengebied van Hengelo. Appellanten betogen dat niet aan de ladder voor duurzame verstedelijking werd voldaan. Aangezien er bijna 5000 m² aan nieuwe bebouwing mogelijk wordt gemaakt, is er evident sprake van een stedelijke ontwikkeling (zie artikel 1.1.1 lid 1, aanhef en onder i Bro). Interessant is dat de Afdeling, voordat zij toekomt aan de toetsing aan de drie treden van de ladder, de betekenis van de ladder in het licht van de belangenafweging die de gemeenteraad in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan moet maken, nader duidt. De Afdeling overweegt dat de ladder duurzame verstedelijking geen blauwdruk vormt voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen (zie ook: *Stb.* 2012, 388, p. 34). De ladder bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het in artikel 3.1.6 lid 2 Bro vastgelegde toetsingskader nadrukkelijk in de

plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt, aldus de Afdeling. Artikel 3.1.6 lid 2 Bro schept een kader waarbinnen de regionale en lokale omstandigheden in het licht van een goede ruimtelijke ordening moeten worden afgewogen door de gemeenteraad en niet meer dan dat. De uitspraak van de Afdeling illustreert dat. Er zijn weinig regio's waar zoveel vierkante meters bedrijventerrein beschikbaar zijn als in de regio Twente, waardoor het niet eenvoudig lijkt te motiveren dat het bestemmingsplan voorziet in een actuele regionale behoefte; er is meer dan voldoende bestaand bedrijventerrein beschikbaar om de uitbreidingsplannen van De Zuivelhoeve te realiseren. Niettemin oordeelt de Afdeling dat wel degelijk sprake is van een actuele regionale behoefte. Daaraan legt de Afdeling enkele kwalitatieve locatiespecifieke omstandigheden ten grondslag: De Zuivelhoeve was al op de locatie gevestigd, zij wilde haar bedrijfsactiviteiten op deze locatie concentreren, zij hechtte bijzonder aan de landelijke uitstraling van haar bedrijf, de melk die De Zuivelhoeve verwerkt wordt van lokale partijen betrokken en het bedrijf zorgt voor werkgelegenheid. Wat mij betreft zijn de eerste twee argumenten het meest overtuigend. Ik zou menen dat in geval van een uitbreiding van een bestaand bedrijf op de bestaande locatie in beginsel steeds sprake is van een actuele ruimtelijke behoefte waarvoor geen andere (meer) geschikte locatie voorhanden is. Anders gezegd, ik vind verdedigbaar dat bij uitbreiding van bestaande bedrijfsactiviteiten niet alleen sprake is van een actuele regionale behoefte (eerste trede), maar tevens vaststaat dat daarin niet elders kan worden voorzien (tweede trede). De ladder voor duurzame verstedelijking zou zijn doel voorbijschieten als bedrijven in geval van een gewenste uitbreiding op de bestaande locatie genoodzaakt worden hun hele bedrijf te verplaatsen met alle kapitaalvernietiging en onnodige investeringen van dien. In bovenstaande uitspraak toetst de Afdeling nog wel expliciet aan de tweede trede van de ladder. In dit verband wordt door de Afdeling van belang geacht dat de landelijke uitstraling van de bestaande locatie van grote waarde is voor de bedrijfsvoering van De Zuivelhoeve en dat het bedrijf van oudsher op de locatie gevestigd is. Door de Afdeling is al eerder geoordeeld dat het niet zo is dat in het kader van beantwoording van de vraag of niet elders in de regio in de voorgenomen ontwikkeling kan worden voorzien, geen enkele betekenis mag worden toegekend aan de voorkeur van het bedrijf voor een bepaalde locatie in verband met specifieke behoeften (zie Vزر. ABRvS 4 april 2014, nr. 20140109/2/R3, r.o. 7). Daarnaast zal een verplaatsing naar een andere locatie leiden tot kapitaalvernietiging en onevenredige bedrijfseconomische gevolgen. Ook om die reden is een verplaatsing niet aan de orde, aldus de Afdeling. Zie voor een vergelijkbare uitspraak Vزر. ABRvS 2 juni 2014, nr. 201401648/1/R1 en 201401648/2/R1.

3. In de derde uitspraak (ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331) draait het om een omgevingsvergunning voor het oprichten van een bouw- en tuinmarkt volgens het Bauhaus-

concept. Zoals op veel plaatsen in Nederland, proberen ook in deze zaak concurrenten de vestiging van Bauhaus met een beroep op de ladder duurzame verstedelijking te voorkomen. In de eerste plaats komt de vraag aan de orde of het relativiteitsvereiste zich tegen een beoordeling van deze beroepsgrond verzet. De Afdeling beantwoordt die vraag terecht ontkennend. De ladder duurzame verstedelijking heeft mede het oogmerk leegstand te voorkomen. Aangezien ook concurrenten er een gerechtvaardigd belang bij hebben dat leegstand wordt voorkomen, is aan het relativiteitsvereiste voldaan. Zie over relativiteit ook rechtsoverweging 6.12 van de uitspraak van 2 juli 2014 die hierna nog aan bod komt.

4. Burgemeester en wethouders hebben de stelling dat sprake is van een actuele regionale behoefte onderbouwd met een distributie planologisch onderzoek (dpo). Uit dit onderzoek blijkt volgens burgemeester en wethouders dat er zowel sprake is van een kwantitatieve als van een kwalitatieve behoefte. Aan de kwalitatieve behoefte lijken niet zoveel eisen gesteld te worden. Voldoende lijkt te zijn dat Bauhaus de keuzemogelijkheden voor de consument vergroot en veel bezoekers van buiten de stad waar zij wordt gevestigd (Groningen) zal trekken. Voor wat de kwantitatieve behoefte betreft volgt uit een in opdracht van appellanten opgesteld onderzoeksrapport dat er een aanzienlijk verdringingseffect zal optreden en dat als gevolg daarvan één of twee bouwmarkten in de regio hun deuren zullen moeten sluiten. De Afdeling overweegt dat de gevolgen voor de leegstand niet zodanig zijn dat om deze reden de omgevingsvergunning geweigerd diende te worden, en mochten deze effecten zich onverhoopt toch voordoen, dat zijn er voor de vrijkomende locaties bovendien voldoende mogelijkheden voor een andere invulling. De uitspraak laat zien dat het enkele feit dat er leegstand ontstaat niet betekent dat er geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het komt aan op de vraag wat ruimtelijk gezien de effecten van deze leegstand zijn. Dat was voor de introductie van de ladder duurzame verstedelijking niet anders (zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2011, nr. 201008731/1/R3).

5. De vierde en laatste uitspraak betreft de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2408). Het gaat in deze zaak om een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de verwezenlijking van een woonwijk buiten bestaand stedelijk gebied. Appellanten voeren aan dat niet aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro is voldaan, omdat een andere locatie binnen het bestaande stedelijk gebied meer in aanmerking komt ontwikkeld te worden dan de locatie waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld. Aldus wordt de vraag opgeworpen of wordt voldaan aan de tweede trede van de ladder duurzame verstedelijking. Het belangrijkste argument van de gemeenteraad om de binnen stedelijk gebied gelegen locatie niet tot ontwikkeling te brengen, is dat het een bestaande bedrijfslocatie is die gesaneerd moet worden. Daardoor zou ontwikkeling financieel niet haalbaar zijn. Enkele van de appellanten hebben ter zitting echter aangevoerd dat zij plannen hebben om de binnen stedelijk gebied

gelegen percelen te ontwikkelen en dat dat financieel ook haalbaar is. Ter zitting ontkent de gemeenteraad niet dat over deze plannen geen overleg met appellanten is gevoerd. Daarom wordt het bestemmingsplan vernietigd: de gemeenteraad heeft de stelling dat ontwikkeling van het binnenstedelijk gelegen terrein niet haalbaar is, onvoldoende gemotiveerd. Uit deze uitspraak mag zeker niet de conclusie worden getrokken dat het niet meer mogelijk is buiten bestaand stedelijk gebied een ontwikkeling te realiseren, terwijl er binnen bestaand stedelijk gebied nog locaties beschikbaar zijn. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 (*JM* 2014, 55). De Afdeling oordeelt dat de planwetgever, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kan kiezen om uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte groter is dan er ruimte is binnen bestaand stedelijk gebied. De uitspraak illustreert slechts dat het van belang is goed te motiveren waarom die locaties niet voor ontwikkeling in aanmerking komen. Argumenten die daarbij naar mijn oordeel een rol zouden moeten spelen, zijn of de locaties op de gewenste termijn beschikbaar zijn, of de eigenaar bereid is met de gemeente anterior te contracteren, of de ontwikkeling financieel en economisch uitvoerbaar is en of het gewenste bouwprogramma ter plaatse uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening inpasbaar is. De Afdeling zal de beleidsvrijheid die de gemeenteraad ter zake bezit (moeten) respecteren. Dat zij dat ook doet, laat de uitspraak inzake *De Zuivelhoeve* zien.

ANNOTATIE

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

1. De uitspraak ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2523 is om twee redenen een annotatie waard. In de eerste plaats zie je niet veel uitspraken waarbij de enige twee procespartijen, bestuursorganen zijn. In dit specifieke geval heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: GS) van Groningen beroep aangetekend tegen een door de gemeenteraad van Winsum vastgesteld bestemmingsplan. Uit www.ruimtelijkeplannen.nl heb ik afgeleid dat tegen het ontwerpbestemmingsplan destijds drie zienswijzen zijn ingediend, waaronder een zienswijze door GS. Slechts het college van GS heeft aanleiding gezien om in beroep te gaan tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Uiteraard had het college van GS er ook voor kunnen kiezen om in plaats van het aantekenen van beroep, een reactieve aanwijzing te geven ex artikel 3.8 lid 6 Wro in samenhang gelezen met artikel 4.2 lid 1 Wro. Een belangrijk verschil tussen het geven van een reactieve aanwijzing en het aantekenen van beroep vormt het gegeven dat als gevolg van een reactieve aanwijzing het bewuste onderdeel van het bestemmingsplan niet in werking treedt terwijl beroep geen schorsende werking heeft. Wellicht heeft het college van GS er in dit geval bewust voor gekozen om beroep aan te tekenen in plaats van een reactieve aanwijzing te geven. In Groningen heeft men minder goede ervaringen met het instrument van de reactieve aanwijzing (onder meer ABRvS 26 oktober 2011, 200909916/1, ABRvS 19 oktober 2011, 201004535/1, ABRvS 19 oktober 2011, 201007784/1 en ABRvS 19 oktober 2011, 2010052898/1). Gelijk aan de situatie die centraal stond in de uitspraak van ABRvS 28 augustus 2013, 201211695/1 is ook ten aanzien van het bestemmingsplan Feerwerd gekozen voor het indienen van beroep tegen een bestemmingsplan. Deze uitspraak bewijst dat de inzet van dit instrument effectief is: het beroep van het college van GS wordt gegrond verklaard en het plandeel waartegen het beroep was gericht wordt vernietigd.

2. Waar ging de discussie nu om? In de casus stond feitelijk de vraag centraal of de bestemming 'Wonen - voormalige boerderijen' al dan niet terecht was toegekend aan percelen die behoren tot het buitengebied zoals dat omschreven is in de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009. Niet ter discussie stond dat de betreffende percelen op grond van het door de Omgevingsverordening vastgestelde Besluit begrenzing buitengebied in het buitengebied waren gelegen. De gemeente stelde zich alleen op het standpunt dat voornoemd

Besluit begrenzing buitengebied niet op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend was gemaakt en derhalve niet tegengeworpen kon worden. Om na te gaan of voornoemd Besluit begrenzing buitengebied op de juiste wijze bekend is gemaakt, analyseert de Afdeling bestuursrechtspraak het rechtskarakter van dit besluit. In de eerste plaats is daartoe relevant dat het Besluit begrenzing buitengebied een besluit betreft dat is vastgesteld krachtens een algemeen verbindend voorschrift, namelijk artikel 4.20 Omgevingsverordening. Het gaat daarbij om een besluit dat niet gelijk te stellen is aan het vaststellen van de verordening zelf. Vervolgens bepaalt de Afdeling dat het Besluit begrenzing buitengebied een concretisering naar plaats van het toepassingsbereik van de Omgevingsverordening betreft. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 januari 2008 (200703288/1) overweegt de Afdeling dat een besluit waarin nader naar tijd, plaats of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, zelf geen algemeen verbindend voorschrift is omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt. De Afdeling karakteriseert het Besluit begrenzing buitengebied daarom als concretiserend besluit van algemene strekking waartegen beroep openstaat.

3. Deze karakterisering als appellabel besluit van algemene strekking leidt ertoe dat sprake is van een besluit dat krachtens artikel 3:42 Awb bekend wordt gemaakt door middel van publicatie van de zakelijke inhoud in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De provincie Groningen had het Besluit begrenzing buitengebied bekendgemaakt door publicatie in lokale huis-aan-huisbladen en had daarnaast het besluit aan alle gemeentebesturen toegezonden. Op basis daarvan was het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt en dus in werking getreden. Omdat geen enkel gemeentebestuur rechtsmiddelen had aangewend, was het Besluit begrenzing buitengebied onherroepelijk dientengevolge waarvan het besluit terecht bij de toepassing van de regels in de Omgevingsverordening door GS werd gehanteerd.

4. Kortom, de hierboven beschreven analyse van het rechtskarakter van het Besluit begrenzing buitengebied was nodig om na te gaan of dit besluit op de juiste wijze bekend was gemaakt en daarmee terecht was betrokken bij de beoordeling of werd voldaan aan de Omgevingsverordening. Veel vaker komt in jurisprudentie de vraag voor of sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking in de context van een al dan niet appellabel besluit. In de literatuur wordt daarbij door sommigen vastgesteld dat concretiserende besluiten van algemene strekking doorgaans zeer marginaal door de bestuursrechter worden getoetst en daarmee voor de rechtzoekende niet erg veel voordelen bieden boven de exceptieve toets van een algemeen verbindend voorschrift. Sommigen pleiten daarom zelfs voor afschaffing van het concretiserend besluit van algemene strekking als bijzondere categorie van appellabele besluiten (zie de annotatie van A.T. Marseille bij ABRvS 16 januari

2013, AB 2013/89). Op zichzelf kan ik die analyse volgen waarbij een kanttekening wel op zijn plaats lijkt. In onderhavig geval zou het niet appellabel zijn geweest van het Besluit begrenzing buitengebied (vanwege het karakter van besluit van algemene strekking) ertoe hebben geleid dat de discussie over de juistheid van de begrenzing van het buitengebied aan de orde zou moeten komen in het kader van het beroep van GS tegen het bestemmingsplan dan wel in het kader van een te geven reactieve aanwijzing. Dat zou tot gevolg hebben dat de begrenzing zou worden getoetst in het kader van een concreet geval en niet in het kader van de vaststelling van een algemene beleidslijn. De Omgevingsverordening (en nadere concretisering daarvan) dient nu juist om op provinciaal niveau te borgen dat binnen alle gemeenten dezelfde algemene regels (van provinciaal belang) doorwerking vinden. In dat verband lijkt mij wenselijker om een Besluit begrenzing buitengebied als zelfstandig appellabel besluit in volle omvang te (kunnen) toetsen in plaats van een exceptieve toets per geval. Ik houd mij uiteraard graag aanbevolen voor andere visies!