

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 20, 2015

Nummer 20, 2015

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

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3394](#) 04-11-2015

Bladel/bestemmingsplan 'Buitengebied 2014'

Annotatie

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

Annotatie

Berthy van den Broek

ANNOTATIE

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

Dit is een verzamelnot bij de volgende uitspraken:

ECLI:NL:RVS:2015:2634, ECLI:NL:RVS:2015:2837, ECLI:NL:RVS: 2015:2851

1. Inmiddels is een aantal uitspraken voorhanden dat handreikingen biedt voor het vastleggen van parkeernormen in bestemmingsplannen. Het belang hiervan is ingegeven door het volgende. Als gevolg van de op 29 november 2014 in werking getreden Reparatiwet BZK 2014 (Stb. 2014, 458) is artikel 8 lid 5 Woningwet komen te vervallen. Op grond van dat artikel konden voorschriften van stedenbouwkundige aard in de Bouwverordening worden opgenomen. Tegelijkertijd is in artikel 3.1.2 lid 2 onderdeel a Bro per 1 november 2014 de bepaling opgenomen dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels kan bevatten waarvan de uitleg afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

2. Voor nieuwe bestemmingsplannen – dat wil zeggen bestemmingsplannen die na 29 november 2014 worden vastgesteld – geldt dat voor parkeernormen niet langer kan worden teruggevallen op de Bouwverordening. Daarbij geldt een overgangstermijn tot 1 juli 2018: op dat moment kan van een aanvullende werking van de Bouwverordening niet langer sprake zijn.

3. Uit de hierboven vermelde uitspraken, volgt een aantal praktische handreikingen over de vraag hoe dan in bestemmingsplannen dient te worden omgegaan met parkeernormen. De meeste gemeenten kiezen er niet voor om parkeernormen in een bestemmingsplan zelf op te nemen. Een belangrijke overweging daarbij is dat bestemmingsplannen een horizon kennen van tien jaar terwijl parkeernormen doorgaans iedere paar jaar – met inachtneming van nieuwe inzichten – worden bijgesteld. Ook vindt regelmatig differentiëring plaats in de categorieën van activiteiten waarvoor parkeernormen gelden. Als voorbeeld kan genoemd worden dat in 2004 nog geen specifieke parkeernormen voor supermarkten golden terwijl inmiddels kengetallen (met bandbreedte) gelden voor supermarkten in het laag, middel en hoog segment. Tot voor kort gold in veel gemeenten de bepaling in de (standaard)

Bouwverordening (art. 2.5.30 Bouwverordening), waarbij de concrete parkeernormen veelal in beleidsregels werden neergelegd.

4. In een uitspraak van 8 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1091) overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat een planregel waarin staat dat dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling overwoog daartoe dat uit de planregel niet kon worden opgemaakt wat als *voldoende parkeergelegenheid* moet worden aangemerkt. In de uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:2634 was eveneens sprake van een bestemmingsplan dat zelf geen parkeernormen bevatte. De bestemming 'Gemengd' werd bestreden omdat die ten onrechte geen supermarkt zou toestaan. In het kader van de beoordeling van die grief, oordeelde de Afdeling dat de omstandigheid dat het bestemmingsplan zelf weliswaar geen parkeernormen bevat, onverlet laat dat bij de beoordeling van toegelaten bestemmingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, ook waarde kan worden toegekend aan de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte van een bepaalde functie. In casu werd als gevolg van die verkeersaantrekkende werking en parkeerbehoefte een supermarkt niet in overeenstemming geacht met een goede ruimtelijke ordening. Omdat het beroep in casu ongegrond wordt verklaard, komt de Afdeling niet toe aan een beoordeling van de omstandigheid of de betreffende planregel wel in overeenstemming is met de Reparatiwet BZK 2014. De Afdeling overweegt in deze uitspraak overigens wel expliciet dat de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid van een supermarkt een andere beoordeling is dan de vraag of in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning kan worden getoetst of voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Gelet op deze fingerwijzing en de omstandigheid dat het bestemmingsplan zelf geen parkeernormen bevat, doet de gemeente in kwestie – de gemeente Langedijk – er verstandig aan om dit onderdeel van het weliswaar inmiddels onherroepelijke bestemmingsplan te repareren. Mijns inziens kan de bedoeling van voornoemde uitspraak namelijk niet zijn dat het ontbreken van een parkeernorm in het bestemmingsplan kan worden gerepareerd bij het verlenen van omgevingsvergunningen door het verbinden van een voorwaardelijke verplichting tot het realiseren van parkeerplaatsen ex artikel 2.22 Wabo (vergelijk ook de annotatie van A.G.A. Nijmeijer, AB 2015/350).

5. In een tweetal uitspraken van 9 september 2015, biedt de Afdeling bestuursrechtspraak verdere verduidelijking hoe om te gaan met parkeernormen in het kader van de vaststelling van bestemmingsplannen. In de uitspraak bij ECLI:NL:RVS:2015:2851 was sprake van een planregel waarin voor de toepassing van parkeernormen verwezen werd naar CROW-publicatie 317 die parkeernormen bevat. De Afdeling merkt over deze verwijzing naar een ander document op dat in zo'n geval door het college in het kader van een te verlenen omgevingsvergunning een nadere beslissing omtrent een in het concrete geval toe te passen

parkeernorm gemaakt dient te worden. De Afdeling bepaalt echter dat gezien het doel en de strekking van de op 29 november 2014 in werking getreden wetswijziging geen aanleiding bestaat om te oordelen dat deze planregel in strijd komt met de rechtszekerheid of artikel 3.1.2 lid 2 Bro. Deze uitspraak is logisch, gezien in vergelijking met de manier waarop parkeernormen tot 29 november 2014 in de Bouwverordening waren opgenomen. In veel gevallen verwees de Bouwverordening naar beleidsregels die op de CROW-parkeerkencijfers waren gestoeld. Niet valt in te zien waarom een vergelijkbare constructie niet zou werken in relatie tot een regel in een bestemmingsplan. Voor parkeernormen was de constructie waarbij voor parkeernormen diende te worden aangesloten bij beleid dat niet in een bestemmingsplan was neergelegd, feitelijk dus al aanwezig. Terecht wordt in annotaties wel de vraag gesteld of de mogelijkheid van artikel 3.1.2 lid 2 Bro om normstellingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening buiten het bestemmingsplan om in beleidsregels neer te leggen, ook in een ruimer verband dan voor parkeernormen kan worden toegepast (zie bijv. A.G.A. Nijmeijer, AB 2015/337). Toekomstige jurisprudentie zal hierop een antwoord moeten bieden.

6. Tot slot vormt een tweede uitspraak van 9 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2837) een mooie en heldere handreiking voor het vormgeven van parkeernormen in bestemmingsplannen. Aan de orde was het bestemmingsplan 'KPN Campus Fockema Andreaalaan, Rubenslaan e.o.'. In artikel 8 van de planregels was enkel opgenomen dat ten behoeve van de toegelaten bestemmingen in voldoende parkeergelegenheid diende te worden voorzien/welke parkeergelegenheid in stand gelaten diende te worden. Nu in de planregels niet was opgenomen dat bij de invulling van het begrip 'voldoende parkeergelegenheid' diende te worden getoetst aan het gemeentelijke parkeerbeleid, oordeelde de Afdeling dat de planregel in strijd was met artikel 3.1.2 lid 2 Bro. De Afdeling laat het echter niet daarbij maar geeft in de uitspraak concrete tips over hoe de gemeente Utrecht de planregel zou kunnen vormgeven. De Afdeling stelt dat:

- in de planregel in het bestemmingsplan dient te worden neergelegd dat bij het verlenen van omgevingsvergunningen als regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen wordt gerealiseerd;
- voor de invulling van het begrip 'voldoende parkeergelegenheid' moet worden voldaan aan de normen in de beleidsregels die als bijlage bij de Nota Stallen en Parkeren 2013 hoort;
- dat in de planregels tot uitdrukking gebracht zou kunnen worden dat indien het beleid in de planperiode wijzigt, rekening wordt gehouden met die wijziging.

7. Met name de laatst genoemde handreiking vormt voor de praktijk een belangrijke die borgt dat te allen tijde wordt getoetst aan de laatste inzichten rondom parkeernormen. Of nu wordt

gekozen voor een algemene verwijzing naar de CROW-parkeerkencijfers of wordt voorzien in gemeentelijk parkeerbeleid op maat, het is van belang om ervoor te zorgen dat in de planregels is vastgelegd dat bij het toetsen van omgevingsvergunningen altijd het meest actuele beleid van toepassing is.

8. Gemeenten in Nederland zullen zich in het kader van de vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen in ieder geval dienen te realiseren dat het bestemmingsplan op zijn minst een verwijzing naar beleid met concrete parkeernormen bevat. Bovengenoemde uitspraken tonen dat verschillende varianten denkbaar zijn. Het strekt tot aanbeveling om uiteindelijk tot een systematiek te komen die voor alle bestemmingsplannen binnen een gemeente op identieke wijze wordt toegepast.

RECHTSPRAAK

Bladel/bestemmingsplan 'Buitengebied 2014'

Beperken diersoorten en dieren aantallen. Norm van 300 Nge. Activiteitenbesluit. Toetsing aan normen geurverordening. Uitbreiding veestapel. Planregels doorkruisen wettelijk stelsel en zijn in strijd met goede ruimtelijke ordening. Gezondheid. Minimale afstand van 100 m tussen veehouderijen en recreatieve functies.

De raad heeft met het beperken van diersoorten en -aantallen beoogd ruimtelijke gevolgen van dergelijke veehouderijen te reguleren. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de planregeling niet is gericht op het beperken van ruimtelijke gevolgen van veehouderijen voor de omgeving zodat deze regeling om die reden niet in het plan had mogen worden opgenomen. Met het oog op een goede ruimtelijke ordening staat het de raad in beginsel vrij om per diersoort dieren aantallen in het bestemmingsplan op te nemen die voor veehouderijen maximaal zijn toegestaan. De op een veehouderij aanwezige diersoort is een ruimtelijk relevant gegeven.

De raad heeft per agrarisch bedrijf per diersoort vastgelegd welke dieren aantallen maximaal zijn toegestaan, waarbij de norm van 300 Nge als uitgangspunt is gehanteerd. De Afdeling acht die norm geen adequaat handvat voor de beoordeling van de ruimtelijke effecten van een veehouderij op de omgeving, ook niet in de door de raad gehanteerde systematiek. Dit komt omdat de op die norm gebaseerde maximaal toegestane dieren aantallen, zoals die in de tabel in bijlage 1 bij de regels zijn opgenomen, onvoldoende verband houden met de gevolgen van veehouderijen voor ruimtebeslag, milieu, volksgezondheid en natuur.

Voor veehouderijen die voor het aspect milieu niet omgevingsvergunningplichtig zijn, vindt geen voorafgaande toets aan deze normen uit de geurverordening plaats. De raad vreest dat bij dergelijke veehouderijen zonder omgevingsvergunningplicht stallen worden opgericht die vervolgens niet kunnen worden gebruikt voor het bedrijfsmatig houden van dieren, indien na de nieuwbouw blijkt dat niet wordt voldaan aan de normen uit de geurverordening die voor dergelijke inrichtingen in beginsel gelden ingevolge artikel 3.118, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De raad heeft voor deze gevallen in het plan willen regelen

dat door het bevoegd gezag voorafgaand aan de uitbreiding van de veehouderij wordt getoetst aan de normen uit de geurverordening. Hiertoe heeft de raad een toets aan de normen uit de geurverordening toegevoegd aan de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning bouw. De door de raad beoogde planregels hebben geleid tot het voorgaande tot doel leegstand van nieuw te bouwen stallen te voorkomen. De Afdeling stelt voorop dat dit een ruimtelijk relevant oogmerk is.

In de planregels is geregeld dat uitbreiding van de bestaande veestapel slechts mogelijk is indien aan de normen uit de geurverordening wordt voldaan. Uitbreiding van de bestaande veestapel is in voorkomende gevallen echter ook mogelijk zonder de nieuwbouw van een stal. De planregels hebben mede tot gevolg dat op grond van het bestemmingsplan een toets wordt verricht zonder dat die toets een ruimtelijk relevant doel dient zodat dit lid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

De Afdeling is verder van oordeel dat de in de planregels vervatte regeling niet in stand kan blijven omdat deze het wettelijk stelsel op twee manieren doorkruist. Uit de hierboven genoemde wettelijke bepalingen volgt immers ten eerste dat de wetgever voor de categorieën veehouderijen waarvoor de raad in het plan een voorafgaande toetsing aan de normen uit de geurverordening heeft toegevoegd in het kader van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen - de veehouderijen die onder het regime van de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen - juist heeft geregeld dat in het milieuspoor géén voorafgaande toetsing door het bevoegd gezag aan die normen hoeft plaats te vinden. Ten tweede zijn de planregels zo geformuleerd dat de toets aan de geurverordening in het kader van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen óók geldt voor bedrijven die voor het aspect milieu omgevingsvergunningplichtig zijn.

De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen uit te gaan van een minimale afstand van 100 m tussen veehouderijen en de recreatieve functies op het perceel van appellant, acht de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-11-2015

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3394

Zaaknummer: 201404465/1/R3

Wetsartikelen: 3 lid 1 en 4 Wgv, 6 Wgv, 2.1 lid 1 aanhef en onderdeel e Wabo, 2.1 lid 2 Bor, categorie 8.3 onderdeel C bijlage I Bor, 1.2 Activiteitenbesluit milieubeheer, 3 Activiteitenbesluit milieubeheer en 3.118 lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer

ANNOTATIE

Berthy van den Broek

1. Deze uitspraak betreft een aanvraag om een tegemoetkoming in de schade ten gevolge van de bouw van woningen, zowel direct ten oosten en noordoosten als ten noordwesten van de woning van de aanvrager. Het is niet in geschil dat de nieuwe woningbouw leidt tot een planologisch nadeliger situatie, waaruit waardevermindering voortvloeit. De schade ten gevolge van de woningbouw ten oosten en noordoosten is door de SAOZ getaxeerd op € 35.000 en de schade ten gevolge van de woningen ten noordwesten van de woning op € 7.500. De SAOZ heeft uiteengezet dat de schade van € 35.000 voor rekening van de aanvrager blijft op grond van voorzienbaarheid. Ten tijde van de aankoop van de woning was de woningbouw ten oosten en noordoosten van de woning voorzienbaar voor de aanvrager op grond van het op dat moment vigerende bestemmingsplan Overasselt 1999.

2. De crux van deze uitspraak is dat onderscheid wordt gemaakt tussen de woningbouw ten oosten en noordoosten en de woningbouw ten noordwesten van de woning van aanvrager. De woningbouw ten oosten en noordoosten was ten tijde van de aankoop volledig voorzienbaar zodat de schade die daaruit voortvloeit niet voor vergoeding in aanmerking komt. De schade ten gevolge van de woningbouw ten noordwesten van de woning was op de aankoopdatum in het geheel niet voorzienbaar; kennelijk was die niet opgenomen in het bestemmingsplan Overasselt 1999 of een (ander) concreet beleidsvoornemen dat ten tijde van de aankoop openbaar was gemaakt. Op deze schade wordt het normaal maatschappelijk risico toegepast. Het blijkt dat de schade die het gevolg is van de woningbouw ten noordwesten van de woning van de aanvrager niet uitstijgt boven het minimumforfait van 2% van de waarde van de woning voorafgaande aan de planologische verandering, zodat deze niet voor vergoeding in aanmerking komt.

3. Er ontstaat discussie over de verhouding tussen criteria van de voorzienbaarheid als bedoeld in artikel 6.3 Wro en het normaal maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 6.2 Wro. De rechtbank had zich, kort samengevat, onder verwijzing naar de systematiek van de Wro en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 17 april 2013 (201205035/1/T1/A2) op het standpunt gesteld dat het college eerst de vraag had moeten beantwoorden of de schade

uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en vervolgens pas had mogen beoordelen of sprake is van risicoaanvaarding.

4. Dit standpunt van de rechtbank acht ik in beginsel juist, waarbij ik vooral van belang acht dat aan het recht op een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 Wro het égalitébeginsel ten grondslag ligt. Het criterium van het normaal maatschappelijk risico is rechtstreeks te herleiden tot dit beginsel, zoals blijkt uit de volgende overweging uit de bekende Van Vlodrop-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 6 mei 1997 (AB 1997/229, m.nt. PvB):

‘Op grond van dit beginsel zijn bestuursorganen gehouden tot compensatie van onevenredige – buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade die is ontstaan in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding.’

5. De aanwezigheid van onevenredig zware schade is een van de voorwaarden voor de vestiging van de aansprakelijkheid op grond van het égalitébeginsel. In het planschaderecht wordt (met name) het criterium van het normaal maatschappelijk risico toegepast om te beoordelen of sprake is van onevenredig zware schade, en dit betekent dat het normaal maatschappelijk risico bepalend is voor de vestiging van de aansprakelijkheid. Het criterium van de risicoaanvaarding lijkt veeleer te zijn ontleend aan artikel 6:101 BW en is daarmee bepalend voor de omvang van de schadevergoeding. Bij het criterium van de risicoaanvaarding gaat het om omstandigheden aan de zijde van benadeelde die ertoe kunnen leiden dat niet alle schade vergoed wordt, zoals de voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop of de mogelijkheid om schadebeperkende maatregelen te treffen. Zie hierover uitgebreider mijn dissertatie (G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologische regime* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2002, hfdst. 5). Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak opmerkt, gaat het om twee zelfstandige criteria voor de beoordeling van de vergoedbaarheid van de schade. Daaraan moet worden toegevoegd dat het criterium van het normaal maatschappelijk risico bepalend is voor de vestiging van de aansprakelijkheid en het criterium van de risicoaanvaarding meeweegt bij de vaststelling van de omvang van de schadevergoeding. Deze systematiek volgende, zou eerst het criterium van het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 6.2 Wro moeten worden toegepast, waaruit blijkt of sprake is van onevenredig zware schade die voor vergoeding in aanmerking komt. Vervolgens wordt aan de hand van artikel 6.3 Wro beoordeeld of sprake is van omstandigheden aan de zijde van de aanvrager die ertoe leiden dat de omvang van de schadevergoeding wordt beperkt. Deze systematiek is met name relevant in gevallen waarin een bepaalde ontwikkeling gedeeltelijk uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en dezelfde ontwikkeling slechts beperkt voorzienbaar was ten tijde van de aankoop. Dit was aan de orde bij verzoeken om schadevergoeding in verband met de vaststelling van het S4S2-

vierbanenstelsel rondom de luchthaven Schiphol (zie ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3436 en G.M. van den Broek, 'Lessen uit 15 jaar Schadeschap luchthaven Schiphol', in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, , Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 29-30).

6. Deze systematiek staat er niet aan in de weg dat een aanvraag op grond van artikel 6.3 Wro kan worden afgewezen wanneer de nadelige ontwikkeling *volledig* voorzienbaar was ten tijde van de aanvraag. Er hoeft dan niet eerst een taxatie van de waardevermindering plaats te vinden, en evenmin een beoordeling of de schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. Bij volledige voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop is de aanvraag kennelijk ongegrond en kan deze zelfs zonder advies in te winnen worden afgewezen. In 2008 overwoog de Afdeling reeds dat een bestuursorgaan een aanvraag zonder het inwinnen van een advies kan afwijzen indien sprake is van voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop. Een aanvraag is dan kennelijk ongegrond (ABRvS 5 november 2008, *TBR* 2009/73, m.nt. G.M. van den Broek). De recente jurisprudentie waaruit blijkt dat de beoordeling of sprake is van voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop geen specialistische kennis of ervaring vereist waarover slechts een deskundige beschikt, is hiermee in lijn (ABRvS 15 oktober 2014, *AB* 2015/51, m.nt. H.P. Wiersema).

7. Zoals ik eerder al opmerkte is de crux van deze uitspraak dat onderscheid wordt gemaakt tussen twee verschillende schadeoorzaken: de woningbouw ten oosten en noordoosten van de woning van de aanvrager en de woningbouw ten noordwesten van de woning. De woningbouw ten oosten en noordoosten van de woning is volledig voorzienbaar, zodat de schade op grond van artikel 6.3 Wro geheel voor rekening van de aanvrager komt. De andere schadeoorzaak, de woningbouw ten noordwesten van de woning van aanvrager, is in het geheel niet voorzienbaar. In dat geval dient het criterium van het normale maatschappelijke risico te worden toegepast, waaruit blijkt dat de schade die het gevolg is van deze woningbouw niet uitstijgt boven het minimumforfait van artikel 6.2 lid 2 Wro. De volgorde van de toepassing van het normale maatschappelijk risico als bedoeld in artikel 6.2 Wro en de voorzienbaarheid als bedoeld in artikel 6.3 Wro acht ik met name relevant wanneer eenzelfde schadeoorzaak slechts gedeeltelijk uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en slechts beperkt voorzienbaar was.