

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 5, 2021

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 Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2021:935](#) 25-02-2021

Omgevingsvergunning bouw, milieu en afwijken bestemmingsplan/Berkelland

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2021:938](#) 25-02-2021

Omgevingsvergunning bouw, milieu en afwijken bestemmingsplan/Berkelland

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2021:839](#) 23-02-2021

Omgevingsvergunning bouw, afwijken bestemmingsplan en monument/Gemert-Bakel

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2021:570](#) 15-02-2021

Omgevingsvergunning milieu en natuur/Noord-Brabant

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2021:803](#) 09-02-2021

Maatwerkvoorschriften en handhaving/Rotterdam

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2020:4499](#) 22-10-2020

Planschade/Zeewolde

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:415](#) 01-03-2021

Bestemmingsplan/Schagen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:333](#) 17-02-2021

Bestemmingsplan/Echt-Susteren

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:173](#) 27-01-2021

Bestemmingsplan/Reimerswaal

#### Annotatie

[Dynamisch verwijzen bij de ‘doorschuifmogelijkheid’ van de ladder voor duurzame verstedelijking](#)

mr. R. Veenhof

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Schagen**

### ***Significante gevolgen voor het natuurgebied Duinen Den Helder-Callantsoog niet uitgesloten.***

#### **Casus**

Het plan voorziet in de ontwikkeling van vijf grondgebonden woningen en een appartementengebouw op een afstand van ongeveer 60 m van het Natura 2000-gebied Duinen Den Helder-Callantsoog. Uit de Aerius-berekening volgt dat de voorziene ontwikkeling leidt tot een tijdelijke toename van stikstofdepositie van 0,42 mol/ha/jaar in de bouwfase en een toename van 0,04 mol/ha/jaar in de gebruiksfase.

#### **Rechtsvraag**

Is op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat het plan significante gevolgen voor het natuurgebied heeft?

#### **Uitspraak**

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de raad met een algemene toelichting en gelet op de aard en omvang van de beoogde ontwikkeling in dit geval onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan significante gevolgen heeft voor het natuurgebied Duinen Den Helder-Callantsoog. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarop de stelling dat de berekende toenames van de stikstofdepositie verwaarloosbaar klein zijn – in het bijzonder voor het stikstofgevoelige habitatype Duinbossen (droog), berken-eikenbos – is gebaseerd. De raad heeft evenmin inzichtelijk gemaakt op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen van het natuurgebied zijn betrokken bij de beantwoording van de vraag of significante gevolgen uitgesloten kunnen worden. Anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, waarin is overwogen dat de raad – mede in aanmerking genomen dat de stikstofdepositiebijdrage gering en tijdelijk is – voldoende heeft gemotiveerd dat en waarom uitgesloten is dat de realisering van een enkele woning significante gevolgen heeft, is in dit geval zowel in de aanlegfase als in de gebruiksfase sprake van een toename. Overigens heeft

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland bij brief van 14 januari 2021 aangegeven dat voor de voorziene ontwikkeling een vergunning op basis van de Wnb is vereist. Gelet op het vorenstaande is het plan vastgesteld in strijd met artikel 2.7 van de Wnb. Voor zover de raad met de verwijzing in de plantoelichting naar de 'Passende beoordeling stikstofdepositie Pallas-reactor' die ten behoeve van het bestemmingsplan 'Pallas-reactor' is vastgesteld, een beroep doet op artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb, volgt de voorzieningenrechter de raad niet in dit standpunt, reeds omdat het voorliggende plan geen zogenoemde één-op-één-inpassing is van het in een Wnb-vergunning toegestane gebruik.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 01-03-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2021:415

**Zaaknummer:** 202006925/2/R1

**Wetsartikelen:** 2.7 en 2.8 Wnb

RECHTSPRAAK

## **Planschade/Zeewolde**

### ***Overgangsrecht, anderszins verzekerd, compensatie in natura.***

#### **Casus**

Aan de [adres 1] in [woonplaats] ligt het bungalowpark [bungalowpark]. De 188 kavels op het park, waarvan op een deel een recreatiewoning staat, zijn in eigendom van eisers, die allen lid zijn van de Vereniging van Eigenaren Park [bungalowpark] (hierna: de vereniging). Ten zuidwesten van het park, aan de [adres 2] in [woonplaats], liggen de gronden waar het in deze zaak om draait. Voorheen waren deze gronden, bestemd voor bedrijfsmatige verblijfsrecreatie en een natuurkampeerterrein. Op de gronden is een camping geëxploiteerd geweest. Nadien hebben twee planologische ontwikkelingen plaatsgevonden waarmee op de gronden tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en asielzoekers is toegestaan. Die huisvesting is gerealiseerd en is nu nog in gebruik. Het bungalowpark en de gronden worden gescheiden door een strook natuur- en bosgebied.

Eisers hebben verzocht om een tegemoetkoming in planschade. Zij betogen dat hun kavels en recreatiewoningen in waarde zijn gedaald door de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en asielzoekers op de gronden ten zuidwesten van hun park. In een aantal gevallen is volgens eisers ook sprake van inkomensderving.

Aan het bestreden besluit is ten grondslag gelegd dat de planologische ontwikkelingen niet kunnen leiden tot tegemoetkoming in planschade. Voor zover de eerste planologische ontwikkeling al schade voor eisers heeft opgeleverd, moet die schade volgens verweerder geacht worden anderszins verzekerd te zijn met het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied 2016' en de intrekking van de omgevingsvergunning van 19 juli 2012.

Eisers voeren in beroep aan dat verweerder de schade voortkomend uit de eerste planologische ontwikkeling niet 'anderszins verzekerd' had mogen achten, omdat nog sprake is van overgangsrechten waar schade uit voortkomt. De overgangsrechten mogen in dit geval niet buiten beschouwing worden gelaten.

#### **Rechtsvraag**

Wat is de betekenis van het overgangsrecht bij de beoordeling van het anderszins verzekerd zijn van de schade door herstel van het planologische regime?

### **Uitspraak**

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt het volgende over de betekenis van overgangsrecht in een planschadeprocedure. Het overgangsrecht bij een bestemmingsplan heeft betrekking op een bestaande situatie die afwijkt van de in het (nieuwe) plan opgenomen bestemmingsregeling voor de desbetreffende gronden. De omstandigheid dat deze bestaande situatie niet past binnen deze bestemmingsregeling, betekent dat beoogd wordt om aan deze situatie een einde te maken binnen de planperiode. De overgangsbepalingen bij een bestemmingsplan hebben dus een andere waarde dan de voorschriften over bestemmingen. Om deze reden moeten de mogelijkheden ingevolge de overgangsbepalingen bij een bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten bij een planologische vergelijking en een waardebepaling van een object.

De SAOZ verwijst in haar advies naar deze lijn in de rechtspraak. Op de zitting heeft J.H.J. van Erk, planschadeadviseur bij de SAOZ, toegelicht dat die rechtspraak weliswaar gaat over de planologische vergelijking, maar logischerwijs ook van toepassing moet worden geacht op de vraag of schade door compensatie in natura anderszins is verzekerd.

De rechtbank volgt dit standpunt niet. Zij stelt voorop dat de hiervoor genoemde rechtspraak gaat over de betekenis van overgangsrecht bij een planologische vergelijking en bij de waardebepaling van een object. In dit geval moet echter beoordeeld worden hoe het overgangsrecht zich verhoudt tot de vraag of een eventuele waardevermindering anderszins is verzekerd door het herstel van het planologische regime. Bij compensatie in natura geldt dat de compensatie niet afhankelijk mag zijn van een toekomstige onzekere gebeurtenis. Aan deze voorwaarde wordt naar het oordeel van de rechtbank in dit geval niet voldaan, omdat rechten uit het oude regime nog steeds zijn toegestaan op grond van het overgangsrecht. Daarbij acht de rechtbank van belang dat het gebruik van deze rechten niet is beëindigd. De 15 logiesgebouwen stonden er ten tijde van het primaire besluit, en ook nu, immers nog steeds. Uit het dossier blijkt bovendien niet dat de bebouwing binnen afzienbare tijd na het primaire besluit zou worden afgebroken. Het buiten beschouwing laten van het overgangsrecht bij de vraag of eventuele schade voldoende anderszins is verzekerd, verhoudt zich dan ook niet tot de rechtspraak over compensatie in natura. Er is daarom geen aanleiding om de rechtspraak over overgangsrecht waarop de SAOZ en verweerder zich baseren hier ook van toepassing te achten.

**Instantie:** Rechtbank Midden-Nederland

**Datum uitspraak:** 22-10-2020

**ECLI:** ECLI:NL:RBMNE:2020:4499

**Zaaknummer:** UTR 19/4920

**Wetsartikelen:** 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning bouw, milieu en afwijken bestemmingsplan/Berkelland**

***De rechtbank leidt uit het arrest van het HvJ EU van 21 januari 2021 (ECLI:NL:EU:C:2021:7, OGR 2021-0006) af dat zowel de personenfuik als de onderdelenfuik uit artikel 6:13 Awb buiten toepassing moeten worden gelaten.***

### **Casus**

Omgevingsvergunning milieu voor (onder meer) de uitbreiding van een melkveehouderij met een ligboxenstal. Eisers zijn particulieren, zij vrezen voor de aantasting van hun woon- en leefklimaat. De rechtbank heeft in de uitspraak van eveneens 25 februari 2021 (ECLI:NL:RBGEL:2021:935, OGR 2021-0037) op een beroep dat tegen hetzelfde besluit is gericht al overwogen dat het arrest van het HvJ EU van 21 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7 ">ECLI:EU:C:2021:7, OGR 2021-0006) ook ziet op particulieren en dat belanghebbende particulieren die geen zienswijze hebben ingediend ook beroep kunnen instellen (dus geen personenfuik). In deze zaak hebben eisers wel een zienswijze ingediend, maar daarin geen gronden aangevoerd die betrekking hebben op de activiteit 'natuur', dat als een apart besluitonderdeel is aan te merken. Vraag is of zij in beroep wel gronden tegen dit besluitonderdeel kunnen aanvoeren.

### **Rechtsvraag**

Is het beroep van eisers ten aanzien van het besluitonderdeel 'natuur' ontvankelijk?

### **Uitspraak**

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 9 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP7155) heeft overwogen, ligt het in de rede om voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten. De activiteit 'natuur' is volgens deze jurisprudentie een apart besluitonderdeel binnen de omgevingsvergunning. Eisers hebben

tegen dit besluitonderdeel geen zienswijze naar voren gebracht. Dat betekent dat hun beroep, volgens bovenstaande jurisprudentie, niet-ontvankelijk zou zijn.

Verder volgt uit het arrest (ECLI:EU:C:2021:7" > ECLI:NL:EU:C:2021:7) naar het oordeel van de rechtbank ook dat de vaste jurisprudentie dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen besluitonderdelen waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, niet langer kan worden toegepast. Ook daarvoor gelden de bovengenoemde argumenten over het onderscheid tussen inspraak en rechtsbescherming en het nuttige effect van artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus. Nu de ontvankelijkheid van het beroep van belanghebbenden niet afhankelijk mag worden gesteld van het gebruikmaken van de inspraakprocedure, is de rechtbank van oordeel dat dit ook geldt voor afzonderlijke besluitonderdelen. Dat geldt eens te meer nu een beperktere uitleg van het arrest Varkens in Nood tot gevolg zou hebben dat belanghebbenden die geheel niet deelnemen aan de inspraakprocedure, tegen alle onderdelen van het besluit in beroep kunnen komen, terwijl belanghebbenden die wel deelnemen aan de inspraak, maar niet op alle onderdelen, tegen bepaalde onderdelen niet in beroep zouden kunnen. Daardoor zouden belanghebbenden die geheel niet meedoen aan de inspraakprocedure in een gunstiger positie komen dan belanghebbenden die dat deels wel doen. Dat kan naar het oordeel van de rechtbank niet de bedoeling zijn.

Dat betekent dat de rechtbank artikel 6:13 van de Awb in deze zaak buiten toepassing zal laten en het beroep van eisers ten aanzien van het besluitonderdeel 'natuur' ontvankelijk is, ondanks het feit dat zij over dit besluitonderdeel geen zienswijze hebben ingediend.

---

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 25-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2021:938

**Zaaknummer:** 19-4584

**Wetsartikelen:** 6:13 Awb en 9 lid 2 Verdrag van Aarhus



RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning milieu en natuur/Noord-Brabant**

***Aangezien wat betreft geur sprake is van een overbelaste situatie, verbindt de rechtbank aan de vergunning het voorschrift dat een geurrendementsmeting moet worden verricht.***

### **Casus**

Vergunning voor de wijziging van de inrichting van een varkenshouderij. Beroep door milieuorganisatie, deze stelt dat ten onrechte geen periodieke geurrendementsmetingen zijn voorgeschreven. BBT 12 uit de BREF intensieve veehouderij bepaalt dat dergelijke metingen kunnen worden voorgeschreven indien sprake is van een situatie waarin geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht. Uitspraak na tussenuitspraak.

### **Rechtsvraag**

1. Is er sprake van een situatie waarin geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht?
2. Is er aanleiding om een geurrendementsmeting voor te schrijven?

### **Uitspraak**

1. De rechtbank neemt verder in aanmerking dat in deze zaak, in tegenstelling tot de kwestie in de uitspraak van deze rechtbank van 3 september 2020 en de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020, sprake is van een overbelaste situatie als bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Wgv. In dit soort gevallen kan moeilijk worden volgehouden dat geen geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht, ook al wordt voldaan aan de Wgv.
2. In dit geval wil de vergunninghoudster een biologisch gecombineerde luchtwasser (BWL 2009.12.V2) toepassen. Uit onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) uit 2018 is gebleken dat combiluchtwassers een veel lager geurverwijderingsrendement weten te realiseren dan voorheen werd aangenomen. Dit heeft geleid tot een verlaging van de geuremissiefactoren van biologische gecombineerde luchtwassers. Deze geuremissiefactor is nu gelijk aan de geuremissiefactor van een biologische enkelvoudige luchtwasser. Er wordt

nader onderzoek verricht naar het werkelijke rendement van biologische gecombineerde luchtwassers. Het is niet zeker of deze luchtwassers een hoger rendement halen dan het rendement van enkelvoudige luchtwassers. Daarom is voorlopig aangesloten bij het rendement van enkelvoudige luchtwassers (zie de nota van toelichting op de wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij, Staatscourant 2018, 39679). De rechtbank is van oordeel dat onvoldoende zeker is welk rendement de beoogde luchtwasser zal halen.

---

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 15-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2021:570

**Zaaknummer:** 19/1682E

**Wetsartikelen:** 2.14 lid 1 onder c Wabo, 2 lid 2 Wgv en 3 lid 4 Wgv

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning bouw, milieu en afwijken bestemmingsplan/Berkelland**

***De rechtbank acht het arrest van HvJ EU van 21 januari 2021 (ECLI:NL:EU:C:2021:7, OGR 2021-0006) ook van toepassing op particulieren en laat artikel 6:13 Awb buiten toepassing.***

### **Casus**

Omgevingsvergunning milieu voor (onder meer) de uitbreiding van een melkveehouderij met een ligboxenstal. Eisers zijn particulieren, zij wonen in de bebouwde kom en vrezen voor de aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij hebben geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb ingediend.

### **Rechtsvraag**

Zijn eisers, ondanks dat zij geen zienswijzen hebben ingediend, ontvankelijk in hun beroep?

### **Uitspraak**

De rechtbank ziet zich gelet op het arrest van het Hof inzake Varkens in Nood (ECLI:EU:C:2021:7">ECLI:NL:EU:C:2021:7, OGR 2021-0006) voor de vraag gesteld of artikel 6:13 van de Awb nog wel aan [eiser] en [eiser] kan worden tegengeworpen. In dit arrest heeft het Hof van Justitie in een zaak, waarin een non-gouvernementele organisatie geen zienswijze had ingediend, namelijk geoordeeld dat de toepassing van artikel 6:13 van de Awb in dat geval in strijd is met artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

Het gaat in deze zaak ook over een milieuaangelegenheid waarop het Verdrag van Aarhus van toepassing is. Voor deze zaak geldt dus ook artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus, met als opschrift 'Toegang tot de rechter'. Ingevolge dat artikel waarborgt elke partij, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Het oordeel in het arrest Varkens in Nood is, gelet op de daaraan voorafgaande prejudiciële vragen, toegespitst op non-gouvernementele organisaties. Naar het oordeel van de rechtbank heeft dit arrest echter een ruimere werking en ziet dit ook op belanghebbende particulieren als [eiser] en [eiser].

Het Hof wijst ter onderbouwing van haar oordeel immers naar de doelstelling van een ‘ruime toegang tot de rechter’ en wijst erop dat de inspraak in de milieubesluitvormingsprocedure een ander doel heeft dan het beroep in rechte. Het Hof overweegt verder dat ‘de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus vastgestelde doelstelling, te weten een “ruime toegang tot de rechter” verzekeren, en het nuttig effect van deze bepaling niet worden gewaarborgd door een wettelijke regeling die de ontvankelijkheid van een door een niet-gouvernementele organisatie ingesteld beroep afhankelijk zou stellen van de rol die zij al dan niet heeft gespeeld tijdens de inspraakfase van het besluitvormingsproces, terwijl deze fase niet hetzelfde doel heeft als een beroep in rechte en een dergelijke organisatie haar beoordeling van een project bovendien kan aanpassen naargelang van de uitkomst van dat proces’.

Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit deze overwegingen van het arrest van het Hof dat ook ten aanzien van het beroep van belanghebbende particulieren, zoals eisers [eiser] en [eiser], artikel 6:13 van de Awb niet kan worden toegepast, ook al heeft het arrest betrekking op non-gouvernementele organisaties. Ook voor particulieren geldt immers dat de inspraakprocedure een ander doel heeft dan het beroep in rechte en dus niet aan elkaar gekoppeld mag worden. Verder geldt artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus ook op gelijke wijze voor zowel non-gouvernementele organisaties als particulieren. Ook voor belanghebbende particulieren geldt dus dat het nuttig effect van deze bepaling niet kan worden bereikt wanneer hun beroep niet-ontvankelijk is wanneer zij de inspraakfase niet benut hebben.

Dat betekent dat de rechtbank artikel 6:13 van de Awb in zaken die onder het Verdrag van Aarhus vallen, ook voor belanghebbende particulieren buiten toepassing zal laten. De beroepen van eisers [eiser] en [eiser] zijn ontvankelijk.

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 25-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2021:935

**Zaaknummer:** 19-4679

**Wetsartikelen:** 6:13 Awb en 9 lid 2 Verdrag van Aarhus

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning bouw, afwijken bestemmingsplan en monument/Gemert-Bakel**

***Het Verdrag van Aarhus is niet van toepassing omdat het niet gaat om een activiteit die is vermeld in bijlage I van het Verdrag van Aarhus en ook niet om een activiteit met een aanzienlijk effect voor het milieu.***

### **Casus**

Omgevingsvergunning voor de verbouwing van een deel van kasteel Gemert en de aanleg van een tijdelijke parkeerplaats. Uiteindelijk is het de bedoeling dat in het kasteel acht appartementen en een hotel met restaurant en zalen worden gerealiseerd met een verwachte capaciteit van 150.000 bezoekers per jaar.

De rechtbank is van oordeel dat beide eisers die op 175 m en 300 m van het kasteel wonen geen belanghebbende zijn. De rechtbank onderzoekt desalniettemin, gelet op het arrest van 14 januari 2021 van het Europese Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2021:7">ECLI:EU:C:2021:7, OGR 2021-0006) over de vraag of het Nederlandse bestuursprocesrecht wel in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus, of eisers toch toegang zouden moeten hebben tot de bestuursrechter en of zij dus kunnen procederen over het bestreden besluit. Dan moet het wel gaan om een zaak waar het Verdrag van Aarhus op van toepassing is.

### **Rechtsvraag**

Is het Verdrag van Aarhus van toepassing?

### **Uitspraak**

Het Verdrag van Aarhus is van toepassing op besluiten genoemd in bijlage I bij het Verdrag of besluiten over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden besluit niet ziet op een activiteit vermeld in bijlage I van het Verdrag van Aarhus en ook niet op een activiteit met een aanzienlijk effect op het milieu. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat het bouwverkeer bij de interne verbouwing van het kasteel niet zodanig omvangrijk is, dat sprake is van een aanzienlijk

milieueffect. Het hotel in het kasteelcomplex is een B-inrichting in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor het oprichten van het hotel is geen omgevingsvergunning vereist als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e, van de Wabo.

Voor het nemen van het bestreden besluit is ook geen milieueffectrapport verplicht op grond van bijlage C van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Verweerder hoeft niet vooraf te beoordelen of een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. De rechtbank beschouwt dit project niet als het realiseren van een hotelcomplex buiten stedelijk gebied als bedoeld in categorie D10 eerste kolom, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en het is dus geen activiteit als bedoeld in bijlage D van het Besluit m.e.r. Bovendien is de verwachte capaciteit lager dan 250.000 bezoekers. Eisers verwijten vergunninghouder een salamitactiek toe te passen en voor een veel meer omvattend plan steeds in stukjes vergunning aan te vragen. Als de rechtbank het bestreden besluit zou bundelen met de omgevingsvergunning voor de verbouwing van de Hoofdburcht, dan komt de rechtbank nog steeds niet tot een ander oordeel. De rechtbank kan niet op voorhand uitsluiten dat in de toekomst wel een project wordt aangevraagd, waarbij een milieueffectrapport moet worden gemaakt of verweerder moet beoordelen of een milieueffectrapportage moet worden opgesteld, al dan niet in samenhang met de reeds vergunde activiteiten. Dit wil echter niet zeggen dat in deze zaak een milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden en ook niet dat in deze zaak met het oog daarop is voorzien in inspraak. Daarom is geen sprake van een activiteit als bedoeld in onderdeel 20 van bijlage 1 van het Verdrag van Aarhus.

---

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 23-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2021:839

**Zaaknummer:** 20/3529 en 20/3789

**Wetsartikelen:** Verdrag van Aarhus

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Echt-Susteren**

***Activiteiten rondom kloostervarken in manege nabij abdijcomplex zijn in dit geval aan te merken als vestiging van een nieuwe intensieve veehouderij en om die reden in strijd met de provinciale verordening.***

### **Casus**

Het bestemmingsplan voorziet in veehouderijactiviteiten rondom het Limburgse kloostervarken (Livar-varken). Op de locatie van een voormalige manege nabij het abdijcomplex zal hiertoe een zogeheten 'Livar Experience Centre' worden gerealiseerd. Daar worden de varkenshouderijactiviteiten gecombineerd met een bezoekerscentrum, vleesatelier en een slachterij. Omwonenden hebben beroep ingesteld. Zij stellen dat sprake is van een nieuwvestiging van een intensieve veehouderij, hetgeen op grond van de provinciale omgevingsverordening niet is toegestaan.

De raad stelt dat het gaat om een van oudsher bestaande varkenshouderij die deel uitmaakt van de abdij. De agrarische activiteiten waren in het bestemmingsplan 'Buitengebied' uit 1982 voorzien van een adequate agrarische bestemming. In twee opvolgende bestemmingsplannen zijn de betreffende agrarische activiteiten per abuis onder het overgangsrecht gebracht. Met dit bestemmingsplan wordt dat hersteld.

### **Rechtsvraag**

Is er sprake van een nieuwvestiging van een intensieve veehouderij?

### **Uitspraak**

Artikel 2.11.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening luidt:

'nieuwvestiging van intensieve veehouderij: vestiging van een intensieve veehouderij op een nieuw agrarisch bouwvlak of op een bestaand agrarisch bouwvlak waar nog geen intensieve veehouderij is gevestigd;'



Anders dan de raad, is de Afdeling van oordeel dat het plan voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij, als bedoeld in de Omgevingsverordening. Dat sprake zou zijn van een feitelijk bestaande veehouderij bij een abdij waarvoor in het verleden vergunningen zijn verleend, zoals de raad stelt, doet hier niet aan af. Uit de tekst van de Omgevingsverordening blijkt immers niet dat voor de uitleg van het begrip nieuwvestiging betekenis toekomt aan de feitelijke of de in het verleden vergunde situatie. Dat, zoals ter zitting door Cisterciënserabdij Lilbosch is toegelicht, een varkenshouderij van oudsher geacht moet worden deel uit te maken van de bestemming voor een zelfvoorzienende abdij, leidt niet tot een ander oordeel. Daargelaten dat niet elke abdij beschikt over een varkenshouderij zoals hier aan de orde, kunnen agrarische activiteiten alleen deel uitmaken van de bestemming voor het perceel als dit uit de bestemmingsomschrijving blijkt. Dat was onder de maatschappelijke bestemming in het voorheen geldende bestemmingsplan niet het geval.

Over het standpunt van de raad dat het gebruik van de gronden voor een intensieve veehouderij onder het overgangsrecht van het voorheen geldende bestemmingplan viel en daarom geen sprake is van nieuwvestiging, overweegt de Afdeling als volgt. Daargelaten of dit gebruik in het verleden ongewijzigd is voortgezet en overeenkomt met het in het plan toegelaten gebruik, betekent deze enkele omstandigheid niet dat het nu voorliggende plan geen nieuwvestiging mogelijk maakt als bedoeld in de Omgevingsverordening. In de Omgevingsverordening is het begrip 'nieuwvestiging', anders dan in de Groningse provinciale verordening die aan de orde was in de uitspraak van 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734, wel gedefinieerd en ontbreekt een uitzondering voor het bestaand gebruik. In zoverre zijn de door de raad aangehaalde uitspraak van de Afdeling en het voorliggende geval niet vergelijkbaar.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 17-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2021:333

**Zaaknummer:** 201906697/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.11.2 Omgevingsverordening Limburg 2014

ANNOTATIE

## **Dynamisch verwijzen bij de ‘doorschuifmogelijkheid’ van de ladder voor duurzame verstedelijking**

***mr. R. Veenhof***

*Annotatie bij ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:173.*

1. Sinds 1 oktober 2012 is in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen (zie Stb. 2012, 388 en Stb. 2012, 434). Per 1 juli 2017 is de bepaling over de ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: ‘de ladder’) aangepast (Stb. 2017, 182). Vanaf dat moment is ook de mogelijkheid toegevoegd om de beschrijving van de behoefte en de motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien, door te schuiven naar het wijzigings- of uitwerkingsplan (zie artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro). In de uitspraak van 27 januari 2021 komt dit doorschuiven naar een wijzigingsplan aan de orde. In dit geval legt de Afdeling bij het doorschuiven in het kader van de ladder een relatie met het dynamisch verwijzen op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Voor deze twee onderwerpen zal ik tevens schetsen hoe zij geregeld zijn onder de Omgevingswet. Voordat ik overga tot bespreking van deze onderwerpen, schets ik eerst kort de casus.

2. Bij besluit van 17 december 2019 heeft de raad van de gemeente Reimerswaal het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2019’ vastgesteld. Dit plan is een zogenoemd ‘Collectief Regieplan Buitengebied’ (of Veegplan), waarin plannen van initiatiefnemers worden gebundeld in één bestemmingsplan. In de agrarische bestemming is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om deze bestemming ter plaatse van de gebiedsaanduiding ‘wetgevingszone - wijzigingsgebied 6’ te wijzigen naar ‘Bedrijf’. Eén van de voorwaarden om de bestemming te kunnen wijzigen van ‘Agrarisch’ naar ‘Bedrijf’ luidt als volgt: ‘*b. de uitbreiding van gronden met de bestemming “Bedrijf” dient te voldoen aan de dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering;*’ Op de locatie van de wijzigingsbevoegdheid is een uitbreiding voor de opslag van uien voorzien, alsmede een centraal parkeerterrein. Appellant vreest voor overlast als gevolg van de bedrijfsvoering. Appellant stelt in het kader van de ladder dat de benodigde onderbouwing ontbreekt. De raad heeft zich op het standpunt

gesteld dat hij met deze planregeling heeft bedoeld toepassing te geven aan artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro. De uitbreiding van gronden met de bestemming 'Bedrijf' dient te voldoen aan de dan geldende bedrijventerreinprogrammering. De toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking zal plaatsvinden in de toelichting bij het wijzigingsplan, aldus de raad.

3. Allereerst speelt hier dus de vraag of de raad met toepassing van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro de toets aan de ladder mocht doorschuiven naar het wijzigingsplan. De Afdeling heeft op 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1724) een overzichtsuitspraak gedaan over de ladder. In deze uitspraak verwijst de Afdeling – voor het doorschuiven – naar enkele opmerkingen die in de nota van toelichting zijn gemaakt. Het doorschuiven naar het wijzigings- of uitwerkingsplan heeft tot gevolg dat de locatie, waarop de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht ziet, geen onderdeel zal uitmaken van het planologische aanbod bij het toetsen voor andere locaties in de omgeving. Verder laat de doorschuifmogelijkheid artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro onverlet – de uitvoerbaarheid zal dus wel gemotiveerd moeten worden. In de nota van toelichting is aangegeven dat deze motivering wat globaler zou kunnen.

4. Na deze overzichtsuitspraak heeft de Afdeling in twee uitspraken het 'doorschuiven' naar het wijzigingsplan geaccordeerd. In een uitspraak van 4 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4101) lag een wijzigingsbevoegdheid voor nieuwvestiging en uitbreiding van supermarkten voor. Uit het uitgevoerde distributieplanologisch onderzoek was gebleken dat geen ruimte bestond voor nieuwvestiging of omvangrijke uitbreiding van supermarkten. Echter, niet werd uitgesloten dat in de toekomst alsnog behoefte zou kunnen ontstaan. In de wijzigingsbevoegdheid was de volgende randvoorwaarde opgenomen: *'de ontwikkeling voorziet in een behoefte, welke is aangetoond door een onafhankelijk onderzoek'*. De Afdeling stelde vast dat de raad de beschrijving van de behoefte had doorgeschoven naar het wijzigingsplan en achtte dat doorschuiven – mede gezien de strekking van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro – aanvaardbaar. In een uitspraak van 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:951) had de raad ervoor gekozen 70 woningen toe te staan bij wijzigingsbevoegdheid, dit vanuit het oogpunt van flexibiliteit en om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen. De desbetreffende wijzigingsvoorwaarde was als volgt geformuleerd: *'de woonbehoefte dient gemotiveerd te worden in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking en dient hierbij te voldoen aan de regionale en subregionale woningbouwafspraken'*. De Afdeling achtte ook in dit geval het doorschuiven van de beschrijving van de behoefte aanvaardbaar, onder dezelfde motivering als in haar uitspraak van 4 december 2019.

5. In de onderhavige uitspraak stelt de Afdeling vast dat de uitbreiding van de gronden met de bestemming 'Bedrijf' alleen kan worden gerealiseerd, als wordt voldaan aan de op het moment van de beoordeling geldende bedrijventerreinprogrammering. In zoverre heeft de

raad de beschrijving van de behoefte met toepassing van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro doorgeschoven naar het wijzigingsplan. Op dit moment geldt de bedrijventerreinprogrammering, zoals vastgelegd in het programma 'De Bevelanden 2017 t/m 2025'. De Afdeling acht niet uitgesloten dat ten tijde van vaststellen van het wijzigingsplan een ander programma geldt, omdat het huidige programma is gewijzigd of omdat de looptijd is verstreken. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat door de wijze van formuleren van de planregel door de raad een nader criterium wordt aangelegd, inhoudende dat moeten worden voldaan aan 'de dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering'. Hierbij is echter geen koppeling gelegd met het begrip 'behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Door de manier waarop de wijzigingsvoorwaarde juridisch is vormgegeven ontstaat een dynamische verwijzing. Vervolgens overweegt de Afdeling dat artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, het Bro een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel toelaat, mits duidelijk is naar welke beleidsregels wordt verwezen. Omdat in de wijzigingsvoorwaarde een verwijzing naar het begrip 'behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling' ontbreekt, is dit naar het oordeel van de Afdeling, in het licht van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, onvoldoende duidelijk. Het plan is op dit punt dan ook in strijd met het beginsel van rechtszekerheid.

6. Het gebrek in de wijzigingsvoorwaarde is het enige gebrek dat de Afdeling constateert in het plan. Omdat niet aannemelijk is dat derde-belanghebbenden in hun belangen zullen worden geschaad, voorziet de Afdeling op de voet van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zelf in de zaak. De Afdeling bepaalt dat artikel 3.7.12, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2019' als volgt komt te luiden: *'het beschrijven van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de vorm van het uitbreiden van gronden met de bestemming "Bedrijf", dient plaats te vinden overeenkomstig de dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering.'* (zie dictumonderdeel III van de uitspraak).

7. Deze uitspraak bevestigt nogmaals dat een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel is toegestaan. De rechtszekerheid vraagt – indien toepassing is gegeven aan artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro – echter wel dat in de planregel tot uitdrukking wordt gebracht dat deze dynamische verwijzing ziet op (het doorschuiven van) het beschrijven van de behoefte. De door de Afdeling aangevulde planregel biedt een mooi voorbeeld over hoe deze planregel vormgegeven kan worden.

Uit de uitspraak van de Afdeling leid ik af dat zij de bedrijventerreinprogrammering aanmerkt als beleidsregel, nu zij uitdrukkelijk wijst op artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en haar rechtspraak over dit artikelonderdeel in haar uitspraak betreft.

8. Artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro biedt de mogelijkheid om – bij de

uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid – de uitleg van planregels afhankelijk te stellen van beleidsregels. Een voorwaarde voor toepassing van dit artikel is dat een koppeling gelegd moet worden met de uitoefening van een bevoegdheid, dit kan bijvoorbeeld het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen zijn. Van dit artikelonderdeel kan dus geen gebruik gemaakt worden bij – bij recht toegelaten – gebruiksmogelijkheden, omdat in dit geval geen sprake is van de uitoefening van een bevoegdheid (vergelijk ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2087). Daarnaast blijkt dat artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro zich niet verzet tegen verwijzing naar beleidsregels omtrent de afweging van belangen (zie ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004). Verder heeft de Afdeling in haar rechtspraak uitgemaakt dat een dynamische verwijzing in beginsel is toegestaan (zie bijv. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607). Zoals gezegd, bevestigt de Afdeling deze jurisprudentielijn in de onderhavige uitspraak. In het kader van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is nog van belang dat het moet gaan om een verwijzing naar beleidsregels, die – gelet op artikel 1:3, vierde lid, van de Awb – bij besluit zijn vastgesteld (zie bijv. ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3004).

9. De aan de orde zijnde uitspraak geeft een mooie gelegenheid om na te gaan of en op welke wijze de ladder en artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro onder de Omgevingswet terugkomen. Artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro komt onder de Omgevingswet niet terug. In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is toegelicht dat de mogelijkheid om te werken met open normen en beleidsregels inherent verbonden is aan de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, zodat het niet nodig wordt geacht om op dit punt regels te stellen (zie blz. 103 van het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290). Over de systematiek onder de Omgevingswet staat in de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit dat het omgevingsplan een zelfstandige norm bevat, waarvoor wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld (op grond van artikel 4:81 van de Awb). Met deze beleidsregels wordt de zelfstandige norm in het omgevingsplan uitgelegd en toegepast bij de uitoefening van een bevoegdheid. Deze beleidsregels kunnen tegelijkertijd met het omgevingsplan worden vastgesteld, maar dit kan ook na vaststelling van het omgevingsplan. Ook kunnen deze beleidsregels op een later moment worden gewijzigd. Deze beleidsregels maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan (zie blz. 98 van het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290).

10. De ladder is onder de Omgevingswet opgenomen in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit artikel is met het Invoeringsbesluit Omgevingswet toegevoegd aan het Bkl. Uit de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt dat een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, ontbreekt in het Bkl. Enerzijds omdat de instrumenten wijzigings- en uitwerkingsplan niet terugkeren; anderzijds omdat het

nieuwe stelsel fasering in onderzoek in algemene zin faciliteert (zie Stb. 2020, 400, blz. 1076). In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is verder toegelicht dat de ladder zonder beleidsinhoudelijke wijziging naar het nieuwe stelsel is omgezet. Een verandering ten opzichte van de huidige situatie is dat de ladder niet langer is vormgegeven als motiveringsvereiste voor de toelichting, maar als instructieregel die inhoudelijke eisen stelt aan het omgevingsplan. De instructieregel bezigt 'rekening houden met', wat betekent dat deze regel de inhoudelijke belangenafweging stuurt. De gemeenteraad heeft hierbij wel beoordelingsruimte, wat concreet betekent dat andere belangen dan het belang dat gediend wordt met de instructieregel, de doorslag kunnen geven. In de nota van toelichting staat daarnaast beschreven dat (zo nodig) nog wel onderzoek verricht zal moeten worden ter onderbouwing van de behoefte, als sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit onderzoek kan ook worden gefaseerd, waarbij bij het omgevingsplan wordt volstaan met een globale beschrijving van de behoefte, ter onderbouwing dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties; gedetailleerd onderzoek kan dan plaatsvinden bij de concrete ontwikkeling. Het doorschuiven van toepassing van de ladder heeft tot gevolg dat de locatie geen onderdeel uitmaakt van het aanbod van deze stedelijke ontwikkeling (zie blz. 1072-1076 van Stb. 2020, 400).

RECHTSPRAAK

## **Maatwerkvoorschriften en handhaving/Rotterdam**

***De vrachtwagenbewegingen op de toegangsweg vallen niet onder de directe hinder. Het laden en lossen vindt 50 meter verder op het terrein van de inrichting plaats.***

### **Casus**

De inrichting van eiseres houdt zich bezig met de opslag, overslag en bewerking van pallets en valt onder het Activiteitenbesluit. Verweerder heeft maatwerkvoorschriften voor de inrichting vastgesteld met betrekking tot de vrachtwagenbewegingen die plaatsvinden op de toegangsweg. Dit is volgens verweerder nodig om aan de geluidsnormen van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit te voldoen (directe hinder). Eiseres is het niet eens met deze voorschriften omdat deze redelijkerwijs niet noodzakelijk zijn. De vrachtwagenbewegingen zijn volgens haar niet aan te merken als laad- en losactiviteiten in de zin van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. Vervolgens heeft verweerder een last onder dwangsom opgelegd voor het niet naleven van de voorschriften.

### **Rechtsvraag**

Zijn de vrachtwagenbewegingen op de toegangsweg van de inrichting aan te merken als laad- en losactiviteiten in de zin van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit?

### **Uitspraak**

Ten aanzien van de bij het primaire besluit vastgestelde maatwerkvoorschriften ligt aan het geschil de vraag ten grondslag of de vrachtwagenbewegingen op de toegangsweg als laad- en losactiviteiten in de zin van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit zijn aan te merken. Eiseres heeft naar het oordeel van de rechtbank ter zitting, mede aan de hand van Google Maps, voldoende aangetoond dat de vrachtwagens minimaal 50 meter verder op het terrein van eiseres laden en lossen. De toegangsweg naar de ingang van het bedrijfsterrein wordt met name gebruikt voor de afwikkeling van verkeer van en naar de inrichting.

Vast staat voorts dat de 'inrit' een openbare weg is en dat het feitelijke laden en lossen daarop

niet plaatsvindt. De feitelijke situatie is aldus dat vrachtwagens aan- en afrijden over de [weg] en vervolgens over de toegangsweg naar de inrichting rijden. De vrachtwagens manoeuvreren (zo nodig) op de [weg], alleen om de smalle toegangsweg in en uit te kunnen rijden. Evenmin staan er vrachtwagens op de toegangsweg te wachten.

Verweerder baseert zich bij zijn standpunt op uitspraken van de Afdeling, maar deze situaties komen volgens de rechtsbank niet overeen met onderhavige situatie. In deze casus vindt het feitelijk laden en lossen noch op de toegangsweg noch op of nabij de inrichtingsgrens plaats, maar minimaal 50 meter daarvandaan binnen de inrichting, waarbij een heftruck de pallets van de vrachtwagen afhaalt dan wel erop plaatst. Het over de openbare toegangsweg aanrijden van de vrachtwagens kan naar het oordeel van de rechtbank niet onder het begrip laad- en losactiviteiten als bedoeld in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit worden geschaard, nu dit (manoeuvreren) niet geschiedt ten behoeve van de laad- en losactiviteiten in eigenlijke zin. Indien er incidenteel op de Nolweg dan wel op de toegangsweg met vrachtwagens wordt gemanoeuvreed, vindt dit enkel plaats wegens (verminderde) stuurmanskunsten van de betrokken vrachtwagenchauffeur. Dergelijke vrachtwagenbewegingen buiten het terrein van de inrichting op de openbare weg zijn naar het oordeel van de rechtbank geen laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting zoals bedoeld in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit.

---

**Instantie:** Rechtbank Rotterdam

**Datum uitspraak:** 09-02-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RBROT:2021:803

**Zaaknummer:** ROT-19\_05130

**Wetsartikelen:** 2.17 Activiteitenbesluit



RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Reimerswaal**

***Dynamische verwijzing naar beleidsregels is op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro toegestaan. In casu is echter ten onrechte niet verwezen naar het begrip ‘behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling’.***

### **Casus**

De gemeente Reimerswaal heeft in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt een agrarische bestemming te wijzigen naar een bedrijfsbestemming. Een voorwaarde daarbij is dat zal moeten worden voldaan aan de dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering. Appellant is van oordeel dat voor wat betreft de ladder voor duurzame verstedelijking een goede onderbouwing ontbreekt. De raad verwijst naar artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro en stelt dat de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking zal plaatsvinden in de toelichting bij het wijzigingsplan.

### **Rechtsvraag**

Is de wijzigingsbevoegdheid met de verwijzing naar de voorwaarde dat moet zijn voldaan aan de dan geldende bedrijventerreinprogrammering gelet op artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, voldoende duidelijk?

### **Uitspraak**

In haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, heeft de Afdeling overwogen:

‘In het derde lid van artikel 3.1.6 van het Bro is, anders dan in het Bro zoals dat luidt tot 1 juli 2017, bepaald dat het bevoegde bestuursorgaan de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan “doorschuiven” van het bestemmingsplan naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Toepassing van dit artikellid heeft, volgens de Nota van toelichting (2017), tot gevolg dat de met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bestemde locatie, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen

onderdeel zal uitmaken van het aanbod (de planologische voorraad) bij toetsen voor andere locaties in de omgeving. 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).’

De Afdeling stelt vast dat in artikel 3.7.12, onder b, van de planregels is bepaald dat de uitbreiding van de gronden met de bestemming ‘Bedrijf’ alleen mogelijk is als deze voldoet aan de op het moment van de beoordeling geldende regionale bedrijventerreinprogrammering. In zoverre heeft de raad de beschrijving van de behoefte met toepassing van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro doorgeschoven naar het moment van het vaststellen van het wijzigingsplan. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat op dit moment de bedrijventerreinprogrammering geldt zoals vastgelegd in het programma ‘De Bevelanden 2017 t/m 2025’. Niet uitgesloten is echter dat op het moment van het vaststellen van het wijzigingsplan een andere bedrijventerreinprogrammering zal gelden, doordat de looptijd van het huidige programma intussen is verstreken of doordat nog tijdens de looptijd een gewijzigd programma wordt vastgesteld. De Afdeling overweegt dat deze manier van regelen met zich meebrengt dat er een nader criterium wordt aangelegd, namelijk dat moet worden voldaan aan de ‘dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering’, zonder koppeling naar het begrip ‘behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Op deze manier ontstaat een zogenoemde dynamische verwijzing. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is een dynamische verwijzing naar beleidsregels op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro in beginsel toegestaan, mits duidelijk is naar welke beleidsregels wordt verwezen (uitspraak van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607). Omdat in artikel 3.7.12, onder b, van de planregels, een verwijzing naar het begrip ‘behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling’ ontbreekt, is dit naar het oordeel van de Afdeling, in het licht van artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, onvoldoende duidelijk. Het plan is op dit punt dan ook in strijd met het beginsel van rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

(...)

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Reimerswaal van 17 december 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2019’, voor zover het artikel 3.7.12, onder b, van de planregels betreft;

III. bepaalt dat artikel 3.7.12, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2019' als volgt komt te luiden:

'het beschrijven van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de vorm van het uitbreiden van gronden met de bestemming "Bedrijf", dient plaats te vinden overeenkomstig de dan geldende regionale bedrijventerreinprogrammering.'

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 27-01-2021

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2021:173

**Zaaknummer:** 202001126/1/R1

**Wetsartikelen:** 3.1.2 lid 2, aanhef en onder a Bro en 3.1.6 lid 3 Bro