

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 9, 2024

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

Europe

[European Court of Justice \(ECJ\), ECLI:EU:C:2024:256](#) 21-03-2024

Prejudiciële verwijzing KRW/Oostenrijk

Rechtbank

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2024:773](#) 01-03-2024

Planschade/Someren

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1363](#) 10-04-2024

Handhaving/Deurne

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1364](#) 10-04-2024

Omgevingsvergunning milieu/Deurne

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1386](#) 03-04-2024

Bestemmingsplan/Someren

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1174](#) 27-03-2024

Bestemmingsplan/Tilburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1151](#) 20-03-2024

Exploitatieplan/Enkhuizen

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Someren

Door verlening van de vergunning voor het bouwen van een vleesvarkensstal is impliciet ook het met het bestemmingsplan strijdig gebruik daarvan toegestaan.

Casus

Bij besluit van 24 juni 2021 heeft de raad van de gemeente Someren het bestemmingsplan 'Buitengebied Someren - Deelgebied 3' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de actualisering van het voorheen geldende bestemmingsplan 'Buitengebied Someren (2011)'. In het plan is voor een agrarisch bouwvlak een uitbreiding mogelijk gemaakt, maar is tegelijkertijd deze uitbreiding gecompenseerd met een beperking op het zuidwestelijke deel van het agrarische perceel. Appellanten maken hiertegen bezwaar omdat volgens hen de raad de uitbreiding van het bouwvlak ten onrechte heeft gecompenseerd met een beperking op het zuidwestelijke deel van het perceel, omdat het een bestaande planologische mogelijkheid betreft die de raad op grond van artikel 9.9, eerste en tweede lid, van de IOV (Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant) moet respecteren. Er is namelijk een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan verleend voor de stal waarmee hun bedrijf aan de noordzijde is uitgebreid. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebruik van de stal geen bestaande planologische mogelijkheid is die op grond van de IOV gerespecteerd moet worden. Hoewel de bouw van de stal buiten het bouwvlak overgangsrechtelijk is beschermd door de vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, geldt dit volgens de raad niet voor het gebruik ervan. Deze vergunning ziet volgens de raad namelijk alleen op het overschrijden van de maximale nok- en goothoogte.

Rechtsvraag

Heeft de raad terecht geoordeeld dat het gebruik van de stal, waarvoor alleen een bouwvergunning is verleend, geen bestaande planologische mogelijkheid is die op grond van de IOV gerespecteerd moet worden?

Uitspraak

Om vast te stellen of de vormverandering van het bouwblok voor de stal terecht is gecompenseerd, moet eerst de vraag worden beantwoord of de stal een bestaande planologische mogelijkheid is als bedoeld in artikel 9.9, eerste lid, van de IOV. Dat artikellid bepaalt namelijk dat een bestaand recht, of een bestaande planologische mogelijkheid, moet worden gerespecteerd. Er is volgens het tweede lid van dit artikel een bestaande planologische mogelijkheid als niet meer handhavend kan worden opgetreden wegens strijd met het bestemmingsplan.

De raad heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de stal geen bestaande planologische mogelijkheid is. Er is immers een gebruiksrecht ontstaan omdat er een vergunning is verleend voor de stal. Het onderscheid dat de raad maakt tussen bouw en gebruik volgt de Afdeling niet. Door verlening van de vergunning voor het bouwen van een vleesvarkensstal is namelijk impliciet ook het met het bestemmingsplan strijdig gebruik daarvan toegestaan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:578, onder 3.1). Dit volgt ook uit het feit dat een aanvraag om een vergunning die gaat over een activiteit die in strijd is met het bestemmingsplan, moet worden aangemerkt als aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. Weliswaar heeft het college van de gemeente bij behandeling van de aanvraag voor de stal in 2009/2010 niet onderkend dat ook het gebruik van de stal in strijd was met het bestemmingsplan, maar dat komt voor risico van de gemeente. Het is namelijk haar verantwoordelijkheid om de aanvraag goed te duiden.

Hoewel aan een gebruiksrecht dat is ontstaan door een vergunning voor bouwen geen zelfstandige betekenis toekomt na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4439, onder 3.1), mag dit door het continue gebruik van de stal wel worden voortgezet onder het gebruiksovergangsrecht. De conclusie is daarmee dat niet meer handhavend kan worden opgetreden tegen het gebruik van de stal, waardoor sprake is van een bestaande planologische mogelijkheid.

Omdat het gebruik van de stal een bestaande planologische mogelijkheid is, heeft de raad de uitbreiding van het bouwvlak ten onrechte gecompenseerd met een beperking op het zuidwestelijke deel van het perceel. Het bestemmingsplan is daarom in strijd met artikel 9.9, eerste lid, van de IOV, voor zover de raad de bestaande planologische mogelijkheid van de stal niet heeft gerespecteerd. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-04-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1386

Zaaknummer: 202106073/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Someren

Planschade door legalisatie van een vogelasiel nabij een gespecialiseerd pluimvee-opfokbedrijf.

Casus

Eiser is eigenaar van het perceel aan de [adres] in [vestigingsplaats] met daarop een opfok- en vermeerderingsbedrijf in pluimvee (het pluimveebedrijf). De agrarische activiteiten op het pluimveebedrijf bestonden tot voor kort uit het grootbrengen van kuikens tot kippen. De kuikens werden aan het pluimveebedrijf van eiser geleverd door een opfokorganisatie. Er zijn in Nederland slechts vier van dit soort opfokorganisaties werkzaam.

Bij besluit van 20 december 2017 heeft de gemeenteraad van de gemeente Someren het bestemmingsplan 'Vogelasiel Someren' vastgesteld. Dit plan voorziet op ruim één kilometer afstand tot het pluimveebedrijf in voorzieningen voor dagrecreatie, waaronder een vogelasiel. Ter plaatse was feitelijk al een vogelasiel gevestigd en dit plan maakt een uitbreiding en vernieuwing van dat vogelasiel planologisch mogelijk.

Het college heeft de aanvraag om toekenning van een tegemoetkoming in planschade voorgelegd aan Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (SAOZ). SAOZ heeft de tegemoetkoming in planschade vastgesteld op nihil, omdat het opzeggen van de door eiser genoemde overeenkomsten of het kenbaar maken van afnemers dat zij geen gebruik meer maken van de diensten van het pluimveebedrijf het gevolg is van beslissingen van privaatrechtelijke aard en niet rechtstreeks een ruimtelijk gevolg van de wijziging van de bestemming voor het vogelasiel betreft. De eventuele schade die uit die privaatrechtelijke beslissingen voortvloeit, komt volgens SAOZ niet voor tegemoetkoming op de voet van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in aanmerking.

Rechtsvraag

Komt de schade als gevolg van de legalisatie van het vogelasiel voor tegemoetkoming op grond van artikel 6.1 Wro in aanmerking?

Uitspraak

De rechtbank overweegt het volgende. Voor het toekennen van een tegemoetkoming in planschade is vereist dat de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en schade lijdt of zal lijden. Volgens de rechtspraak van de Afdeling is een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de schade en het nieuwe planologische regime vereist, wat wil zeggen dat de schade in een zodanig nauw verband met het nieuwe bestemmingsplan moet staan, dat de schade het college, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een rechtstreeks gevolg van het nieuwe bestemmingsplan kan worden toegerekend.

Een tegemoetkoming in geleden planschade is een vorm van nadeelcompensatie van een rechtmatige overheidsdaad. De rechtbank maakt bij het vaststellen van de aanwezigheid van het causale verband twee stappen: is er een *conditio sine qua non* (csqn)-verband (is er maar één factor waardoor schade wordt geleden of zijn er meerdere factoren?) en wat is de omvang van de aansprakelijkheid (welke schadeposten en welke schadeomvang kunnen de overheid worden toegerekend?).

In dit geval lijdt eiser strikt genomen geen schade door de wijziging van het bestemmingsplan zelf, maar lijdt hij schade door de keuze van de opfokorganisaties om de bestaande overeenkomst op te zeggen dan wel geen (nieuwe) overeenkomst aan te gaan. Het nieuwe bestemmingsplan dwong de opfokorganisaties echter niet tot het maken van die keuze. Het bestemmingsplan maakt wel de komst van een vogelasiel mogelijk. Uit de getuigenverklaringen blijkt naar het oordeel van de rechtbank in een voldoende redelijke mate van waarschijnlijkheid dat de aanwezigheid van een vogelasiel invloed heeft op opfokorganisaties bij de selectie van pluimveebedrijven. In zoverre is er een csqn-verband.

Kan deze schade wel volledig aan de overheid worden toegerekend? De rechtbank is van oordeel dat het college in het bestreden besluit bij de beantwoording van deze vraag in onvoldoende mate rekening heeft gehouden met de omstandigheden van het geval.

De rechtbank acht het onder de hierboven geschetste omstandigheden in dit specifieke geval niet redelijk dat de door eiser geleden schade volledig aan de gemeente wordt toegerekend. Daarvoor is de selectie van opfokbedrijven te veel een ondernemersbeslissing en zijn de criteria voor deze selectie niet geheel objectief en wetenschappelijk onderbouwd. Anderzijds acht de rechtbank het evenmin redelijk dat eiser met lege handen achterblijft en geen enkele aanspraak kan maken op enige tegemoetkoming.

Naar het oordeel van de rechtbank ligt het in de rede om in dit specifieke geval een toerekening naar redelijkheid toe te passen waarbij het antwoord op de vraag aan welke

gebeurtenis of gebeurtenissen de schade moet worden toegerekend, afhangt van diverse factoren en de omstandigheden van het geval. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat door de positieve bestemming van het vogelasiel op zijn minst een risico voor eiser is geschapen, dat zich vervolgens heeft verwezenlijkt. Dit heeft het college in het bestreden besluit op bezwaar niet onderkend. In zoverre slaagt de beroepsgrond.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 01-03-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2024:773

Zaaknummer: 21/2635

Wetsartikelen: 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

Prejudiciële verwijzing KRW/Oostenrijk

Onder het begrip ‘antropogene verstoring’ moet elke verstoring worden verstaan die terug te voeren is tot menselijke activiteit, met inbegrip van elke verandering die de samenstelling en abundantie van de vissoorten kan aantasten, en dat al deze verstoringen relevant zijn voor de klasse-indeling van de ecologische toestand van de ‘visfauna’.

Casus

Op 7 november 2013 heeft verzoekster in het hoofdgeding bij de administratieve autoriteit een vergunningsaanvraag ingediend voor de bouw van een boothuis van 7 m x 8,5 m bij de Weißensee (Oostenrijk). Dit natuurlijke meer in de deelstaat Karinthië heeft een oppervlakte van 6,53 km². Deze aanvraag is bij besluit van 25 mei 2016 afgewezen, waarna verzoekster in het hoofdgeding beroep heeft ingesteld bij het Landesverwaltungsgericht Kärnten (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Karinthië, Oostenrijk), dat het afwijzende besluit bij beslissing van 21 februari 2020 heeft bekrachtigd. Volgens deze rechterlijke instantie was de algehele toestand van het oppervlaktewater van het meer ‘ontoereikend’ als gevolg van de kwaliteit van de visfauna. Deze rechter was van mening dat alle hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen alsook de biologische kwaliteitselementen ‘fytoplankton’ en ‘macrofyten’ weliswaar in een zeer goede toestand waren, maar dat hij een algemene beoordeling van de kwaliteitselementen diende te maken en het element met de slechtste waarde als doorslaggevend indelingscriterium diende te hanteren. De ontoereikende toestand van het biologische kwaliteitselement ‘visfauna’ is het gevolg van een slecht beheer van de visbestanden. Uit de huidige inventarisatie van de vispopulaties is namelijk gebleken dat van de acht oorspronkelijke vissoorten er nog slechts zes aanwezig waren, terwijl er negen niet-inheemse vissoorten waren bijgekomen

Hoewel in casu niet kan worden uitgesloten dat de visserij invloeden kan hebben op de fysisch-chemische en eventueel hydromorfologische kwaliteitselementen van het oppervlaktewater, blijkt evenwel uit geen enkel element van het dossier waarover het Hof beschikt dat de maatregelen voor het beheer van de visbestanden hoe dan ook maatregelen

zijn die antropogene invloeden hebben op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen van het oppervlaktewater.

Rechtsvraag

Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of punt 1.2.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat met betrekking tot de criteria voor de beoordeling van het biologische kwaliteitselement 'visfauna', de 'antropogene verstoringen' in de samenstelling en abundantie van vissoorten ten opzichte van de typespecifieke gemeenschappen in de zin van dat punt uitsluitend kunnen voortvloeien uit 'antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen' van de meren en niet uit andere antropogene invloeden zoals maatregelen voor het beheer van de visbestanden. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst hij te vernemen of voor de klasse-indeling van de ecologische toestand van de 'visfauna' alle oorzaken van de verstoringen relevant zijn.

Uitspraak

De bescherming van de ecologische toestand van aquatische ecosystemen kan niet worden gewaarborgd indien bij de beoordeling van de toestand van de visfauna in meren geen rekening zou hoeven te worden gehouden met antropogene verstoringen die optreden in de samenstelling en abundantie van vissoorten of andere soorten en niet het gevolg zijn van een wijziging van de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen.

Voorts zou door een strikte interpretatie van punt 1.2.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60, volgens welke bij de zeer goede ecologische toestand van de visfauna geen rekening hoeft te worden gehouden met bepaalde antropogene wijzigingen, het biologische kwaliteitselement 'visfauna' irrelevant worden. Het zou immers in strijd zijn met de doelstellingen van richtlijn 2000/60 om te oordelen dat bepaalde verslechtingen van de visfauna – zoals, in voorkomend geval, een achteruitgang van de visbestanden – niet van invloed zijn op de kwaliteitsindeling van de visfauna volgens de relevante bepalingen van bijlage V bij die richtlijn.

Zoals volgt uit punt 39 van het onderhavige arrest, bevestigt de teleologische uitlegging van de relevante bepalingen dat bij het definiëren van de ecologische toestand van de visfauna rekening moet worden gehouden met elke verstoring in de samenstelling en abundantie van de vissoorten en in de leeftijdsstructuur van die gemeenschappen.

Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat punt 1.2.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat met betrekking tot de criteria

voor de beoordeling van het biologische kwaliteitselement 'visfauna', onder het begrip 'antropogene verstoring' in de zin van dit punt elke verstoring moet worden verstaan die terug te voeren is tot menselijke activiteit, met inbegrip van elke verandering die de samenstelling en abundantie van de vissoorten kan aantasten, en dat al deze verstoringen relevant zijn voor de klasse-indeling van de ecologische toestand van de 'visfauna'.

Instantie: European Court of Justice (ECJ)

Datum uitspraak: 21-03-2024

ECLI: ECLI:EU:C:2024:256

Zaaknummer: C/671/22

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Tilburg

Overzichtsuitspraak over welk recht (Wro of Omgevingswet) van toepassing is na vernietiging van een ruimtelijk plan of schorsing van onderdelen.

Casus

Bij besluit van 1 november 2021 heeft de raad van de gemeente Tilburg het bestemmingsplan ‘Theresia-Loven-Besterd 2016, 6e herziening (Lange Nieuwstraat 156-158)’ vastgesteld. Met het plan wordt de bouw van een (boutique)hotel, motel of pension met ten hoogste 16 hotelkamers mogelijk gemaakt. Appellante woont vlak bij het plangebied en vreest dat haar woon- en leefklimaat zal worden aangetast. Omdat het ontwerpplan vóór 1 januari 2024 ter inzage is gelegd, blijft het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, op deze beroepsprocedure van toepassing. De Afdeling is van oordeel dat het besluit op een aantal punten onvoldoende is gemotiveerd. Daarom verklaart de Afdeling het beroep van appellante gegrond en wordt het besluit van de raad vernietigd.

Rechtsvragen

1. Welk recht is van toepassing op het nieuwe besluit dat de raad kan nemen en kan de raad terugvallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde plan?
2. Als het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan niet door de voorzieningenrechter is geschorst, maakt het in werking getreden maar nog niet onherroepelijke plan dan deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan?
3. Welk planologische regime is van toepassing na vernietiging van het in werking getreden bestemmingsplan?
4. Welke varianten onderscheidt de Afdeling bij de beoordeling van de vraag welk recht van toepassing is?

Uitspraak

1. De raad moet bij het nemen van een nieuw besluit de Omgevingswet (Ow) en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels toepassen. Dat heeft tot gevolg dat de raad niet kan terugvallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling zal hieronder uitleggen hoe zij tot deze uitleg van het recht is gekomen.

Dat bij het nemen van een nieuw besluit door de raad de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing zijn, volgt naar het oordeel van de Afdeling uit artikel 4.6, tweede lid, van de Invoeringswet Ow (Iw Ow). Op grond van dit lid blijft het oude recht van toepassing tot het bestemmingsplan van kracht is, wat betekent dat het bestemmingsplan in werking moet zijn getreden. Zoals hierna is overwogen, maakt een in werking getreden bestemmingsplan op grond van artikel 4.6, eerste lid, van rechtswege deel uit van het omgevingsplan. Met de vernietiging van het besluit tot vaststelling van dat bestemmingsplan kan er niet opnieuw meer sprake zijn van een situatie als bedoeld in het tweede lid. Dat overgangsrecht is met het van kracht worden van het bestemmingsplan immers uitgewerkt. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling op meerdere plekken in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 460 en 461). Zo staat op p. 460: ‘Als tweede “kantelmoment” van “oud” naar “nieuw” wordt voorgesteld om bij het bestemmingsplan – in afwijking van de hoofdregel in artikel 4.4 – niet te kiezen voor het moment van onherroepelijkheid, maar voor het (eerder gelegen) moment van inwerkingtreding. Door voor op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopende totstandkomings- of beroepsprocedures het omslagmoment voor bestemmingsplannen naar het omgevingsplan te vervroegen, wordt voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat.’ En op p. 461 staat: ‘Als die uitspraak leidt tot vernietiging van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, dan geldt in de plaats daarvan het oude, onderliggende bestemmingsplan als onderdeel van het omgevingsplan. Het gemeentebestuur kan die onderdelen dan in gewijzigde vorm en met inachtneming van de uitspraak opnieuw vaststellen als een wijziging van het omgevingsplan.’

De toepasselijkheid van het nieuwe recht heeft tot gevolg dat bij het nemen van een nieuw besluit door de raad niet meer kan worden teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan. Ook niet als de raad een ontwikkeling wil mogelijk maken die niet wezenlijk afwijkt van hetgeen waarin het ontwerpbestemmingsplan voorzag en er daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. Dit komt omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het

oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een nieuw te nemen besluit moet dus voldoen aan de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels.

Het voorgaande geldt ook voor besluiten tot vaststelling van wijzigings-, uitwerkings-, inpassings- en exploitatieplannen en in de situatie waarin alleen één plandeel of meerdere plandelen worden vernietigd.

Als slechts sprake is van een vernietiging van een planonderdeel (zoals een planregel, een functieaanduiding, een gebiedsaanduiding of een dubbelbestemming), dan blijven de op de verbeelding aangegeven (hoofd)bestemmingen met (een deel van) de daarvoor geldende planregels gewoon gelden. Het bestemmingsplan blijft voor het gehele plangebied dus van kracht en deel uitmaken van het omgevingsplan, met uitzondering van het vernietigde planonderdeel. Dat betekent dat ook bij het nemen van een nieuw besluit door de raad vanwege de vernietiging van dit planonderdeel altijd de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing zijn.

2. Als het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet door de voorzieningenrechter van de Afdeling is geschorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening, dan betekent dat dat het bestemmingsplan in werking is getreden. Alleen schorsing van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan kan ervoor zorgen dat een plan niet in werking treedt. Doordat het bestemmingsplan in werking is getreden, geldt dat plan vanaf 1 januari 2024 als deel van het omgevingsplan. Dat volgt uit artikel 4.6, eerste lid, van de Iw Ow. Dit artikel vereist niet dat alleen onherroepelijke plannen deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 460). Daarin staat: 'Als geen voorlopige voorziening wordt aangevraagd of toegewezen zal een bestemmingsplan dat op het moment van in werking treden van de Omgevingswet nog niet is vastgesteld, maar waarvan al wel het ontwerp ter inzage ligt of heeft gelegen, na vaststelling, bekendmaking en het verstrijken van de beroepstermijn in zijn geheel deel gaan uitmaken van het omgevingsplan, ook als tegen (onderdelen van) dat plan beroep is ingesteld. Alleen voor de behandeling van het beroep (inclusief een eventuele toepassing van de bestuurlijke lus) blijft het oude recht van toepassing.'

3. Als gevolg van de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vervalt dat deel van het omgevingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling herleeft dan automatisch het voorgaande planologische regime en heeft dat regime dan te gelden als deel van het omgevingsplan. Uit artikel 4.6, derde lid, van de Iw Ow volgt namelijk dat het oude

recht van toepassing blijft op een beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan tot dit besluit onherroepelijk is. Het bestemmingsplan heeft weliswaar na de inwerkingtreding daarvan te gelden als onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, maar voor de beroepsprocedure blijft het plan gelden als een bestemmingsplan waarop het oude recht van toepassing is. Dat oude recht reguleert ook de gevolgen van de vernietiging van het bestemmingsplan.

4. Ter voorlichting geeft de Afdeling aan wat het toepasselijk recht is in verschillende varianten op de vernietiging van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of delen daarvan.

A. Gehele bestemmingsplan is geschorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening en de Afdeling vernietigt het gehele besluit tot vaststelling

Wanneer de voorzieningenrechter van de Afdeling naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening het gehele bestemmingsplan heeft geschorst en de Afdeling in de bodemprocedure het gehele besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan heeft vernietigd, dan geldt het volgende. Als de raad in dat geval een ontwikkeling mogelijk wil maken die niet wezenlijk afwijkt van hetgeen waarin het ontwerpbestemmingsplan voorzag en er daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt, dan moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit wél het recht zoals dat gold voor 1 januari 2024 toepassen. De raad kan dan wel teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan. Het vernietigde bestemmingsplan is immers nooit in werking getreden en dus niet van kracht geworden en heeft ook geen deel uitgemaakt van het omgevingsplan. Het overgangsrecht uit artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow is dan ook niet uitgewerkt.

Hetzelfde geldt wanneer de voorzieningenrechter naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening alleen bepaalde plandelen heeft geschorst en de Afdeling deze plandelen in de bodemprocedure vernietigt. Als de raad in dat geval voor die plandelen een ontwikkeling mogelijk wil maken die niet wezenlijk afwijkt van hetgeen waarin het ontwerpbestemmingsplan in zoverre voorzag en er daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt, dan moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit het recht zoals dat gold voor 1 januari 2024 toepassen. De raad kan dan teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan.

Het bovenstaande geldt alleen in de situaties waarin de schorsing van het bestemmingsplan en/of de plandelen doorloopt tot de uitspraak van de Afdeling in de bodemprocedure. De schorsing is dus niet tussentijds opgeheven.

B. Pas na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan is het gehele plan geschorst en de Afdeling vernietigt het gehele besluit tot vaststelling

Wanneer het bestemmingsplan na afloop van de beroepstermijn in werking is getreden en dus van kracht is geworden, de voorzieningenrechter van de Afdeling naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening het gehele bestemmingsplan nadien heeft geschorst en de Afdeling in de bodemprocedure het gehele besluit tot vaststelling van bestemmingsplan heeft vernietigd, dan geldt het volgende. Als de raad in dat geval opnieuw een ontwikkeling mogelijk wil maken, dan moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels toepassen. De raad kan niet teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan. Het overgangsrecht uit artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow is uitgewerkt, omdat het vernietigde bestemmingsplan – voordat het bestemmingsplan werd geschorst – van kracht is geworden.

Hetzelfde geldt wanneer de voorzieningenrechter na inwerkingtreding van het bestemmingsplan alleen bepaalde plandelen heeft geschorst en de Afdeling deze plandelen in de bodemprocedure vernietigt. Het overgangsrecht uit artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow is uitgewerkt en de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels zijn van toepassing op een nieuw te nemen besluit. Als de raad in dat geval voor die plandelen opnieuw een ontwikkeling mogelijk wil maken, dan kan dus niet worden teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan.

C. Slechts enkele delen van het bestemmingsplan zijn geschorst naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening en de Afdeling vernietigt het gehele besluit tot vaststelling

Wanneer de voorzieningenrechter van de Afdeling naar aanleiding van een binnen de beroepstermijn ingediend verzoek om voorlopige voorziening enkele delen van het bestemmingsplan heeft geschorst en de Afdeling in de bodemprocedure het gehele besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vernietigt, dan geldt het volgende. Als de raad in dat geval opnieuw een ontwikkeling mogelijk wil maken, dan moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels toepassen en kan niet worden teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan. De geschorste delen van het bestemmingsplan zijn weliswaar niet in werking getreden en dus

niet van kracht geworden en maken dus ook geen deel uit van het omgevingsplan, maar de overige delen van het bestemmingsplan zijn wel van kracht geworden en maken wel deel uit van het omgevingsplan. Deze situatie zou bij een strikte uitleg van artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow ertoe leiden dat voor wat betreft de geschorste delen van het bestemmingsplan wel zou kunnen worden teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan, maar niet voor wat betreft de niet geschorste delen van het bestemmingsplan. De Afdeling acht dit uit oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk. Omdat in deze beschreven situatie alleen enkele delen van het bestemmingsplan niet van kracht zijn geworden en de rest van het bestemmingsplan wel, ziet de Afdeling aanleiding om te oordelen dat op het nieuw te nemen besluit de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing zijn. Dat houdt dus in dat het overgangsrecht van artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow is uitgewerkt.

D. 6:19-besluiten

Wanneer er na 1 januari 2024 gedurende de beroepsprocedure over een bestemmingsplan een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wordt genomen, dan geldt dat op dat besluit nog het oude recht van toepassing is. Zoals hiervoor is overwogen, volgt uit artikel 4.6, derde lid, van de Iw Ow dat het oude recht van toepassing blijft op een beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan tot dit besluit onherroepelijk is. Het bestemmingsplan heeft weliswaar na de inwerkingtreding daarvan te gelden als onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, maar voor de beroepsprocedure blijft het plan gelden als een bestemmingsplan waarop het oude recht van toepassing is. Als dan tijdens een lopende beroepsprocedure een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wordt genomen, dan wijzigt dit besluit voor de beroepsprocedure het bestemmingsplan waarop het oude recht op van toepassing is. Dit geldt voor een ambtshalve genomen besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb en voor een dergelijke besluit na toepassing van een bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a van de Awb. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 461). Daarin staat: 'Als die uitspraak leidt tot vernietiging van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, dan geldt in de plaats daarvan het oude, onderliggende bestemmingsplan als onderdeel van het omgevingsplan. Het gemeentebestuur kan die onderdelen dan in gewijzigde vorm en met inachtneming van de uitspraak opnieuw vaststellen als een wijziging van het omgevingsplan. Dit ligt anders bij een tussentijdse reparatie via een bestuurlijke lus: in dat geval heeft de wijziging door het gemeentebestuur nog betrekking op het (onderdeel van het) bestemmingsplan dat nog niet geldt als onderdeel van het omgevingsplan. Voor zo'n tussentijdse reparatie op last van de bestuursrechter lopende de beroepsprocedure geldt dus nog het oude recht.' Deze uitleg past ook bij de eerbiedigende werking voor lopende procedures die de wetgever aan het overgangsrecht ten grondslag heeft gelegd.

De Afdeling merkt op dat ook een andere uitleg mogelijk is van het toepasselijk recht op een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. In de meeste gevallen zal een dergelijk besluit worden genomen als een bestemmingsplan van kracht is en het overgangsrecht van artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow dus is uitgewerkt. De Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels zouden in dat geval van toepassing zijn op een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. In de Kamerstukken zijn ook voor deze uitleg aanknopingspunten te vinden. Zo staat op p. 462 met betrekking tot artikel 4.6, derde lid, van de Ow: 'Niet altijd zal overigens gedurende de gehele beroepsprocedure het oude recht worden doorlopen. Als de bestuursrechter in geval van vernietiging van een onderdeel van een bestemmingsplan met toepassing van artikel 8:72, eerste lid, Awb bepaalt om zelf in de zaak te voorzien, moet de rechter in beginsel uitgaan van de op dat moment geldende feiten en omstandigheden en het op dat moment geldende recht. Daarnaast mag een bestuursorgaan hangende het beroep te allen tijde een nieuw besluit nemen, dat dan gebaseerd is op het op dat moment geldende recht.' Gevolg geven aan deze uitleg zou betekenen dat op een ambtshalve genomen besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb het nieuwe recht van toepassing zou zijn. Op een besluit tot wijziging van het bestemmingsplan naar aanleiding van een toegepaste bestuurlijke lus, zou echter op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Iw Ow, het oude recht van toepassing zijn. De Afdeling acht deze uitleg uit oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk.

(Zie ook het stroomschema dat op de site van de Raad van State is gepubliceerd.)

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 27-03-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1174

Zaaknummer: 202108092/1/R2

Wetsartikelen: 4.4 Iw Ow, 4.6 lid 1, 2 en 3 Iw Ow, 6:19 Awb, 8:51a Awb en 8:72 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Deurne

Toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) (50%-regeling) betekent niet dat sprake is van een overbelaste situatie waarin BBT 12 van de BBT-conclusies voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij toepasbaar is. Het voorschrijven van een geurrendementsmeting doorkruist het exclusieve toetsingskader van de Wgv.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Deurne heeft aan een varkenshouderij een omgevingsvergunning eerste fase (activiteit milieu) verleend voor uitbreiding. De verandering bestaat uit het verminderen van het aantal dieren in twee stallen en het vermeerderen van het aantal dieren in een nog te bouwen stal naar 2.752 vleesvarkens. De aanvraag heeft betrekking op het houden van in totaal 3.750 varkens. De rechtbank Oost-Brabant heeft het door omwonenden daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en ook het na een tussenuitspraak genomen herstelbesluit vernietigd voor zover het college heeft nagelaten bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden. De rechtbank heeft zelf voorzien voorschriften aan het herstelbesluit verbonden, waarin in de kern is voorgeschreven dat vergunninghouder binnen zes maanden na het in gebruik nemen van de stallen, en daarna jaarlijks, door middel van geurmetingen het rendement van de toegepaste luchtwassers moet aantonen.

De omwonenden betogen dat het college bij de verlening van de vergunning geen toepassing mocht geven aan artikel 3, vierde lid, van de Wgv. De veehouderij en het college vinden dat de rechtbank ten onrechte een verplichting tot het verrichten van geurrendementsmetingen aan de vergunning heeft verbonden.

Rechtsvragen

1. Kon de vergunning met toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wgv (50%-regeling) worden verleend?

2. Biedt de Wgv ruimte voor een voorschrift dat door middel van geurmetingen het rendement van de toegepaste luchtwassers moet worden aangetoond?

3. Betekent toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wgv dat geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht en/of is onderbouwd en dat BBT 12 van de BBT-conclusies voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij toepasbaar is?

Uitspraak

1. Uit de bewoordingen van artikel 3, vierde lid, van de Wgv, is duidelijk dat daarvoor naar de bestaande vergunning moet worden gekeken. De Wgv houdt daarbij echter geen rekening met de situatie waarin voor een veehouderij geen vergunningplicht geldt, maar waarin deze wel rechtmatig in werking is onder het Activiteitenbesluit. Dat is het geval voor de varkenshouderij van [appellante sub 2], waarvoor in 2013 de vergunningplicht, en daarmee de in 2009 verleende omgevingsvergunning, zijn vervallen. De Wgv geeft zelf geen handvat om te bepalen wat in die situatie als referentiesituatie moet worden genomen. De nota van toelichting bij de artikelen 3.115 en 3:119a (voorheen artikel 6.24s) van het Activiteitenbesluit (Stb. 2021, 441) geeft dat wel.

Artikel 3.115 van het Activiteitenbesluit is de equivalent van artikel 3 van de Wgv voor veehouderijen die niet vergunningplichtig zijn en artikel 3.115, tweede lid, onder b, van het Activiteitenbesluit is materieel gezien gelijk aan artikel 3, vierde lid, van de Wgv. De Afdeling ziet geen grond om het criterium dat in die bepalingen wordt omschreven, anders toe te passen onder de Wgv dan onder het Activiteitenbesluit, zodat de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit ook in dit geval van nut is. In die toelichting staat dat voor de toepassing van artikel 3.115 van het Activiteitenbesluit moet worden gekeken naar de omgevingsvergunning milieu die de inrichting had voor inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit. Dat verandert pas als een melding van een verandering van de inrichting wordt gedaan. Dat betekent dat het bij de toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wgv gaat om de toename van de geurbelasting in de aangevraagde situatie ten opzichte van de geurbelasting in de situatie die op 16 juni 2009 was vergund. Nadien zijn er namelijk geen veranderingen van de inrichting gemeld. Ook zijn er geen veranderingen geweest waarvoor [appellante sub 2] een melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit had moeten doen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2024:1363, hoefde [appellante sub 2] de tijdelijke afwezigheid van dieren in de inrichting niet te melden. Dat betekent dat het college voor de toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wgv terecht de omgevingsvergunning van 16 juni 2009 heeft gebruikt als

referentiesituatie.

2. De geuremissiefactoren in bijlage 1 bij de Rgv zijn gebaseerd op een bepaald rendement dat in die bijlage is vermeld, in dit geval 45%. [appellante sub 2] en het college voeren terecht aan dat het exclusieve toetsingskader van de Wgv, op grond waarvan moet worden uitgegaan van de vastgestelde geuremissiefactoren, geen ruimte biedt voor het bevoegd gezag om voor te schrijven dat door middel van geurmetingen het rendement van de toegepaste luchtwassers moet worden aangetoond. Ook de rechtbank heeft dan niet de ruimte om een dergelijk voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. De uitzondering in artikel 2, tweede lid, van de Wgv – dat wel voorschriften kunnen worden gesteld om te bereiken dat in de veehouderij ten minste de voor de veehouderij in aanmerking komende BBT worden toegepast – biedt in dit geval ook geen ruimte voor het door de rechtbank toegevoegde voorschrift. De rechtbank overweegt weliswaar dat het uitvoeren van één of meer rendementsmetingen aansluit bij BBT 12 en 26 van de BBT|conclusies voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij, maar dat betekent nog niet dat die metingen moeten worden voorgeschreven om te bereiken dat de in aanmerking komende BBT worden toegepast. Bovendien is in dit geval BBT 12, en daarmee ook BBT 26, in dit geval niet toepasbaar, zoals hierna onder 8.1 [zie beantwoording rechtsvraag 3] wordt overwogen.

3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de hiervoor vermelde uitspraak van 23 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3101), is BBT 12 alleen toepasbaar in gevallen waar geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht en/of is onderbouwd. Als wordt voldaan aan de Wgv is dat in beginsel niet het geval. Zoals hiervoor onder 6.1 [zie beantwoording rechtsvraag 1] is overwogen, wordt voldaan aan de Wgv en neemt de geurbelasting op de omliggende woningen af ten opzichte van de in 2009 vergunde situatie. Het is in dit geval niet aannemelijk geworden dat niettemin sprake is van geurhinder bij gevoelige receptoren op grond waarvan een geurbeheersplan zou moeten worden voorgeschreven.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 10-04-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1364

Zaaknummer: 202102276/1/R4

Wetsartikelen: 3 lid 4 Wgv en 3.115 Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Handhaving/Deurne

Omdat de varkenshouderij niet de intentie heeft gehad om de inrichting blijvend te veranderen door minder of geen dieren meer te houden, hoefde zij de tijdelijke afwezigheid van varkens in de inrichting niet te melden.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Deurne heeft het verzoek van omwonenden om handhavend op te treden tegen een varkenshouderij wegens het in strijd met artikel 1.10, tweede lid, van het Activiteitenbesluit niet melden van een verandering van de varkenshouderij afgewezen. Volgens de omwonenden had de varkenshouderij moeten melden dat een in 2009 vergunde stal nooit is gerealiseerd en dat in de andere stallen geen dieren meer werden gehouden. Het college heeft het handhavingsverzoek afgewezen. Volgens het college is wel sprake van een overtreding van artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit, maar het college ziet af van handhavend optreden daartegen, omdat er volgens hem concreet zicht is op legalisatie. Dit is volgens het college het geval omdat een omgevingsvergunning eerste fase voor het veranderen van de inrichting is verleend en er een aanvraag is gedaan voor een omgevingsvergunning tweede fase. De rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld dat het college om deze reden mocht afzien van handhaving.

De varkenshouderij betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit heeft overtreden. Zij stelt dat zij geen melding hoefde te doen van het niet houden van dieren en het niet bouwen van de stal. Zij wijst erop dat zij op grond van de in 2009 verleende omgevingsvergunning alsnog die stal zou mogen bouwen en het daarbij vergunde aantal dieren zou mogen houden. Zij heeft toegelicht dat zij de varkenshouderij in 2012 heeft gekocht en dat de stallen toen tijdelijk leeg stonden, maar dat het nooit haar intentie is geweest om de stallen leeg te laten en blijvend geen dieren meer te houden.

Rechtsvraag

Had de varkenshouderij aan het college moeten melden dat stal 5 nooit is gebouwd en dat er

op enig moment geen dieren meer werden gehouden in de varkenshouderij?

Uitspraak

Voor het antwoord op die vraag is het volgende van belang. De stallen van de varkenshouderij hebben enige jaren leeg gestaan en de in 2009 vergunde stal 5 is nooit gerealiseerd. Dat betekent echter niet dat er aanleiding is om te twijfelen aan de toelichting van [appellant sub 2] dat zij haar inrichting niet heeft willen beëindigen. Zij was juist van plan om de bestaande stallen opnieuw in gebruik te nemen en alsnog de nieuwe stal 5 te realiseren en heeft ook inspanningen verricht om de vergunningen te verkrijgen die nodig waren om dat te kunnen doen op een manier waarop zou worden voldaan aan de op dat moment geldende wet- en regelgeving. Daarbij is van belang dat zij al in 2013 een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 heeft aangevraagd met het oog op een uitbreiding van de varkenshouderij en dat zij daarna, zo snel als mogelijk was, ook een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft aangevraagd voor die uitbreiding. Pas bij uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2024:1364, is de omgevingsvergunning op die aanvraag onherroepelijk geworden. In de tussentijd heeft [appellant sub 2] een tijd minder varkens gehouden en een tijd geheel geen varkens gehouden, omdat zij met de bestaande stallen niet kon voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting (hierna: Besluit huisvesting). Om toch nog enige tijd varkens te kunnen houden in die stallen, heeft zij deelgenomen aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. Anders dan [appellant sub 1] en anderen stellen, impliceert de deelname aan die regeling nog niet dat [appellant sub 2] de intentie had om de varkenshouderij te beëindigen. Zoals expliciet in het beleidsdocument over die regeling staat, kan een deelnemend bedrijf worden voortgezet als het bedrijf alsnog aan het Besluit huisvesting gaat voldoen. Op de zitting heeft [appellant sub 2] toegelicht dat dat ook altijd haar doel is geweest.

De Afdeling leidt uit het voorgaande af dat [appellant sub 2] niet de intentie heeft gehad om de inrichting blijvend te veranderen door minder of geen dieren meer te houden. Daarom hoefde zij de tijdelijke afwezigheid van varkens in de inrichting niet te melden. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat [appellant sub 2] artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit heeft overtreden door geen melding te doen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 10-04-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1363

Zaaknummer: 202201727/1/R4

Wetsartikelen: 1.10 lid 2 Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Exploitatieplan/Enkhuizen

Een uitwerkingsplan is geen ruimtelijk besluit waaraan een exploitatieplan gekoppeld kan worden. Artikel 6.22 Awb kan in zo geval niet worden toegepast.

Casus

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft de raad van de gemeente Enkhuizen het uitwerkingsplan 'Gommerwijk West-west' en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. Het uitwerkingsplan maakt de bouw van 510 woningen ten westen van Enkhuizen mogelijk. Het exploitatieplan is vastgesteld met het oog op kostenverhaal en het sturen van het grondgebruik met locatie-eisen. Het exploitatieplan is vastgesteld omdat het kostenverhaal niet geheel via gemeentelijke grondverkoop of anterieure overeenkomsten kon worden verzekerd. Tegen het uitwerkingsplan en het exploitatieplan is om uiteenlopende redenen beroep ingesteld door appellanten die gronden in eigendom hebben in het plangebied of wonen in de directe omgeving daarvan.

Rechtsvragen

1. Was de raad in dit geval, waar sprake is van een uitwerkingsplan, bevoegd een exploitatieplan vast te stellen?
2. Kan de Afdeling, in het geval de raad niet bevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen, toepassing geven aan artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?
3. Heeft een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan in dit geval tot gevolg dat het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan moet worden vernietigd?

Uitspraak

1. BPD, [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en anderen en Timpaan hebben uiteenlopende beroepsgronden tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan naar

voren gebracht. Bij de beoordeling van deze beroepsgronden is van belang dat de raad in dit geval het exploitatieplan heeft gekoppeld aan een uitwerkingsplan. De Afdeling zal daarom eerst beoordelen of de raad in dit geval bevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen.

De raad stelt dat hij een exploitatieplan moest vaststellen omdat het gaat om een aangewezen bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hij wijst op twee uitspraken van de Afdeling waarin volgens hem ook is aanvaard dat tezamen met een uitwerkingsplan een exploitatieplan kan worden vastgesteld (uitspraken van 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1740, en 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:510. De raad stelt dat dit niet anders is bij een onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vastgesteld bestemmingsplan, omdat ook in dat geval een uitwerkingsplan wordt aangemerkt als uitwerkingsplan in de zin van de Wro. Daarbij wijst de raad op de tekst van en de toelichting op artikel 9.1.5 van de Invoeringswet Wro. Verder wijst de raad op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2967, waarin volgens hem de Afdeling zich over dit specifieke plan rekenschap heeft gegeven van de omstandigheid dat samen met het uitwerkingsplan een exploitatieplan moet worden voorbereid.

Voor het geval de raad naar het oordeel van de Afdeling onbevoegd was om het exploitatieplan vast te stellen, verzoekt hij om toepassing te geven aan artikel 6:22 van de Awb. Zou de raad het uitwerkingsplan namelijk als bestemmingsplan hebben vastgesteld, dan zou de bevoegdheidsvraag niet zijn opgekomen, terwijl er geen relevant verschil in rechtsgevolg tussen beide planologische besluiten is. Een vernietiging leidt er verder toe dat de raad een omgevingsplan met kostenverhaalsregels zal gaan vaststellen, wat enkel tot vertraging en extra kosten leidt.

Over het gevolg van een eventuele vernietiging van het exploitatieplan voor het uitwerkingsplan, verzoekt de raad om het uitwerkingsplan in dat geval te schorsen om te voorkomen dat bouwaanvragen moeten worden gehonoreerd zonder dat kostenverhaal mogelijk is. De schorsing zou kunnen komen te vervallen zodra een nieuw plan is vastgesteld dat voorziet in kostenverhaalsregels of het kostenverhaal anderszins is verzekerd door het sluiten van overeenkomsten of het verwerven van gronden. Voor een vernietiging van het uitwerkingsplan ontbreekt volgens de raad een wettelijke verplichting of noodzaak en de raad geeft ook de voorkeur aan het in stand laten van het uitwerkingsplan boven een vernietiging daarvan.

Uit artikel 6.12 en het systeem van afdeling 6.4 van de Wro volgt dat een uitwerkingsplan geen ruimtelijk besluit is waaraan een exploitatieplan gekoppeld kan worden. De ruimtelijke

instrumenten waaraan een exploitatieplan gekoppeld kunnen worden, staan in artikel 6.12, tweede lid, en het uitwerkingsplan wordt daarin niet genoemd. In het geval van een uitwerkingsplan is de ontwikkeling als zodanig immers al in het bestemmingsplan voorgenomen en uitgangspunt van afdeling 6.4 is dat voor een samenhangend exploitatiegebied ook een samenhangend exploitatieplan wordt gemaakt. In de door de raad genoemde twee uitspraken van de Afdeling was of het exploitatieplan niet gekoppeld aan een uitwerkingsplan of was het beroep niet-ontvankelijk zodat aan de bevoegdheidsvraag niet werd toegekomen. Ook in de genoemde uitspraak van 24 december 2021 heeft de Afdeling geen oordeel gegeven over de bevoegdheid van de raad om in dit geval een exploitatieplan vast te stellen.

Dat het bestemmingsplan onder de WRO is vastgesteld, maakt het voorgaande niet anders. In paragraaf 1.3 van het exploitatieplan heeft de raad weliswaar toegelicht dat hij zich bevoegd acht gelet op de Memorie van Toelichting bij artikel 9.1.5 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 65), maar in de Invoeringswet Wro ontbreekt het in de Memorie van Toelichting genoemde derde lid of een bepaling van gelijke strekking. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (Kamerstukken II 2007/08, 30 218, nr. 24, p. 19) leest de Afdeling juist de bedoeling van de wetgever om voor deze specifieke situatie niet in overgangsrecht te voorzien.

2. Nu de Invoeringswet Wro geen overgangsrechtelijke bepaling voor deze situatie bevat en ook artikel 6.12 van de Wro in dit geval geen bevoegdheidsgrondslag aan de raad biedt voor de vaststelling van het exploitatieplan, was de raad niet bevoegd om het exploitatieplan vast te stellen. Dit gebrek kan niet met toepassing artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat appellanten zich tegen de inhoud van het exploitatieplan verzetten vanwege de (financiële) gevolgen daarvan voor hen. Bovendien kan, anders dan de raad stelt, niet worden uitgesloten dat de raad een andere planregeling zou hebben vastgesteld als hij zonder gebondenheid aan uitwerkingsregels een bestemmingsplan had vastgesteld.

3. Omdat de raad niet bevoegd was om een exploitatieplan vast te stellen, was hij daartoe dus ook niet verplicht. Daarom heeft de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan in dit geval niet tot gevolg dat het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan moet worden vernietigd of – zoals de raad heeft verzocht – geschorst. Ter zitting heeft de raad ook aangegeven dat bij vernietiging van het exploitatieplan het uitwerkingsplan in stand kan blijven. De Afdeling zal het uitwerkingsplan hierna dus inhoudelijk beoordelen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-03-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1151

Zaaknummer: 202204231/1/R1

Wetsartikelen: 6.12 lid 1 Wro, 9.1.5 Invoeringswet Wro en 6:22 Awb