



Nieuwsbrief Awb, ruimtelijke ordening en milieurecht

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u de 75^e nieuwsbrief van onze praktijkgroep Bestuursrecht (omgevingsrecht, milieurecht en vastgoedrecht). Met deze digitale nieuwsbrief willen wij u graag op de hoogte houden van in het oog springende vraagstukken die wij in onze praktijk zijn tegengekomen. Wij hopen u informatie te verschaffen, die van pas kan komen bij uw dagelijkse werkzaamheden in uw organisatie.



Heeft u vragen, opmerkingen of suggesties over de inhoud van de nieuwsbrief, neemt u dan contact op met mr. Wouter van de Wetering (w.vd.wetering@kienhuishoving.nl) of met mr. Joyce Scheltens-Fokke (j.j.scheltens@kienhuishoving.nl). Wilt u meer weten over onze praktijkgroep, dan verwijzen wij u naar onze internetsite: www.kienhuishoving.nl, zie onder 'Diensten', 'Bestuursrecht'. Onder 'Bestuursrecht', 'Nieuwsbrieven' treft u ook onze eerder verschenen nieuwsbrieven aan.

In deze nieuwsbrief komen de volgende onderwerpen aan de orde:

Aankondiging Studiemiddag

- Studiemiddag "Actualiteiten Omgevingsrecht en Gebiedsontwikkeling" 5 juni 2012

Algemeen bestuursrecht

- Statutaire doelstelling behoeft niet te zien op specifieke planten en dieren

Ruimtelijk bestuursrecht

- Wetsvoorstel plattelandswoning
- Het wetsvoorstel Chw: permanent en met quick wins
- Crisis- en herstelwet niet van toepassing op bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen
- Wijzigingsbevoegdheid tbv woningbouw; er dienen aanknopingspunten te zijn dat woningbehoefte zich binnen planperiode zal voordoen
- Systematiek SVBP 2008 dient aangehouden te worden in bestemmingsplan
- Luchtwater geen gebouw: niet voor mensen toegankelijk
- Peildatum voorzienbaarheid planschade opnieuw gewijzigd
- Planschade, planvergelijking en waarschijnlijkheidscriterium

Grondexploitatie

- Exploitatieplannen: belanghebbende-begrip en relativiteit

Natuurbeschermingsrecht

- Ontheffing Flora- en Faunawet; mitigerende en compenserende maatregelen
-

STUDIEMIDDAG ACTUALITEITEN OMGEVINGSRECHT EN GEBIEDSONTWIKKELING

Dinsdag 5 juni 2012 vanaf 11.30 uur, Grolsch Veste te Enschede

Op **dinsdag 5 juni 2012** organiseert de praktijkgroep Bestuursrecht van KienhuisHoving haar jaarlijkse studiemiddag, waarin een aantal actuele onderwerpen op het gebied van het omgevingsrecht, gebiedsontwikkeling en het algemeen bestuursrecht aan de orde zal komen. De middag bestaat uit een plenair deel en een tweetal workshoprondes.

Tijdens het plenaire deel zal dr. Co van Zundert een algemene inleiding geven met als thema "Opmaat naar een Omgevingswet".

In deze algemene inleiding zal worden ingegaan op de stand van zaken van de codificatie van het omgevingsrecht in de beoogde Omgevingswet c.q. Raamwet omgevingsrecht.

Deze nieuwe wet zal volgens de minister van Infrastructuur en Milieu met prioriteit het volgende regelen (brief minister van 28 juni 2011, TK 2010-2011, 31 953, nr. 40):

- *Het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein (advies commissie-Elverding);*
- *De integratie van plannen en toetsingskaders;*
- *Het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;*
- *Het doelmatig uitvoeren van onderzoek.*

Zolang er geen concreet (voor)ontwerp van de Omgevingswet beschikbaar is, moet de opzet en inhoud daarvan worden afgeleid uit de parlementaire informatie en - wat specifieke onderdelen of aspecten betreft - uit de vakliteratuur.

In de inleidende voordracht zal door middel van actuele beschikbare informatie een beeld worden geschetst van wat ons met dit wetgevingsproject staat te wachten.

Na de lunch wordt u de mogelijkheid geboden om twee workshops bij te wonen, waarin verschillende onderwerpen meer diepgaand zullen worden behandeld. Om de workshops een interactief karakter te geven, stellen wij u in de gelegenheid voorafgaand aan de studiemiddag schriftelijk vragen te stellen aan de sprekers. Deze vragen zullen bij de workshops aan de orde worden gesteld.

Programma

11.30 uur - 12.00 uur	Ontvangst met koffie/registratie
12.00 uur - 12.10 uur	Welkomstwoord en toelichting programma door mr. Wouter van de Wetering
12.10 uur - 13.00 uur	"Opmaat naar een Omgevingswet" door dr. Co van Zundert
13.00 uur - 13.45 uur	Lunch
13.45 uur - 15.00 uur	Workshops, blok 1
15.00 uur - 15.30 uur	Pauze
15.30 uur - 16.45 uur	Workshops, blok 2
16.45 uur - 17.00 uur	Slotwoord door mr. Wouter van de Wetering en aansluitend een borrel

Locatie

De studiemiddag zal plaatsvinden in de Grolsch Veste aan het Colosseum 65 te Enschede (A35, afslag Enschede-West, borden stadion volgen).

Workshops

U heeft de keuze uit de volgende workshops:

1. Actualiteiten Wro en Crisis- en herstelwet - mr. drs. Ingrid Nauta en mr. Marie-Anna Bullens

Het omgevingsrecht is voortdurend in beweging. In de workshop Actualiteiten Wro en Crisis- en herstelwet (Chw) wordt u bijgepraat over de meest recente ontwikkelingen die zich op het terrein van de Wro en de Chw hebben voorgedaan. De focus ligt in deze workshop met name bij het bestemmingsplan. Wij zullen aandacht besteden aan onderwerpen zoals:

- de rol van de provincie bij bestemmingsplannen (reactieve aanwijzingen en inpassingsplannen);
- het waarborgen van (ruimtelijk relevante) maatregelen in bestemmingsplannen;
- versnelling van de procedure; (het projectuitvoeringsbesluit uit de Chw of toch maar de coördinatieregeling uit de Wro);
- de reikwijdte van art. 1.1 Chw (wanneer is sprake van een bijlage I-plan en wanneer niet);
- flexibiliteitsinstrumenten.

Bij de behandeling van de verschillende onderwerpen wordt de meest recente wetgeving en jurisprudentie betrokken, zodat u na afloop op de hoogte bent van de belangrijkste ontwikkelingen op dit terrein.

2. Actualiteiten Wabo - mr. Susan Schaap en mr. ing. Peter de Haan

In deze workshop zal worden ingegaan op actuele rechtspraak die betrekking heeft op de Wabo. Tevens zullen aankomende wijzigingen van de Wabo (die worden meegenomen in het wetsvoorstel "Wijzigingen van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen)" worden besproken. Daarnaast zullen knelpunten die spelen in de praktijk met u worden gedeeld.

3. Actualiteiten planschade en nadeelcompensatie - mr. Herbert Hams en dr. Co van Zundert

In deze workshop zal een drietal actualiteiten aan de orde komen.

1. De invloed van de nieuwe planschaderegeling in de Wro begint effecten te geven op de praktijk van het planschaderecht. Het gaat daarbij om het onderscheid tussen primaire en secundaire schadeorzaken als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid onder a en b, de verjaringstermijn, schadebeperkend handelen, voordeelverrekening, deskundigenkosten en het forfaitair normaal maatschappelijk risico.
 2. Binnen afzienbare tijd zal deze regeling in de Wro weer (grotendeels?) worden vervangen door de in de Awb te incorporeren Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Kamerstukken 32 621). Een korte impressie van (het ontwerp van) deze nieuwe wet.
 3. Uit de uitspraken over planschade en nadeelcompensatie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van verschillende rechtbanken gedurende de afgelopen jaren worden enkele jurisprudentietrends geanalyseerd. Daarbij is een onderverdeling gemaakt in uitspraken betreffende (1) procedurele aspecten, (2) de
-

planvergelijking, (3) planschadefactoren, (4) de taxatie van planschade en (5) de toerekening ervan.

4. Actualiteiten Grondexploitatie - *mr. Manfred Fokkema*

Het afgelopen jaar is een stroom aan uitspraken over afd. 6.4 Grondexploitatie Wro verschenen. Bijna wekelijks spreekt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uit over de grenzen rond exploitatieplannen en anterieure overeenkomsten.

Allerlei aspecten zoals het belanghebbende-begrip, faseringsregels, particulier opdrachtgeverschap en bovenwijkse voorzieningen komen daarbij aan de orde.

Het zicht houden op de hoofdlijnen van deze jurisprudentie is beslist niet eenvoudig.

Tijdens de workshop Actualiteiten Grondexploitatie zal de meest recente jurisprudentie in gerubriceerde vorm worden besproken en vervolgens worden afgezet tegen de praktijk van alledag.

5. Actualiteiten onteigening en waarderingsmethodieken - *mr. Wouter van de Wetering en mr. Gerrien van Leeuwen*

In deze workshop zal de actuele stand van de rechtspraak van de Kroon en de civiele rechtspraak op het gebied van het onteigeningsrecht worden besproken.

De focus zal daarbij met name liggen op de actuele ontwikkelingen op het gebied van het onteigeningsprocesrecht en de schadeloosstelling. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan het in de jurisprudentie gehanteerde begrip 'inbrengwaarde' in het licht van de rechtsbeginselen van de Onteigeningswet. Tevens zullen de in dit kader gehanteerde verschillende waarderingsmethoden de revue passeren.

6. Actualiteiten Natuurbeschermingsrecht - *mr. Susan Schaap en mr. Joyce Scheltens-Fokke*

In deze workshop zal worden ingegaan op actuele rechtspraak over de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de stikstofproblematiek. Hierbij zullen recente en aankomende wijzigingen van de Nbwet 1998 met u worden doorgenomen. Daarnaast wordt ingegaan op de inhoud en actuele stand van zaken met betrekking tot de nieuwe Wet natuur.

7. Handhaving van bestuursrecht - *mr. Elise Fikkert en mr. Bert Hardenberg*

Bestuursrechtelijke handhaving blijft in ontwikkeling. In deze workshop praten wij u graag bij over de actuele stand van zaken in de handhavingsrechtspraak. Wij zullen de deelnemers aan deze workshop vooraf in de gelegenheid stellen om hun (praktijk)vragen aan ons voor te leggen. Deze vragen zullen de leidraad voor onze workshop zijn.

De belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak ten aanzien van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, maar ook de toepassing van preventieve instrumenten, zoals de Bibob-toets, zullen wij uiteraard bespreken. Dat geldt evenzeer voor de invordering van verbeurde dwangsommen en de kosten van bestuursdwang.

8. Het bestuursprocesrecht anno 2012 - *mr. Elise Fikkert en mr. Bert Hardenberg*

In deze workshop zal worden ingegaan op de actuele ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht. Daarbij wordt in de eerste plaats stilgestaan bij de nieuwe wijze waarop de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het beroep tegen

besluiten behandelen (de "nieuwe zaaksbehandeling"). Verder zal niet onopgemerkt gebleven zijn dat de behandeling van zaken tegenwoordig steeds meer is gericht op finale geschilbeslechting. Wij zullen de risico's en kansen die dit met zich meebrengt bespreken. Daarbij zal onder meer worden ingegaan op de bestuurlijke lus, het passeren van gebreken en het zelf in de zaak voorzien. Wij zullen bovendien bijzondere aandacht besteden aan de rechtspraak die inmiddels is ontstaan als gevolg van de aangepaste procesregels in de Crisis- en herstelwet (met name de relativiteitseis).

Tot slot zullen wij een doorkijkje geven naar de toekomstige wijzigingen in het bestuursprocesrecht. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de stand van zaken van de in procedure zijnde wijzigingen in het bestuursprocesrecht (wetsvoorstel "aanpassing bestuursprocesrecht"). Wij staan bovendien stil bij de voorgestelde regeling ten aanzien van het griffierecht in het bestuursrecht (wetsvoorstel "Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten").

Inschrijving

Inschrijving kan plaatsvinden tot en met 25 mei 2012 bij voorkeur door gebruikmaking van [het digitale aanmeldingsformulier](#). U kunt daarop tevens uw voorkeur voor het bijwonen van twee workshops vermelden. Bij de indeling wordt met uw voorkeur rekening gehouden. Uw aanmelding wordt in volgorde van binnenkomst behandeld.

De kosten van deze studiemiddag bedragen € 150,- (excl. BTW) per persoon, inclusief lunch en documentatie. Begin mei 2012 ontvangt u daartoe per post een factuur alsmede een bevestiging van uw aanmelding.

✂-----✂-----✂-----✂-----

AANMELDINGSFORMULIER

Naam :m/v
Bedrijfsnaam :
Afdeling/Dienst :
Postbus/Adres :
Postcode/Plaats :
Telefoon :
E-mailadres ! :

zal op 5 juni 2012 deelnemen aan de studiemiddag Actualiteiten Omgevingsrecht en Gebiedsontwikkeling in de Grolsch Veste aan het Colosseum 65 te Enschede.

Mijn voorkeur gaat uit naar de volgende workshops:

1.....

2.....

3*.....



* Wij vragen u uw keuze voor een derde workshop te vermelden voor het geval een workshop vol zit. Aanmeldingen worden in volgorde van binnenkomst behandeld.

Om de workshops een interactief karakter te geven stellen wij u hierbij in de gelegenheid, een specifiek onderwerp te vermelden dan wel een vraag te stellen die u tijdens de workshop(s) van uw keuze graag behandeld zou zien. Op een later moment zult u hiertoe overigens nogmaals in de gelegenheid worden gesteld.

Workshop 1.....

Workshop 2.....

Workshop 3.....

**Onderstaande gegevens uitsluitend invullen bij afwijkend factuuradres
Factuur zenden aan:**

.....
.....
.....
.....
.....

**Uw aanmeldingsformulier kunt u tot en met 25 mei 2012 ook per post of per fax sturen
aan:**

KienhuisHoving N.V.
t.a.v. Linda Tieke
Postbus 109
7500 AC ENSCHEDE
Tel.: 053 - 48 04 227
Fax: 053 - 48 04 296
E-mail: studiemiddag@kienhuishoving.nl

Heeft u nog vragen over het programma van deze studiemiddag, dan kunt u contact opnemen met mevrouw mr. Joyce Scheltens (tel: 053-480 4227); j.j.scheltens@kienhuishoving.nl).

✂-----✂-----✂-----✂-----



ALGEMEEN BESTUURSRECHT

Statutaire doelstelling hoeft niet te zien op specifieke planten en dieren

Enige tijd geleden is een uitspraak van de voorzitter van de Afdeling verschenen (Vz. AbRS 31 maart 2011, nrs. [201102308/1/H3](#) en [201102308/2/H3](#)) die nogal wat stof heeft doen opwaaien in bestuursrechtelijk Nederland. In deze uitspraak werd een Moordrechtse Milieuvereniging niet-ontvankelijk verklaard in haar beroep tegen een ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet (Ffw). Reden hiervoor was dat volgens de voorzitter, uit de statuten niet bleek dat de vereniging zich het belang van de bescherming van de in de ontheffing genoemde diersoorten heeft aangetrokken. De door de vereniging gestelde feitelijke werkzaamheden houden volgens de Afdeling evenmin voldoende verband met deze diersoorten.

Deze uitspraak leek er dus op te wijzen dat een stichting alleen belanghebbende bij een ontheffing op grond van de Ffw kan zijn, indien in de statuten is vermeld dat specifiek voor het behoud van de planten- en diersoorten, waarop de ontheffing ziet, wordt opgekomen.

In een tweetal (tussen)uitspraken van 15 februari 2012 neemt de Afdeling expliciet afstand van voornoemde uitspraak van de voorzitter. In de eerste uitspraak (nr. [201104545/1/T1/A3](#)) komen de Stichting Baanste Noord, Nee! en de Stichting Behoud Waterland op tegen het besluit van de minister van (voorheen) LNV, tot het verlenen van ontheffing voor het beschadigen, vernielen of verstoren van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van de bittervoorn in het gebied Baanste-Noord en de afwijzing van het verzoek om ontheffing ten aanzien van de steenuil, kerkuil en rugstreepad. De minister heeft het door de stichtingen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard omdat zij volgens de minister niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, lid 1 en 3, Awb. De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat de stichtingen wel belanghebbenden zijn. De Afdeling volgt dat oordeel.

De Afdeling overweegt hiertoe dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1:2, lid 3, Awb blijkt, dat de wetgever veilig heeft willen stellen dat stichtingen als belanghebbenden kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang, dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, rechtstreeks bij het besluit betrokken is. De doelstellingen van de stichting Baanste Noord, Nee! en de stichting Behoud Waterland zijn volgens de Afdeling gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, lid 3, Awb. Voorts ligt het gebied, waarop de aanvraag om ontheffing betrekking heeft, binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doeleindenomschrijving van beide stichtingen.

Vervolgens volgt de belangrijke overweging dat voor de belanghebbendheid van de stichtingen niet de eis geldt dat de statuten vermelden dat wordt opgekomen voor het behoud van specifieke planten en dieren (in dit geval de bittervoorn, steenuil, kerkuil en rugstreepad). Een dergelijk vereiste zou volgens de Afdeling leiden tot verdergaandere beperkingen van de door de wetgever gegeven mogelijkheid aan rechtspersonen om op te komen voor de belangen (die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen), dan de wetgever gelet op de totstandkomingsgeschiedenis voor ogen heeft gehad.

Ook ten aanzien van de feitelijke werkzaamheden mag volgens de Afdeling niet de eis worden gesteld dat deze betrekking moeten hebben op dan wel voldoende verband moeten houden met de in de ontheffing genoemde dier- en/of plantensoorten.

De tweede uitspraak van 15 februari 2012 (nr. [201104809/1/T1/A3](#)) ziet eveneens op de belanghebbendheid van een stichting die opkomt tegen een ontheffing op grond van de Ffw en bevat gelijksoortige overwegingen.

Deze uitspraken bevatten ook interessante aspecten met betrekking tot de Flora- en Faunawet. Hierop wordt verderop in deze nieuwsbrief ingegaan.

RUIMTELIJK BESTUURSRECHT

Wetsvoorstel plattelandswoning

Aanleiding voor het wetsvoorstel plattelandswoning¹

Op het platteland staan veel voormalige agrarische bedrijfswoningen, waarvan de bewoner geen band (meer) heeft met het agrarisch bedrijf, waartoe de woning ooit behoort heeft. Planologisch gezien zijn deze woningen bedrijfswoningen, die niet door derden bewoond mogen worden. In de praktijk gebeurt dat meestal wel. Zo'n "burgerwoning" kan de bedrijfsvoering van omliggende agrarische bedrijven, met name die van het agrarische bedrijf, waarvan zij ooit deel uitgemaakt heeft, aanzienlijk beperken. Dit komt doordat de milieuzonering die voor deze agrarische bedrijven geldt, bij het bepalen van het beschermingsniveau, uitgaat van het feitelijke (al dan niet met het bestemmingsplan strijdig) gebruik van deze "burgerwoning" en niet van de planologische situatie van deze panden.

Hierdoor ontstaat een patstelling: staking van de met het bestemmingsplan strijdige bewoning van de voormalig agrarisch bedrijfswoning leidt tot verpaupering en een verminderde leefbaarheid van het platteland. Een wijziging van het bestemmingsplan, zodanig dat de voormalige agrarische bedrijfswoning als burgerwoning gebruikt mag worden, zal het nabij gelegen agrarische bedrijf echter in zijn bedrijfsvoering belemmeren.

Het wetsvoorstel

In Den Haag wordt al sinds - in ieder geval - 2009 nagedacht over hoe deze patstelling te doorbreken. Oorspronkelijk werd gedacht aan de introductie van een aparte categorie "plattelandswoningen".

Dat idee is in het wetsvoorstel "plattelandswoningen" verlaten ([TK 2011-2012, nr. 33 078, 2](#)). Het voorstel is nu om een nieuw artikel 1.1a Wabo in te voeren. Daarin zal - kort samengevat - bepaald worden dat, indien een bestemmingsplan toelaat dat een bedrijfswoning, voorheen behorende tot een landbouwinrichting, door derden bewoond mag worden, deze woning als onderdeel van de inrichting beschouwd wordt.

Met het invoeren van deze bepaling wordt beoogd de bewoningsmogelijkheden van een voormalige agrarische bedrijfswoning te verruimen, zonder dat de bedrijfsvoering van het voorheen daarbij behorende agrarische bedrijf daaronder lijdt. Immers in het milieubeschermingsregime van deze woning wijzigt, in vergelijking met de "echte" agrarische bedrijfswoning, niets: beide worden niet beschermd tegen milieuhinder van het "eigen" bedrijf.

¹ Voluit heet dit wetsvoorstel "Wijziging van de wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)".

Bevoegdheid: geen plicht

Het legaliseren van de bewoning door derden van voormalige agrarische bedrijfswoningen is een bevoegdheid van het gemeentebestuur, geen plicht, en loopt conform de normale ruimtelijke besluitvormingslijn. In de memorie van toelichting wordt aangeraden een beleidskader te maken dat als toetsingskader kan dienen voor verzoeken tot omzetting. In zo'n beleidskader kunnen allerlei relevante aspecten opgenomen worden, zoals het karakter van het buitengebied en de voorgenomen ontwikkelingsrichting, maar bijvoorbeeld ook de cultuurhistorie van het landschap en de bebouwing en gezondheidsaspecten.

En verder

Het wetsvoorstel voorziet verder nog in het toevoegen van een zevende lid aan artikel 2.14 Wabo. Daarin zal worden bepaald dat bij het verlenen van een vergunning de planologische situatie het beschermingsregime bepaalt (en dus niet langer het feitelijke gebruik).

Het wetsvoorstel ligt thans ter behandeling bij de Tweede Kamer. Afgewacht zal dus moeten worden hoe de wet uiteindelijk zal komen te luiden. We houden u op de hoogte.

Het wetsvoorstel Chw: permanent en met quick wins

Inleiding

Op 7 juli 2011 ontving de Afdeling advisering van de Raad van State het verzoek om het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet te beoordelen. Het oorspronkelijke voorstel voorzag - kort samengevat - onder meer in het verankeren van de zogenaamde procesversnellers en bijzondere voorzieningen uit de Crisis- en herstelwet in de reguliere wetgeving (in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht en de Wet ruimtelijke ordening) en in het intrekken van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw).

Advies Raad van State

De Afdeling advisering was kritisch over dit wetsvoorstel, onder meer vanwege:

- het gebrek aan inzicht over de effecten van de Chw (de in de Chw voorziene evaluatie heeft immers nog niet plaats gevonden);
- het ontbreken van een analyse over de effecten van dit wetsvoorstel, in het bijzonder ten aanzien van de rechtspositie van de burgers, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid;
- het feit dat dit voorstel volgt op een aantal, eveneens ingrijpende en recent ingevoerde wetswijzigingen en dus niet bijdraagt aan de hoogstnoodzakelijke continuïteit van het wettelijke kader.

Aangepast voorstel

Naar aanleiding van dit advies is besloten de Chw niet in te trekken, maar permanent te maken. Om dat doel te bereiken zal de termijn worden geschrapt, waarop de huidige Chw zou komen te vervallen (1 januari 2014). Daarnaast zal de Chw op onderdelen gewijzigd worden. Een van deze wijzigingen houdt in dat de beleids- en planvorming voor ontwikkelingsgebieden niet meer geregeld zal worden via een gebiedsontwikkelingsplan, maar met een bestemmingsplan(wijziging).

Quick wins

Het wetsvoorstel houdt ook een aantal verbeteringen in op het terrein van het omgevingsrecht. Van deze zogenaamde "quick wins" worden er hier twee besproken.

Het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan

Een aanvraag omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan wordt nu nog voorbereid met de uitgebreide Wabo-procedure. De lengte van deze procedure - 26 weken - en de maximale duur van de afwijking (vijf jaar) vormen een belemmering om flexibel in te kunnen spelen op maatschappelijke wensen en behoeften (zoals het aanpakken van de leegstand van kantoren).

De regering stelt voor om de uitgebreide Wabo-procedure voor dit type omgevingsvergunningen af te schaffen, waardoor de reguliere procedure van toepassing wordt. Deze procedure duurt 8 weken (met de mogelijkheid tot verlening met 6 weken), hetgeen dus een aanzienlijke tijdswinst oplevert.

Daarnaast bestaat het voornemen om de maximale duur van de planologische afwijking te wijzigen van vijf in tien jaar. Aan artikel 4 van de zogenaamde kruimellijst (Bijlage II bij het Bor) zal een nieuwe categorie worden toegevoegd die in deze tijdelijke planologische afwijking voorziet.

Onlosmakelijke activiteiten

Ingevolge art. 2.7, eerste lid, Wabo, dienen onlosmakelijke activiteiten tegelijkertijd in één omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Weliswaar biedt art. 2.5 Wabo, juist voor deze onlosmakelijke activiteiten, de mogelijkheid om, op verzoek van de aanvrager, een omgevingsvergunning in twee fasen te verlenen, maar deze regeling blijkt in de praktijk niet te werken. Het vereiste van de onlosmakelijke samenhang laat namelijk niet toe dat de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik, al naar gelang dat in de concrete uitvoeringssituatie gewenst is, meerdere malen wordt gebruikt.

Om tegemoet te komen aan de in de praktijk bestaande behoefte aan een faseringsmogelijkheid zal aan art. 2.7, eerste lid, Wabo toegevoegd worden dat, indien één van de betrokken onlosmakelijke activiteiten planologisch strijdig gebruik betreft, voor die activiteit, voorafgaand aan en los van de overige activiteiten, een aanvraag omgevingsvergunning kan worden ingediend. De bedoeling van dit voorstel is dat de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik meerdere malen kan worden gebruikt. Aan art. 2.10 zal worden toegevoegd dat een omgevingsvergunning voor een met de planologische regelgeving strijdige bouwactiviteit niet geweigerd kan worden indien daartoe eerder een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik is verleend. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat een "planologische omgevingsvergunning" het juridisch-planologische kader kan vormen voor toekomstige bouwactiviteiten.

De voorgestelde wijziging beoogt geen verandering te brengen in de uit jurisprudentie voortvloeiende eis dat de planologische omgevingsvergunning zich in concreetheid dienen te onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan. De vergunning kan dan ook alleen verleend worden voor het verwezenlijken van een concrete (bouw)activiteit; zij kan niet dienen als algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen.

Crisis en herstelwet niet van toepassing op bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen

In onze nieuwsbrief van december 2010 (nr. 68) is een uitspraak besproken (Vz. AbRS 7 oktober 2010, nr. [201004320/2/R1](#)) waarin de voorzitter van de Afdeling heeft geoordeeld, dat een bestemmingsplan dat eerst moet worden uitgewerkt voordat de bouw van meer dan 20

woningen in een aaneengesloten gebied mogelijk wordt gemaakt, niet valt onder de reikwijdte van artikel 1.1 lid 1, aanhef en onder a Chw.

Op 25 januari 2012 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de bodemprocedure in deze zaak (nr. [201004320/1/R4](#)). Hierbij wordt het oordeel van de voorzitter gevolgd.

Artikel 1.1, lid 1, aanhef en onder a, Chw bepaalt dat afdeling 2 Chw van toepassing is op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel de in bijlage II bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten. Uit artikel 1.1, lid 1, aanhef en onder a, Chw, gelezen in samenhang met bijlage I, onderdeel 3.1 Chw, volgt dat afdeling 2 Chw van toepassing is op een bestemmingsplan dat voorziet in de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied.

De raad heeft aangevoerd dat voor de toepasselijkheid van de Chw niet van belang is dat het plan eerst dient te worden uitgewerkt, voordat de bouw van woningen is toegestaan. Hierbij verwijst de raad naar de wetsgeschiedenis van de Chw, waarin is opgemerkt dat afdeling 2 van de Chw van toepassing is op ieder besluit dat nodig is voor de realisatie van projecten die vallen onder de Chw ([TK 2009-2010, 32 127, nr. 3, p. 42](#)).

De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan de bouw van meer dan 20 woningen (nb. inmiddels is dit vereiste gewijzigd in meer dan 11 woningen) niet bij recht toestaat; daartoe dient het plan eerst te worden uitgewerkt. Om die reden kan volgens de Afdeling het plan niet worden aangemerkt als een besluit dat is vereist voor de verwezenlijking van een project als bedoeld in artikel 1.1 lid 1, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met bijlage I, onder 3.1, van de Chw. Volgens de Afdeling valt niet in te zien dat uit de passage uit de wetsgeschiedenis bij de Chw, waarin is opgemerkt dat afdeling 2 van de Chw van toepassing is op ieder besluit dat nodig is voor de realisatie van projecten die vallen onder Chw ([TK 2009-2010, 32 127, nr. 3, p. 42](#)), volgt dat de wetgever een afwijkende uitleg van deze bepaling heeft beoogd. De Afdeling sluit zich aan bij de voorzittersuitspraak van 7 oktober 2010 en oordeelt dat de Chw niet van toepassing is op een bestemmingsplan waarin met uit te werken bestemmingen wordt voorzien in de bouw van meer dan 20 woningen.

Wij noemden de voorzittersuitspraak van 7 oktober 2010 in onze nieuwsbrief van december 2010 (nr. [68](#)) opmerkelijk, omdat ook geredeneerd zou kunnen worden dat een bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen wel een besluit is, dat krachtens enig wettelijk voorschrift vereist is voor de ontwikkeling of verwezenlijking van meer dan 20 woningen (thans: 11) in een aaneengesloten gebied zoals bedoeld in artikel 1.1, lid 1 aanhef en onder a Chw. Immers, voor een bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen geldt in beginsel de verplichting om een uitwerkingsplan vast te stellen op grond van de bij het bestemmingsplan gegeven regels. De grondslag voor de uitwerking van de bestemmingen is derhalve gecreëerd in het aan de orde zijnde bestemmingsplan.

Wijzigingsbevoegdheid tbv woningbouw; er dienen aanknopingspunten te zijn dat woningbehoefte zich binnen planperiode zal voordoen

Vanwege de economische crisis kan onzekerheid bestaan over de toekomstige behoefte aan woningbouw. Indien men desondanks de mogelijkheid tot woningbouw in een bestemmingsplan wil opnemen, kan dat problematisch zijn, omdat in het kader van een bestemmingsplanprocedure de behoefte aan woningbouw dient te worden aangetoond. In dit verband wordt naar flexibele oplossingen gezocht, zo ook in de zaak die heeft geleid tot de

uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2012 (nr. [201105439/1/R2](#)), evenwel niet met het gewenste resultaat.

In deze zaak was de situatie aan de orde dat, vanwege het gebrek aan concrete behoefte aan het in het ontwerpbestemmingsplan voorziene aantal woningen, het plan gewijzigd is vastgesteld. De gewijzigde vaststelling hield in dat voor een deel van de woningen wijzigingsbevoegdheden in het plan zijn opgenomen. De gemeenteraad heeft betoogd dat is gekozen voor flexibiliteit opdat kan worden ingesprongen op maatschappelijke en economische perspectieven.

Appellanten hebben zich in beroep op het standpunt gesteld dat het gebrek aan behoefte aan woningen niet wordt ondervangen door de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden. Verder wordt betoogd dat de wijzigingsbevoegdheden in strijd zijn met artikel 3.6, lid 1, aanhef en onder a Wro.

De behoefte aan woningbouw heeft naar het oordeel van de Afdeling bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid niet nauwkeurig vast te staan, maar er dienen wel aanknopingspunten te zijn dat deze behoefte zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen. In dit geval is van zulke aanknopingspunten niet gebleken. Het feit dat in de wijzigingsbepalingen de voorwaarde is opgenomen dat het aantal woningen moet passen in het gemeentelijke woningbouwprogramma en een geaccordeerde planningslijst acht de Afdeling onvoldoende. Hierbij wordt verder nog in aanmerking genomen dat in een nabij gelegen dorp ook in een aanzienlijk aantal woningen is voorzien. Het besluit berust volgens de Afdeling niet op een deugdelijke motivering en is om die reden in strijd met artikel 3:46 Awb.

Vervolgens wordt gezien of de wijzigingsbevoegdheden in overeenstemming zijn met artikel 3.6, lid 1, aanhef en onder a Wro. Uitgangspunt hierbij is dat een wijzigingsbevoegdheid door voldoende objectieve normen moet worden begrensd. Daarvan is in dit geval volgens de Afdeling geen sprake. Overwogen wordt in dit verband dat het plandeel waarop de wijzigingsbevoegdheden rusten - gelet op de totale omvang van het gebied - een relatief omvangrijk gebied betreft. Ten aanzien van het aantal woningen dat na wijziging minimaal of maximaal kan worden verwezenlijkt is in de wijzigingsbevoegdheden geen regeling opgenomen. Voorts biedt de bevoegdheid de mogelijkheid de bestemming te wijzigen in meerdere andere bestemmingen. Ten slotte wordt het feit dat behoefte aan de eerder beoogde woningbouw bij de vaststelling van het plan ontbrak en niet duidelijk is in hoeverre binnen de planperiode alsnog behoefte zal ontstaan, in aanmerking genomen. Conclusie is dat de wijzigingsbevoegdheden in strijd zijn met artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder a Wro.

Interessant zijn verder de overwegingen die de Afdeling vervolgens wijdt aan relativiteit. Aan de orde is de vraag of artikel 1.9 Chw (relativiteit) aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat. Hierbij is van belang te vermelden dat appellanten zijn: de vereniging Bond Heemschut Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland en de gemachtigden Bond Heemschut. Deze gemachtigden wonen in de nabijheid van het in geding zijnde plandeel en hebben hier zicht op.

Ten aanzien van het beroep van appellanten op het ontbreken van behoefte aan woningbouw overweegt de Afdeling dat dit door beide appellanten naar voren kon worden gebracht. Hiertoe wordt overwogen dat Bond Heemschut zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening kon beroepen op het belang van het voorkomen van woonbebouwing ter plaatse, ter bescherming van de aanwezige cultuurhistorische waarden. De gemachtigden Bond

Heemschut konden zich volgens de Afdeling beroepen op het belang van behoud van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woning, omdat het plan woonbebouwing mogelijk maakt waarvan zij de nadelige effecten voor hun woonsituatie vrezen.

Ten aanzien van het beroep van de gemachtigden Bond Heemschut op de wijzigingsbevoegdheid wordt overwogen, dat de in artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder a Wro (wijzigingsbevoegdheid) opgenomen norm er onder meer toe strekt dat uit oogpunt van rechtszekerheid voldoende duidelijk is in welke gevallen en onder welke omstandigheden daarvan gebruik kan worden gemaakt. Gelet op het belang van de gemachtigden bij een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woning, kan deze norm volgens de Afdeling worden geacht mede betrekking te hebben op hun belang. Relativiteit staat dus niet aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg. Overigens komt de Afdeling aan de vraag of de genoemde norm ook strekt ten behoeve van de belangen van de vereniging Bond Heemschut helaas niet toe.

Systematiek SVBP 2008 dient aangehouden te worden in bestemmingsplan

Bestemmingsplannen moeten worden ingericht volgens de Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen 2008 (verder: SVBP 2008). In de SVBP 2008 zijn standaardregels voor de inrichting van bestemmingsplannen gegeven. Deze standaardregels bestaan onder meer uit vaste hoofdgroepen van bestemmingen met bijbehorende functies, vaste kleuren en afkortingen voor bestemmingen en vaste symbolen en figuren voor (dubbel)bestemmingen en aanduidingen.

De wettelijke basis voor het gebruik van de SVBP 2008 is gelegen in artikel 1.2.6 Bro en de daarop gebaseerde Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 (hierna: Regeling). De SVBP 2008 maakt als bijlage II onderdeel uit van de Regeling. Volgens artikel 2 van de Regeling worden bestemmingsplannen, inpassingsplannen en rijksbestemmingsplannen vormgegeven, ingericht en beschikbaar gesteld overeenkomstig de SVBP 2008.

In haar uitspraak van 25 januari 2012 (nr. [201102037/1/R4](#)) oordeelt de Afdeling dat bij de vaststelling van het desbetreffende inpassingsplan ten onrechte niet de systematiek van de SVBP 2008 is aangehouden. In het bestreden inpassingsplan is de functieaanduiding "Agrarisch loonbedrijf" aan de hoofdbestemming "Agrarisch" gekoppeld. Volgens de systematiek van de SVBP 2008 hoort de functieaanduiding "Agrarisch loonbedrijf" bij de hoofdbestemming "Bedrijf". Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling dat het inpassingsplan, voor zo ver het betreft de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "Agrarisch loonbedrijf", in strijd met artikel 2 van de Regeling en artikel 1.2.6 Bro is vastgesteld. Het inpassingsplan wordt voor dat onderdeel vernietigd.

Voor zo ver ons bekend is dit de eerste uitspraak van de Afdeling waarin een besluit (gedeeltelijk) wordt vernietigd vanwege strijd met de systematiek van de SVBP 2008. Met deze uitspraak wordt het belang van de SVBP 2008 voor de bestemmingsplanpraktijk onderstreept, immers uit de uitspraak volgt dat in bestemmingsplannen de systematiek van de SVBP, in elk geval voor wat betreft de hoofdbestemmingen en de daarbij behorende (hoofd)functies, aangehouden moet worden.

Wij attenderen u erop dat een nieuwe versie van de SVBP (SVBP 2012) aanstaande is. Voor meer informatie en de tekst van de SVBP 2012 verwijzen wij u naar de volgende website: <http://www.geonovum.nl/dossiers/rostandaarden/destandaarden>

Luchtwasser geen gebouw: niet voor mensen toegankelijk

In AbRS 25 januari 2012 (nr. [201106871/1/A1](#)) doet zich de vraag voor of luchtwassers bij varkensstallen aangemerkt moeten worden als gebouwen als bedoeld in artikel 1, lid 1, sub c Woningwet.

In artikel 1, lid 1, sub c Woningwet wordt een gebouw als volgt gedefinieerd: *'elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt'*.

Uit deze definitie volgt dat sprake moet zijn van een voor mensen toegankelijke ruimte. Eerder heeft de Afdeling overwogen dat daarvoor de buitenmaten van een bouwwerk bepalend zijn. Niet noodzakelijk is dat daadwerkelijk verblijf in dat bouwwerk mogelijk is (ABRvS 11 juli 2001, 200002664/1, en ABRvS 17 juli 2002, nr. [200105591/1](#); ABRvS 27 juni 2007, nr. [200608501/1](#)).

In de uitspraak van 25 januari overweegt de Afdeling, anders dan de rechtbank, dat in het geval van de luchtwassers geen sprake is van een gebouw, nu niet op betrekkelijk eenvoudige wijze toegang kan worden verkregen tot de binnenruimte. Hiertoe wordt overwogen dat in de omkasting van de luchtwassers geen toegangsdeur is opgenomen. Om eventuele reparatie- en onderhoudswerkzaamheden aan de besturingskast te kunnen uitvoeren, dient de plaat aan de zijkant van de luchtwasser in zijn geheel te worden gedemonteerd. Uit het bouwplan blijkt niet dat daarin is voorzien in een constructie waardoor de ruimte onder het plateau op eenvoudige wijze kan worden betreden. Verder is vastgesteld dat de ruimte niet te betreden wordt na verwijdering van de eerder genoemde plaat en dat het bouwplan niet voorziet in een bevestiging van de desbetreffende plaat door middel van vleugelmoeren.

Deze uitspraak ligt in lijn met een uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2009 (nr. [200900386/1/H1](#)) waarin wordt overwogen dat een klokkentoren geen gebouw is omdat de binnenruimte slechts toegankelijk is via een luik, waarvoor een schakelkast is geplaatst. Ook in dat geval was derhalve sprake van een situatie waarin de binnenruimte niet op eenvoudige wijze toegankelijk was.

Peildatum voorzienbaarheid planschade opnieuw gewijzigd

Als er ten tijde van de aankoop van een woning aanwijzingen waren dat de bestemming in de omgeving zou veranderen, kan een verzoek om planschade worden afgewezen wegens voorzienbaarheid. Voorzienbaarheid kan blijken uit plannen, besluiten of voornemens van een bevoegd gezag, die openbaar zijn gemaakt, zoals een rijks-, provinciale of gemeentelijke structuurvisie, een provinciale omgevingsverordening, een op de WRO gebaseerd streekplan, structuurplan of een ontwerp daarvan, dan wel een beleidsnota en visie. De voortekenen moeten wel voldoende concreet zijn.

Nog niet zo lang geleden, namelijk bij uitspraak van 20 juli 2011 (nr. [201006920/1/H2](#), zie onze nieuwsbrief van augustus 2011, nr. [72](#)) besliste de Afdeling dat niet alleen rekening moet worden gehouden met hetgeen ten tijde van de aankoop voorzienbaar was. Volgens de Afdeling in die uitspraak komt ook betekenis toe aan een voor de koper gunstige verandering van het geldende planologische regime na de koopdatum. De eerder bestaande voorzienbaarheid is dan doorbroken. De Afdeling achtte het in een dergelijke situatie in strijd met de rechtszekerheid als zou worden vastgehouden aan de oorspronkelijke voorzienbaarheid ten tijde van de eigendomsverwerving.

Deze verfijning van de jurisprudentielijn was overigens ook al eerder gevolgd, namelijk in AbRS 6 oktober 2004 (nr. [200402448/1](#)), maar was om onduidelijke redenen weer verlaten bij

uitspraak van 16 december 2009 (nr. [200903710/1/H2](#)). In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat met betrekking tot de voorzienbaarheid moet worden uitgegaan van de planologische situatie ten tijde van de aankoop. Met een nadien ontstane voordelige wijziging van het planologische regime, mocht geen rekening worden gehouden.

Thans, bij uitspraak van 21 december 2011 (nr. [201101503/1/H2](#)), wordt de lijn gevolgd zoals die in de uitspraak van 16 december 2009 werd toegepast: uitsluitend de planologische vooruitzichten zoals die bestonden ten tijde van de aankoop van de woning c.q. het verwerven van het door planschade geschonden belang, zijn bepalend voor de voorzienbaarheid. Op de rechtszekerheid die voortvloeide uit de tussentijds in het voordeel van belanghebbende gewijzigde voorzienbaarheid, kan nu geen aanspraak meer worden gemaakt. Anders gezegd: onderbroken voorzienbaarheid telt niet meer mee.

De Afdeling motiveert haar nieuwe rechtsopvatting met de verklaring dat de wetgever in de Wro een gewijzigd planschaderecht heeft opgenomen met onder meer als doel de aansprakelijkheid voor planologische veranderingen te beperken.

Planschade, planvergelijking en waarschijnlijkheidscriterium

Uit artikel 9, lid 2, Woningwet vloeit voort dat de voorschriften uit de bouwverordening een aanvullende werking hebben ten opzichte van het bestemmingsplan, indien het gaat om onderwerpen die niet zijn geregeld in het bestemmingsplan en de aanvullende werking van de bouwverordening niet is uitgesloten. Voor de planvergelijking bij planschade is het in dat kader vaste jurisprudentie dat, als in een bestemmingsplan geen bepalingen zijn opgenomen over de maximale bouw- of nokhoogte, maar bijvoorbeeld alleen met betrekking tot de goothoogte, moet worden teruggevallen op de 'voorschriften van stedenbouwkundige aard' van de bouwverordening. In het algemeen vloeit daar een maximum bouwhoogte van 15 meter uit voort.

Over de waarschijnlijkheid van een dergelijke hoogte kan twijfel ontstaan als het gaat om gebouwen met bescheiden oppervlaktematen. Zo achtte de rechtbank Breda het onwaarschijnlijk dat agrarische hulpgebouwen, ten aanzien waarvan bij bestemmingsplan alleen de maximale goothoogte (3 m) was bepaald, via de bouwverordening een nokhoogte van 15 meter zouden kunnen hebben. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak corrigeerde de rechtbank bij uitspraak van 30 maart 2005 (nr. [200405136/1](#)). De oprichting van dergelijke bouwwerken viel volgens de Afdeling niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uit te sluiten.

In een drietal nagenoeg gelijklopende uitspraken van 1 februari 2012 (nrs. [201104141/1/A2](#), [201105539/1/A2](#), [201105541/1/A2](#)) nuanceert de Afdeling deze, tot dusver strikt toegepaste, opvatting met betrekking tot het 'waarschijnlijkheidscriterium'. In de uitspraken draaide het om de maximale invulling van de bestemming 'Autoboxen'. Binnen deze bestemming zijn autoboxen toegestaan met een oppervlak van 20 m² en een goothoogte van 3 meter. Aangezien in het bestemmingsplan geen maximale bouwhoogte is bepaald, zou de aanvullende werking van de bouwverordening gelden, met als resultaat een bouwhoogte van 15 meter per autobox. De Afdeling oordeelt in dit geval echter anders.

Volgens de Afdeling is een autobox, gelet op de 'Van Dale', primair bedoeld voor het stallen van één auto of ander voertuig. De Afdeling overweegt vervolgens dat, hoewel opslag van goederen in een autobox op zich mogelijk is, uitgesloten is dat een vergunning verleend wordt voor een autobox met de hiervoor genoemde maten, omdat dan niet langer staande kan worden gehouden dat de functie van stalling voor een voertuig voorop staat. In de planvergelijking had

daar dan ook niet vanuit mogen worden gegaan volgens de Afdeling, waardoor de verschillende beroepen gegrond zijn.

GRONDEXPLOITATIE

Exploitatieplannen: belanghebbende-begrip en relativiteit

Op 15 februari 2012 heeft de Afdeling een belangrijke uitspraak (nr. [201011643/1/R2](#)) gedaan met betrekking tot enkele formele aspecten van exploitatieplannen. De Afdeling heeft onder meer een nadere invulling gegeven aan het belanghebbende-begrip. Verder is in deze uitspraak voor het eerst het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw) bij exploitatieplannen toegepast.

Ter discussie stond het Zeeuwse provinciale inpassingsplan "Waterdunen" alsmede het gelijknamige exploitatieplan. Dit inpassingsplan voorziet in de uitbreiding van een recreatiebedrijf, verbreding van het duingebied en de aanleg van een (estuariën) natuurgebied.

Invulling belanghebbende-begrip

Als belanghebbende bij een besluit omtrent de vaststelling of herziening van een exploitatieplan wordt *in elk geval* aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of degene die eigenaar is van die gronden (artikel 8.2 lid 5 Wro). De woorden "in elk geval" duiden erop dat deze kring van belanghebbenden ruimer kan zijn dan alleen deze twee categorieën van personen. Eerder heeft de Afdeling al bepaald dat ook partijen die een koopovereenkomst hebben gesloten met betrekking tot gronden in het plangebied, onder omstandigheden kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden (AbRS 28 december 2011, nr. [201011617/1/R1](#), AbRS 9 november 2011, nrs. [201001170/1/R2](#) en [201100883/1/R2](#), AbRS 9 februari 2011, nr. [200904489/1/R1](#)). Ter nuancering zij opgemerkt dat er ook omstandigheden kunnen zijn dat partijen die een koopovereenkomst hebben gesloten geen belanghebbende zijn. In dit verband zij gewezen op AbRS 22 februari 2012 (nr. [201011462/1/R1](#)).

In de uitspraak van 15 februari 2012 hadden enkele partijen, waaronder eigenaren en pachters van gronden binnen het plangebied "Waterdunen", zich gekeerd tegen het financiële deel van het exploitatieplan.

Eigenaren

Met de belanghebbendheid van de eigenaren is de Afdeling snel klaar. Deze zijn, ingevolge artikel 8.2, lid 5 Wro, aan te merken als belanghebbenden bij het exploitatieplan. Dat op de gronden van deze eigenaren geen bouwplan als bedoeld in artikel 6.1.2 Bro is voorzien, doet volgens de Afdeling niets af aan de belanghebbendheid van deze eigenaren (in artikel 6.2.1 Bro zijn de bouwplannen vastgelegd waarvoor, in beginsel, verplicht een exploitatieplan moet worden vastgesteld).

Pachters

Ten aanzien van de pachters stelt de Afdeling vast dat deze niet op grond van artikel 8.2, lid 5, Wro als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. De Afdeling beoordeelt vervolgens of de pachters wel op grond van de algemene norm van artikel 1:2 Awb als belanghebbenden aangemerkt kunnen worden. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis ([TK 2006-2007, 30 938, nr. 3, p. 55](#)) oordeelt de Afdeling dat degenen van wie vaststaat dat zij niet rechtstreeks met een kostenverhaal uit hoofde van een exploitatieplan te maken zullen krijgen, dienaangaande niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Aangezien op de gronden die de pachters in gebruik hebben, geen bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro is

voorzien, worden de pachters volgens de Afdeling niet rechtstreeks door het door hen bestreden financiële deel van het exploitatieplan in hun belangen geraakt.

De pachters hebben voorts gesteld dat zij door de in het exploitatieplan opgenomen fasering in hun belangen worden geraakt en zij om die reden als belanghebbenden bij het financiële deel van het exploitatieplan moeten worden aangemerkt. De Afdeling gaat niet mee in deze redenering. Zij overweegt daartoe als volgt:

“Een fasering die krachtens artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, onder 5o, van de Wro is opgenomen in de exploitatieopzet, behoort tot het deel van het exploitatieplan dat financiële gevolgen heeft. Deze financiële gevolgen manifesteren zich, gelet op artikel 6.17, eerste lid, van de Wro, in het bijzonder bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen. Een fasering kan echter ook ruimtelijke gevolgen hebben. Dat is het geval indien een fasering is opgenomen in een exploitatieplanregel, in welk geval een fasering, gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, grond kan zijn voor weigering van een omgevingsvergunning om te bouwen. Voorts kan handelen in strijd met een fasering vallen onder de verbodsregeling van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van die wet. Een fasering die in een exploitatieplanregel is opgenomen, onderscheidt zich vanwege haar gevolgen zodanig van de onderdelen van het financiële deel van een exploitatieplan, dat zij als een van het financiële deel te onderscheiden besluitonderdeel moet worden aangemerkt. Dit onderscheid heeft tot gevolg dat degene die belanghebbende is bij een fasering die is opgenomen in een exploitatieplanregel, niet reeds om die reden belanghebbende is bij een ander besluitonderdeel van het exploitatieplan, in dit geval het financiële deel van het exploitatieplan.”

De Afdeling stelt vast dat de fasering die is opgenomen in het exploitatieplan “Waterdunen” een exploitatieplanregel met ruimtelijke gevolgen betreft, die onderscheiden moet worden van het financiële deel van het exploitatieplan. Hoewel de belangen van de pachters hierbij rechtstreeks betrokken zijn, worden de pachters toch niet-ontvankelijk verklaard, omdat de pachters zich uitsluitend keren tegen het financiële deel van het exploitatieplan.

Conclusie

Voorgaande redenering van de Afdeling komt er aldus op neer dat een exploitatieplan uit verschillende “besluitonderdelen” kan bestaan (in elk geval het financiële deel en een exploitatieplanregel met ruimtelijke gevolgen) en dat de ontvankelijkheid van een appellant met betrekking tot elk van deze besluitonderdelen afzonderlijk wordt getoetst.

Relativiteitsvereiste

Aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van de eigenaren komt de Afdeling niet toe. Deze beroepsgronden stranden op het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw). De Afdeling past het relativiteitsvereiste in het onderhavige geval als volgt toe.

Aangevoerd wordt onder meer dat in strijd met artikel 6.13 Wro onvoldoende inzichtelijk is of de inbrengwaarden van de percelen volgens de juiste berekeningsmethode zijn geraamd. Deze beroepsgrond is volgens de Afdeling gericht tegen de financiële gevolgen van het exploitatieplan, waarbij de eigenaren zich onder meer beroepen op artikel 6.13, lid 1, Wro (eisen vorm en inhoud exploitatieplan). De Afdeling stelt vast dat de eigenaren niet worden geconfronteerd met kostenverhaal uit hoofde van het exploitatieplan, omdat op hun gronden geen bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro is voorzien. Ook anderszins zullen de eigenaren niet rechtstreeks gevolgen ondervinden van het door hen bestreden financiële deel van het

exploitatieplan. De Afdeling stelt dat de beroepsgrond van de eigenaren met betrekking tot artikel 6.13 Wro niet zozeer is gericht tegen het exploitatieplan, maar tegen de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Artikel 6.13 Wro, dat eisen stelt aan de vorm en inhoud van een exploitatieplan, strekt volgens de Afdeling tot bescherming van de belangen van degenen die rechtstreeks met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van in het betrokken exploitatieplan opgenomen gronden te maken kunnen krijgen. Artikel 6.13 Wro strekt kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de eigenaren, waardoor deze beroepsgrond op het relativiteitsvereiste strandt.

Ook de andere beroepsgronden van de eigenaren tegen het exploitatieplan worden op dezelfde wijze afgedaan, aangezien deze eveneens zijn gericht tegen de financiële gevolgen van het exploitatieplan. De artikelen uit afdeling 6.4 Wro, waar de eigenaren zich op beroepen, strekken niet tot de bescherming van de belangen van de eigenaren bij de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan.

NATUURBESCHERMINGSRECHT

Ontheffing Flora- en Faunawet; mitigerende en compenserende maatregelen

In de uitspraken van 21 januari 2009 (nr. [200802863/1](#); Edam/Volendam) en 13 mei 2009 (nr. [200802624/1](#); Park Brederode) heeft de Afdeling geoordeeld dat het belang inzake de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling (artikel 2 lid 3 sub j van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten) niet ten grondslag kan worden gelegd aan een Ffw-ontheffingverlening voor zwaar beschermde soorten, zoals vogelsoorten. Het stringente en uitputtende afwegingskader van artikel 16, lid 1, van de Habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de Vogelrichtlijn staat dat niet toe.

Voorts heeft de Afdeling in de uitspraak van 13 mei 2009 overwogen dat belang sub e niet aan een ontheffing ten grondslag mag worden gelegd die betrekking heeft op beschermde vogelsoorten. Dit volgt uit artikel 2d, lid 1, aanhef en onder a, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten en de nota van toelichting bij dit besluit ([Staatsblad 2000, 525, p. 17](#)). Dit houdt verband met het feit dat artikel 9 van de Vogelrichtlijn ontheffingverlening ten behoeve van vogels met het oog op dwingende redenen van groot openbaar belang niet toestaat.

In reactie op deze uitspraken heeft de Minister van LNV gewijzigd beoordelingsbeleid vastgesteld namelijk "de aangepaste beoordeling ontheffing ruimtelijke ingegrepen Flora en Faunawet". Dit beleid is neergelegd in een brief van 26 augustus 2009.

Dit beleid gaat uit van de gedachte om overtreding van de Flora- en Faunawet te voorkomen door mitigerende maatregelen te nemen. Het gaat dan om behoud van de functionaliteit van de voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de soort. Op deze wijze wordt niet toegekomen aan een benodigde ontheffing.

In de literatuur is de vraag gesteld of en in hoeverre dit beleid strookt met het Europese recht. Tot op heden is hierover geen uitspraak in een bodemprocedure gedaan (zie hierover wel een uitspraak van de Voorzitter van de AbRS van 19 januari 2010, nr. [200910329/2/H3](#)).

In de uitspraken van de AbRS van 15 februari 2012 (nr. [201104545/1/T1/A3](#)) en van dezelfde datum met het nr. [201104809/1/T1/A3](#) gaat de Afdeling niet expliciet in op genoemd

beoordelingsbeleid, maar lijkt de Afdeling wel een beperking te stellen aan de mogelijkheid om tot de conclusie te komen dat geen ontheffing nodig is.

Zo had de minister zich in de eerst genoemde zaak op het standpunt gesteld dat door de werkzaamheden de vaste rust- en verblijfplaatsen van de kerkuil en de steenuil worden verstoord, beschadigd en vernield, maar dat geen ontheffing nodig is omdat de voorgestelde mitigerende maatregelen voldoende zouden zijn.

Naar het oordeel van de Afdeling vloeit uit de formulering van de verboden, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Ffw, voort dat slechts maatregelen die zien op het voorkómen dat deze verboden worden overtreden, kunnen worden betrokken bij de beoordeling of één van de vorengenoemde artikelen opgenomen verboden wordt overtreden. Hierbij is de Afdeling van oordeel dat de reële kans dat geen ontheffing kan worden verleend niet van invloed is. In deze zaak waren de maatregelen om de werkzaamheden buiten het broedseizoen uit te voeren, de gebouwen voor de sloop te inspecteren, voor de steenuil een groenzone geschikt te maken en voor de kerkuil een alternatieve nestplaats te creëren, niet afdoende om te voorkomen dat de vaste rust- en verblijfplaatsen van de steenuil zouden worden beschadigd, vernield, weggenomen en verstoord. Beoordeeld had moeten worden of de aanvraag om ontheffing kan worden ingewilligd.

Ook in de tweede hierboven genoemde zaak van 15 februari 2012 (nr. [201104809/1/T1/A3](#)) volgt de Afdeling deze lijn. In deze zaak zijn met name twee zogenaamde positief afwijzende beschikkingen van belang, namelijk voor de zware specht en voor de vleermuis.

De Afdeling overweegt ten aanzien van mitigerende maatregelen voor een kwalitatief betere maar ongelijksoortige biotoop van de zwarte specht dat deze maatregelen niet voorkómen dat de vaste rust- en verblijfplaats van de zware specht wordt verstoord en dat daarmee het verbod van art. 11 Ffw wordt overtreden. De minister had dus moeten beoordelen of de aanvraag voor ontheffing voor wat betreft de zware specht met inachtneming van de in artikel 75 van de Ffw gestelde vereisten kan worden ingewilligd.

Voorts overweegt de Afdeling dat voor de kap van de bomen geen ontheffing nodig is, nu geen bomen worden gekapt waar vleermuisnesten zijn aangetroffen. Uit het vleermuisonderzoek blijkt echter dat de beplanting langs de weg Lhee-Kraloo, de bosrand naar het Noordven en de Oude Hoogeveensedijk ook een functie hebben als foerageergebied van de vleermuisen. Als gevolg van de werkzaamheden zullen die gebieden, in ieder geval tijdelijk, namelijk tijdens de kap, minder geschikt zijn als foerageerplaatsen. Vervolgens overweegt de Afdeling:

“in achtnemende de formulering van de verboden, als neergelegd in de Ffw, is de Afdeling van oordeel dat slechts die maatregelen die strekken tot het voorkómen dat de in de artikelen 10 en 11 van de Ffw opgenomen verboden worden overtreden, kunnen worden betrokken bij de beoordeling of één van de vorengenoemde artikelen opgenomen verboden wordt overtreden.”

Vervolgens overweegt de Afdeling dat de mitigerende en compenserende maatregelen die eruit bestaan dat de gaten tussen de bomen niet groter zullen worden gemaakt dan dertig meter zodat de vliegroutes door de lijnvormige structuren in het landschap behouden zullen blijven en dat tijdens de kap een alternatieve vliegroute beschikbaar is vanuit de bosrand naar het Noordven en via de Oude Hoogeveensedijk naar het Plasje. Ook deze maatregelen voorkomen volgens de Afdeling niet dat de verbodsbepaling van art 11 van de Ffw wegens tijdelijke

verstoring van de vaste rust- en verblijfplaats van de vleermuis wordt overtreden. Ook hier had beoordeeld moeten worden of een ontheffing kan worden ingewilligd.

Disclaimer

Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van KienhuisHoving N.V. mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier. Tegen het forwarden van de nieuwsbrief in zijn geheel aan derden bestaat geen bezwaar, mits dit gebeurt in ongewijzigde vorm, zonder commentaar en met volledige bronvermelding (bestaande uit: "Nieuwsbrief Awb, ruimtelijke ordening en milieurecht, KienhuisHoving N.V., www.kienhuishoving.nl").

De informatie in deze nieuwsbrief, die kosteloos wordt verspreid, is bedoeld ter voorlichting van cliënten en andere relaties en kan niet worden gebruikt als advies in individuele situaties. In die gevallen kan vanzelfsprekend een op de specifieke situatie toegesneden deskundig advies worden gegeven.

Hoewel deze nieuwsbrief met de grootst mogelijke zorgvuldigheid tot stand is gekomen, aanvaardt KienhuisHoving geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele fouten of andere onjuistheden (of de gevolgen daarvan).

© 2012 KienhuisHoving N.V

Als u deze nieuwsbrief niet meer wilt ontvangen, klik dan [hier](#).
