

**OMGEVINGSPLAN EN BESTEMMINGSPLAN VERBREDE REIKWIJDTE**

**ACTUALITEITENDAG VMR**

*28 maart 2024*

*mr. Rachid Benhadi*

**Hekkel  
man** advocaten | notarissen

**DUIDELIJK  
HEKKELMAN.**

1

**OVERGANGSRECHT  
OMGEVINGSWET**

Hekkel  
man

2

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Standaardoverweging t.a.v. bestemmingsplannen waarvan ontwerp ter inzage is gelegd voor 1-1-24

O.a. AbRS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:479

*"1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van **artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet** blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het **ontwerp** vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Het ontwerpplan is vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft."*

Hekkel  
man

3

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Drie openstaande praktijkvragen:

1. Kan een bestemmingsplan (ex art. 3.1 Wro) aangepast worden door middel van een herstelbesluit (ex art. 6:19 van de Awb)? Oftewel: kan een bestemmingsplan gedurende de beroepsfase d.m.v. een herstelbesluit worden gerepareerd?
2. Wat heeft er te gelden na een kale vernietiging van een bestemmingsplan door de RvS?
3. Stel na terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan wordt deze wezenlijk gewijzigd. Kan na 1-1-'24 (datum iwtr Omgevingswet) het ontwerp – uit oogpunt van zorgvuldigheid – voor de 2<sup>e</sup> keer ter inzage worden gelegd?

Hekkel  
man

4

## VRAAG 1: KAN EEN BESTEMMINGSPLAN (EX ART. 3.1 WRO) AANGEPAST WORDEN DOOR MIDDEL VAN EEN HERSTELBESLUIT (EX ART. 6:19 VAN DE AWB)?

Hekkel  
man

5

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Vz. AbRS 23 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:743 (Halderberge):

*"Zoals de raad voor de zitting al had aangekondigd is inmiddels bij besluit van 8 februari 2024 **het bestemmingsplan "Sint Annaplein" opnieuw, gewijzigd vastgesteld. Het beroep in de hoofdzaak zal op grond van artikel 6:19 van de Awb van rechtswege mede betrekking hebben op dat besluit. De voorzieningenrechter ziet, anders dan [verzoeker], geen aanleiding voor het oordeel dat het overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet daaraan in de weg staat. [verzoeker] is ter zitting in de gelegenheid gesteld op het raadsvoorstel te reageren."***

Hekkel  
man

6

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Uitgebreidere overwegingen t.a.v. 6:19-besluiten in AbRS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, r.o. 25.4 (Tilburg)

**Afdeling:** het overgangsrecht kan op twee manieren worden uitgelegd, namelijk:

- Variant 1: Op een 6:19-besluit blijft het **oude** recht van toepassing
- Variant 2: Op een 6:19-besluit is het **nieuwe** recht van toepassing

Voor **beide** uitlegvarianten zijn aanknopingspunten te vinden in de Parlementaire Geschiedenis

Afdeling kiest uiteindelijk voor **variant 1: op een 6:19-besluit blijft het oude recht van toepassing**

- Keuze Afdeling past bij de eerbiedigende werking voor lopende procedures die de wetgever aan het overgangsrecht ten grondslag heeft gelegd
- Uit oogpunt van rechtszekerheid is het **niet** wenselijk dat op bij toepassing bestuurlijke lus het **oude** recht moet worden toegepast en bij 6:19-besluit het **nieuwe** recht

Hekkel  
man

7

**VRAAG 2: WAT HEEFT ER TE GELDEN NA EEN KALE VERNIETIGING VAN EEN BESTEMMINGSPLAN DOOR DE RVS?**

Hekkel  
man

8

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Vraag 2: Wat heeft er te gelden na een kale vernietiging van een bestemmingsplan door de RvS?

- Afdeling beantwoordt deze vragen in de uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174 (Tilburg)
- Verschillende scenario's denkbaar.

Hekkel  
man

9

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Scenario 1a:** Gehele bestemmingsplan is geschorst naar aanleiding van een **binnen de beroepstermijn** ingediend verzoek om voorlopige voorziening en de Afdeling vernietigt (in de bodemzaak) het gehele besluit tot vaststelling

Raad kan terugvallen op het oude ontwerpbestemmingsplan en het bestemmingsplan gewijzigd vaststellen, **MIT**:

- 1) het vast te stellen bestemmingsplan niet wezenlijk afwijkt van het ontwerpbestemmingsplan, en;
- 2) er geen sprake is van wijzigingen die niet van ondergeschikte aard zijn.

### Waarom in deze situatie terugvallen op het oude recht?

Het vernietigde bestemmingsplan is **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.

Hekkel  
man

10

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Scenario 1b:** Voorzieningenrechter schorst **binnen** de beroepstermijn bepaalde plandelen en de Afdeling vernietigt in de bodemzaak uitsluitend die (geschorste) plandelen

Gemeenteraad kan terugvallen op het ontwerp en een bestemmingsplan vaststellen voor de vernietigde plandelen, mits ook hier geen sprake is van wezenlijke wijzigingen t.o.v. het ontwerp en daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt.

**Let wel:** scenario **1a** en **1b** gaan **uitsluitend** op 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 mag dus niet tussentijds zijn opgeheven!

Hekkel  
man

11

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Scenario 2a:** Pas na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan is het **gehele plan** geschorst en de Afdeling vernietigt **het gehele besluit** tot vaststelling van het bestemmingsplan

Gemeenteraad heeft in dit scenario **pech** gehad: bij een volledige vernietiging van het bestemmingsplan kan in dit scenario niet meer teruggevallen worden op het ontwerpbestemmingsplan. De gemeenteraad zit dan vast aan het nieuwe recht -> oftewel er moet een **omgevingsplan** worden opgesteld.

**Afdeling:** als de raad in dat geval opnieuw een ontwikkeling mogelijk wil maken, dan moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels toepassen.

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.

Hekkel  
man

12

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Scenario 2b:** na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan zijn bepaalde plandelen geschorst en de Afdeling vernietigt in de bodemzaak **uitsluitend die plandelen**

Zie scenario 2a: 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 de **vernietigde** plandelen opnieuw een ontwikkeling mogelijk wil maken, dan kan dus niet worden teruggevallen op het voor 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan.

Kortom: voor de vernietigde plandelen moet een omgevingsplan worden voorbereid.

Hekkel  
man

13

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Scenario 3a:** 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

Raad kan **niet** meer terugvallen op het ontwerpbestemmingsplan. 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 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."*

Hekkel  
man

14

**VRAAG 3: STEL NA TERINZAGELEGGING VAN EEN ONTWERPBESTEMMINGSPLAN WORDT DEZE WEZENLIJK GEWIJZIGD. KAN NA 1-1-'24 (IWTR OMGEVINGSWET) HET ONTWERP VOOR DE 2E KEER TER INZAGE WORDEN GELEGD?**

**Hekkel  
man**

15

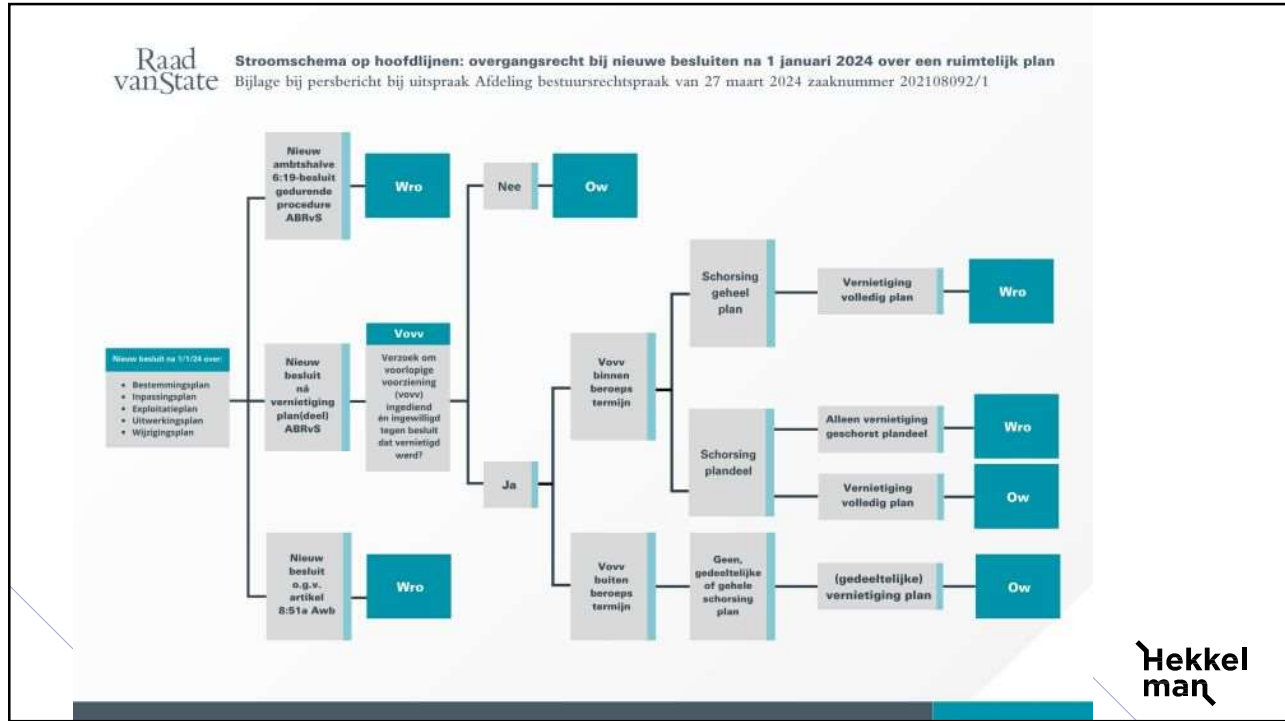
**HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE**

Dit scenario komt niet expliciet aan de orde in de uitspraak van de Afdeling, maar gegeven het feit dat de Afdeling expliciet overweegt dat aanpassingen aan het vast te stellen bestemmingsplan niet mogen leiden tot wezenlijke wijzigingen t.o.v. het ontwerp en daarbij ook geen sprake mag zijn van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt (zie scenario 1a en 1b) moet het ervoor worden gehouden dat het voor een tweede maal ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan niet mogelijk is

**Hekkel  
man**

16





17

**REFLECTIE**

**Hekkel man**

18

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

- Lijn Afdeling begrijpelijk in het licht van de Parlementaire Geschiedenis
- Voor de praktijk is de uitkomst echter dramatisch: na een vernietiging mag in een aanzienlijk aantal gevallen niet meer teruggevallen worden op het oude ontwerpbestemmingsplan.
- Consequentie: het bestemmingsplan moet omgezet worden naar een omgevingsplan. Leidt tot aanzienlijke vertragingen én kosten.
- Wetgever aan zet?

Hekkel  
man

19

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Hoe ervoor te zorgen dat het oude recht toch van toepassing blijft?

### Route 1:

- Zorgen dat het bestemmingsplan **NIET** in werking treedt.
- Oftewel: gemeenteraden en initiatiefnemers kunnen baat hebben bij een **BINNEN** de beroepstermijn ingediend schorsingsverzoek dat toegewezen wordt **én** waarbij de schorsing voortduurt tot en met de einduitspraak
- Kortom: het is opeens aantrekkelijker geworden om aan te koersen op een volledige schorsing van het bestemmingsplan

Hekkel  
man

20

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Hoe ervoor te zorgen dat het oude recht toch van toepassing blijft?

### Route 2:

- Herstelbesluiten (ex artikel 6:19 Awb nemen) en dus zelf pro-actief gebreken voortvarend proberen op te lossen
  - Politieke wil niet altijd aanwezig om een 6:19-besluit te nemen
  - En risico: aanpassingen mogen niet zodanig zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan

Hekkel  
man

21

## HET EVIDENTIECRITERIUM

Hekkel  
man

22

## EVIDENTIECRITERIUM

Conclusie staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer, 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1367.

- Conclusie gaat over de manier waarop de bestuursrechter regels van het bestemmingsplan en omgevingsplan kan toetsen in een bestuursrechtelijke procedure tegen een omgevingsvergunning.

**Centrale vraag:** bestaat er aanleiding voor de Afdeling om de toepassing van het evidentie criterium los te laten ten aanzien van de beoordeling van bestemmingsplannen (met verbrede reikwijdte) en omgevingsplannen?

AbRS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380 (Maanplein)

Hekkel  
man

23

## EVIDENTIECRITERIUM

- Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en omgevingsplannen vaker globaler van aard en bevatten om die reden vaker open normen
  - voorbeeld open norm: er moet sprake zijn van een hoogwaardig bebouwingsbeeld
- Open normen in het omgevingsplan betekent discussie in de uitvoeringsfase, op het moment dat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Want dan zal de open norm ingevuld c.q. geconcretiseerd moeten worden.
- discussie verschuift van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning. Pas bij de omgevingsvergunning wordt duidelijk hoe het bevoegd gezag de open norm wenst/denkt in te vullen
  - Open normen gaan ten koste van de rechtszekerheid van de aanvrager en andere belanghebbenden. Invulling open norm is redelijk subjectief

Hekkel  
man

24

## EVIDENTIECRITERIUM

- Om de verminderde rechtszekerheid te compenseren kan een open norm gekoppeld worden aan een beleidsregel (Nijmeijer: planologische beleidsregels). In de beleidsregel wordt dan vastgelegd **hoe** de open norm ingevuld wordt
- Als een planregel met een open norm ter discussie wordt gesteld bij de Afdeling, dan zal de Afdeling (aan de hand van de beroepsgronden) beoordelen of de open norm wel voldoende concreet is (vgl. AbRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, Bèlvèdere)

Hekkel  
man

25

## EVIDENTIECRITERIUM

- Vraag die vervolgens rijst: hoe indringend dient de bestuursrechter de verbindendheid van de achterliggende planregel zelf – en dus niet zo zeer de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning – te worden getoetst in een procedure tegen een omgevingsvergunning?
  - Tegen het omgevingsplan stond immers ook beroep open en de (on)verbindendheid van de planregel kon in dat kader aan de kaak worden gesteld. Legt de bestuursrechter dan dezelfde toetsingsmaatstaf aan op plan- en vergunningniveau? Of een minder indringende toets op evidente strijd (met een hogere regel)? ,
  - De Afdeling hanteert hierbij het evidentie criterium. Daarover gaat de conclusie van Nijmeijer en dus ook de uitspraak van de Afdeling van 6 september 2023.

Hekkel  
man

26

## INTERMEZZO - EVIDENTIECRITERIUM

Wat houdt het evidentie criterium ook alweer in?

In een procedure over een omgevingsvergunning kan een achterliggende (bestemmings)planregel ter discussie worden gesteld omdat deze planregel (bijvoorbeeld) (rechts)onzeker is en om die reden in strijd is met een hogere regeling (bijvoorbeeld Europees recht). Om een herhaling van zetten te voorkomen en mede gelet op de rechtszekerheid (in het algemeen), kan niet aanvaard worden dat de achterliggende planregel in de vergunningprocedure ten volle ter discussie wordt gesteld. Immers, die discussie had al in de procedure tegen het bestemmingsplan gevoerd kunnen worden. In het kader van de exceptieve toets van de bestreden planregel, hanteert de Afdeling in haar (vaste) jurisprudentie het evidentie criterium. Dit criterium komt er in de kern op neer dat een planregel uitsluitend onverbindend kan worden verklaard of buiten toepassing wordt gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling (bijvoorbeeld een Europese richtlijn). Voor evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Een planregel is alleen evident in strijd met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet.

Zie o.a. AbRS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3339 en 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2235.

Hekkel  
man

27

## EVIDENTIECRITERIUM

Strekking conclusie Nijmeijer (op hoofdlijnen):

- In zijn algemeenheid kan de bestuursrechter vasthouden aan het evidentie criterium
- Echter, het evidentie criterium moet niet toegepast worden bij de exceptieve toetsing van een planregel met daarin een dynamische verwijzing naar een posterieure beleidsregel. Want ten tijde van de beoordeling van het omgevingsplan was de beleidsregel niet of nog niet beschikbaar. De bestuursrechter kon de beleidsregel dan ook niet betrekken bij de beoordeling van het omgevingsplan.
- Nijmeijer gaat er in zijn conclusie vanuit dat de Afdeling in de Belvédère-uitspraak heeft geoordeeld dat de vraag of een open norm gekoppeld aan beleid voldoende concreet en objectief begrensd is, **moet** worden beantwoord aan de hand van de planregel in samenhang gelezen met de inhoud van de beleidsregel. Immers, de Afdeling overweegt in de Belvédère-uitspraak – voor zover hier relevant – dat "(...) *onder meer belang (kan) worden gehecht aan 1) de aard en omvang van de bouwen gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien*" (r.o. 9.4).

Hekkel  
man

28

## EVIDENTIECRITERIUM

Afdeling:

- Neemt de door Nijmeijer voorgestelde versoepeling niet over. Afdeling handhaaft toepassing van evidentie criterium in alle gevallen, dus ook bij posterieure beleidsregels
- **Kern argumentatie Afdeling:** de aanvaardbaarheid van een in de planregel opgenomen open norm is op planniveau niet afhankelijk van de beleidsregels die ter invulling van die open norm zijn vastgesteld. Daarom acht de Afdeling de inhoud van de beleidsregel niet bepalend voor het antwoord op de vraag hoe indringend een planregel exceptief moet worden getoetst. In **alle** gevallen moet de planregel op evidentie worden getoetst.

Hekkel  
man

29

## EVIDENTIECRITERIUM

De uitspraak van 6 september 2023 bevat andere belangrijke elementen voor de (rechts)praktijk, waarbij de Afdeling de conclusie van Nijmeijer wél volgt, namelijk:

- open normen in een bestemmingsplan of omgevingsplan (en feitelijke ontwikkelingen van na de vaststelling van het plan) zijn op zichzelf beschouwd geen reden om de toepassing van het evidentie criterium los te laten (r.o. 6.4.2 van de uitspraak van 6 september en punt 8.8 e.v. van de conclusie);
- de afschaffing van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en omgevingsplannen is **geen** reden om het evidentie criterium los te laten. Een belanghebbende kan de gemeenteraad verzoeken om het bestemmingsplan/omgevingsplan te herzien, als de betreffende belanghebbende meent dat het plan aanpassing behoeft (r.o. 6.4.2 van de uitspraak van 6 september en punt 8.14 e.v. van de conclusie);

Hekkel  
man

30

## EVIDENTIECRITERIUM

- wat betreft de vraag welke gevolgen de onverbindendheid van een planregel heeft, onderschrijft de Afdeling de conclusie van Nijmeijer dat onverbindendheid niet tot het doel leidt dat die derde daarmee nastreeft. De onverbindendheid leidt er dan namelijk niet toe dat de omgevingsvergunning alsnog in strijd met het bestemmingsplan (of omgevingsplan) kan worden geacht. Integendeel, de planregel heeft bij onverbindendheid in het geheel niet de regulerende werking die door de planwetgever was beoogd, waardoor de derde – en anderen – juist **slechter** af kunnen zijn. In navolging van Nijmeijer overweegt de Afdeling dat een door de bestuursrechter te treffen voorlopige voorziening uitkomst kan bieden. Artikel 8:72 lid 5 van de Awb geeft de bestuursrechter namelijk de bevoegdheid om een voorlopige voorziening aan een uitspraak te verbinden om daarmee nadelige effecten voor rechtzoekenden te voorkomen (r.o. 6.4.6 van de uitspraak en punt 9.6 van de conclusie).

Hekkel  
man

31

## CONCLUSIE GEVRAAGD OVER OPVOLGENDE BESLUITEN

Hekkel  
man

32



## CONCLUSIE INZ. OPVOLGENDE OMGEVINGSPLANNEN

- Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer gevraagd een conclusie te nemen over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb bij opvolgende bestemmingsplannen en bij opvolgende besluiten om een omgevingsplan te wijzigen
- Aanleiding voor deze conclusie: bestemmingsplan 'Renesse' (vastgesteld januari 2022) hangende het beroep bij de Afdeling werd dit bestemmingsplan een jaar later opnieuw en gewijzigd vastgesteld.
- Zaaknummer 202203062/1, op dinsdag 26 maart 2024 op zitting behandeld
- Conclusie volgt binnen zes weken

Hekkel  
man

33

## CONCLUSIE INZ. OPVOLGENDE OMGEVINGSPLANNEN

*"Verzoek aan de staatsraad advocaat-generaal*

*'Opvolgende' bestemmingsplannen komen veel voor onder de oude Wet ruimtelijke ordening, maar de wijze waarop zulke opvolgende plannen worden vastgesteld, wisselt. Dat kan tot complicaties leiden bij de toepassing van artikel 6:19 van de Awb. Bij opvolgende besluiten tot wijziging van een omgevingsplan op grond van de nieuwe Omgevingswet doen zich bij de toepassing van artikel 6.19 van de Awb vergelijkbare, maar ook andere complicaties voor.*

*Daarom vraagt de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer in zijn conclusie in te gaan op de vraag of:*

- 1. er aanleiding is om de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken onder de Wet ruimtelijke ordening (op onderdelen) aan te passen.*
- 2. en of er aanleiding bestaat om de toepassing van artikel 6:19 van de Awb te veranderen in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet."*

Hekkel  
man

34

## CONFLICTERENDE MILIEUNORMEN

Hekkel  
man

35

## CONFLICTERENDE MILIEUNORMEN

In een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen geluidsnormen worden opgenomen die de geluidnormen en -voorschriften uit afdeling 2.8 het Activiteitenbesluit vervangen

**Grondslag:** art. 7 c lid 12 van het BuChw) -> kan bij een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan toepassing worden gegeven aan het nog niet in werking getreden artikel 2.19 Activiteitenbesluit

**Doel:** in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden afgeweken van de rechtstreeks werkende geluidsnormen die in afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit staan

Hekkel  
man

36

## CONFLICTERENDE MILIEUNORMEN

AbRS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4528 (Rijnhaven-Oost)

Bestemmingsplan Rijnhaven-Oost 2021 bevat geluidvoorschriften en –waarden ter vervanging van de regels die gelden op grond van afdeling 2.8 Activiteitenbesluit

Appellante stelt beperkt te worden in haar bedrijfsactiviteiten als gevolg van de in het bestemmingsplan opgenomen geluidsnormen

Raad:

1. Niet beoogd om de geluidsnormen van toepassing te laten zijn op de bedrijfsactiviteiten van appellante;
2. Appellante heeft geen last van de geluidsnormen, omdat zij beschermd wordt door het planologisch overgangsrecht

Hekkel  
man

37

## CONFLICTERENDE MILIEUNORMEN

Afdeling:

*"Wat betreft de stelling van de raad dat [appellante sub 1] met het plan strijdig gebruik dat al bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan mag voortzetten op grond van het gebruiksovergangsrecht in artikel 15, lid 15.2, aanhef en onder b, van de planregels, overweegt de Afdeling als volgt. **De in artikel 6, lid 6.1, onder a en b, van de planregels genoemde voorschriften en waarden vervangen de waarden uit afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit. Deze regels hebben daarmee een ander karakter dan regels die gebruikelijk in een bestemmingsplan worden opgenomen en die zien op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een activiteit.** Daargelaten de vraag of het (planologisch) gebruiksovergangsrecht in artikel 15, lid 15.2, van de planregels hierop ziet, overweegt de Afdeling dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur heeft om in het plan te regelen dat artikel 6, lid 6.1, van de planregels niet van toepassing is op [appellante sub 1]."*

Hekkel  
man

38

## DOORSCHUIVEN ONDERZOEKSPLICHTEN

Hekkel  
man

39

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

**Uitgangspunt wetgever:** onder de Omgevingswet wordt het makkelijker om onderzoeksplichten door te schuiven naar de uitvoeringsfase (omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit)

Interessant is in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1048 (Amsterdam/Albemarle)

Wat regelt dit plan?

Hekkel  
man

40

#### Artikel 3.4 planregels Exclusivva Hamerkwartier

"In verband met het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, gelden in aanvulling op artikel 3.2 Bouwregels de volgende bepalingen:

a. Ter plaatse van de op de verbeelding aangeduide maximale bouwhoogte van 45 m en 60 m is het verboden een gebouw te bouwen hoger dan deze bouwhoogte, tenzij **aanvrager van de omgevingsvergunning** vooraf een plan heeft overlegd aan het bevoegd gezag waarin voldaan wordt aan de volgende eisen, overeenkomstig paragraaf "Toren/Hoogbouw" van deel B van de investeringsnota in bijlage 2 bij deze regels:

1. de bouwhoogte wordt (van 45 m) naar maximaal 51 m respectievelijk (van 60 m naar) 70 m verhoogd;
2. deze extra bouwhoogte draagt afdoende bij aan het bereiken van de beoogde stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het realiseren van hoge verdiepingshoogtes of het realiseren van collectieve ruimten voor bewoners.

b. Het is verboden een gebouw als bedoeld in artikel 3.2.2 Gebouwen te bouwen als de aanvrager bij de **omgevingsvergunningaanvraag voor de bouw** van het betrokken gebouw niet een plan heeft overlegd aan het bevoegd gezag waarin voldaan wordt aan:

1. de borging van een goed woon- en leefklimaat door voorkoming van onaanvaardbare windhinder en -gevaar. Hiertoe dient voor gebouwen met een hoogte van meer dan 20 meter door aanvrager een windonderzoek te worden overlegd waarin inzicht wordt geboden in de mogelijke gevolgen van windhinder op de gebouwen (gevels, daktuinen) en in de omgeving van het gebouw (inclusief eventueel aangrenzende pocketpark en buitenspeelplaats met de aanduiding 'specifieke vorm van gemengd - 3') en de wijze waarop in de eventueel daaruit voortvloeiende te nemen maatregelen en/of aan te leggen voorzieningen zal worden voorzien;
2. de borging van een goed woon- en leefklimaat door voldoende bezonning van het gebouw en vanwege het gebouw. Hiertoe dient voor gebouwen met een hoogte van meer dan 20 meter door aanvrager een bezonningsonderzoek te worden overlegd waarin inzicht wordt geboden in de bezonning op de gebouwen (gevels, daktuinen) en in de omgeving van het gebouw (inclusief eventueel aangrenzende pocketpark en buitenspeelplaats met de aanduiding 'specifieke vorm van gemengd - 3') en de wijze waarop in de eventueel daaruit voortvloeiende te nemen maatregelen en/of aan te leggen voorzieningen zal worden voorzien;
3. de borging van een goede landschappelijke inpassing van gebouwen in de omgeving. Hiertoe dient voor gebouwen met een hoogte van meer dan 30 meter door aanvrager een studie naar de landschappelijke inpassing te worden overlegd waarin inzicht wordt geboden in de effecten van de zichtbaarheid van de bebouwing vanuit de relevante gezichtspunten zoals ook in de Hoogbouweffectrapportage (HER) bij het Investeringsbesluit Hamerkwartier aangegeven.
4. een goede borging van de waterhuishoudkundige aspecten, waarbij wordt voldaan aan de gemeentelijke grondwaternormen.

**Hekkel  
man**

41

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

### Appellanten:

- Gelet op artikel 3.4 onder b van de planregels moeten belangrijke onderzoeken nog worden verricht om te beoordelen of een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Het is daarmee onzeker of een goed woon- en leefklimaat kan worden bereikt.

### Raad:

- in dit geval is sprake van een vergunningstelsel in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte met beoordelingsregels die open normen bevatten en die bepalen dat een belangenafweging moet plaatsvinden of die beoordelingsruimte bieden of een combinatie van beide (vgl. AbRS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, onder 16.2, over artikel 7c, veertiende lid, van het Besluit uitvoering Chw).
- Ter invulling van deze open normen dienen verschillende nadere onderzoeken (wind, bezonnen en landschappelijke inpassing) aangeleverd te worden.

**Hekkel  
man**

42

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

Afdeling:

"De Afdeling overweegt (...) dat uit artikel 3.4, onder a, van de regels van het bestemmingsplan duidelijk volgt dat een verhoging van de bouwhoogte van 45 m naar maximaal 51 m respectievelijk van 60 m naar 70 m, alleen is toegestaan als dit afdoende bijdraagt aan het bereiken van de beoogde stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het realiseren van hoge verdiepingshoogtes of het realiseren van collectieve ruimten voor bewoners.

**Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat dit een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is, waaraan eigen is dat een deel van de invulling opschuift naar de vergunningfase. Bovendien blijkt uit het MER dat ook met deze hogere bouwhoogten is gerekend en dat een beoordeling heeft plaatsgevonden van de milieueffecten. Ten slotte volgt de Afdeling het standpunt van de raad waarom artikel 3.4, onder b, onder 1 tot en met 4, voldoende rechtszeker is. Het betoog slaagt niet."**

Hekkel  
man

43

VARIA

Hekkel  
man

44

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

- Voorzieningenrechter Rechtbank Zeeland-West-Brabant 19 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8905
- Verzoekster heeft op 23 november 2023 beroep ingesteld tegen de afwijzing van haar aanvraag voor een veranderingsvergunning (milieu) en een omgevingsvergunning voor het bouwen van een nieuwe geitenstal en de wijziging van het gebruik van een voormalige rundveestal als geitenstal
- Verzoekster heeft haar spoedeisend belang onderbouwd met de stelling dat, in het geval de rechtbank haar beroep gegrond verklaart en het bestreden besluit vernietigt, een mogelijke interpretatie van het overgangsrecht zoals opgenomen in de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant tot gevolg zou kunnen hebben dat de aanvraag weer open ligt en dat het recht zoals dat geldt op het moment van de vergunningverlening moet worden toegepast. De Omgevingsverordening geldend na 1 januari 2024 is strenger en bevat een geitenmoratorium. Daarom is haar verzoek om voorlopige voorziening erop gericht om te voorkomen dat de beoordeling van haar aanvraag zal worden gedaan aan de hand van de Omgevingswet en de Omgevingsverordening van de Provincie Noord-Brabant welke in werking zullen treden per 1 januari 2024.

Hekkel  
man

45

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

*"3.3 (...) Krachtens deze overgangsrechtelijke bepaling (artikel 4.3 Invoeringswet Omgevingswet, toevoeging mijnerzijds, RB) heeft te gelden dat, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, het oude recht, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van toepassing blijft:*

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,*
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt.*

***De provinciale verordeningen bevatten algemeen verbindende voorschriften en zijn dus te typeren als 'recht' in de hiervoor bedoelde zin. Dat betekent dat de verordening zoals die geldt ten tijde van de aanvraag van toepassing blijft op de aanvraag. In zoverre wordt door artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet afgeweken van het hiervoor aangegeven ex nunc uitgangspunt. Gelet op deze expliciet door de wetgever geformuleerde regel staat vast dat voor de aanvraag van verzoekster het oude recht, dus ook de huidige provinciale verordening van kracht blijft.***

*3.4 Dit leidt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat er op dit moment geen sprake is van onverwijlde spoed als bedoeld in artikel 8:81, eerste lid, van de Awb."*

Hekkel  
man

46

## HIGHLIGHTS JURISPRUDENTIE

AbRS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3614

Op grote schaal wordt gebruik gemaakt van open normen in planregels waarin dynamisch wordt verwezen naar een beleidsregel

Afdeling heeft meerdere keren overwogen dat de toepassing van een beleidsregel alleen mogelijk is als die toepassing in de planregeling is gekoppeld aan een **besluitmoment**; meestal een verbod om behoudens omgevingsvergunning een activiteit uit te voeren

- Zie bijv. AbRS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1578 en AbRS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772

Ontbreekt een besluitmoment, dan deugt de dynamische verwijzing naar de beleidsregel **niet**. **Gevolg**: de planregel is in strijd met de rechtszekerheid en onrechtmatig.

In de praktijk gaat het nog regelmatig mis: een verwijzing naar een beleidsregel is uitsluitend mogelijk bij de uitoefening van een bestuursbevoegdheid (bijv. de Verlening van een omgevingsvergunning).

- Zie AbRS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3769, met name r.o. 13.2 en AbRS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3614

**Hekkel  
man**

47

**Hekkel  
man** advocaten | notarissen

**Rachid Benhadi**

T 06 - 13 73 69 52

E r.benhadi@hekkelman.nl



**Advocatuur Nijmegen**

Prins Bernhardstraat 1

6521 AA Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

**Notariaat Nijmegen**

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

**Notariaat Arnhem**

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11

48