

ACTUALITEITEN OMGEVINGSPLAN

VMR Actualiteitendag 2023

30 maart 2023

mr. Rachid Benhadi



**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

1

Programma

1. Afdeling vraagt conclusie over toetsing omgevingsplan in vergunningprocedure;
2. Evenredigheidstoets bij omgevingsplannen;
3. Uitspraak Afdeling over delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling omgevingsplan

The logo for Hekkelman, consisting of the word 'Hekkel' above 'man' in a stylized, bold, black sans-serif font.

2

CONCLUSIE GEVRAAGD OVER TOETSING OMGEVINGSPLAN IN VERGUNNINGPROCEDURE

Hekkel
man

3

Toetsing omgevingsplan in vergunningprocedure

Afdeling vraagt AG Nijmeijer om een conclusie over de toetsing van het omgevingsplan in een vergunningsprocedure.

Meer concreet: op welke wijze kan de bestuursrechter regels van het omgevingsplan toetsen in een vergunningprocedure?

Zaaknr. 202205212/1 (op 27/02/'23 op zitting behandeld) - conclusie moet nog worden genomen

Hekkel
man

4

Aanleiding voor de conclusie

Omgevingsplan Binckhorst bevat open bouwnormen

In een procedure over een omgevingsvergunning gaat de discussie over een bouwregel

Planregel luidt als volgt:

*"7.2.2 Algemene randvoorwaarden indien sprake is van bouwen, verbouwen of renoveren
(...)
b. hoogbouw dient zorgvuldig te worden ingepast volgens het Haagse hoogbouwbeleid;"*

Appellant: bouwregel is onverbindend wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Zinsnede *"hoogbouw zorgvuldig (dient) te worden ingepast"* te onbestemd en daarmee rechtsonzeker.

Hekkel
man

5

Wat vindt de rechtbank?

Rb. Den Haag, 19/07/'22, ECLI:NL:RBDHA:2022:7566, r.o. 9 e.v.

- Toetsingsmaatstaf rechtbank: *"wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling of algemeen rechtsbeginsel (dan) dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling of het algemene rechtsbeginsel (evidentiocriterium)"*.
 - Zie AbRS 22 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1089
- De open norm van een "zorgvuldige inpassing" is dermate ruim dat deze onvoldoende houvast biedt m.b.t. de ter plaatse toelaatbare hoogbouw. Deze norm is daarmee onvoldoende objectief en concreet begrensd.

Hekkel
man

6

Wat vindt de rechtbank?

- Rechtbank kent hierbij gewicht toe aan het feit dat de open norm uitsluitend betrekking heeft op hoogbouwprojecten, die naar hun aard ingrijpende ruimtelijke gevolgen hebben;
- Voor dergelijke grootschalige bouwprojecten dient uit de planregel zelf i.c.m. de verbeelding duidelijk te blijken wat de (maximale) bouwmogelijkheden zijn.
- Begrenzing bouwmogelijkheden mag niet – zoals hier het geval was – grotendeels plaatsvinden via een beleidsregel (waarnaar in de planregeling wordt verwezen).
- Weliswaar begrenst het omgevingsplan de max. bouwhoogte, maar in het hoogbouwbeleid staat hoe de opbouw van de hoogbouw eruit moet zien, welke afmetingseisen er gelden voor de footprint en diagonaal van de hoogbouw.

Hekkel
man

7

Toetsingskader rechtbank

Wat nog opvalt is dat de rechtbank voor de beoordeling van de planregeling (in de omgevingsvergunningprocedure) aansluiting zoekt bij de uitspraak van de Afdeling in de Belvédère-uitspraak (die zag op het omgevingsplan 'Retailpark Belvédère):

"9.2. Volgens jurisprudentie van de Afdeling moet de gemeenteraad, indien hij bij de vaststelling van een bestemmingsplan gebruik maakt van de in artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw bedoelde bevoegdheid om regels te stellen met een open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, de desbetreffende open norm in de planregels voldoende concreet en objectief begrenzen. Bij beantwoording van de vraag of hiervan sprake is, kan onder meer belang worden gehecht aan de aard en de omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de open norm en, in samenhang daarmee, de beleidsregel zien. Daarnaast kan worden meegewogen hoe de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de open norm zien, anderszins in de planregels genormeerd zijn en de relatie tussen die andere normering en de open norm. (AbRS27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388)."

Hekkel
man

8

Vragen gesteld aan de AG

De door de Afdeling gestelde vragen:

1. De rechtbank paste in haar uitspraak het zogenoemde evidentie criterium toe. De vraag is of de rechter dit criterium in omgevingszaken zoals deze kan blijven toepassen of dat dit moet worden losgelaten. Daarbij vraagt de voorzitter of de staatsraad advocaat-generaal onder andere rekening wil houden met de volgende factoren:
 - a. de mogelijkheid dat pas in de vergunningsfase duidelijk kan zijn wat de gevolgen zijn van de regels van het (omgevings)plan.
 - b. de omstandigheid dat de regels van een (omgevings)plan ten tijde van de planprocedure acceptabel kunnen zijn, maar naarmate de feitelijke uitvoering van het plan vordert, niet meer.

2. Als het evidentie criterium los moet worden gelaten, dan is de vraag hoe de bestuursrechter de regels van een omgevingsplan dan moet toetsen. Kan worden aangesloten bij de wijze van exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften of zijn er andere toetsingsmogelijkheden?

Hekkel
man

9

Vragen voor de zaal (ter overdenking)

- Wat is de toegevoegde waarde van het hanteren van open normen in een omgevingsplan (gekoppeld aan beleidsregels) als een onherroepelijk omgevingsplan (met open normen) niet vrijwaart voor discussies in het omgevingsplanspoor? Ervan uitgaande dat de rechterlijke toets die in in het (omgevings)vergunningenspoor wordt aangelegd (grote) gelijkenis vertoont met de toets in het omgevingsplanspoor voor de beoordeling van open normen (de Belvédère-lijn).

- Is de (ontwikkelings)praktijk toch niet beter af met gedetailleerdere omgevingsplannen?

Hekkel
man

10

EVENREDIGHEIDSTOETS BIJ OMGEVINGSPLANNEN

Hekkel
man

11

Evenredigheidstoets in het planspoor

AbRS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk)

*"7.3. In het nationale recht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Die bepaling geldt niet alleen voor bestuurlijke maatregelen, maar voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. De Afdeling vindt het daarom wenselijk een beoordelingskader te formuleren dat in essentie voor al deze (categorieën van) besluiten kan worden toegepast, van besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete **tot besluiten tot het vaststellen van een bestemmingsplan.**"*

Hekkel
man

12

Evenredigheidstoets in het planspoor

"7.7. De AG's bevelen aan dat de bestuursrechter bij de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb op besluiten inhoudende bestuurlijke maatregelen meer aansluiting zoekt bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets waarin de volgende drie stappen kunnen worden onderscheiden:

- "(i) Is het besluit **geschikt** om het doel te bereiken? Die geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en een coherentietoets in;
- (ii) Is het besluit **noodzakelijk** om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast;
- (iii) Is de maatregel **evenwichtig** (evenredigheid stricto sensu)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?"

Hekkel
man

13

Evenredigheidstoets in het planspoor

N.a.v. de Harderwijk-uitspraak heeft de Afdeling inmiddels haar standaardoverweging t.a.v. het toetsingskader dat geldt voor bestemmingsplannen **en** omgevingsplannen (bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) aangepast

Hekkel
man

14

AbRS 31 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1529 (regulier bestemmingsplan)	AbRS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1546 (regulier bestemmingsplan)	AbRS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (bp. verbrede reikwijdte)
<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.”</p>	<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.”</p>	<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.”</p>


15

Vragen ter overdenking

Wat gaat deze evenredigheidstoetsing nieuwe stijl betekenen voor globale omgevingsplannen?

Wat betekent dit voor het gebruik van open normen in omgevingsplannen? Gaan we een nog strengere toets t.a.v. open normen zien?

Hoe verhoudt de toets aan de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 lid 1 Ow) zich tot de evenredigheidstoets (nieuwe stijl)? Is er nog ruimte voor een evenredigheidstoets?



16

Evenredigheidstoets in het planspoor

Wat betreft die laatste vraag, zie de annotatie van Kegge in TBR 2023/20:

*"als een ontwikkeling wordt opgenomen in een omgevingsplan en voldoet aan de norm (van) een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan ligt daarin besloten dat het omgevingsplan **geschikt en noodzakelijk** is"*

- Is dat in alle gevallen zo? Bijv. milieunormen (maatwerkregels) in het omgevingsplan vs omgevingsvergunning?
- Omgevingsplan kan in het concrete geval leiden tot onevenredige gevolgen (stap 3: is de maatregel **evenwichtig**?)
 - Vb. geen of te strikt overgangsrecht, te strikte of juist te ruime milieunormen, te globale functies etc.

Hekkel
man

17

Evenredigheidstoets in het planspoor

Illustratief is AbRS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3969
(Bedrijventerrein De Veken 4)

1. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte
2. Afdeling slaat toets aan geschiktheids- en noodzakelijkheidseis (stap 1n en 2) over, en stapt direct over naar de evenwichtigheidstoets (stap 3)

*"Met het vrijhouden van een zone van ongeveer 50 m aan de zijde van het recreatiepark in verband met mogelijke milieugevolgen en het creëren van een aantrekkelijke afscheiding tussen de twee gescheiden functies, beoogt de raad tegemoet te komen aan de belangen van het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen op het park. Die voorzieningen nemen echter niet weg dat het recreatiepark nagenoeg geheel omsloten zal worden door bedrijventerreinen. **In het licht daarvan heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom de gevolgen van het plan evenredig zijn voor het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen.**"*

Hekkel
man

18

DELEGATIE

Hekkel
man

19

Delegatie

Conclusie staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer, 14 april 2022,
ECLI:NL:RVS:2022:1109

- In essentie draait de conclusie om de vraag welke eisen en grenzen er gesteld moeten worden aan de delegatie van de planbevoegdheid
- Inmiddels uitspraak in de zaak waarin conclusie is gevraagd, zie AbRS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394 (Omgevingsplan: Veegplan 5 Boekel)
- Enkele aspecten nader belicht

Hekkel
man

20

Bekendmakingseisen delegatiebesluit

Conclusie Nijmeijer:

- Een delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt door plaatsing van de geconsolideerde tekst in het gemeenteblad, dat wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Op die website moet de geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit beschikbaar blijven voor een ieder.

Hekkel
man

21

Bekendmakingseisen delegatiebesluit

Afdeling:

- onderschrijft conclusie Nijmeijer dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een omgevingsplan aan het college wordt gedelegeerd, een algemeen verbindend voorschrift is (r.o. 12)
- **Gevolg:** het delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt op de wijze beschreven in artikel 139 en 140 van de Gemeentewet. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht **niet** in werking te zijn getreden. **Gevolg:** sprake van een bevoegdheidsgebrek
 - Gebrek wordt overigens gepasseerd met art. 6:22 van de Awb (belanghebbenden zijn niet benadeeld)

Hekkel
man

22

Delegatie leidt niet tot doorbreking primaat raad

Conclusie Nijmeijer:

- primaat tot vaststelling bestemmingsplan/omgevingsplan ligt bij de raad. Delegatie leidt **niet** tot ongeoorloofde doorbreking van dit primaat (rechtsstatelijke vraag).
- het delegatiebesluit moet in objectief omschreven normen aangeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college planregels mag vaststellen. Bij de invulling van deze eis, kan aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing van wijzigingsbevoegdheden

Hekkel
man

23

Delegatie leidt niet tot doorbreking primaat raad

Afdeling:

- onderschrijft de conclusie van de AG dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust. Het is dus aan de raad om te besluiten over het al dan niet delegeren van de bevoegdheid om delen van het plan vast te stellen. Daarbij dient de raad die delen van het plan waarvoor het college het bevoegde orgaan is, te begrenzen;
- de raad dient in het delegatiebesluit de bevoegdheid van het college voldoende **concreet en objectief te begrenzen**. Op grond van het **delegatiebesluit** moet dus uit een oogpunt van rechtszekerheid duidelijk en kenbaar zijn voor de vaststelling van welke delen van het bestemmingsplan het college het bevoegde orgaan is;
- raad kan de bevoegdheid van het college begrenzen door beleidsregels te stellen, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is.

Hekkel
man

24

Rechtsbescherming bij opvolgende herzieningen

één vraag blijft onbeantwoord in de uitspraak van de Afdeling:

"Kunnen bij het omgevingsplan vastgestelde regels die relevantie krijgen in het kader van Veegplan 5 (opnieuw) worden aangevochten in het kader van het beroep tegen het veegplan?"

Hekkel
man

25

Rechtsbescherming bij opvolgende herzieningen

Nijmeijer:

- keuze voor geconsolideerde plansystematiek mag niet ten koste gaan van rechtsbescherming
- beroepsgronden die zijn gericht tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen (en die bij een latere herziening niet worden gewijzigd, maar als gevolg van die herziening opeens betekenis krijgen), moeten onder voorwaarden worden toegelaten:
 - a) de bestreden regel is nodig voor een vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en evenredigheid bezien rechtmatige planologische regeling, en
 - b) appelland was ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel niet gerechtigd om beroep in te stellen of appelland kan niet worden verweten dat hij toen geen beroep heeft ingesteld.

Hekkel
man

26

ACTUALITEITEN OMGEVINGSPLAN

VMR Actualiteitendag 2023

30 maart 2023

mr. Rachid Benhadi

Hekkel
man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

27

Programma

1. Afdeling vraagt conclusie over toetsing omgevingsplan in vergunningprocedure;
2. Evenredigheidstoets bij omgevingsplannen;
3. Uitspraak Afdeling over delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling omgevingsplan

Hekkel
man

28

CONCLUSIE GEVRAAGD OVER TOETSING OMGEVINGSPLAN IN VERGUNNINGPROCEDURE

Hekkel
man

29

Toetsing omgevingsplan in vergunningprocedure

Afdeling vraagt AG Nijmeijer om een conclusie over de toetsing van het omgevingsplan in een vergunningsprocedure.

Meer concreet: op welke wijze kan de bestuursrechter regels van het omgevingsplan toetsen in een vergunningprocedure?

Zaaknr. 202205212/1 (op 27/02/'23 op zitting behandeld) - conclusie moet nog worden genomen

Hekkel
man

30

Aanleiding voor de conclusie

Omgevingsplan Binckhorst bevat open bouwnormen

In een procedure over een omgevingsvergunning gaat de discussie over een bouwregel

Planregel luidt als volgt:

"7.2.2 Algemene randvoorwaarden indien sprake is van bouwen, verbouwen of renoveren

(...)

b. hoogbouw dient zorgvuldig te worden ingepast volgens het Haagse hoogbouwbeleid;".

Appellant: bouwregel is onverbindend wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Zinsnede *"hoogbouw zorgvuldig (dient) te worden ingepast"* te onbestemd en daarmee rechtsonzeker.

Hekkel
man

31

Wat vindt de rechtbank?

Rb. Den Haag, 19/07/'22, ECLI:NL:RBDHA:2022:7566, r.o. 9 e.v.

- Toetsingsmaatstaf rechtbank: *"wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling of algemeen rechtsbeginsel (dan) dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling of het algemene rechtsbeginsel (evidentiecriterium)"*.
 - Zie AbRS 22 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1089
- De open norm van een "zorgvuldige inpassing" is dermate ruim dat deze onvoldoende houvast biedt m.b.t. de ter plaatse toelaatbare hoogbouw. Deze norm is daarmee onvoldoende objectief en concreet begrensd.

Hekkel
man

32

Wat vindt de rechtbank?

- Rechtbank kent hierbij gewicht toe aan het feit dat de open norm uitsluitend betrekking heeft op hoogbouwprojecten, die naar hun aard ingrijpende ruimtelijke gevolgen hebben;
- Voor dergelijke grootschalige bouwprojecten dient uit de planregel zelf i.c.m. de verbeelding duidelijk te blijken wat de (maximale) bouwmogelijkheden zijn.
- Begrenzing bouwmogelijkheden mag niet – zoals hier het geval was – grotendeels plaatsvinden via een beleidsregel (waarnaar in de planregeling wordt verwezen).
- Weliswaar begrenst het omgevingsplan de max. bouwhoogte, maar in het hoogbouwbeleid staat hoe de opbouw van de hoogbouw eruit moet zien, welke afmetingseisen er gelden voor de footprint en diagonaal van de hoogbouw.

Hekkel
man

33

Toetsingskader rechtbank

Wat nog opvalt is dat de rechtbank voor de beoordeling van de planregeling (in de omgevingsvergunningprocedure) aansluiting zoekt bij de uitspraak van de Afdeling in de Belvédère-uitspraak (die zag op het omgevingsplan 'Retailpark Belvédère):

"9.2. Volgens jurisprudentie van de Afdeling moet de gemeenteraad, indien hij bij de vaststelling van een bestemmingsplan gebruik maakt van de in artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw bedoelde bevoegdheid om regels te stellen met een open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, de desbetreffende open norm in de planregels voldoende concreet en objectief begrenzen. Bij beantwoording van de vraag of hiervan sprake is, kan onder meer belang worden gehecht aan de aard en de omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de open norm en, in samenhang daarmee, de beleidsregel zien. Daarnaast kan worden meegewogen hoe de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de open norm zien, anderszins in de planregels genormeerd zijn en de relatie tussen die andere normering en de open norm. (AbRS27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388)."

Hekkel
man

34

Vragen gesteld aan de AG

De door de Afdeling gestelde vragen:

1. De rechtbank paste in haar uitspraak het zogenoemde evidentie criterium toe. De vraag is of de rechter dit criterium in omgevingszaken zoals deze kan blijven toepassen of dat dit moet worden losgelaten. Daarbij vraagt de voorzitter of de staatsraad advocaat-generaal onder andere rekening wil houden met de volgende factoren:
 - a. de mogelijkheid dat pas in de vergunningsfase duidelijk kan zijn wat de gevolgen zijn van de regels van het (omgevings)plan.
 - b. de omstandigheid dat de regels van een (omgevings)plan ten tijde van de planprocedure acceptabel kunnen zijn, maar naarmate de feitelijke uitvoering van het plan vordert, niet meer.

2. Als het evidentie criterium los moet worden gelaten, dan is de vraag hoe de bestuursrechter de regels van een omgevingsplan dan moet toetsen. Kan worden aangesloten bij de wijze van exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften of zijn er andere toetsingsmogelijkheden?

Hekkel
man

35

Vragen voor de zaal (ter overdenking)

- Wat is de toegevoegde waarde van het hanteren van open normen in een omgevingsplan (gekoppeld aan beleidsregels) als een onherroepelijk omgevingsplan (met open normen) niet vrijwaart voor discussies in het omgevingsplanspoor? Ervan uitgaande dat de rechterlijke toets die in in het (omgevings)vergunningenspoor wordt aangelegd (grote) gelijkenis vertoont met de toets in het omgevingsplanspoor voor de beoordeling van open normen (de Belvédère-lijn).

- Is de (ontwikkelings)praktijk toch niet beter af met gedetailleerdere omgevingsplannen?

Hekkel
man

36

EVENREDIGHEIDSTOETS BIJ OMGEVINGSPLANNEN

Hekkel
man

37

Evenredigheidstoets in het planspoor

AbRS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk)

*"7.3. In het nationale recht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Die bepaling geldt niet alleen voor bestuurlijke maatregelen, maar voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. De Afdeling vindt het daarom wenselijk een beoordelingskader te formuleren dat in essentie voor al deze (categorieën van) besluiten kan worden toegepast, van besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete **tot besluiten tot het vaststellen van een bestemmingsplan.**"*

Hekkel
man

38

Evenredigheidstoets in het planspoor

"7.7. De AG's bevelen aan dat de bestuursrechter bij de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb op besluiten inhoudende bestuurlijke maatregelen meer aansluiting zoekt bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets waarin de volgende drie stappen kunnen worden onderscheiden:

- "(i) Is het besluit **geschikt** om het doel te bereiken? Die geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en een coherentietoets in;
- (ii) Is het besluit **noodzakelijk** om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast;
- (iii) Is de maatregel **evenwichtig** (evenredigheid stricto sensu)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?"

Hekkel
man

39

Evenredigheidstoets in het planspoor

N.a.v. de Harderwijk-uitspraak heeft de Afdeling inmiddels haar standaardoverweging t.a.v. het toetsingskader dat geldt voor bestemmingsplannen **en** omgevingsplannen (bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) aangepast

Hekkel
man

40

AbRS 31 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2022:1529 (regulier bestemmingsplan)	AbRS 1 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2022:1546 (regulier bestemmingsplan)	AbRS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (bp. verbrede reikwijdte)
<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.”</p>	<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.”</p>	<p>“Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.”</p>

41

Vragen ter overdenking

Wat gaat deze evenredigheidstoetsing nieuwe stijl betekenen voor globale omgevingsplannen?

Wat betekent dit voor het gebruik van open normen in omgevingsplannen? Gaan we een nog strengere toets t.a.v. open normen zien?

Hoe verhoudt de toets aan de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 lid 1 Ow) zich tot de evenredigheidstoets (nieuwe stijl)? Is er nog ruimte voor een evenredigheidstoets?



42

Evenredigheidstoets in het planspoor

Wat betreft die laatste vraag, zie de annotatie van Kegge in TBR 2023/20:

*"als een ontwikkeling wordt opgenomen in een omgevingsplan en voldoet aan de norm (van) een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan ligt daarin besloten dat het omgevingsplan **geschikt en noodzakelijk** is"*

- Is dat in alle gevallen zo? Bijv. milieunormen (maatwerkregels) in het omgevingsplan vs omgevingsvergunning?
- Omgevingsplan kan in het concrete geval leiden tot onevenredige gevolgen (stap 3: is de maatregel **evenwichtig**?)
 - Vb. geen of te strikt overgangsrecht, te strikte of juist te ruime milieunormen, te globale functies etc.

Hekkel
man

43

Evenredigheidstoets in het planspoor

Illustratief is AbRS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3969
(Bedrijventerrein De Veken 4)

1. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte
2. Afdeling slaat toets aan geschiktheids- en noodzakelijkheidseis (stap 1n en 2) over, en stapt direct over naar de evenwichtigheidstoets (stap 3)

*"Met het vrijhouden van een zone van ongeveer 50 m aan de zijde van het recreatiepark in verband met mogelijke milieugevolgen en het creëren van een aantrekkelijke afscheiding tussen de twee gescheiden functies, beoogt de raad tegemoet te komen aan de belangen van het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen op het park. Die voorzieningen nemen echter niet weg dat het recreatiepark nagenoeg geheel omsloten zal worden door bedrijventerreinen. **In het licht daarvan heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom de gevolgen van het plan evenredig zijn voor het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen.**"*

Hekkel
man

44

DELEGATIE

Hekkel
man

45

Delegatie

Conclusie staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer, 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109

- In essentie draait de conclusie om de vraag welke eisen en grenzen er gesteld moeten worden aan de delegatie van de planbevoegdheid
- Inmiddels uitspraak in de zaak waarin conclusie is gevraagd, zie AbRS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394 (Omgevingsplan: Veegplan 5 Boekel)
- Enkele aspecten nader belicht

Hekkel
man

46

Bekendmakingseisen delegatiebesluit

Conclusie Nijmeijer:

- Een delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt door plaatsing van de geconsolideerde tekst in het gemeenteblad, dat wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Op die website moet de geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit beschikbaar blijven voor een ieder.

Hekkel
man

47

Bekendmakingseisen delegatiebesluit

Afdeling:

- onderschrijft conclusie Nijmeijer dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een omgevingsplan aan het college wordt gedelegeerd, een algemeen verbindend voorschrift is (r.o. 12)
- **Gevolg:** het delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt op de wijze beschreven in artikel 139 en 140 van de Gemeentewet. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht **niet** in werking te zijn getreden. **Gevolg:** sprake van een bevoegdheidsgebrek
 - Gebrek wordt overigens gepasseerd met art. 6:22 van de Awb (belanghebbenden zijn niet benadeeld)

Hekkel
man

48

Delegatie leidt niet tot doorbreking primaat raad

Conclusie Nijmeijer:

- primaat tot vaststelling bestemmingsplan/omgevingsplan ligt bij de raad. Delegatie leidt **niet** tot ongeoorloofde doorbreking van dit primaat (rechtsstatelijke vraag).
- het delegatiebesluit moet in objectief omschreven normen aangeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college planregels mag vaststellen. Bij de invulling van deze eis, kan aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing van wijzigingsbevoegdheden

Hekkel
man

49

Delegatie leidt niet tot doorbreking primaat raad

Afdeling:

- onderschrijft de conclusie van de AG dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust. Het is dus aan de raad om te besluiten over het al dan niet delegeren van de bevoegdheid om delen van het plan vast te stellen. Daarbij dient de raad die delen van het plan waarvoor het college het bevoegde orgaan is, te begrenzen;
- de raad dient in het delegatiebesluit de bevoegdheid van het college voldoende **concreet en objectief te begrenzen**. Op grond van het **delegatiebesluit** moet dus uit een oogpunt van rechtszekerheid duidelijk en kenbaar zijn voor de vaststelling van welke delen van het bestemmingsplan het college het bevoegde orgaan is;
- raad kan de bevoegdheid van het college begrenzen door beleidsregels te stellen, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is.

Hekkel
man

50

Rechtsbescherming bij opvolgende herzieningen

één vraag blijft onbeantwoord in de uitspraak van de Afdeling:

"Kunnen bij het omgevingsplan vastgestelde regels die relevantie krijgen in het kader van Veegplan 5 (opnieuw) worden aangevochten in het kader van het beroep tegen het veegplan?"

Hekkel
man

51

Rechtsbescherming bij opvolgende herzieningen

Nijmeijer:

- keuze voor geconsolideerde plansystematiek mag niet ten koste gaan van rechtsbescherming
- beroepsgronden die zijn gericht tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen (en die bij een latere herziening niet worden gewijzigd, maar als gevolg van die herziening opeens betekenis krijgen), moeten onder voorwaarden worden toegelaten:
 - a) de bestreden regel is nodig voor een vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en evenredigheid bezien rechtmatige planologische regeling, en
 - b) appellatant was ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel niet gerechtigd om beroep in te stellen of appellatant kan niet worden verweten dat hij toen geen beroep heeft ingesteld.

Hekkel
man

52



Vragen? Bel of mail gerust.

Rachid Benhadi

r.benhadi@hekkelman.nl

06 - 13 73 69 52

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

53



Vragen? Bel of mail gerust.

Rachid Benhadi

r.benhadi@hekkelman.nl

06 - 13 73 69 52

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

54