

Actualiteitenoverzicht omgevingsrecht 2017

Omgevingswet, Wro, Wabo, Awb

In dit jaaroverzicht wordt een aantal van de meest spraakmakende uitspraken behandeld uit 2017 op het gebied van het omgevingsrecht. Na een korte bespreking van de voortgang van het wetgevingstraject van de nieuwe Omgevingswet, wordt ingegaan op uitspraken over onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en enkele andere omgevingsrechtelijke wetten.



mr. A. Kamphuis

1. VOORTGANG OMGEVINGSWET

Voordat wordt ingegaan op de rechtspraak van het afgelopen jaar, wordt eerst kort stilgestaan bij de voortgang van de Omgevingswet. Doel van deze wet is om alle bestaande wettelijke regelingen in het omgevingsrecht te vervangen door één wet (de Omgevingswet) en vier algemene maatregelen van bestuur (ter vervanging van onder meer het Bouwbesluit 2012, het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer). De Omgevingswet zelf is al in maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen.

In 2017 zijn er tal van ontwikkelingen geweest. Zo zijn de vier ontwerp AMvB's voor advies naar de Raad van State gestuurd. Daar ligt ook de ontwerp Invoeringswet evenals enkele aanvullingswetten (waarmee bepaalde wettelijke regelingen, zoals de Wet natuurbescherming, de Flora- en faunawet en de Onteigningswet in de Omgevingswet worden gevoegd).

Lange tijd was de verwachting dat in 2019 de wet in werking zou treden. Op 6 oktober 2017 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer echter laten weten dat dit niet haalbaar is.¹ Verwacht wordt nu dat de wet in januari 2021 in werking zal treden. De in dit actualiteitenoverzicht te bespreken rechtspraak op basis van de huidige wetten uit het omgevingsrecht is voorlopig dus zonder meer actueel.

2. BEVOEGDHEID VASTSTELLEN WIJZIGINGSPLAN

Waar de gemeenteraad bevoegd is tot vaststelling van bestemmingsplannen, ligt de bevoegdheid tot vaststelling van een wijzigingsplan bij het college van B en W. Het college van B en W van Drechterland had geweigerd mee te werken aan het verzoek een wijzigingsplan vast te stellen waarmee een agrarische bestemming werd gewijzigd in een woonbestemming. In de procedure tegen deze weigering werd door de aanvrager aangevoerd dat het college van B en W ten onrechte had geweigerd de gemeenteraad over het verzoek te benaderen. Kennelijk verwachtte de aanvrager dat de gemeenteraad ontvankelijker zou zijn voor zijn verzoek. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) maakte met dit argument korte met-

ten. Er is geen bepaling die het college van B en W verplicht de gemeenteraad te raadplegen over een verzoek om een wijzigingsplan vast te stellen, aldus de Afdeling.²

3. PARKEERREGELING IN BESTEMMINGSPLANNEN

Voorheen was het via de gemeentelijke bouwverordening (art. 5.30 modelbouwverordening) geregeld dat bij nieuwe ontwikkelingen werd voorzien in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein. Aan deze bepaling werd door het college van B en W getoetst bij beoordeling van een aanvraag om een bouwomgevingsvergunning. Indien op andere wijze werd voorzien in voldoende parkeerplaatsen, kon het college van B en W van deze bepaling afwijken bij vergunningverlening. Per 29 november 2014 verloor deze parkeerregeling – net als de andere stedenbouwkundige bepalingen – haar werking.³ Als gemeenten willen voorkomen dat bij nieuwe ontwikkelingen overlast ontstaat door een tekort aan parkeercapaciteit, zal in het bestemmingsplan moeten worden voorzien in een alternatieve parkeerregeling. Voor bestemmingsplannen die uiterlijk voor 29 november 2014 waren vastgesteld, blijft de oude regeling uit de bouwverordening overigens nog van toepassing tot uiterlijk 1 juli 2018.

Er zijn de afgelopen tijd diverse uitspraken gedaan over bestemmingsplanregelingen ter vervanging van de regeling uit de bouwverordening. Diverse regelingen zijn door de Afdeling verworpen. Zo heeft de Afdeling al eerder bepaald dat in een planregel, die beoogt te waarborgen dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen, duidelijk moet zijn aangegeven aan welke normen of aan welke beleidsregels moet worden getoetst.⁴ Het opnemen van deze normering in de plantoelichting is onvoldoende, want de toelichting is geen bindend onderdeel van het bestemmingsplan.⁵ Als wordt gekozen voor verwijzing naar beleidsregels, is volgens de Afdeling ook een zogenoemde dynamische verwijzing in beginsel toegestaan. Dat wil zeggen dat indien de beleidsregels gedurende de planperiode wijzigen, rekening moet worden gehouden met die wijziging.⁶ Verder moet in de planregeling worden aangegeven wat de bevoegdheid is waarbij aan de parkeernorm wordt getoetst. Wanneer uit de planregel niet blijkt op de uitoefening

van welke bevoegdheid die regel betrekking heeft, biedt deze volgens de Afdeling onvoldoende waarborg om te worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag van een bouwomgevingsvergunning.⁷

In een uitspraak van 14 juni 2017 geeft de Afdeling zelf aan hoe de parkeerkwestie in een bestemmingsplan goed kan worden geregeld. Volgens de Afdeling kan dit door in een bestemmingsplanregel neer te leggen (1) dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen, (2) de regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid moet worden gerealiseerd, (3) dat voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen die in beleidsregels zijn neergelegd en – optioneel – dat indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging.⁸ In plaats van verwijzing naar beleidsregels, kan volgens de Afdeling ook gekozen worden voor bijvoorbeeld een verwijzing naar de CROW parkeernormen.⁹

In de planregeling kan ook een (binnenplanse) afwijkingsbevoegdheid worden opgenomen van de regel dat op eigen terrein in voldoende parkeergelegenheid moet worden voorzien. Daarbij benadrukt de Afdeling wel dat duidelijk moet zijn in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag van deze afwijkingsbevoegdheid gebruik kan maken. De voorwaarde dat geen onevenredige afbreuk mag worden gedaan aan de parkeersituatie, waarbij het begrip ‘parkeersituatie’ in de planregel niet nader is gedefinieerd, is volgens de Afdeling te rechtsonzeker.¹⁰ Dit gebrek kan worden hersteld door ook als het gaat om de afwijkingsbevoegdheid te verwijzen naar (‘wetsinterpreterende’) beleidsregels.¹¹

Op dit punt wil ik nog stilstaan bij een uitspraak waarin in het kader van beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag inhoudelijk werd getoetst aan de parkeernorm uit de gemeentelijke bouwverordening dat in voldoende parkeergelegenheid moest worden voorzien. Vast stond dat als gevolg van het vervallende bouwplan een openbare parkeerplaats zou vervallen. Discussie bestond of deze vervallen parkeerplaats moest worden gecompenseerd. De Afdeling oordeelde van niet. Bij omgevingsvergunningverlening hoeft volgens de Afdeling alleen te worden beoordeeld of wordt voorzien in de parkeerbehoefte die ontstaat naar aanleiding van het bouwplan. Dat was hier het geval. Het feit dat een openbare parkeerplaats door het bouwplan komt te vervallen, is bij die beoordeling niet relevant. Uit de uitspraak volgt dat dit anders is als het bouwplan tot gevolg heeft dat een reeds op eigen terrein gerealiseerde parkeerplaats die dient ter voldoening van de parkeerbehoefte in de bestaande situatie komt te vervallen. In dat geval dient de vermindering wel te worden gecompenseerd.¹²

4. LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

De ladder voor duurzame verstedelijking stelt eisen aan de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.¹³ Per 1 juli 2017 is de ladder – zoals opgenomen in art. 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) – opnieuw geformuleerd.¹⁴ Het tweede lid luidt nu als volgt: ‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien

het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.’ Een nieuw derde lid maakt het mogelijk dat deze motiveringsverplichtingen worden doorgeschoven van het (moeder)bestemmingsplan naar de toelichting van een later vast te stellen wijzigings- of uitwerkingsplan. Doel van deze wijzigingen van de ladder voor duurzame verstedelijking is om de ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost en de onderzoekslasten verminderen, maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Niet is beoogd het doel van de regeling te wijzigen.

Enkele dagen voor inwerkingtreding van de nieuwe ladder, op 28 juni 2017, heeft de Afdeling een overzichtsuitspraak gedaan waarin de hoofdlijnen van de over de ladder gewezen rechtspraak wordt weergegeven, voor zover deze rechtspraak volgens de Afdeling na 1 juli 2017 van toepassing blijft. Doel van de overzichtsuitspraak is om de rechtspraak houvast te bieden, net als de Afdeling ook heeft beoogd met haar overzichtsuitspraak over de planschade rechtspraak in 2016, zoals besproken in het Actualiteitenoverzicht van vorig jaar.¹⁵ In de overzichtsuitspraak wordt onder meer ingegaan op de onderwerpen ‘(nieuwe) stedelijke ontwikkeling’, ‘bestaand stedelijk gebied’, het ‘behoefte’-onderzoek en ‘relativiteit’. Voor iedere partij die te maken krijgt met de ladder voor duurzame verstedelijking is dit een onmisbare uitspraak.

5. EVIDENTE PRIVAATRECHTELIJKE BELEMNERING

Het komt regelmatig voor dat in discussies over een (ontwerp) bestemmingsplan of omgevingsvergunning met bestemmingsplanafwijking wordt aangevoerd dat de daarin mogelijke gemaakte ontwikkelingen niet kunnen worden uitgevoerd, omdat er privaatrechtelijke belemmeringen bestaan. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zakelijke rechten zoals eigendomsrecht (bijvoorbeeld als de ontwikkeling is voorzien op grond van een ander) of erfdiensbaarheden, het ontbreken van toestemming van een Vereniging van Eigenaars (V.v.E.), burenrchten of privaatrechtelijke afspraken. In 2017 heeft de bestuursrechter zich diverse keren over dit soort privaatrechtelijke belemmeringen moeten uitlaten.

In een uitspraak van 13 september 2017 heeft de Afdeling buiten twijfel gesteld dat de aanwezigheid van een zakelijk recht – zoals een eigendomsrecht of een erfdiensbaarheid – in beginsel voor de uitvoerbaarheid van een plan niet doorslaggevend is. Dit is volgens de Afdeling slechts anders indien op voorhand in redelijkheid moet worden aangenomen dat een evidente belemmering aan de verwezenlijking van het plan binnen de planperiode in de weg staat en tevens vaststaat dat niet binnen de planperiode tot opheffing van het zakelijk recht kan worden overgegaan.¹⁶ Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de burgerlijke rechter de eerst aangewezen is om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering aan een activiteit in de weg staat. Daaruit leidt de Afdeling af dat een privaatrechtelijke belemmering alleen aan een bestemmingsplan of omgevingsvergunning met bestemmingsplanafwijking in de weg staat, als zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat het plan is voorzien op grond die in eigendom is aan een ander en die ander niet in realisering ervan berust

en ook niet hoeft te berusten.¹⁷ Als er discussie bestaat of er sprake is van een inbreuk op een zakelijk recht – bijvoorbeeld omdat niet geheel duidelijk is of de erfgrans door een beoogd bouwplan wordt overschreden – staat dit niet aan het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning in de weg.¹⁸ Hetzelfde geldt als er nog een mogelijkheid bestaat om de privaatrechtelijke belemmering weg te nemen. Dit deed zich voor in een uitspraak van 26 juli 2017 over een omgevingsvergunning voor het vergroten van een tandartsenpraktijk. Een kinderdagverblijf dat lid was van dezelfde V.v.E. van het complex waarin de tandartsenpraktijk was gevestigd, verzette zich tegen deze vergunning onder meer met de stelling dat de V.v.E. – waarin zij de meerderheid van de stemmen hield – geen toestemming zal geven. Desondanks was volgens de Afdeling geen sprake van een evident karakter, omdat tegen het afwijzende besluit van de V.v.E. een gang naar de civiele rechter openstaat en de civiele rechter eventueel een vervangende machtiging voor de uitbreiding kan verlenen.¹⁹

Van een evidente privaatrechtelijke belemmering was wel sprake in een uitspraak van 2 augustus 2017, waarin het ging om een bouwplan dat was voorzien op grond in eigendom van de Hervormde Gemeente, die de grond niet wilde overdragen.²⁰

6. VERGUNNINGAANVRAAG DOOR NIET-EIGENAAR

Hierboven ging het over privaatrechtelijke belemmeringen die aan een bestemmingsplan of omgevingsvergunning met bestemmingsplanafwijking in de weg kunnen staan. Bij bouwomgevingsvergunningen spelen privaatrechtelijke belemmeringen in beginsel geen rol. In art. 2.10 Wabo is immers limitatief bepaald waaraan vergunningen voor de bouwactiviteit moeten worden getoetst. Privaatrechtelijke belemmeringen maken geen onderdeel uit van dit toetsingskader. Uit een uitspraak van 26 juli 2017 volgt echter dat het eigendomsrecht niettemin ook bij bouw-omgevingsvergunningen van belang kan zijn. Uit deze uitspraak blijkt namelijk dat als de indiener van de vergunningaanvraag geen eigenaar is van de grond waarop de aanvraag betrekking heeft en de grondeigenaar zich tegen de voorgenomen bebouwing verzet, aannemelijk is dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. In een dergelijk geval is de aanvrager geen belanghebbende bij de beslissing op de door hem ingediende aanvraag en is van een aanvraag in de zin van art. 1:3, lid 3, Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen sprake.²¹ Volgens de Afdeling hoeft een dergelijke aanvraag niet in behandeling te worden genomen, maar kan deze niet-ontvankelijk worden verklaard.²²

7. GEVOLGEN VAN ENIGE BETEKENIS

Zoals in het Actualiteitenoverzicht van vorig jaar besproken, heeft de Afdeling in 2016 de beoordeling van de belanghebbendheid bij milieuomgevingsvergunningen gelijk getrokken met die bij bestemmingsplannen en evenementenvergunningen.²³ Voor al deze besluiten geldt nu dat om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, de betrokkenen aannemelijk moet maken dat hij naar objectieve maatstaven gemeten, hinder van enige betekenis vanwege de betrokken activiteit ondervindt. Op 23 augustus 2017 heeft de Afdeling een richtinggevende uitspraak gedaan over de invulling van het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’.²⁴

Volgens de Afdeling geldt als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een vergunning – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken volgens de Afdeling indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. Indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, is deze norm niet bepalend voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit. Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, komt de vraag of aan die norm wordt voldaan bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep. De Afdeling wijst erop dat de kring van belanghebbenden kan verschillen naar gelang de aard van het besluit. Zo hoeft de kring van belanghebbenden bij een handhavingsbesluit niet altijd samen te vallen met de kring van belanghebbenden bij een besluit tot vergunningverlening. Bij besluiten over activiteiten in het omgevingsrecht is het de taak van het bestuursorgaan om de kring van belanghebbenden vast te stellen aan de hand van (onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit. Uiteindelijk is het aan de bestuursrechter om te oordelen over de vraag wie belanghebbende bij een besluit zijn. De betrokken rechtzoekende hoeft volgens de Afdeling derhalve niet zelf aan te tonen dat hij belanghebbende bij een besluit is. Slechts indien tijdens de procedure de vraag aan de orde is of ‘gevolgen van enige betekenis’ ontbreken en dus de vraag of er aanleiding is de correctie toe te passen, kan en mag van de betrokkene worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te zullen ondervinden.

In de uitspraak van 23 augustus 2017 ging het concreet om een handhavingsverzoek tegen een mestbassin door omwonenden. De gemeente heeft de verzoekers die op een afstand van 250 meter of meer wonen niet als belanghebbenden aangemerkt. De Afdeling was het hier niet mee eens. Vast stond dat deze omwonenden de geur van het mestbassin konden waarnemen, zodat zij dus allen de feitelijke gevolgen konden ondervinden van het bassin. Dat betekent volgens het hierboven geformuleerde criterium dat zij belanghebbenden zijn, tenzij moet worden geoordeeld dat ‘gevolgen van enige betekenis’ ontbreken. De Afdeling stelt vast dat de geurhinder zich met name voordoet als het mestbassin net is gevuld en de wind in de richting van de betreffende woningen staat, dat de geurhinder niet continue maar wel regelmatig plaatsvindt en dat geur van mest doorgaans als penetrant wordt ervaren. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat voor de betreffende omwonenden van het mestbassin gevolgen van enige betekenis ontbreken. De omwonenden zijn derhalve belanghebbenden.

Voor appellanten die zich verzetten tegen een kavelbesluit op grond van de Wet windenergie voor het realiseren van een

windpark op de Noordzee ging het wel mis. Hoewel een aantal appellanten aannemelijk hadden gemaakt dat zij zicht hebben op het beoogde windpark – en dus rechtstreeks de feitelijke gevolgen ondervinden van het genomen besluit – ontbreken volgens de Afdeling gevolgen van enige betekenis. Andere feitelijke gevolgen dan het zicht op de windturbines zijn er niet. De Afdeling oordeelt dat de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van de betrokkenen dermate gering zijn, dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.²⁵

8. VERTROUWENSBEGINSEL

In de rechtspraktijk slaagt een beroep op het vertrouwensbeginsel niet snel. Een uitspraak van 19 juli 2017 van de Afdeling trekt in dat licht dan ook de aandacht. In deze zaak was het college van B en W van Overbetuwe op verzoek om omwonenden tot handhaving overgegaan tegen onder meer een zonder omgevingsvergunning gerealiseerde paardenbak. De eigenaar van de paardenbak verzette zich tegen de opgelegde last onder dwangsom. Volgens hem kon het ontbreken van de omgevingsvergunning hem niet worden tegengeworpen, nu ambtenaren van de gemeente hebben gezegd dat het hebben van de paardenbak niet vergunningplichtig is. Deze mededeling was vastgelegd in een gespreksverslag. De Afdeling stelt vast dat in een op initiatief van het college van B en W gevoerd gesprek naar aanleiding van een mogelijke handhavingsactie door twee gemeentelijke ambtenaren zonder voorbehoud is meegedeeld dat voor het hebben van een paardenbak geen vergunningplicht geldt en dat deze mededeling in een gespreksverslag is opgenomen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de uitlatingen van de ambtenaren aan het college van B en W kunnen worden toegerekend en dat deze bij de betrokkene het gerechtvaardigd vertrouwen hebben gewekt dat tegen de gerealiseerde paardenbak niet handhavend zal worden opgetreden.²⁶ Dit is een opmerkelijk uitkomst, aangezien het vertrouwen hier volgens de Afdeling gerechtvaardigd is gewekt door een mededeling van ambtenaren en niet door een toezegging van het beslissingsbevoegde bestuursorgaan. Er zijn door de Afdeling eerder diverse uitspraken gedaan waarbij mededelingen van ambtenaren niet voldoende waren om vertrouwen op te wekken.²⁷ Of de Afdeling in het vervolg sneller een beroep op het vertrouwensbeginsel zal laten slagen, zullen we moeten afwachten.

Overigens betekent een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nog niet dat de gewekte verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. Zoals de Afdeling ook in de uitspraak van 19 juli 2017 overweegt, kunnen er belangen aanwezig zijn die zwaarder wegen dan het honoreren van het opgewekt vertrouwen. Voor de eigenaar van de paardenbak liep het echter goed af. De Afdeling constateerde dat hoewel een algemeen belang is gediend met handhaving, de geconstateerde overtreding volgens het gemeentelijke handhavingsbeleid geen hoge prioriteit heeft. Bovendien waren er weliswaar omwonenden die hadden verzocht om handhaving, maar volgens de Afdeling was de stofhinder die zij ondervonden het gevolg van de toegelaten manege en werd deze niet veroorzaakt door het gebruik van de paardenbak. De Afdeling concludeerde dan ook dat het college van B en W in dit geval in redelijkheid geen gebruik heeft mogen maken van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden.

9. PLANSCHADE

Op 27 september 2017 heeft de Afdeling een interessante uitspraak gedaan over planschade. Als gevolg van een nieuw bestemmingsplan was bewoning van een pand op een perceel feitelijk vrijwel niet langer toegestaan door invoering van de zogenoemde ‘noodzakelijkheidseis’. Dit hield in dat het pand slechts als woning mag worden gebruikt als bewoning noodzakelijk is voor en verband houdt met de bedrijfsvoering. De eigenaar van het perceel verzocht om een tegemoetkoming in hierdoor geleden planschade. Het college van B en W in deze zaak had vastgesteld dat er weliswaar sprake is van enige schade, maar dat de benadeelde hiermee rekening had kunnen houden, nu invoering van de noodzakelijkheidseis een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Over de taxatie die door de gemeente was gebruikt, ontstond veel discussie. De Afdeling overweegt allereerst dat een taxatie door haar slechts terughoudend kan worden getoetst, omdat de waardering van onroerende zaken niet slechts door toepassen van een taxatiemethode plaatsvindt, maar daarbij ook de kennis, ervaring en intuïtie van de deskundige een rol speelt. De Afdeling overweegt verder dat wanneer de planschade – zoals in dit geval – bestaat uit een waardevermindering van een onroerende zaak de schade abstract wordt berekend, omdat dit het meest in overeenstemming is met de aard van de schade. De waardevermindering wordt dan vastgesteld door de waarde van het pand vóór de peildatum te vergelijken met de waarde direct na de peildatum, waarbij voor wat betreft beide waarden wordt uitgegaan van de prijs die bij een veronderstelde (‘abstracte’) verkoop van het pand tussen een redelijk handelend koper en verkoper tot stand zou zijn gekomen. Uiteindelijk stelt de Afdeling – mede gelet op in de uitspraak niet toegelichte persoonlijke omstandigheden aan de zijde van de benadeelde – zelf de hoogte van de planschade vast op een bedrag van € 25.000. Vervolgens moest de Afdeling beoordelen of deze schade voor rekening van de benadeelde diende te blijven, omdat de schade het gevolg was van een normale maatschappelijke ontwikkeling, zoals het college van B en W had gesteld. Volgens de Afdeling had het college van B en W niet aannemelijk gemaakt dat invoering van de noodzakelijkheidseis in de lijn van de verwachtingen lag. Voorts achtte de Afdeling van belang dat het hier gaat om schade ten gevolge van een ontwikkeling op de eigen grond van de benadeelde, dus om directe planschade, waarvoor de wetgever geen forfaitaire drempel heeft gesteld. Bovendien is de aard van het nadeel van belang. Daar waar bewoning van het pand onder het oude planologische regime zonder meer was toegestaan, is bewoning onder het nieuwe regime vrijwel niet meer toegestaan, mede gelet op het door het college van B en W ingenomen standpunt dat geen noodzaak meer bestaat om een bedrijfswoning bij een bedrijf te hebben. De ontwikkeling levert volgens de Afdeling naar zijn aard derhalve een ingrijpende gebruiksbeperking op. Gelet op deze omstandigheden, in samenhang bezien, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval geen drempel moet worden gehanteerd. De volledige schade moet derhalve door de gemeente worden vergoed.

10. GEVOLGEN Vernietiging BESTEMMINGSPLAN VOOR OMGEVINGSVERGUNNING

In een uitspraak van 1 februari 2017 bevestigde de Afdeling nog eens dat de vernietiging van een bestemmingsplan niet automatisch de vernietiging van een omgevingsvergunning tot

gevolg heeft, of tot gevolg heeft dat de omgevingsvergunning nietig zou zijn. De uitspraak werd gewezen naar aanleiding van een afgewezen verzoek om handhaving tegen een rijhal van een ponyhof in Roermond. Volgens de omwonenden lag aan de rijhal geen geldige omgevingsvergunning meer ten grondslag, omdat het bestemmingsplan dat aan de vergunning ten grondslag lag, door de Afdeling was vernietigd. De Afdeling stelt allereerst vast dat in deze zaak *niet* de zogenoemde *Tegelen*-jurisprudentie van toepassing is. Anders dan in die jurisprudentie, paste de rijhal waarop de omgevingsvergunning in deze zaak betrekking heeft, namelijk niet binnen het geldende bestemmingsplan (en is de vergunning dus verleend met een bestemmingsplanafwijking). De Afdeling licht vervolgens toe dat een omgevingsvergunning niet van rechtswege ongeldig wordt als het bestemmingsplan dat eraan ten grondslag ligt, wordt vernietigd, omdat zij niet als rechtsgevolg van het vernietigde bestemmingsplan kan worden aangemerkt. Vernietiging van het bestemmingsplan leidt er slechts toe dat een omgevingsvergunning die op grond daarvan is verleend, blootstaat aan vernietiging zolang de vergunning niet onherroepelijk is. Dat betekent dat een bestuursorgaan in een bezwaarprocedure tegen een vergunning die nog niet in rechte onaanstaafbaar is, aan deze vergunning niet met succes het vernietigde bestemmingsplan ten grondslag kan leggen. Als de zogenoemde *Tegelen*-jurisprudentie niet van toepassing is, geldt dat in een beroepsprocedure tegen zo een vergunning eveneens.²⁸ Nu de omgevingsvergunning voor de rijhal nog gewoon rechtsgeldig was, bestond er geen bevoegdheid voor het college van B en W om tot handhaving over te gaan.

11. VOORBEREIDINGSBESLUIT

Op 27 september 2017 heeft de Afdeling een interessante uitspraak gewezen over de werking van een voorbereidingsbesluit. In deze uitspraak was de casus als volgt. Op 21 november 2013 trad een door de gemeenteraad van Zaanstand genomen voorbereidingsbesluit in werking. Tijdens de looptijd van dit voorbereidingsbesluit werd een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend ter legalisering van enkele steigers in de Voorzaan. Ter plaatse gold geen bestemmingsplan meer als gevolg van het van rechtswege vervallen van het voormalige uitbreidingsplan voor dit gebied. De aanvraag werd vanwege het voorbereidingsbesluit aangehouden. Deze aanhoudingsplicht werd vervolgens automatisch verlengd, omdat de gemeente binnen de looptijd van het voorbereidingsbesluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage had gelegd. De gemeenteraad liet na om binnen twaalf weken na afloop van de terinzagelegging te beslissen over vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan. Hierdoor verviel de aanhoudingsverplichting. Het college van B en W verleende daarop de aangevraagde vergunning. Hiertegen kwamen omwonenden op. De Afdeling overweegt dat door de gemeenteraad weliswaar vóór vergunningverlening een tweede voorbereidingsbesluit was genomen, maar omdat dit besluit dateert van na indiening van de vergunningaanvraag herleefde de aanhoudingsverplichting hierdoor niet. In dit tweede voorbereidingsbesluit is bovendien geen toepassing gegeven aan de bevoegdheid zoals opgenomen in art. 3.7, lid 4, Wro om te verbieden dat het gebruik van het gebied wordt gewijzigd. Dat betekent dat er ten tijde van de beslissing op de vergunningaanvraag geen sprake was van strijd met art. 2.1, lid 1, aanhef en onderdeel c, Wabo. De aanvraag betrof derhalve uitsluitend de bouwactiviteit als

bedoeld in art. 2.1, lid 1, aanhef en onderdeel a, Wabo. De Afdeling wijst erop dat de (limitatieve) weigeringsgronden voor deze activiteit in art. 2.10, lid 1, Wabo staan. Nu een voorbereidingsbesluit en een ontwerpbestemmingsplan daarin niet zijn genoemd, konden dit voor het college van B en W ook geen redenen zijn de aangevraagde vergunning te weigeren.

12. OMGEVINGSVERGUNNINGEN MET KRUIMELAFWIJKING

Ook in 2017 zijn er weer diverse uitspraken gedaan waarbij de juridische vraag was of een bestemmingsplanafwijking met de zogenoemde kruimelafwijking kon worden vergund. Dat is mogelijk als het project past binnen de toepassingscriteria zoals opgenomen in art. 4 bijlage II bij het Bor. Het belang van deze rechtsvraag is gelegen in de toepasselijke voorbereidingsprocedure. Als een bestemmingsplanafwijking met een kruimelafwijking (of binnenplanse afwijking) kan worden vergund, is de reguliere procedure van toepassing. Is een projectafwijking nodig, dan geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In een uitspraak van 7 juni 2017 heeft de Afdeling nog eens buiten twijfel gesteld dat de Wabo exclusief bepaalt welke procedure op een aanvraag om omgevingsvergunning van toepassing is. Het college van B en W heeft hierin dus geen keuze, maar dient de voorbereidingsprocedure toe te passen die uit de Wabo voortvloeit.²⁹ In lijn hiermee heeft Rechtbank Oost-Brabant op 12 juni 2017 geoordeeld dat de gemeente Haren ten onrechte met een beleidsregel de mogelijkheid om voor het tijdelijke gebruik van een woning als plattelandswoning, een vergunning te verkrijgen op grond van de kruimelgevallenregeling, geheel heeft uitgesloten. Het categoriaal uitsluiten van de toepasselijkheid van deze regeling in een beleidsregel kan als kennelijk onredelijk, niet worden aanvaard, aldus de rechtbank.³⁰

Sinds 2014 is ook de tijdelijke afwijking opgenomen in de kruimelgevallenregeling.³¹ Gelijktijdig is de termijn waarvoor een tijdelijke afwijking kan worden vergund, verlengd van vijf jaar naar tien jaar. In enkele uitspraken heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat deze termijn aanvangt vanaf het moment van de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor het strijdige gebruik.³² Dat is niet anders als het strijdige gebruik al illegaal bestond voorafgaand aan de eerste verlening van een tijdelijke vergunning.³³ Het voorafgaande illegale gebruik blijft dus buiten beschouwing. De Afdeling heeft daarnaast ook benadrukt dat een tijdelijke afwijking (sinds 2014) ook kan worden vergund vanwege een activiteit die voorziet in een permanente behoefte. Het feit dat een vergunde activiteit (zoals de opslag van machines in strijd met het bestemmingsplan) langer nodig zal zijn dan de termijn waarvoor de tijdelijke bestemmingsplanafwijking is vergund, is op zichzelf dus geen reden om de tijdelijke vergunning te vernietigen. Volgens de Afdeling behoeft het slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit aan het eind van de vergunde termijn zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd.³⁴

In een uitspraak van 4 oktober 2017 betrof het een omgevingsvergunning die was verleend met een combinatie van twee kruimelafwijkingen, te weten de uitbreiding van een bestaand hoofdgebouw en de wijzigingen van het gebruik van zowel het hoofdgebouw als de uitbreiding. Volgens de appellanten tegen deze vergunning was deze combinatie niet mogelijk. De Afde-

ling ging daarin niet mee. Het combineren van de verscheidene onderdelen van art. 4 bijlage II in één omgevingsvergunning is toegestaan. Het is volgens de Afdeling dan ook mogelijk om tegelijkertijd een omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik, als bedoeld in art. 4, lid 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, als bedoeld in art. 4, lid 1.³⁵

Op 11 oktober 2017 deed de Afdeling uitspraak over een omgevingsvergunning die was verleend met een kruimelafwijking voor een dakopbouw. Het betrof het realiseren van een extra bouwlaag bovenop een bestaand pand. Volgens een omwonende had geen toepassing kunnen worden gegeven aan art. 4, lid 4, bijlage II bij het Bor, omdat het niet ging om een bouwdeel van ondergeschikte aard. De Afdeling merkt hierover op dat in het Bor geen nadere beschrijving is opgenomen van hetgeen onder een 'dakopbouw of soortgelijke uitbreiding van een gebouw' moet worden verstaan. De beperking die de appellant had aangevoerd, geldt volgens de Afdeling dan ook niet. Nu het bouwplan voorziet in een opbouw op het dak, heeft de rechtbank het bouwplan terecht aangemerkt als dakopbouw of soortgelijke uitbreiding, zodat deze met een kruimelafwijking kon worden vergund.

Weinig rechtspraak is er geweest over de kruimelcategorie 'het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied', zoals opgenomen in art. 4, lid 8, bijlage II bij het Bor. In een uitspraak van 4 oktober 2017 werd door een belanghebbende betoogd dat het college van B en W van Amsterdam deze kruimelcategorie had kunnen toepassen om een omgevingsvergunning met bestemmingsplanafwijking te verlenen voor het innemen van een ligplaats ten behoeve van ten hoogste tien passagiersvaartuigen. Volgens de Afdeling kan het project – nog los van de vraag of het om een herinrichting gaat – in elk geval niet worden aangemerkt als wijziging van niet-ingrijpende aard, gelet op de omvang en de verwachte (onbeperkte) duur van het voorziene gebruik. Daarbij heeft de Afdeling betrokken de ruimtelijke uitstraling van een permanente ligplaats voor tien passagiersvaartuigen en ook het feit dat andere vaartuigen niet langer gebruik kunnen maken van het water. Gelet op de te verwachten gevolgen voor omwonenden en de overige gebruikers van de locatie, betreft het geen wijziging van niet-ingrijpende aard.³⁶ In de uitspraak wordt nog de nota van toelichting aangehaald, waarin het toevoegen van parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen worden genoemd als voorbeelden van projecten die onder deze kruimelcategorie vallen.

13. UITZONDERING KRUIMELAFWIJKING; STEDELIJK ONTWIKKELINGSPROJECT

In het Bro is bepaald dat twee van de meest gebruikte kruimelcategorieën, te weten de wijziging van een bestaand hoofdgebouw, als bedoeld in art. 4, lid 9, en de tijdelijke afwijking, als bedoeld in art. 4, lid 11, niet kunnen worden toegepast als sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.³⁷ Een van deze uitgezonderde activiteiten betreft 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen'.³⁸ In een uitspraak van 15 maart 2017 stelt de Afdeling voorop dat het

begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' ruimte laat voor interpretatie. Of sprake is van de wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject hangt volgens de Afdeling af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als aard en omvang van de voorziene wijziging een rol spelen. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de herontwikkeling van een perceel op een bestaand bedrijventerrein met drie bedrijfsgebouwen naar een bouwmarkt met een tuincentrum en drive-in met een gezamenlijk brutovloeroppervlak van 20.215 m² kan worden aangemerkt als wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject.³⁹

Volgens Rechtbank Limburg is de realisatie van een Decathlonwinkel van ca. 3.800 m² ten koste van een deel van een bestaande camping- en outdoorwinkel van 11.000 m² daarentegen geen wijziging van een stedelijk ontwikkelingsproject. De rechtbank legt aan dit oordeel ten grondslag dat qua aard en omvang slechts sprake is van een beperkte wijziging van het gebruik van een deel van een bestaand winkelgebouw en dat onbestreden is dat die wijziging geen milieugevolgen van enige betekenis tot gevolg heeft. De gebruikswijziging mocht volgens de rechtbank dan ook met toepassing van de kruimelafwijking voor wijziging van het gebruik van een bestaand hoofdgebouw worden vergund.⁴⁰

De vraag of sprake is van een uitzondering op de toepassing van de kruimelgevallenregeling is volgens de Afdeling geen kwestie van openbare orde. Dat betekent dat de bestuursrechter dit niet ambtshalve zal beoordelen, maar deze beoordeling alleen zal maken naar aanleiding van een expliciet beroep hierop door de partijen in de procedure.⁴¹ De uitzondering is volgens de Afdeling een regel die is gesteld in het kader van de goede ruimtelijke ordening. In de afweging van hetgeen een goede ruimtelijke ordening inhoudt, komen niet alleen milieubelangen aan de orde, maar ook de belangen van het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed woon-, werk- en ondernemersklimaat.⁴² Het relativiteitsbeginsel staat er dus niet aan in de weg dat ook partijen die opkomen ter bescherming van dit klimaat, een beroep doen op de uitzondering.

14. SCHAARSE VERGUNNINGEN

Sinds de conclusie van staatsraad A-G Widdershoven over schaarse vergunningen staat dit onderwerp in de juridische belangstelling.⁴³ Uit een uitspraak van 27 september 2017 blijkt dat ook een omgevingsvergunning met bestemmingsplanafwijking een schaarse vergunning kan zijn. In deze uitspraak ging het om vier besluiten van het college van B en W van Helmond waarbij aan de ene partij (JVH gaming & entertainment B.V.) een exploitatievergunning en omgevingsvergunning werden verleend voor vestiging van een speelautomatenhal en aan de andere partij (Super Game B.V.) dezelfde vergunningen voor een andere locatie werden geweigerd. In de uitspraak verwijst de Afdeling allereerst naar haar eerdere overwegingen dat in het Nederlandse recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Uit deze rechtsnorm vloeit voort dat schaarse vergunningen in

beginsel niet voor onbepaalde tijd, maar alleen tijdelijk kunnen worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt. Om gelijke kansen te realiseren, moet het bestuur een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Deze eis is gebaseerd op de uit de jurisprudentie van het HvJ EU voortvloeiende transparantieplichting.

Wat betreft de Helmondse exploitatie- en omgevingsvergunningen voor de nieuwe speelautomatenhal oordeelde de Afdeling dat beide vergunningprocedures op elkaar dienen te worden afgestemd. Dat betekent volgens de Afdeling dat het college van B en W voorafgaand aan het begin van de aanvraagprocedure duidelijkheid moet bieden over de criteria aan de hand waarvan het bepaalt waar een speelautomatenhal in afwijking van het bestemmingsplan uit ruimtelijke overwegingen kan worden toegestaan. Het college van B en W van Helmond had dit echter nagelaten en geen duidelijke criteria bekendgemaakt op basis waarvan de verdeling van de vergunningen zou plaatsvinden. Super Game B.V. heeft haar aanvraag dan ook niet op de van belang zijnde ruimtelijke criteria kunnen afstemmen, terwijl JVH gaming & entertainment B.V. daarentegen een volgens het college van B en W voor vestiging van een speelautomatenhal geschikt geacht pand kon huren van de gemeente. Volgens de Afdeling was van een eerlijke mededingen aldus geen sprake, zodat de besluiten in strijd zijn met het uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeiende verplichting tot transparantie en – door de rechtbank – terecht waren vernietigd.⁴⁴

15. MEDEPLEGEN OVERTREDINGEN

Tot slot nog twee uitspraken over handhaving. In de Awb wordt onder ‘overtreder’ verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.⁴⁵ Medeplegen doet zich voor bij een nauwe en bewuste samenwerking met een ander of anderen. De kwalificatie ‘medepleger’ is volgens de Afdeling slechts gerechtvaardigd als de intellectuele en/of materiële bijdrage van de betrokkene aan het feit van voldoende gewicht is. In het bijzonder wanneer het medeplegen in de kern niet bestaat uit een gezamenlijke uitvoering, kunnen voor het oordeel dat zich niettemin een nauwe en bewuste samenwerking voordoet onder meer van belang zijn de intensiteit van de samenwerking, de onderlinge taakverdeling, de rol in de voorbereiding, de uitvoering of de afhandeling van het feit en het belang van de rol van de betrokkene.⁴⁶ In een uitspraak van 6 september 2017 ging het om overtreding van de Wet op de kansspelen. Twee personen organiseerden

zonder vergunning een loterij om hun villa in Zuid-Afrika te verloten. Op internet en in interviews in de media presenteerden zij zich gezamenlijk als aanbieders van de verloting. Nu het gaat om twee personen die ieder voor zich de bestanddelen van een overtreding hebben vervuld en deze personen bij het begaan van de overtreding bewust hebben samengewerkt en deze gezamenlijk hebben uitgevoerd, is volgens de Afdeling sprake van medeplegen. Het is in dat geval niet nodig te concretiseren wie welke specifieke handelingen heeft verricht.⁴⁷ In een uitspraak van 22 november 2017 betrof de overtreding het in strijd met de Huisvestingswet en de regionale Huisvestingsverordening onttrekken van woonruimte in Amsterdam aan de bestemming tot bewoning door deze te verhuren aan toeristen via Airbnb. Een vader is voor 49/100e deel eigenaar van de woonruimte, diens dochter voor 1/100e deel. De ouders organiseerden de verboden verhuur van het appartement aan de toeristen. De dochter was volgens de Afdeling terecht als medepleger van de overtreding aangemerkt. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de dochter fysiek bij de overtreding betrokken was. Zij was de contactpersoon voor de toeristen en had de sleutel van de woning. In de woonruimte waren twee geschreven A4'tjes aangetroffen waarop in het Engels informatie staat, alsmede diverse instructies over het huis. Op de instructie staat de dochter als contactpersoon en als zij niet kan worden bereikt, dan haar partner. De Afdeling oordeelt dat de dochter in zoverre moet worden geacht bewust te hebben samengewerkt en de overtreding gezamenlijk met in ieder geval haar vader te hebben uitgevoerd. Dat zij geen voordeel heeft genoten van de overtreding, maakt dit volgens de Afdeling niet anders. Ook aan de dochter kon derhalve een boete worden opgelegd, zij het dat deze boete door de rechtbank terecht was gematigd wegens de relatief beperkte rol van de dochter.⁴⁸

Aike Kamphuis, advocaat vastgoedrecht en partner bij AIM Advocaten

- 1 Kamerstukken II, 2016-2017, 33118, nr. AE.
- 2 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1782, r.o. 5.4, JOM 2017/740.
- 3 Met inwerkingtreding van de Reparatiewet Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014, *Stb.* 2014, nr. 458.
- 4 ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1862, AB 2015/256, JOM 2016/365, TBR 2015/130 met noot van K.L. Markerink; en ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2851, JOM 2015/946.
- 5 ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1152, r.o. 9.5, AR 2017/2232, JOM 2017/428, JOM 2017/436, JOM 2017/445.
- 6 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, r.o. 3.5, AR 2017/1366, AB 2017/33, *ABkort* 2017/97, JOM 2017/303, RVR 2017/38.
- 7 ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1541, r.o. 25.5, JOM 2017/653.
- 8 ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1541, r.o. 25.6, JOM 2017/653.
- 9 ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028, r.o. 8.2.2, *ABkort* 2017/150, JOM 2017/391, JOM 2017/400.
- 10 ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1152, r.o. 9.4, AR 2017/2232, JOM 2017/428, JOM 2017/436, JOM 2017/445.
- 11 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, r.o.4.2.1, AB 2017/133, *ABkort* 2017/97, JOM 2017/303, *OGR-Updates.nl* 2017-0050 met noot van D. Roelands-Fransen, RVR 2017/38.
- 12 ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3281, r.o. 2.3.
- 13 Deze eisen gelden op grond van art. 5.20 Besluit omgevingsrecht ook voor de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning met projectafwijking.
- 14 *Stb.* 2017, 182.

- 15 *Vastgoed Fiscaal & Civiel* 2017/1.
- 16 ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2475, r.o. 10.1.
- 17 ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1437, r.o. 9.1; en ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1897.
- 18 ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2640, r.o. 2.1.
- 19 ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1997, r.o. 4.4, *JOM* 2017/798, *OGR-Updates.nl* 2017-0144, *OGR-Updates.nl* 2017-0173.
- 20 ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2083, r.o. 3.6, *JOM* 2017/817, *OGR-Updates.nl* 2017-0146.
- 21 In art. 1:3, lid 3, Awb is een 'aanvraag' gedefinieerd als 'een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen'.
- 22 ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002, r.o. 2.1 en 2.2, *JOM* 2017/799.
- 23 *Vastgoed Fiscaal & Civiel* 2017/1.
- 24 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2, *JB* 2017/143 met noot van R. Benhadi, *JM* 2017/110 met noot van M.H. Blokvoort, *JOM* 2017/891, *JBO* 2017/203 met noot van mr.dr.s. D. van der Meijden, *OGR-Updates.nl* 2017-0174.
- 25 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3354, r.o. 4.2.
- 26 ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.3, *JM* 2017/124 met noot van E.J.H. Plambeek, *JOM* 2017/775, *OGR-Updates.nl* 2017-0142.
- 27 Vgl. o.a. ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2714, *JB* 2016/223, *JBO* 2016/301 met noot van mr.dr.s. D. van der Meijden, *JOM* 2016/1053, *Module Ruimtelijke ordening* 2016/7646, *OGR-Updates.nl* 2016-0198, r.o. 15.5; en ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3006, r.o. 5.1, *AB* 2015/372.
- 28 ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:247, r.o. 7, *AB* 2017/182, *AR* 2017/768, *BA* 2017/78, *JG* 2017/16 met noot van prof.mr. T. Barkhuysen en mr.dr.s. A. Span, *JOM* 2017/163, *OGR-Updates.nl* 2017-0030.
- 29 ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1495, r.o. 4, *JG* 2017/44 met noot van prof.mr. T. Barkhuysen en mr. L.C. van Boven, *JOM* 2017/602.
- 30 Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2017:3205, r.o. 2.5 en 2.6.
- 31 *Stb.* 2014, 333.
- 32 ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487, r.o. 3.4.
- 33 ABRvS 27 december, ECLI:NL:RVS:2017:3566, r.o. 3.3; en ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212, r.o. 2.2.
- 34 ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3566, r.o. 3.3; en ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3276, r.o. 4.1 en 4.2.
- 35 ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2639, r.o. 3.1, *JG* 2017/60 met noot van mw.mr. M.W. Holtkamp, *JOM* 2017/1038, *OGR-Updates.nl* 2017-0200.
- 36 ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2663, r.o. 4.3, *JOM* 2017/1037, *OGR-Updates.nl* 2017-0199.
- 37 Art. 5, lid 6, bijlage II bij het Bor.
- 38 Kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.
- 39 ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, r.o. 13.4 en 13.5.
- 40 Rechtbank Limburg 14 april 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:3841, r.o. 6.6.
- 41 ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487, r.o. 2 en 2.1, *Abkort* 2017/79, *AR* 2017/954, *BR* 2017/39, *JOM* 2017/253, *Module Ruimtelijke ordening* 2017/77123, *JM* 2017/78 met noot van A. Wagenmakers en J.S. Haakmeester, *JOM* 2017/461, *Module Ruimtelijke ordening* 2017/7751, *OGR-Updates.nl* 2017-0097 met noot van R. Aerts, L. Barnhoorn, *TBR* 2017/99 met noot van A.G.A. Nijmeijer, M.A.A. Soppe.
- 42 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, r.o. 3.3.
- 43 Conclusie A-G Widdershoven 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421 en de bijbehorende uitspraak ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.
- 44 ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611, r.o. 5, 10.4, 11.1, *JB* 2017/183 met noot van L.J.M. Timmermans, *JM* 2017/136 met noot van J.S. Haakmeester, *JOM* 2017/1013.
- 45 ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3205, r.o. 6.3; en ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2394, r.o. 5.3, *JOM* 2017/941, *JOM* 2017/950, *JOM* 2017/961.
- 46 ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3205, r.o. 6.3; en ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2394, r.o. 5.3, *JOM* 2017/941, *JOM* 2017/950, *JOM* 2017/961.