

## ABRvS, 02-12-2009, nr. 200901438/1/R3.

ABRvS 02-12-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5082, m.nt. T.D.R. Rijs

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

2 december 2009

**Magistraten**

Mr. D.A.C. Slump, mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. W. van den Brink

**Zaaknummer**

200901438/1/R3.

**Noot**

T.D.R. Rijs

**LJN**

BK5082

**Vakgebied(en)**

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2009:BK5082, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 02-12-2009

### Essentie

**Elektronische terinzagelegging ontwerp-bestemmingsplan en bijbehorende stukken, belanghebbende bij exploitatieplan, objectieve begrenzing, wijzigingsbevoegdheid en de samenloop van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten.**

### Uitspraak

(...)

## 2. Overwegingen

### Bestemmingsplan

#### 2.1

Het bestemmingsplan maakt de aanleg van een gemengd gebied met onder meer bedrijvigheid, detailhandel, vrijetijdsbesteding, sport, entertainment, horeca en kantoren mogelijk op het terrein van de voormalige suikerfabriek van CSM te Halfweg. Dit terrein is globaal omgeven door de rijksweg A200/N200 aan de noord- en de westzijde, de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder aan de zuidzijde en het Zijkanaal F aan de oostzijde.

#### 2.2

[appellante sub 3], exploitant van de Albert Heijn-supermarkt aan de Dennenlaan te Zwanenburg, stelt dat ten onrechte niet alle bij het ontwerp-plan behorende stukken langs elektronische weg beschikbaar zijn gesteld. Zij doelt hierbij op de onderzoeksrapporten die zijn opgesteld ten behoeve van het plan, zoals onder meer het akoestisch onderzoek en de distributie-planologische onderzoeken.

#### 2.2.1

In artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is, voor zover hier van belang, bepaald dat op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is, met dien verstande dat het ontwerp-besluit met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg wordt beschikbaar gesteld.

In artikel 3:11, eerste lid, van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage legt.

## 2.2.2

Anders dan de raad heeft betoogd, is artikel 3.8 van de Wro met ingang van 1 juli 2008 geheel in werking getreden, zodat in dit geval moest worden voldaan aan het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder a.

De Afdeling ziet zich derhalve geplaatst voor de vraag welke stukken in dit geval langs elektronische weg beschikbaar hadden moeten worden gesteld. De zinsnede 'met de hierbij behorende stukken' in artikel 3.8, eerste lid, onder a, van de Wro wijkt af van de zinsnede 'met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp' die is opgenomen in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Laatstgenoemde zinsnede heeft in ieder geval mede betrekking op de onderliggende stukken, waaronder de onderzoeksrapporten, met betrekking tot het ontwerp.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II 2006/07*, 30 938, nr. 3, blz. 46) blijkt dat bewust is gekozen voor het verschil in terminologie en dat de wetgever ervan uitgaat dat de zinsnede 'met de hierbij behorende stukken' in artikel 3.8, eerste lid, onder a, van de Wro uitsluitend ziet op het ontwerp-bestemmingsplan met de daarbij behorende toelichting.

Gelet op het vorenstaande moet genoemde bepaling aldus worden uitgelegd dat deze in ieder geval de verplichting inhoudt om het ontwerp-bestemmingsplan, dat wil zeggen de verbeelding en de planregels, en de toelichting bij het ontwerp-bestemmingsplan via elektronische weg beschikbaar te stellen. Deze verplichting strekt zich naar het oordeel van de Afdeling eveneens uit tot de bijlagen die zijn opgenomen bij de planregels, zoals een Staat van Bedrijfsactiviteiten, en tot de bijlagen die zijn opgenomen bij de plantoelichting en die daarvan onderdeel uitmaken.

De stukken waar [appellante sub 3] op doelt, betreffen geen bijlagen die zijn opgenomen bij de planregels. Evenmin gaat het om onderzoeksrapporten die als bijlagen zijn opgenomen bij de plantoelichting en die daarvan onderdeel uitmaken. De desbetreffende stukken hoefden derhalve niet langs elektronische weg beschikbaar te worden gesteld. Dit betoog faalt.

## 2.3

[appellante sub 3] heeft tevens bezwaren aangevoerd over de milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) die in dit geval is uitgevoerd. Zij stelt dat de raad deze bezwaren in de reactie op de zienswijzen onvoldoende heeft weerlegd.

### 2.3.1

Ten behoeve van het plan is een m.e.r. voor besluiten uitgevoerd (Milieueffectrapport herontwikkeling CSM-terrein te Halfweg van 9 augustus 2005; hierna: het MER). In het MER is ervan uitgegaan dat de activiteit valt onder categorie C10.1 van bijlage C bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (de aanleg van één of meer recreatieve of toeristische voorzieningen, in een geval waarin de activiteit betrekking heeft op een voorziening of een combinatie van voorzieningen die 500 000 bezoekers of meer per jaar aantrekt).

Hetgeen [appellante sub 3] heeft aangevoerd, leidt niet tot het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in het MER zijn gezien. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat de Commissie voor de m.e.r. op 25 juli 2006 een toetsingsadvies heeft uitgebracht over het MER waarin is geconcludeerd dat in het MER, de nadere onderzoeken en de aanvullingen tezamen de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming.

De Afdeling overweegt verder dat de uitgevoerde m.e.r. betrekking heeft op de herontwikkeling van het CSM-terrein in zijn geheel. Niet alleen de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen is hierin onderzocht, maar ook de ontwikkeling van bedrijvigheid, detailhandel en kantoren is hierin meegenomen. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet milieubeheer had moeten worden gevolgd voor de uitvoering van een stadsproject als bedoeld in categorie D11.2 van bijlage D bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, nog daargelaten de vraag of de activiteit in dit geval betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer, dan wel een bedrijfsvloeroppervlakte van 200 000 m<sup>2</sup> of meer.

Het betoog faalt.

## 2.4

Liberty Real Estate, die eigenaar is van Koopcentrum Akerpoort in Amsterdam-Osdorp, en de gemeente Amsterdam stellen dat ten onrechte geen regionaal overleg is gevoerd over de detailhandelsvoorzieningen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan. De gemeente Amsterdam stelt dat het plan in strijd is met afspraken die zijn gemaakt over detailhandel in de regio.

### 2.4.1

Tussen partijen is niet in geschil dat in dit geval is voldaan aan de overlegverplichting als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). In hetgeen Liberty Real Estate en de gemeente Amsterdam hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad op basis van rijks- of provinciaal beleid verplicht was nader regionaal overleg te voeren over het voorliggende plan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een dergelijke

overlegverplichting ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet was af te leiden uit de door Liberty Real Estate genoemde beleidsstukken van het Rijk en de provincie Noord-Holland. Evenmin acht de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft gehandeld in strijd met afspraken die hierover in regionaal verband zijn gemaakt.

Dit betoog faalt.

## 2.5

De Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, Liberty Real Estate, de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam stellen in beroep dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan, voor zover dit detailhandel met een bedrijfsvloeroppervlak (hierna: bvo) van 21 500 m<sup>2</sup> mogelijk maakt, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Zij stellen dat het plan in zoverre leidt tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de regio. Daarbij voeren zij aan dat het uitgevoerde distributie-planologische onderzoek verouderd is. Ook is volgens hen ten onrechte niet in het plan vastgelegd welke vormen van detailhandel ter plaatse zijn toegestaan.

Gezien het vorenstaande hebben de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam eveneens bezwaar tegen de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid, waarmee het bvo voor detailhandel met 15% kan worden uitgebreid. Bovendien zou die wijzigingsbevoegdheid niet objectief begrensd zijn.

### 2.5.1

Aan een groot deel van de gronden in het plangebied zijn de bestemmingen 'Gemengde Doeleinden I (GD I)' dan wel 'Gemengde Doeleinden II (GD II)' toegekend.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de planregels zijn de desbetreffende gronden onder meer bestemd voor detailhandel en publiekgerichte dienstverlening, waarbij geldt dat detailhandelsbedrijven in etenswaren alleen zijn toegestaan voor zover het bedrijfsvloeroppervlak van het desbetreffende detailhandelsbedrijf kleiner is dan 250 m<sup>2</sup>. Uit genoemde bepalingen, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de planregels, volgt dat detailhandel en publiekgerichte doeleinden op deze gronden slechts zijn toegestaan, voor zover daarbij het totale bedrijfsvloeroppervlak niet meer bedraagt dan 21 500 m<sup>2</sup>.

In artikel 7, tweede lid, van de planregels is bepaald dat burgemeester en wethouders het plan kunnen wijzigen en de in het eerste lid genoemde bedrijfsvloeroppervlakken met ten hoogste 15% kunnen vermeerderen of verminderen, waarbij geldt dat:

- a. vermeerdering van het bedrijfsvloeroppervlak van een doeleind slechts mogelijk is indien het bedrijfsvloeroppervlak van een of meer andere doeleind(en) met in totaal eenzelfde aantal meters wordt verminderd;
- b. al dan niet opeenvolgende toepassingen van deze wijzigingsbevoegdheid niet mogen leiden tot vermeerdering of vermindering van de in het eerste lid genoemde bedrijfsvloeroppervlakken met meer dan 15%;
- c. het totale toegelaten bedrijfsvloeroppervlak van de in het eerste lid genoemde functies niet meer mag bedragen dan 108 000 m<sup>2</sup>.

Op grond van de hiervoor weergegeven bepalingen kunnen in het plangebied detailhandelsvoorzieningen met een bvo van in totaal 24 725 m<sup>2</sup> worden gerealiseerd.

### 2.5.2

Ten behoeve van dit onderdeel van het bestemmingsplan is het rapport 'DPO [belanghebbende]' van Goudappel Coffeng van 28 april 2005 (hierna: het DPO) opgesteld. Dit rapport is aangevuld met de 'Reactie op vragen DPO [belanghebbende]' van Goudappel Coffeng van 11 juni 2009 (hierna: de Reactie op vragen). Op basis van deze stukken stelt de raad zich op het standpunt dat het realiseren van detailhandelsvoorzieningen met een bvo van in totaal 24 725 m<sup>2</sup> in het plangebied niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de detailhandelssector.

### 2.5.3

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 juni 2009 in zaak nr. 200808122/1/R3) komt voor de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of sprake is van overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar is het doorslaggevende criterium of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse inkoop kunnen doen.

Deze uitspraak had betrekking op de vestiging van nieuwe supermarkten. Thans gaat het, wat betreft de mogelijkheid om detailhandelsvoorzieningen met een bvo van in totaal 24 725 m<sup>2</sup> te realiseren, niet om dagelijkse boodschappen die in een supermarkt worden gedaan, maar om niet-dagelijkse inkoop. Daarom dient hier te worden beoordeeld of de inwoners van het verzorgingsgebied, nadat dit deel van het bestemmingsplan is gerealiseerd, op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkoop kunnen doen.

### 2.5.4

In het DPO is ervan uitgegaan dat het verzorgingsgebied, wat dit onderdeel van het plan betreft, wordt gevormd door de plaatsen Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Haarlem, Amsterdam, Amstelveen, Heemstede en Velsen. Tussen partijen is dit niet in geschil.

In het DPO is in de eerste plaats een overzicht gegeven van het actuele winkelaanbod in het verzorgingsgebied en van de nieuwe ontwikkelingen die in dat gebied zijn voorzien. Uit het DPO volgt dat het plan zal leiden tot een toename van het overaanbod in de detailhandelssector in het verzorgingsgebied. Daarnaast zijn in het DPO vier zogenoemde retailprogramma's onderzocht, die volgens het rapport goed zouden passen in het plangebied. Daarbij is nagegaan welk bvo tenminste nodig is voor een rendabele exploitatie in het plangebied. Vervolgens is bezien hoe groot de markteffecten daarvan zullen zijn, afgezet tegen het bestaande aanbod.

In hetgeen de Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, Liberty Real Estate, de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het DPO — wat betreft de gegevens over het te verwachten overaanbod — ten tijde van het nemen van het bestreden besluit zodanig was verouderd dat de raad zich daarop niet had mogen baseren. De desbetreffende gegevens zijn voorts geactualiseerd in het rapport 'Actualisatie DPO [belanghebbende]' van Goudappel Coffeng van 6 oktober 2009. Laatstgenoemd rapport bevat geactualiseerde gegevens over onder meer het inwoneraantal in het verzorgingsgebied en het bestaande en nog te ontwikkelen detailhandelaanbod in dat gebied. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat de in dat rapport neergelegde conclusies over het te verwachten overaanbod zodanig onbetrouwbaar zijn dat die in dit geval niet bij de beoordeling kunnen worden betrokken.

### 2.5.5

De Afdeling stelt vast dat in bovengenoemde rapporten met name is ingegaan op de gevolgen die de realisatie van dit deel van het bestemmingsplan kan hebben voor de bestaande winkels in het verzorgingsgebied. In de rapporten is niet expliciet ingegaan op de vraag of, bij het uitvallen van winkels als gevolg van overaanbod, voor de inwoners van het gebied nog een adequaat voorzieningenniveau zal overblijven. Gezien de omvang van het bestaande winkelaanbod in dit gedeelte van het land, zoals die is af te leiden uit de desbetreffende rapporten, en in aanmerking genomen het winkeloppervlak dat in het plangebied in aanvulling daarop mogelijk wordt gemaakt, acht de Afdeling het echter niet aannemelijk dat het realiseren van detailhandelsvoorzieningen met een bvo van in totaal 24 725 m<sup>2</sup> in het plangebied zal leiden tot het verdwijnen van een zo groot deel van het winkelaanbod dat voor een relevant gedeelte van de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun geregelde inkopen.

Gelet hierop behoeft de vraag of het plan zal leiden tot een aantasting van de fijnmazigheid van het voorzieningenniveau in Amsterdam, zoals de gemeente Amsterdam stelt, hier geen bespreking. Voor de vraag of sprake is van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau is niet van belang of het winkelaanbod geconcentreerd is in winkelgebieden dan wel in een fijnmazig netwerk verspreid ligt over een bepaald gebied, maar is doorslaggevend of de inwoners hun geregelde inkopen op aanvaardbare afstand van hun woonplaats kunnen blijven doen. Zoals uit het voorgaande blijkt, behoeft de raad geen aanleiding te zien voor de verwachting dat dit laatste niet langer het geval zal zijn indien het voorliggende plan wordt gerealiseerd en indien het bvo voor detailhandel daarbij met 15% wordt uitgebreid tot 24 725 m<sup>2</sup>.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de detailhandelsbranche. Hieruit volgt tevens dat de raad in zoverre geen aanleiding behoeft te zien voor het stellen van regels met betrekking tot branches van detailhandel als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro.

### 2.5.6

Voor zover de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam stellen dat de wijzigingsbevoegdheid uit artikel 7, tweede lid, van de planregels niet objectief is begrensd, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders, met inachtneming van de bij het plan te geven regels, het plan kunnen wijzigen binnen bij het plan te bepalen grenzen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.

### 2.5.7

De wijzigingsbevoegdheid uit artikel 7, tweede lid, van de planregels heeft een beperkte reikwijdte. Deze bepaling voorziet niet in een wijziging van de bestemming die aan de betrokken gronden is toegekend, maar maakt slechts een wijziging

mogelijk van de bedrijfsvloeroppervlakken die zijn toegestaan voor de verschillende doeleinden. Gelet hierop, alsmede gezien de voorwaarden die in het tweede lid, onder a, b en c zijn gesteld, is naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk in welke gevallen en op welke wijze van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt.

In de bezwaren van de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende objectief is begrensd.

## 2.6

De Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, [appellante sub 3], de gemeente Amsterdam, de stadsregio Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer hebben voorts bezwaar tegen de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid waarmee de vestiging van een supermarkt in het plangebied mogelijk is met een bedrijfsvloeroppervlak van 4000 m<sup>2</sup>, in aanvulling op het bedrijfsvloeroppervlak voor detailhandel dat reeds is toegestaan op grond van artikel 7, eerste en tweede lid, van de planregels. Zij vrezen dat het plan in zoverre leidt tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktsector, aangezien in de wijzigingsregels niet is bepaald dat eerst een distributie-planologisch onderzoek moet worden uitgevoerd en evenmin is gewaarborgd dat een supermarkt uit Zwanenburg naar het plangebied wordt verplaatst. [appellante sub 3] heeft tevens aangevoerd dat het plan in strijd is met het vertrouwensbeginsel, onder meer omdat aan haar de toezegging is gedaan dat in het plangebied geen supermarkt zou worden toegestaan.

### 2.6.1

In artikel 7, derde lid, van de planregels is bepaald dat burgemeester en wethouders het plan kunnen wijzigen om detailhandel in levensmiddelen met een groter bedrijfsvloeroppervlak dan 250 m<sup>2</sup> toe te staan, waarbij geldt dat:

- d. toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid is beperkt tot de gronden met de bestemmingen GD I, GD II en GD III;
- e. de bouwregels van de genoemde bestemmingsregels en de aanduidingen op de kaart in acht worden genomen;
- f. het bedrijfsvloeroppervlak van de supermarkt ten hoogste 4000 m<sup>2</sup> bedraagt;
- g. het bedrijfsvloeroppervlak van de supermarkt in mindering wordt gebracht op het bedrijfsvloeroppervlak van een of meer in het eerste lid genoemde doeleind(en);
- h. toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid niet leidt tot een overschrijding van het totale toegelaten bedrijfsvloeroppervlak van 108 000 m<sup>2</sup>;
- i. aangetoond wordt dat ten behoeve van de supermarkt wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid;
- j. aangetoond wordt dat voorzien is in een voldoende verkeersontsluiting van de supermarkt;
- k. toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid slechts is toegestaan indien voldaan wordt aan de op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen geldende veiligheidsafstanden voor het persoonsgebonden risico vanwege het op de kaart aangegeven vulpunt lpg;
- l. verantwoord wordt dat het groepsrisico vanwege luchtverkeer voldoet aan een goede ruimtelijke ordening.

### 2.6.2

Ten aanzien van de vraag of de vestiging van een supermarkt met een bedrijfsvloeroppervlak van 4000 m<sup>2</sup> in het plangebied zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktsector is het onderzoeksrapport 'Megasupermarkt [belanghebbende], haalbaarheid en effecten' van Cityworks uit 2005 (hierna: het Cityworks-rapport) opgesteld.

Op basis van dit rapport stelt de raad zich op het standpunt dat de vestiging van een dergelijke supermarkt hooguit zal leiden tot marktverschuivingen, maar niet tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktsector in het verzorgingsgebied.

### 2.6.3

Zoals blijkt uit hetgeen onder 2.5.3 is overwogen, dient hier te worden beoordeeld of de inwoners van verzorgingsgebied op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen kunnen doen.

In het Cityworks-rapport is ervan uitgegaan dat het verzorgingsgebied, wat dit onderdeel van het plan betreft, met name wordt gevormd door de plaatsen Haarlemmermeer, inclusief Zwanenburg, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Amsterdam, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Wat betreft het deel van de klanten dat afkomstig is van elders, zullen de effecten volgens het rapport worden verspreid over een zeer groot gebied, zodat dit geen gevolgen heeft voor de detailhandelsstructuur. In het rapport is voorts gesteld dat de vestiging van een supermarkt met een bvo van 4000 m<sup>2</sup> in het plangebied met name gevolgen zal hebben voor de bestaande supermarkten in Zwanenburg en dat de effecten voor de supermarkten in de rest van het verzorgingsgebied beperkt zullen zijn.

Wat betreft Zwanenburg is blijkens het Cityworks-rapport aannemelijk dat de omzet van de bestaande supermarkten zal verminderen en dat op termijn één of meer ondernemers van deze supermarkten de bedrijfsvoering zal moeten beëindigen. Volgens het rapport blijft daar echter — naast de in het plan voorziene supermarkt — ruimte voor een volwaardige fullservice supermarkt en 1 of 2 meer prijsagressieve supermarkten. Die conclusie wordt bevestigd in het rapport 'Effecten



verplaatsing Supermarkt Zwanenburg naar [belanghebbende] (Halfweg)' van RMA B.V. en Strabo B.V. van 12 december 2008 (hierna: het RMA/Strabo-rapport) en in het rapport 'Actualisatie DPO [belanghebbende]' van Goudappel Coffeng van 6 oktober 2009.

Hetgeen de Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, [appellante sub 3], de gemeente Amsterdam, de stadsregio Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de drie genoemde rapporten in zoverre niet betrouwbaar zouden zijn.

#### **2.6.4**

Op basis van het vorenstaande is aannemelijk dat de vestiging van een supermarkt met een bvo van 4000 m<sup>2</sup> in het plangebied zal leiden tot overaanbod in de supermarktsector in Zwanenburg. Het overaanbod zal minder groot zijn indien wordt overgegaan tot verplaatsing van één van de bestaande supermarkten uit Zwanenburg naar het plangebied, waarbij aan de vrijkomende gronden een andere bestemming wordt toegekend, zo blijkt uit het RMA/Strabo-rapport. De raad heeft hierover ter zitting gesteld dat hij weliswaar positief staat tegenover een dergelijke verplaatsing, maar dat hij dit niet noodzakelijk acht bij de uitvoering van dit onderdeel van het bestemmingsplan.

Gelet hierop is de verwachting gerechtvaardigd dat het plan in zoverre zal leiden tot een toename van de concurrentie voor de bestaande ondernemers, waardoor niet is uitgesloten dat een bestaande supermarkt en bestaande speciaalzaken in Zwanenburg zullen verdwijnen. Dit kan een verschraling van het aanbod in Zwanenburg tot gevolg hebben. Gezien de conclusies uit de hiervoor genoemde rapporten, is naar het oordeel van de Afdeling echter voldoende aannemelijk dat het plan in zoverre niet zal leiden tot een beëindiging van de bedrijfsvoering van alle supermarkten in Zwanenburg, zodat een deel van de bestaande voorzieningen zal blijven bestaan.

Gelet hierop, alsmede gezien de afstand tussen het plangebied en de bestaande supermarkten in Zwanenburg, en in aanmerking genomen dat de vestiging van een supermarkt met een bvo van 4000 m<sup>2</sup> in het plangebied naar verwachting zal leiden tot een verruiming van het aanbod voor de dagelijkse inkopen, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat het plan er in zoverre toe leidt dat voor een relevant gedeelte van de inwoners van Zwanenburg wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van de dagelijkse boodschappen.

Wat betreft de inwoners van de overige plaatsen in het voorzieningengebied acht de Afdeling dit, gezien het vorenstaande, evenmin aannemelijk.

Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktbranche.

#### **2.6.5**

Ten aanzien van de vraag of het plan is vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling het volgende.

Niet in geschil is dat het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude (hierna: het college) aanvankelijk niet voornemens was een megasupermarkt in het plangebied mogelijk te maken. Dit standpunt was onder meer neergelegd in de 'Hoofdlijnennotitie [belanghebbende]' van 31 oktober 2006. Blijkens het verweerschrift en het verhandelde ter zitting werd dit standpunt door de raad ondersteund.

Op basis van voortschrijdend inzicht zijn het college en de raad in de loop van 2007 echter tot de conclusie gekomen dat de vestiging van een dergelijke supermarkt mogelijk moet worden gemaakt met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van het plan, zo is ter zitting toegelicht door de vertegenwoordiger van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Zoals blijkt uit hetgeen onder 2.6.3 is overwogen, hebben zij zich daarbij kunnen baseren op het Cityworks-rapport, dat ook voor deze conclusie ruimte biedt. De Afdeling ziet in deze gang van zaken geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel.

De brief van het college van 12 januari 2007 aan [appellante sub 3] geeft evenmin aanleiding voor die conclusie. De desbetreffende brief bevat slechts een weergave van het standpunt dat het college, zoals blijkt uit het vorenstaande, op dat moment innam ten aanzien van de wenselijkheid van vestiging van een megasupermarkt in het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling kon [appellante sub 3] aan deze brief echter niet de in rechte te honoreren verwachting ontleen dat ter plaatse nimmer een supermarkt zou worden toegestaan.

#### **2.7**

De gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam hebben aangevoerd dat ten aanzien van de mogelijkheid om kantoren, leisure, sport en horeca in het plangebied te vestigen eveneens waarborgen ontbreken ter voorkoming van ontwrichting van de bestaande markten.

##### **2.7.1**

De Afdeling overweegt dat — wat daarvan ook zij — de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam niet nader hebben onderbouwd waarom het plan, wat betreft de daarin opgenomen mogelijkheid om kantoren, leisure, sport en horeca te realiseren, zou leiden tot overaanbod in de desbetreffende sectoren. Deze beroepsgrond kan derhalve buiten

beschouwing blijven.

## 2.8

De gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam stellen vervolgens dat de flexibele bestemmingsregeling die in het plan is opgenomen, waarbij in de planregels voor een veelheid aan functies maximale bedrijfsvloeroppervlakken zijn vastgelegd, in strijd is met de rechtszekerheid.

### 2.8.1

De gronden met de bestemmingen 'Gemengde doeleinden I' en 'Gemengde doeleinden II' zijn onder meer bestemd voor detailhandel en publiekgerichte dienstverlening, kantoren, horeca, amusementsbedrijven, sport- en spelvoorzieningen en bedrijven.

In artikel 7 van de planregels zijn voor deze doeleinden maximale bedrijfsvloeroppervlakken voorgeschreven, waarbij is bepaald dat het totale bvo niet meer mag bedragen dan 108 000 m<sup>2</sup>.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 januari 2005 in zaak nr. 200308242/1), dient voor gebruikers en eigenaren een redelijke mate van zekerheid te bestaan over de vraag of voor een bepaald voornemen een bouwvergunning kan worden verleend en of een bepaald voorgenomen gebruik in overeenstemming met het plan kan worden geacht. In het voorliggende geval gaat het om één samenhangende ontwikkeling, waarbij de uitvoering in handen is van één projectontwikkelaar. Reeds hierom ziet de Afdeling, anders dan in voornoemde uitspraak, geen grond voor het oordeel dat het plan in zoverre onvoldoende rechtszekerheid voor gebruikers en eigenaren biedt.

## 2.9

De Ondernemingsvereniging, de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam vrezen dat het plan leidt tot verkeershinder en tot een verslechterde bereikbaarheid van Amsterdam en bedrijventerreinen in de omgeving. Dit effect zal volgens de Ondernemingsvereniging nog worden vergroot indien de N200 verkeersluw wordt gemaakt. De gemeente Haarlemmermeer stelt dat het plan ten onrechte geen maatregelen bevat ter voorkoming van overlast door (sluip)verkeer en ter voorkoming van parkeeroverlast in Haarlemmermeer.

### 2.9.1

In hoofdstuk 4 van het MER is ingegaan op de verkeerskundige gevolgen van het plan. Daarbij is ervan uitgegaan dat de N200 in Halfweg verkeersluw zal worden gemaakt. Dit is blijkens het MER een ontwikkeling die geheel losstaat van het bestemmingsplan.

Indien het plangebied op twee plaatsen wordt ontsloten, zal de verkeersontwikkeling volgens het MER geen problemen opleveren. Dit geldt niet alleen als wordt uitgegaan van het aantal aankomende en vertrekkende voertuigen per gemiddelde werkdag, maar die conclusie wordt in het MER eveneens getrokken voor de piekmomenten.

In de plantoelichting is aangesloten bij deze conclusies uit het MER. Daarbij is — met gebruikmaking van het verkeersmodel van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer — rekening gehouden met de verkeersintensiteiten ten tijde van de planvaststelling, alsmede met de verkeersprognoses voor het jaar 2015, met en zonder de ontwikkeling van het plangebied. De Ondernemingsvereniging, de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad zich bij het nemen van zijn besluit niet op de bovengenoemde gegevens had mogen baseren.

De conclusies uit het MER en de plantoelichting zijn bevestigd in het rapport 'Nadere toelichting verkeersaspecten CSM-terrein' van Goudappel Coffeng van 6 oktober 2009. In laatstgenoemd rapport is gesteld dat het verkeer via de twee ontsluitingen vanaf en naar de omliggende hoofdwegen prima verwerkt kan worden, hoewel (vertrekkend) verkeer op piekmomenten rekening dient te houden met enige 'gangbare' vertraging.

Gezien het vorenstaande en gelet op het feit dat het plan de aanleg van een ontsluiting aan zowel de west- als de oostzijde van het plangebied mogelijk maakt, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare verkeershinder tot gevolg zal hebben.

### 2.9.2

De Afdeling overweegt verder dat uit het MER en de plantoelichting blijkt dat sprake zal kunnen zijn van overlast door (sluip)verkeer en van parkeeroverlast in Haarlemmermeer als het plangebied door middel van een brug voor langzaam verkeer wordt verbonden met het gebied ten zuiden van de Ringvaart. In die situatie is niet uitgesloten dat bezoekers van het plangebied hun auto's zullen parkeren in de gemeente Haarlemmermeer.

Het voorliggende plan maakt de aanleg van een dergelijke brug echter niet mogelijk. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan ten onrechte geen maatregelen bevat ter voorkoming van verkeers- en parkeeroverlast in Haarlemmermeer.

## 2.10

[appellante sub 3] en de gemeente Haarlemmermeer stellen ten slotte dat niet inzichtelijk is gemaakt dat het plan financieel uitvoerbaar is.

### 2.10.1

Ingevolge artikel 3.1.6, aanhef en onder f, van het Bro gaat een bestemmingsplan, alsmede een ontwerp hiervoor, vergezeld van een toelichting waarin zijn neergelegd de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

### 2.10.2

Uit de plantoelichting blijkt dat de raad de financiële uitvoerbaarheid heeft beoordeeld. In de plantoelichting is daarover onder meer gesteld dat het plan wordt gerealiseerd door Cobraspen Vastgoedontwikkeling B.V., die eigenaar is van de desbetreffende gronden, dat de projectontwikkelaar over voldoende middelen beschikt om tot een sluitende exploitatie van het gebied te komen en dat de verplichtingen van de ontwikkelaars en de gemeente bij de uitvoering van het project zijn neergelegd in een exploitatieovereenkomst. Weliswaar blijkt uit de brief van de raad van 6 oktober 2009 dat de definitieve overeenkomst pas is ondertekend op 23 juni 2009, maar uit die brief blijkt tevens dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan materieel overeenstemming was bereikt over de door de projectontwikkelaar te betalen exploitatiebijdrage en dat de gemeente ten behoeve van die overeenkomst onderzoek heeft gedaan naar de uitvoerbaarheid van het plan. Verder is in de plantoelichting vermeld dat in de exploitatieberekening rekening is gehouden met mogelijke aanspraken op planschade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wro.

Gelet hierop is in de plantoelichting voldoende inzicht geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Voor zover de gemeente Haarlemmerliede stelt dat onduidelijkheid bestaat over de kosten van het treffen van maatregelen ter voorkoming van overlast door (sluip)verkeer en parkeeroverlast in Haarlemmermeer, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar overweging 2.9.2, dat het treffen van dergelijke maatregelen niet noodzakelijk is ten behoeve van het voorliggende bestemmingsplan.

### 2.11

De conclusie is dat hetgeen de Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, [appellante sub 3], Liberty Real Estate, de gemeente Amsterdam, de stadsregio Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen van de Ondernemingsvereniging, de Dorpsraad, [appellante sub 3], Liberty Real Estate, de gemeente Amsterdam, de stadsregio Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zijn ongegrond.

### **Besluit om geen exploitatieplan vast te stellen**

### 2.12

De Dorpsraad stelt dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geen exploitatieovereenkomst was gesloten tussen de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de projectontwikkelaar. Gelet hierop is het verhaal van de kosten van de grondexploitatie op de projectontwikkelaar niet verzekerd, zodat de raad een exploitatieplan had moeten vaststellen, aldus de Dorpsraad.

### 2.12.1

Ingevolge artikel 6.12, tweede lid, van de Wro, voor zover hier van belang, kan de gemeenteraad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wro, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

### 2.12.2

Het beroep van de Dorpsraad is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zou de Dorpsraad niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat de Dorpsraad geen grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro heeft gesloten met betrekking tot gronden in



het plangebied, de Dorpsraad geen eigenaar is van gronden in dat gebied en ook anderszins niet is gebleken van belangen van de Dorpsraad die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan.

Gelet hierop kan de Dorpsraad evenmin worden aangemerkt als belanghebbende bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Het beroep van de Dorpsraad is in zoverre niet-ontvankelijk.

## Proceskosten

### 2.13

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- I. verklaart het beroep van de vereniging Vereniging Dorpsraad Zwanenburg-Halfweg niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro;
- II. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

## Noot

Auteur: T.D.R. Rijs

## Noot

### 1

Deze uitspraak is om meerdere redenen voor de praktijk interessant. Allereerst komen in deze uitspraak een aantal nieuwe elementen van de Wro aan bod. Daarnaast bevat deze uitspraak ook interessante overwegingen met betrekking tot de m.e.r.-procedure.

### 2

Om met het eerste nieuwe element van de Wro te beginnen. De ABRvS biedt in deze uitspraak duidelijkheid over welke stukken in het kader van de bestemmingsplanprocedure in ieder geval elektronisch beschikbaar zullen moeten worden gesteld. In art. 3.8 lid 1 aanhef en onder a Wro staat dat afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van een bestemmingsplan van toepassing is, met dien verstande dat 'het ontwerp-besluit met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg wordt beschikbaar gesteld'. De ABRvS oordeelt op basis van een passage uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro, dat hiermee enkel op het ontwerp-bestemmingsplan met de daarbij behorende toelichting is gedoeld. De zinsnede 'met de hierbij behorende stukken' ziet daarmee kennelijk enkel op de toelichting bij het bestemmingsplan. Het ontwerp-bestemmingsplan wordt normalerwijze immers als het ontwerp-besluit zelf gezien, zodat dit niet ook een bij het ontwerp-besluit behorend stuk kan zijn. Uit de door de ABRvS aangehaalde pagina van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet lijkt inderdaad te kunnen worden afgeleid dat de in art. 3.8 Wro bedoelde digitale terinzagelegging beperkter is dan de terinzagelegging ex art. 3:11 Awb. Dat in art. 3.8 lid 1 onder a Wro over een meervoud aan stukken wordt gesproken, lijkt echter niet te corresponderen met de uitleg dat dit slechts de plantoelichting betreft. Uit het door de ABRvS aangehaalde deel van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro, kan worden afgeleid waarom over 'stukken' en niet over 'stuk' wordt gesproken. De wetgever gaat er namelijk vanuit dat niet het ontwerp-bestemmingsplan, maar een ontwerp-vaststellingbesluit het ontwerp-besluit als bedoeld in art. 3.8 Wro is (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 46). Als dit inderdaad het geval is, dan zijn het ontwerp-bestemmingsplan en de toelichting de bij dit ontwerp-besluit behorende stukken. Dit komt echter niet overeen met de jarenlange bestaande en door de ABRvS geaccepteerde praktijk waarbij niet een separaat ontwerp-vaststellingsbesluit, maar enkel een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. Of gezien de wetgeschiedenis van de Wro moet worden aangenomen dat met de nieuwe Wro aan die praktijk een einde is gekomen, is nog onduidelijk. Persoonlijk lijkt het mij ongewenst als voortaan ook een ontwerp-vaststellingbesluit bij het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage zal moeten worden gelegd. Een dergelijk ontwerp-besluit voegt mijns inziens inhoudelijk niets toe, aangezien dit niet meer dan een ontwerp-raadsbesluit van een paar regels zal zijn.

In haar overwegingen merkt de ABRvS nog op dat ook de bij planregels opgenomen bijlagen en de bij de plantoelichting opgenomen bijlagen die daarvan onderdeel uitmaken, onder de 'hierbij behorende stukken' vallen. Een andersluidend

oordeel lijkt mij eigenlijk ook niet goed mogelijk. De bijlagen bij de planregels (zoals de Staat van Bedrijfsactiviteiten) maken normalerwijze juridisch onderdeel uit van het bestemmingsplan, omdat bepaalde bestemmingsregelingen aan deze 'bijlagen' zijn gekoppeld. Ze zijn daarmee logischerwijs ook onderdeel van het ontwerp-besluit. Voor de plantoelichting geldt volgens vaste rechtspraak dat deze juridisch geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan. Indien in de plantoelichting naar een ander stuk wordt verwezen, kan dit er dus niet toe leiden dat dit stuk onderdeel wordt van het bestemmingsplan. Bijlagen bij de toelichting kunnen daarmee enkel worden gezien als 'hierbij behorende stukken' als deze stukken als zodanig onderdeel uitmaken van die toelichting. Deze toelichting wordt immers zelf wel als een 'hierbij behorend stuk' gezien. Dat ook stukken waar in de toelichting naar wordt verwezen maar die niet als een bijlage bij de toelichting zijn gevoegd als 'hierbij behorende stukken' kunnen worden aangemerkt, lijkt mij niet voor de hand liggend. De overweging van de ABRvS wijst niet op een dergelijke ruime uitleg, nu de ABRvS expliciet spreekt over bijlagen die bij de toelichting 'zijn opgenomen en die daarvan onderdeel uitmaken'. Ook de wijze waarop de ABRvS dit vervolgens in deze casus toepast, geeft aanleiding om te vermoeden dat dit niet ruim moet worden uitgelegd. In casu overweegt de ABRvS namelijk dat een akoestisch onderzoek en een distributieplanologisch onderzoek geen onderdeel van de plantoelichting uitmaken. Dat in de plantoelichting niet naar deze onderzoeken wordt verwezen, lijkt mij onwaarschijnlijk. Temeer nu de distributieplanologische aspecten blijkens de uitspraak een belangrijke rol spelen (zie over de distributieplanologische aspecten ook de noot van collega A.G.A. Nijmeijer onder deze uitspraak in de AB 2010, 2). Duidelijk is in ieder geval dat door al dan niet bepaalde stukken als bijlage bij de plantoelichting op te nemen, en/of deze stukken in de plantoelichting wel of niet als onderdeel van de plantoelichting aan te merken, de omvang van de verplichting om stukken elektronisch ter inzage te leggen — voor zover van belang — door de opsteller van het plan mede kan worden bepaald. Wellicht inhoudelijk niet zo interessant, maar wel praktisch van belang indien er omvangrijke nog niet gedigitaliseerde stukken bij het bestemmingsplan horen. De consequenties van de uitleg die de ABRvS aan het begrip 'hierbij behorende stukken' geeft, lijken niet allemaal even gelukkig. Ik wijs op het volgende. Als enkel de fysieke terinzagelegging (bijvoorbeeld op het gemeentehuis) als een terinzagelegging ex art. 3:11 Awb geldt, dan zullen dus het ontwerp-besluit en alle daarop betrekking hebbende stukken daar fysiek ter inzage moeten worden gelegd. De wetsgeschiedenis lijkt hier van uit te gaan (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 46 (MvT Invoeringswet Wro)). Vanaf 1 januari jongstleden geldt echter dat het elektronische exemplaar van het bestemmingsplan het juridisch bindende is, waarbij dit elektronische plan ook juridisch voorgaat op de eveneens verplichte papieren verbeelding van het plan (art. 1.2.3 Bro). Het elektronische plan kan echter niet fysiek ter inzage worden gelegd, zodat enkel de niet bindende papieren verbeelding ter inzage kan worden gelegd. Het raadplegen van het digitaal ter inzage gelegde ontwerp-bestemmingsplan naast het raadplegen van de fysiek ter inzage gelegde stukken lijkt zekerheidshalve aangewezen. Overigens kan ook de vraag worden gesteld of met het enkel ter inzage leggen van een verbeelding van een elektronisch besluit wel een ontwerp-besluit als bedoeld in art. 3:11 Awb ter inzage is gelegd. De wetgever lijkt hier overigens wel van uit te gaan, doch een onderbouwing daarvoor wordt niet gegeven (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 46 (MvT Invoeringswet Wro)).

In hoeverre deze uitspraak ook van belang is voor de gelijklopende verplichting om de bij het ontwerp-projectbesluit behorende stukken elektronisch ter inzage te leggen (art. 3.11 lid 1 onder a Wro), durf ik nog niet te zeggen. In de wetsgeschiedenis wordt met betrekking tot deze elektronische terinzagelegging niet duidelijk gemaakt wat onder de bij het projectbesluit behorende stukken moet worden begrepen en wordt enkel opgemerkt dat het ontwerp-projectbesluit 'met de daarbij behorende stukken' op de internetsite wordt geplaatst (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 47 (MvT invoeringswet Wro)). Indien dezelfde restrictieve uitleg als bij art. 3.8 Wro zou worden gehanteerd, dan is het de vraag welke stukken dan als de bij het projectbesluit behorende stukken kunnen worden aangemerkt. Uit de tekst van art. 3.10 Wro lijkt immers te volgen dat het projectbesluit wordt gevormd door het besluit en de ruimtelijke onderbouwing (vgl. art. 3.10 lid 1 Wro waarin staat: 'het besluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing' ten opzichte van art. 3.1.6 Bro waarin staat: 'een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting'). Op de ruimtelijke onderbouwing zou de verplichting dan niet kunnen zien, omdat deze juist onderdeel van het ontwerp-besluit is.

### 3

Het tweede element van de Wro dat in deze uitspraak aan bod komt, is de vraag wie bij een exploitatieplan als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. In art. 8.3 lid 3 Wro is bepaald dat het besluit omtrent het vaststellen van een exploitatieplan en een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van een uitspraak op een beroep als één besluit worden aangemerkt. De reikwijdte van de samenhang tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan op grond van deze bepaling, is nog onduidelijk. Met deze uitspraak van de ABRvS is nu in ieder geval wel duidelijk dat de reikwijdte van art. 8.3 Wro niet zover gaat dat eenieder die belanghebbende bij het bestemmingsplan is ook als belanghebbende bij het exploitatieplan kan worden aangemerkt. De ABRvS gaat blijkens r.o. 2.12.2 namelijk uit van een separate ontvankelijkheidstoets met betrekking tot het exploitatieplan. Hiermee sluit de ABRvS aan bij de uitspraken van de Voorzitter van 12 juni 2009 (AB 2009, 251 (m.nt. T.E.P.A. Lam)), 7 augustus 2009 (BR 2009, p. 745 (m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk)) en van 30 november 2009 (nr. 200905876/2/R3). In art. 8.2 lid 5 Wro is bepaald dat bij een besluit tot het vaststellen van een exploitatieplan in ieder geval als belanghebbende wordt aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst met betrekking tot die grond heeft gesloten of die eigenaar van die gronden is. Wie daarnaast

als belanghebbende bij het exploitatieplan kan worden aangemerkt, is niet in de Wro noch in de wetsgeschiedenis duidelijk gemaakt. In deze uitspraak gaat het overigens om een beroep tegen een besluit om geen exploitatieplan vast te stellen. Tegen een dergelijk besluit staat op grond van art. 8.2 lid 1 onder h Wro eveneens beroep open (in art. 8.2 lid 1 onder h Wro staat: 'een besluit omtrent vaststelling'). Met betrekking tot de vraag wie naast de in art. 8.2 Wro genoemde personen bij een besluit omtrent de vaststelling van een exploitatieplan belanghebbende is, overweegt de ABRvS enkel dat niet is gebleken van belangen van appellante die rechtstreeks betrokken zouden zijn. Wanneer er wel sprake is van een rechtstreeks betrokken belang is nog onduidelijk. Uit de hiervoor genoemde uitspraak van de Voorzitter van 12 juni 2009 volgt dat het enkele feit dat een appellant de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan bestrijdt hem waarschijnlijk nog niet tot belanghebbende bij het exploitatieplan maakt. Dit aspect komt in deze uitspraak echter niet aan de orde. Dit zou kunnen komen doordat in dit geval andere appellanten de financiële uitvoerbaarheid hebben bestreden dan de appellant die opkomt tegen het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen. Overigens is een van de belangrijke nog niet door de ABRvS beantwoorde vragen of bij een (partiële) vernietiging van het bestemmingsplan, ook het exploitatieplan altijd zal moeten volgen. Op grond van de samenhang tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan op grond van art. 8.3 Wro, lijkt het mij goed mogelijk dat de ABRvS zal oordelen dat het exploitatieplan in beginsel het bestemmingsplan zal volgen in een (partiële) vernietiging. De ABRvS zal hierover vermoedelijk op korte termijn duidelijkheid verschaffen. In deze uitspraak hanteert de ABRvS een formulering met betrekking tot de belanghebbendheid die exact gelijk is aan de eerdergenoemde uitspraak van de Voorzitter van 30 november 2009. Deze formulering bevat nog een interessant element dat het vermelden waard is. De ABRvS overweegt namelijk dat niet is gebleken van rechtstreeks betrokken belangen 'bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan'. De gekozen formulering lijkt erop te duiden dat de ABRvS belanghebbendheid per onderdeel van het exploitatieplan vaststelt. Dit zou betekenen dat het feit dat je belanghebbende bij één onderdeel van het exploitatieplan bent, nog niet hoeft te betekenen dat je ook ten aanzien van de andere onderdelen van het exploitatieplan belanghebbende bent. Dit zou dan een vergelijkbare toetsing opleveren als welke op grond van de huidige jurisprudentie voor een bestemmingsplan geldt. Ook daar wordt immers per plandeel bezien of een appellant daarbij belanghebbende is (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 mei 2008, Gst. 2008, afl. 7307, 135 (m.nt. J.M.H.F. Teunissen)).

#### 4

Een vierde element van de Wro dat in deze uitspraak aan de orde komt, is de 'objectieve begrenzing' van de wijzigingsbevoegdheid ex art. 3.6 lid 1 aanhef en onder a Wro. Algemeen wordt aangenomen dat de wijzigingsbevoegdheid ex art. 3.6 Wro inhoudelijk niet is gewijzigd ten opzichte van art. 11 WRO (oud). In deze uitspraak maakt de ABRvS duidelijk dat dit met betrekking tot de eis dat de wijzigingsbevoegdheid 'objectief begrensd' moet zijn inderdaad het geval is. De ABRvS hanteert met betrekking tot de vereiste objectieve begrenzing namelijk exact gelijke bewoordingen als eerder voor art. 11 WRO (oud) werden gebruikt (zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juni 2008, nr. 200704394/1, r.o. 2.6.3). Overigens zij erop gewezen dat er zich wel twee relevante wijzigingen hebben voorgedaan met betrekking tot de bevoegdheid en de procedure voor wijzigingsplannen. Anders dan onder art. 11 WRO (oud) kan op basis van art. 3.6 Wro enkel het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgen om het plan te wijzigen en kan de gemeenteraad deze bevoegdheid dus niet aan zichzelf toebedelen. Met betrekking tot de procedure geldt dat het niet langer nodig is om de procedure voor de vaststelling van het wijzigingsplan in het bestemmingsplan op te nemen, nu deze procedure thans in art. 3.9a Wro is opgenomen. De procedure voor een wijzigingsplan is thans nagenoeg gelijk aan de procedure voor een bestemmingsplan. Het belangrijkste verschil zit in de mogelijkheid voor belanghebbenden om een zienswijze over het ontwerp-wijzigingsplan naar voren te brengen, waar bij een bestemmingsplan deze mogelijkheid voor eenieder bestaat (art. 3.8 lid 1 onder d Wro).

#### 5

Naast de voorgaande elementen met betrekking tot de nieuwe Wro, als laatste nog een enkele opmerking over de samenloop van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. In de praktijk komt het nogal eens voor dat een voorgenomen activiteit verschillende m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten uit het Besluit m.e.r. 1994 bevat en er dus eigenlijk verschillende m.e.r.-(beoordelings)procedures gelden. Of in een dergelijk geval kan worden volstaan met het opstellen van één (besluit-)MER voor de activiteit of dat bijvoorbeeld daarnaast nog een m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen, blijkt niet uit de wet. In deze uitspraak biedt de ABRvS duidelijkheid.

In casu is een besluit-MER opgesteld op basis van de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit 'de aanleg van een of meer recreatieve of toeristische voorzieningen' (categorie C10.1 van bijlage C bij het Besluit m.e.r. 1994). Blijkbaar is de voorgenomen activiteit in dit geval (mogelijk) ook een 'stadsproject' (categorie D11.2 van bijlage D bij het Besluit m.e.r. 1994), aangezien de ABRvS op de eventuele samenloop van deze m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten ingaat. De ABRvS overweegt namelijk dat het opgestelde besluit-MER betrekking heeft op de gehele voorgenomen activiteit en niet enkel op de recreatieve of toeristische voorzieningen. Daarmee bestaat er volgens de ABRvS geen grond voor het oordeel dat ook de m.e.r.-beoordelingsprocedure voor een 'stadsproject' had moeten worden gevolgd. Uit deze uitspraak volgt dan ook dat in het geval van samenloop met één m.e.r. kan worden volstaan, indien hierin ten minste alle onderdelen van de verschillende m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten zijn meegenomen. Dit lijkt mij een alleszins verdedigbare en voor de

praktijk wenselijke lijn.

T.D. Rijs <sup>[1]</sup>

Voetnoten

[1]

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.