

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

28 juni 2017, nr. 201608869/1/R3

(Mrs. B.J. van Ettehoven, R. Uylenburg, B.P.M. van Ravels)

Art. 3.1.6 Bro

AR 2017/3295

ABKort 2017/206

AB 2017/233

Module Ruimtelijke ordening 2017/7791

NJB 2017/1538

Module Ruimtelijke ordening 2017/7790

ECLI:NL:RVS:2017:1724

Ladder duurzame verstedelijking. Behoeft.

Welke eisen worden gesteld aan de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt? Wat is de reikwijdte van het onderzoek naar de behoefte waarin door het bestemmingsplan wordt voorzien?

De Afdeling geeft in deze uitspraak een overzicht van haar eigen 'omvangrijke' jurisprudentie ten aanzien van de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder voor duurzame verstedelijking betreft de eisen die worden gesteld aan de toelichting van een bestemmingsplan op basis waarvan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt (zie r.o. 6 t/m 12.8). De uitspraak geeft tevens een vooruitblik op de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening ("Bro") en de tekst van de 'ladder' in artikel 3.1.6 Bro vanaf 1 juli 2017. Deze specifieke zaak betrof een bestemmingsplan dat een aantal landbouw/ machinebedrijven in de gemeente Dongeradeel mogelijk maakte. De bestemming 'Bedrijf' was deels gevestigd op gronden gelegen buiten bestaand stedelijk gebied. Appellanten betoogden dat de toelichting niet voldoet aan de laddertoets, onder andere doordat de regio te beperkt was afgebakend.

Afd.: In r.o. 8 haalt de Afdeling de Nota van Toelichting bij de nieuwe tekst van het Bro aan (per 1 juli 2017). Daarin is overwogen dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de uitkomsten dienen te zijn opgenomen in de plantoelichting. Het is primair aan de raad om op basis van het verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling de reikwijdte van het onderzoek vast te stellen. De Afdeling herhaalt eerdere jurisprudentie waaruit volgt dat van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte, in de leniging waarvan de door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling voorziet, gelet

op de aard en omvang daarvan (uitspraken van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek), van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798 (Asten) en van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2921 (Geldermalsen)).

De Afdeling oordeelt in het geval van Dongeradeel dat de raad voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een actuele, regionale behoefte. Voor de beoordeling van de behoefte is de raad uitgegaan van het werkgebied, de klantenkring en werknemers van de desbetreffende bedrijven. Een groot deel van de klanten komt uit een gebied met een straal van 7 km rondom Ee. De Afdeling acht de redenering van de raad niet onredelijk en laat het bestemmingsplan in stand.

Zie ook:

- ABRS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3698, BR 2016/40;
- ABRS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517, RVR 2015/92: nieuw ruimtebeslag;
- T.E.P.A. Lam & L.J. Gerritsen, 'De nieuwe Ladder: enkele aandachtspunten voor de praktijk', TBR 2017/94;
- Handreiking Ladder Duurzame Verstedelijking;
- Nota van Toelichting, Besluit tot wijziging van het Bro, Stb. 2017/182.

Wenk:

Met deze overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 zet de Afdeling al haar jurisprudentie over de ladder duurzame verstedelijking vanaf 2014 op een rij. Een deel van deze rechtspraak blijft namelijk van belang, ook na de wijziging van het Bro per 1 juli 2017, aldus de Afdeling.

De tekst van de 'ladder voor duurzame verstedelijking' in het Bro is per 1 juli 2017 aangepast om de regels te vereenvoudigen en onder andere knelpunten uit de praktijk op te lossen, aldus de Nota van Toelichting (Stb 2017/182). Niet is beoogd het doel van de regeling te wijzigen. Per 1 juli 2017 is artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro veranderd, in die zin dat nu wordt bepaald dat een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een *beschrijving* bevat van de *behoefte* aan die ontwikkeling en indien het een plan betreft dat de ontwikkeling mogelijk maakt *buiten het bestaand stedelijk gebied*, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die *behoefte* kan worden voorzien. Hiermee zijn trede 1 en trede 2 uit de oude ladder, zoals die gold tot 1 juli 2017, samengevoegd en vereenvoudigd. Het woord 'actuele' is geschrapt, hiermee is echter geen wijziging beoogd, aldus de NvT.

Tevens is een nieuw derde lid toegevoegd: in het bestemmingsplan kan worden bepaald dat de laddertoets voor een ontwikkeling die is opgenomen in een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid, zoals bijvoorbeeld een tweede fase van een ontwikkeling, kan worden “doorgeschoven” naar het vaststellen van het uitwerkingsplan of wijzigingsplan. De gedachte is dat hiermee dubbele onderzoekslasten voor een deel van het plan dat nog (niet) wordt gerealiseerd, kunnen worden voorkomen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de tekst van uitspraak en de jurisprudentie die daarin wordt genoemd. Overigens is die stroom rechtspraak ook nog niet ten einde, nu de ‘oude Bro’ nog van toepassing is op alle plannen die voor 1 juli 2017 zijn vastgesteld. De Afdeling bespreekt achtereenvolgens:

- de uitleg van het begrip “stedelijke ontwikkeling”, (r.o. 6 t/m 6.5);
- de uitleg van het begrip “nieuwe stedelijke ontwikkeling” (r.o. 7 t/m 7.10);
- de reikwijdte van het onderzoeken en beschrijving van de behoefte (r.o. 8 t/m 9.10);
- de uitleg van het begrip bestaand stedelijk gebied (r.o. 10 t/m 10.3);
- de rechterlijke toetsing van de behoefte (r.o. 11 t/m 11.3);
- de toepassing van het relativiteitsverste. (r.o. 1 t/m 12.8).

In de uitspraak wordt onder andere stilgestaan bij de reikwijdte van de ‘behoefte’ zoals deze in kaart moet worden gebracht. Volgens de tekst van de NvT moet de tekst van de nieuwe Bro duidelijk maken dat niet elke ruimtebehoefte een “regionale behoefte” is. De aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling zijn bepalend voor de afbakening van het gebied waarbinnen de behoefte aan en een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden afgewogen. De Afdeling haalt in de overzichtsuitspraak haar jurisprudentie aan waaruit volgt dat van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling. Voor het schaalniveau van een supermarkt kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij het verzorgingsgebied daarvan (uitspraken van 11 februari 2015 en 7 oktober 2015, genoemd in r.o. 8.1).

Aan deze opsomming wordt nu in deze uitspraak toegevoegd, dat de klantenkring, de herkomst van werknemers en het werkgebied van bedrijven, bepalend kunnen zijn voor de reikwijdte van de behoefte.

Uitspraak in het geding:

- [Appellant A],
 - [Appellant B],
- hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant],
wonend te Ee, gemeente Dongeradeel, appellanten,
tegen
De raad van de gemeente Dongeradeel, verweerder.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2016 heeft de raad het bestemmingsplan “Ee-bedrijvenlocatie Tibsterwei” gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 mei 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. R. Lagerweij, en de raad, vertegenwoordigd door A. Roorda en A. van der Ploeg, beiden werkzaam bij de gemeente, vergezeld door Æ. Venema, werkzaam bij RO-adviseurs, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als partij gehoord: [partij A], [partij B] en [partij C], alle vertegenwoordigd door [gemachtigde], vergezeld door [persoon A] en [persoon B].

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 juli 2017 treedt in werking het besluit tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking (Stb 2017, 182). Met deze aanpassing worden drie leden van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) gewijzigd. In deze leden worden eisen gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Het nieuwe derde lid maakt het mogelijk dat bij bestemmingsplan kan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel. De aangebrachte wijzigingen hebben, blijkens de Nota van Toelichting (2017) als doel de ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen, maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Met deze wijzigingen is niet beoogd het doel van de regeling te wijzigen.

1.1. Bij de totstandkoming van deze aanpassing heeft de rechtspraak van de Afdeling

met betrekking tot het bestaande artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Bro een rol gespeeld. Omdat een deel van deze omvangrijke, binnen een betrekkelijk kort tijdsbestek tot stand gekomen rechtspraak, ook vanaf 1 juli 2017 van belang blijft, worden in deze overzichtsuitspraak, om de rechtspraktijk houvast te bieden, na inleidende overwegingen, de hoofdlijnen van die rechtspraak weergegeven, voor zover deze na die datum van toepassing blijven.

Leeswijzer

1.2. Hierna zal achtereenvolgens op de volgende onderwerpen worden ingegaan.

2 - 2.6: inhoud, aard, doel en strekking van artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Bro;

3 - 3.2: hoofdlijnen van de wijziging van de regeling per 1 juli 2017;

4 - 4.1: behoeftetoets buiten de ladder om;

5 - 5.3: reikwijdte van artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Bro;

6 - 6.5: uitleg van het begrip "stedelijke ontwikkeling";

7 - 7.10: uitleg van het begrip "nieuwe stedelijke ontwikkeling";

8 - 8.2: de reikwijdte van het onderzoek naar, het overleg over, en de beschrijving van de behoefte aan een bepaalde nieuwe stedelijke ontwikkeling;

9 - 9.10: eisen die worden gesteld aan de beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling.

10 - 10.3: uitleg van het begrip "bestaand stedelijk gebied";

11 - 11.2: rechterlijke toetsing van de beschrijving van de behoefte;

12 - 12.8: toepassing van het relativiteitsvereiste in verband met het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Bro.

Inhoud, aard, doel en strekking van de regeling

2. De tekst van artikel 3.1.6 van het Bro zoals deze luidt tot 1 juli 2017 en de gewijzigde tekst van het tweede, derde en vierde lid van dit artikel zoals deze luidt vanaf 1 juli 2017 is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro zijn eisen opgenomen waaraan de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet voldoen.

2.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, blijkens de Nota van toelichting (2017), een motiveringseis en vraagt om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is zo nodig, op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), onderzoek geboden waarbij de nodige kennis wordt vergaard om-

trent de behoefte aan de in het bestemmingsplan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling. De uitkomsten daarvan dienen, op grond van artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bro, in de toelichting te zijn neergelegd.

2.3. De reden voor de aanvulling op het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro is, blijkens de Nota van Toelichting (2017), dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling die vaak ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stilstaan bij de vraag of er behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

2.4. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren (uitspraak van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:353 (Goeree-Overflakkee)).

2.5. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikel nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling (uitspraken van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421 (Hengelo) en van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579 (Eindhoven)).

2.6. Met ingang van 1 juli 2014 is een nieuw vierde lid in artikel 3.1.6 van het Bro opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen) (Stb. 2014, 174)).

Wijzigingen per 1 juli 2017

3. De tot 1 juli 2017 in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro opgenomen eis dat de actuele regionale behoefte

dient te worden beschreven wordt per die datum gewijzigd in die zin dat de elementen "actuele" en "regionale" komen te vervallen. Deze elementen komen ook in het vierde lid te vervallen. Afstemming op regionaal niveau is, volgens de Nota van Toelichting (2017), geborgd in de artikelen 3.1.1 en 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro.

3.1. De tot 1 juli 2017 in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b en c, van het Bro opgenomen eisen komen per die datum te vervallen en worden vervangen door de in het tweede lid van artikel 3.1.6 van het Bro, opgenomen aanvullende eisen voor bestemmingsplannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In het geval in het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, dient de toelichting een beschrijving te bevatten van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling.

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient de toelichting, aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied een rol spelen.

3.2. In het derde lid van artikel 3.1.6 van het Bro is, anders dan in het Bro zoals dat luidt tot 1 juli 2017, bepaald dat het bevoegde bestuursorgaan de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan 'doorschuiven' van het bestemmingsplan naar het uitwerkings- of wijzigingsplan. Toepassing van dit artikellid heeft, volgens de Nota van toelichting (2017), tot gevolg dat de met uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bestemde locatie, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen onderdeel zal uitmaken van het aanbod (de planologische voorraad) bij toetsen voor andere locaties in de omgeving. Het eventueel doorschuiven van de toets laat het bepaalde in artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro onverlet. Aangenomen wordt dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd, aldus de Nota van Toelichting (2017).

Behoeftetoets buiten de ladder om

4. Het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro, dat per 1 juli 2017 ongewijzigd blijft, stelt eisen aan de inhoud van de toelichting waarvan elk bestemmingsplan vergezeld dient te gaan. Daarin is onder meer bepaald dat in de toelichting een verantwoording moet zijn neergelegd van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, een beschrijving van de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en van de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is in het eerste lid bepaald dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar de behoefte (uitspraak van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908 (Westerveld)).

4.1. Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 van het Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert)) en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)). De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd (uitspraak van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471 (Weststellingwerf)).

De bestuursrechter beoordeelt, in aanmerking genomen deze onderbouwing, of de mogelijk gemaakte ontwikkeling zodanig is, dat aanleiding bestaat voor het oordeel dat het betrokken bestuursorgaan er in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat binnen de planperiode van in beginsel tien jaar behoefte zal bestaan aan de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt (uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3542 (Leek)).

Reikwijdte artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro

5. Indien een minister overgaat tot vaststelling van een rijksinpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro, of indien provinciale staten overgaan tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro, of indien het college van burgemeester en wethouders overgaat tot het vaststellen van een wijzigings- of uitwerkingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, zal ingevolge artikel 1.1.1, tweede en derde lid, van het Bro bij de vaststel-

ling van deze plannen moeten worden voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

5.1. Daaraan moet ingevolge artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) ook worden voldaan als een omgevingsvergunning, die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt (uitspraak van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:96 (Groningen)). Deze bepaling is niet van toepassing indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° en onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning wordt verleend. Uit artikel 5.20 van het Bor volgt dat slechts voor zover een omgevingsvergunning met toepassing van het bepaalde onder 3°, van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo wordt verleend, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing is (uitspraak van 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3307 (Assen)).

5.2. Hetgeen in deze overzichtsuitspraak wordt overwogen omtrent een door een gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan is in beginsel ook van toepassing op de hiervoor genoemde andere besluiten waarvoor artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van toepassing is.

5.3. Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsregels of een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan houdt in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Dit betekent dat, met uitzondering van de gevallen waarin ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsregels toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid", de raad reeds bij het opnemen van deze bevoegdheid of regels die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, inzicht zal moeten geven in de beantwoording van de vraag of binnen de planperiode met een behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro geformuleerde vereisten binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd (uitspraken van 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1797 (De Bilt; uitwerkingsplicht), van 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307 (Korendijk; wijzigingsbevoegdheid), en van 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2202 (Echt-Susteren; afwijkingsbevoegdheid)).

Stedelijke ontwikkeling

6. Artikel 1.1.1 van het Bro luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
[...]

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen".

6.1. Blijkens de Nota van Toelichting (2017) worden onder "andere stedelijke voorzieningen" als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure. Daartoe kunnen blijkens de rechtspraak van de Afdeling onder meer behoren: een hotel (uitspraak van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg)), een zorgvoorziening (uitspraak van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1400 (Bronckhorst)), een ziekenhuis (uitspraak van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg)), een long stay parkeerplaats ten behoeve van een goederenwegvervoerbedrijf (uitspraak van 2 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2143 (Gennep)), een recreatiepark (uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931 (Medemblik)) en een mestvergistingsinstallatie met een capaciteit van maximaal 36.000 ton mest per jaar, die gedeeltelijk afkomstig is van bedrijven uit de omgeving (uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:734 (Ede)).

6.2. Onder meer de volgende ontwikkelingen zijn door de Afdeling niet als stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro, aangemerkt: een weg (uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448 (Den Haag)), een busbaan (uitspraak van 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2929 (Velsen)), een hoogspanningsverbinding (uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465 (Inpassingsplan DW380 Doetinchem - Voorst)), een windturbinepark (uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709 (Windpark Krammer)), gronden waaraan een agrarische bestemming is toegekend (uitspraak van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1438 (Maasdriel)), een transformatorstation (uitspraak van 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1123 (Hollands Kroon)) en een kampeerterrein van ongeveer 3 ha, waar ruimte wordt geboden aan uitsluitend tenten, tentwagens, kampeerauto's, caravans of stacaravans, dan wel andere daarmee vergelijkbare voertuigen of onderkomens (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)). Een parkeerterrein waarvan de behoefte afhankelijk is van de aanwezigheid van een bestaande voorziening, zoals bijvoorbeeld een recreatieterrein, is evenmin aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943 (Ermelo)).

6.3. Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in kleinschalige bedrijfsbebouwing, het plandeel met de bedrijfsbestemming beperkt van omvang is en beperkte gebruiksmogelijkheden biedt, voorziet dit plan in zoverre niet in een stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442 (Wierden)).

De Afdeling hecht er aan de volgende uitgangspunten te noemen, die zij hanteert voor de beoordeling of een voorziene ontwikkeling voldoende substantieel is om als stedelijke ontwikkeling te kunnen gelden.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in niet meer dan 11 woningen die gelet op hun onderlinge afstand als één woningbouwlocatie als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro, kunnen worden aangemerkt, kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een terrein met een ruimtebeslag van minder dan 500 m² kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een van de andere in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen in de vorm van een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte kleiner dan 500 m², kan deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², dient deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

6.4. Ook uitbreidingen van stedelijke ontwikkelingen kunnen, mits voldoende substantieel, worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling zoals bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570 (Waterland)).

6.5. In de beantwoording van de vraag of een ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, dient betrokken te worden of de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling kan worden aangemerkt als onderdeel van een niet in dit plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling waarmee deze ontwikkeling, voor de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het

Bro, in samenhang dient te worden gezien (uitspraak van 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653 (Lansingerland)).

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

7. Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan (uitspraken van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915 (Oldenzaal), en van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064 (Waalre)).

Voorgaand planologisch regime: bij recht / nieuwe regime: bij recht

7.1. Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294 (Weert)).

7.2. Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075 (Amersfoort)). Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503 (Zundert)).

7.3. Onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan bij recht waren voorzien dienen in de onder 7 bedoelde vergelijking te worden betrokken. Dit betekent dat deze onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen (uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (Amsterdam)).

Voorgaand planologisch regime: bij recht + afwijkingsbevoegdheid / nieuwe regime: bij recht

7.4. Een plan dat bij recht voorziet in een stedelijke ontwikkeling, maar ten opzichte van hetgeen het voorgaande plan bij recht, in combinatie met een afwijkingsbevoegdheid mogelijk maakte, niet in relevante mate voorziet in meer of andere planologische mogelijkheden, voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Daarbij acht de Afdeling van belang, mede gelet op hetgeen hiervoor onder 5.1. is overwogen, dat indien die afwijkingsbevoegdheid uit het voorgaande bestemmingsplan zou zijn toegepast, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet toegepast had hoeven te worden. Het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro speelt immers geen rol bij de toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid (uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694 (Duiven) en van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1224 (Den Haag)).

Voorgaand planologisch regime: wijzigingsbevoegdheid / nieuwe regime: bij recht

7.5. Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte, wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan bij recht voorziet in deze stedelijke ontwikkeling, is deze ontwikkeling een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dient te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft immers slechts de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming (uitspraak van 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028 (Son en Breugel)).

Voorgaand en nieuwe planologisch regime: wijzigingsbevoegdheid

7.6. Wanneer ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid geen toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid" geldt het volgende.

Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar voorzag in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan eveneens voorziet in een wijzigingsbevoegdheid voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, maar niet in relevante

mate in meer of andere planologische mogelijkheden, dan voorziet het nieuwe plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en mag deze in het nieuwe plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen.

Wijzigingsbevoegdheid en wijzigingsplan

7.7. Bij het vaststellen van een wijzigingsplan zal artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht moeten worden genomen indien het wijzigingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraken van 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307 (Korendijk) en van 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1398)).

Voorgaand planologisch regime: niet benutte uitweringsplicht / nieuwe regime: bij recht

7.8. Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar daarin wel was voorzien in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitweringsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, geldt dat de mate waarin de uitweringsplicht keuzemogelijkheden bood aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de in het uitweringsplan op te nemen functies en de omvang daarvan, bepalend is voor het antwoord op de vraag of het opvolgende bestemmingsplan, waarin één of meer van dergelijke functies in een bepaalde omvang bij recht worden opgenomen, een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraken van 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1155 (Midden-Delfland) en van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:489 (Westland)).

Voorgaand en nieuwe planologisch regime: twee opvolgende uitweringsplichten

7.9. Wanneer ten aanzien van de uitweringsregels geen toepassing wordt gegeven aan de in het nieuwe artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro bedoelde zogenoemde "doorschuifmogelijkheid" geldt het volgende. Wanneer het voorgaande bestemmingsplan niet bij recht voorzag in de voorgenomen stedelijke ontwikkeling, maar in een ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan niet benutte uitweringsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling en het nieuwe plan eveneens voorziet in een uitweringsplicht voor de desbetreffende stedelijke ontwikkeling, maar niet in relevante mate in meer of andere planologische mogelijkheden, dan voorziet het nieuwe

plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en mag deze in het nieuwe plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde eisen (uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (Amsterdam)).

Uitwerkingsplicht en uitwerkingsplan

7.10. Bij het vaststellen van een uitwerkingsplan zal artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in acht moeten worden genomen indien het uitwerkingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro (uitspraak van 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295 (Zevenaar)).

Reikwijdte van het onderzoek naar, het overleg over, en de beschrijving van de behoefte

8. Uit de Nota van toelichting (2017) blijkt dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de uitkomsten dienen te zijn opgenomen in de plantoelichting. Daaruit blijkt voorts dat het primair aan de bestuursorganen is om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek moet plaatsvinden, met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd en tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling in relatie tot de context.

8.1. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte, in de leniging waarvan de door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling voorziet, gelet op de aard en omvang daarvan (uitspraken van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek), van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798 (Asten) en van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2921 (Geldermalsen)).

8.2. Voor het schaalniveau van een supermarkt kan aansluiting worden gezocht bij het verzorgingsgebied daarvan (uitspraken van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:347 (Tilburg) en van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106 (Oldebroek)).

Beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling

9. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze ver-

plichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied.

Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444 (Rozendaal)).

9.1. Het is niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat voor de onderbouwing van de behoefte in de plantoelichting wordt volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling en een verwijzing naar een of meer onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede)).

9.2. In de toelichting op het bestemmingsplan dient, afhankelijk van de aard van de stedelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt, op objectieve wijze, aan de hand van in de beschrijving vermelde voldoende actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens, de behoefte aan deze stedelijke ontwikkeling te worden beschreven (uitspraken van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247 (Utrecht), van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248 (Olst-Wijhe), van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2072 (Marum), van 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2600 (Sint Anthonis) en van 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2977 (Utrecht)).

9.3. In deze beschrijving dient tot uitdrukking te komen dat deze behoefte is afgewogen tegen het bestaande aanbod, waarbij ook de planologische capaciteit een factor van belang kan zijn (uitspraken van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek) en van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345 (Kampen)).

9.4. Bij de beoordeling van het bestaande aanbod hoeft geen rekening te worden gehouden met voornemens voor stedelijke ontwikkeling die ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concreet waren, of met gegevens die niet als voldoende vaststaand kunnen worden aangemerkt (uitspraken van 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2414 (Leiden) en van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1400 (Haarlem)).

9.5. Een enkele uiteenzetting van de beleidsambities om het aanbod aan de desbetreffende voorzieningen uit te breiden volstaat niet in een geval waarin wordt voorzien in een niet geringe toevoeging van bepaalde voorzieningen (uitspraak van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672 (Utrecht)).

9.6. Voor de onderbouwing van de behoefte aan woningen kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woning-

bouw-)programma's (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede)).

9.7. Bij de beoordeling van de behoefte aan een detailhandelsvoorziening kan uit enkel een benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden niet de conclusie worden getrokken dat een actuele regionale behoefte bestaat aan de in een bestemmingsplan voorziene detailhandelsontwikkeling. Uit een dergelijke vergelijking kunnen naar zijn aard geen conclusies met betrekking tot de actuele regionale behoefte worden getrokken (uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek)).

9.8. In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden (uitspraak van 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2095 (Eindhoven)).

9.9. De omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (uitspraken van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743 (Son en Breugel), van 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295 (Zevenaar), 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2580 (Venlo) en van 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3386 (Leeuwarden)).

9.10. Of de voorziene ontwikkeling leidt tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand, hangt onder meer af van de, al dan niet structurele aard en de omvang van de leegstand die daarvan het gevolg kan zijn (uitspraak van 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2977 (Utrecht)). Ook kan van belang zijn of er voldoende mogelijkheden zijn voor een nieuwe invulling binnen de voor de desbetreffende gronden geldende bestemming (uitspraak van 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331 (Groningen)). De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet behoefte te worden gevreesd (uitspraak van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 (Venlo)).

Bestaand stedelijk gebied

10. Artikel 1.1.1 van het Bro luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
[...]

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur."

10.1. De beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, kan worden aangemerkt, hangt volgens de Nota van toelichting (2017) af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Bij de beantwoording van deze vraag dient volgens de jurisprudentie van de Afdeling te worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur (uitspraken van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel) en van 20 mei 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:1581 (Papendrecht)).

10.2. Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing mogelijk maakt, of het gebied als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, ziet het nieuwe plan op een gebied dat als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aan te merken. Daaraan doet niet af dat de bebouwing waarin het voorgaande plan voorzorg ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan nog niet was gerealiseerd (uitspraak van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland)).

Wanneer het voorgaande plan een zodanig samenstel van bebouwing niet mogelijk maakt, of het gebied niet als behorend bij zodanig bestaand stedenbouwkundig samenstel kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing en omgeven door een doorgaande weg, de aanduiding van het plangebied in de toepasselijke provinciale verordening als bestaand stedelijk gebied en de vermelding van het gebied in een structuurvisie, er in beginsel niet aan afdoen dat het plangebied niet voldoet aan de eisen die artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro stelt om als bestaand stedelijk gebied te kunnen worden aangemerkt (uitspraken van

24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654 (Lansingerland) en van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340 (Veghel)).

10.3. De Afdeling beoordeelt, indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven en aan de hand daarvan, of deugdelijk gemotiveerd is dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien en of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locatie beschikbaar is waar de desbetreffende stedelijke ontwikkeling zou kunnen worden gerealiseerd (uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931 (Medemblik)).

Rechterlijke toetsing

11. De Afdeling beoordeelt, indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven en aan de hand daarvan, of de beschrijving van de behoefte in de toelichting, dan wel in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van deze behoefte wordt verwezen, niet zodanig gebrekkelijk is of zodanige leemten in kennis of dusdanige onjuistheden vertoont dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren (uitspraak van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1900 (Weesp)). Hierbij acht de Afdeling van belang of een appellant voldoende concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de beschrijving van de behoefte naar voren heeft gebracht (uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2679 (Nieuwkoop)).

11.1. Ten aanzien van in de toelichting, of in de documenten waarnaar in de toelichting ter beschrijving van de behoefte wordt verwezen opgenomen uiteenzettingen en berekeningen die zien op toekomstige ontwikkelingen, beoordeelt de Afdeling of hetgeen in beroep is aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de daarin neergelegde verwachtingen omtrent deze ontwikkelingen niet zodanig afwijken van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat het bestuursorgaan zich hier bij zijn besluitvorming niet op heeft mogen baseren (uitspraak van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859 (Ede)).

11.2. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, meer in het bijzonder of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en dat het plan geen onaanvaardbare structurele leegstand in het desbetreffende gebied tot gevolg heeft (uit-

spraak van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743 (Son en Breugel)).

Relativiteit

12. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

12.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

12.2. Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept.

12.3. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt, samengevat weergegeven, tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand (uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen)).

12.4. Daarvan uitgaande staat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit, wanneer het belang waarin appellant bescherming zoekt is gelegen in het voorkomen van negatieve gevolgen voor diens woon- en leefklimaat (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570 (Waterland)).

12.5. Voor zover artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, en wiens belang bij de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro uitsluitend is gelegen in het concurrentiebelang, geldt het volgende (uitspraken van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen), van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 (Venlo) en van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3137 (Zundert)).

12.6. Zodanige concurrent dient, als hij stelt dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, daarbij feiten en omstandigheden aan te voeren die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening voor hem relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het plan zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het bestuursorgaan over de aanvaardbaarheid van die leegstandseffecten (uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 (Wijchen)).

12.7. Voor het aannemen van voor een concurrent relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand (uitspraken van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2855 (Venlo) en van 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3106 (Oldebroek)).

12.8. Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel kan leiden tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste. De schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden. De schending van die norm is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor toepassing van de

correctie, omdat daartoe ook moet worden voldaan aan de vereisten die voor beide beginselen gelden (uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732 (Zwolle)).

Beoordeling van het beroep in deze zaak

13. De Afdeling komt nu toe aan de bespreking van het beroep van [appellant] tegen het plan. Het plan maakt bedrijfsbebouwing mogelijk voor mechanisatie- en transportbedrijven op een aantal percelen grasland aan de Tibsterwei te Ee. Volgens de plantoelichting willen de bedrijven [partij A] en [partij C] zich in het plangebied vestigen en wil [partij B], dat reeds gevestigd is op het bedrijventerrein grenzend aan het plangebied, in het plangebied uitbreiden.

14. [Appellant] exploiteert ten noordoosten van het plangebied de recreatieboerderij "Klein Humalda". Deze boerderij biedt ruimte aan een kleine groep gasten om te genieten van de rust en de ruimte op het platteland. [Appellant] vreest als gevolg van het plan aantasting van die rust en ruimte. [Appellant] vreest voorts dat het plan invloed zal hebben op de recreatieve functie en waarde van zijn boerderij en zal leiden tot aantasting van de landschappelijke waarden.

15. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

16. De regelgeving die relevant is voor de hierna volgende overwegingen is opgenomen in de uitspraak dan wel, onder aanduiding van de betreffende overweging(en), in de bijlage bij deze uitspraak.

17. [Appellant] betoogt dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld. [Appellant] voert aan dat de raad de regio te beperkt heeft afgebakend en ten onrechte alleen heeft beoordeeld of er in Ee en directe omgeving geschikte locaties zijn. [Appellant] betwist dat deze bedrijven gebonden zijn aan Ee en directe omgeving. Volgens [appellant] gaat het om (boven)regionaal georiënteerde bedrijven.

[Appellant] voert voorts aan dat de raad ontoereikend heeft gemotiveerd dat het plan

voorziet in een actuele regionale behoefte waarin nog niet elders in de regio is voorzien en voor zover die behoefte er is, heeft de raad verzuimd te beoordelen of deze in bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden gerealiseerd. Volgens [appellant] is er ten onrechte geen regionale afstemming geweest.

Nu ten onrechte niet is aangetoond dat niet in bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien, is het plan volgens [appellant] tevens in strijd met artikel 2.3.1 en 4.1.1, tweede lid, onder b, van de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: de Verordening) vastgesteld.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en de bepalingen uit de Verordening. Het plan voorziet volgens de raad in een actuele behoefte van concrete bedrijven die lokaal gebonden zijn. De drie bedrijven ondersteunen agrarische bedrijven in de directe omgeving. Het is daarom noodzakelijk dat de bedrijven in hun werkgebied gevestigd blijven. De raad acht van belang dat het behoud van de bedrijven voor Ee zorgt voor werkgelegenheid en leefbaarheid in het dorp.

17.2. Aan de gronden in het plangebied is de bestemming "Bedrijf" toegekend. Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"a. gebouwen ten behoeve van:

1. bedrijven die zijn genoemd in Bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2, met uitzondering van geluidzoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en vuurwerkbedrijven;
2. mechanisatie- en transportbedrijven, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - mechanisatie- en transportbedrijven";
3. ondergeschikte productiegebonden detailhandel;
4. bedrijfswoningen, ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning".

17.3. De raad heeft zich bij de vaststelling van het plan gebaseerd op het rapport "Verkenning in Ee" van Buro Greet Bierema van december 2013 (hierna: Verkenning).

17.4. De raad heeft op 15 mei 2017 de notitie "nadere motivering behoefte" (hierna: Nadere-notitie) in het geding gebracht.

17.5. Vast staat dat het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in het Bro.

Zoals hiervoor in 8.1. is overwogen zal in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking van geval tot geval moeten worden bezien welk regionaal schaalniveau past bij de stedelijke ontwikkeling waarin het plan voorziet.

In de verkenning staat dat de bedrijven plaatselijk opereren en dat andere locaties in

Ee niet geschikt zijn. Het mechanisatiebedrijf [partij C] levert machines aan agrarische bedrijven en pleegt onderhoud aan deze machines bij agrarische bedrijven. Het grootste deel van die agrarische bedrijven bevindt zich in een straal van 6 tot 8 km rond Ee. Het is volgens de Verkenning voor de agrarische bedrijven van belang dat het mechanisatiebedrijf op korte afstand van die agrarische bedrijven gevestigd blijft, vanwege onder meer het vervoer van groot materieel over de openbare weg. Als het mechanisatiebedrijf bijvoorbeeld in Dokkum gevestigd zou zijn, dan is een route met groot materieel vrijwel onmogelijk vanwege een tunnel tussen Oostrum en Dokkum, aldus de Verkenning.

In de Verkenning staat voorts dat [partij A] een klantenkring van agrarische bedrijven heeft nabij Ee. Daarom is er behoefte aan ruimte op een bedrijventerrein nabij de plaats Ee.

Het bedrijf [partij B] is volgens de Verkenning ook plaatsgebonden en een grote schakel in het functioneren van de landbouw in Dongeradeel en omgeving. Het bedrijf is al gevestigd aan de Tibsterwei en wil aansluitend in het plangebied uitbreiden met een koelloods. Het bedrijf is met 28 werknemers een grote werkgever in de regio en belangrijk voor de plaatselijke economie, aldus de Verkenning.

In de Nadere-notitie is toegelicht dat de marktregio is gebaseerd op het werkgebied, de klantenkring en werknemerskring van de desbetreffende bedrijven. Zo komt 67% van de klanten van [partij C] en 59% van de klanten van [partij A] uit een gebied met een straal van 7 km rondom Ee. Voorts wordt toegelicht dat het hanteren van een groter regionaal schaalniveau zou leiden tot een toename van het aantal verkeersbewegingen. Dit acht de raad vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, onwenselijk.

Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd in beroep geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onder de geschetste omstandigheden niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van een regionaal schaalniveau van 7 km rondom Ee en daarbinnen de actuele behoefte heeft omschreven.

17.6. In de Verkenning staat beschreven dat er behoefte is aan een nieuwe en grote locatie voor vestiging van de bedrijven [partij A] en [partij C]. De huidige locaties waarop de bedrijven [partij A] en [partij C] zijn gevestigd, zijn ongeschikt voor deze bedrijven en niet geschikt voor uitbreiding. Zo staan de landbouwmachines van [partij C] zowel binnen als buiten en wordt de openbare weg gebruikt bij draaien en keren. De vrachtwagen en containers van [partij A] staan her en der in het dorp geparkeerd. In de Verkenning staat voorts dat een bestaande locatie de voorkeur heeft, maar dat

er geen geschikte bestaande locaties voorhanden zijn in de regio.

Op de in het plan gekozen locatie kan volgens de Verkenning aan het programma van eisen worden voldaan en kunnen de bedrijven landschappelijk ingepast worden. Met de verplaatsing naar deze zijde van het dorp kan tevens een definitieve afronding plaatsvinden van de bedrijvigheid aan deze zijde van het dorp, aldus de Verkenning.

In de Nadere-notitie is nog toegelicht dat de gekozen locatie in gemeentelijk beleid uit 2002, het Structuurplan Dongeradeel 2025, is aangewezen voor de afronding van het bedrijventerrein.

Gelet op de hiervoor weergegeven passages is in de Verkenning de noodzaak voor verplaatsing en uitbreiding van de bedrijven en de geschiktheid van alternatieve locaties onderzocht. [appellant] heeft met hetgeen hij heeft aangevoerd niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek in zoverre onvolledig is of onjuist is uitgevoerd. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op de Verkenning heeft mogen baseren. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de in het plan voorziene ontwikkeling voorziet in een regionale behoefte en dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio in die behoefte kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.

17.7. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is er geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro heeft vastgesteld. In het licht van het voorgaande ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met artikel 2.3.1 en 4.1.1, tweede lid, onder b, van de Verordening heeft vastgesteld.

18. [Appellant] stelt dat de Verordening weliswaar toelaat dat onder omstandigheden aansluitend op bestaand stedelijk gebied nieuwe stedelijke functies worden ingepast, maar dat dit uitsluitend bedrijven mogen zijn die behoren tot milieucategorie 1 en 2. Hij wijst daartoe op artikel 4.2.3 van de Verordening. Artikel 4.2.4 van de Verordening bevat een afwijkmogelijkheid ten behoeve van een incidenteel bedrijf. Volgens [appellant] maakt dit plan elk transport- of mechanisatiebedrijf mogelijk, zodat van een incidenteel bedrijf geen sprake is.

18.1. De raad heeft toegelicht dat agrarische transportbedrijven zijn aan te merken als behorend tot milieucategorie 3.2 en het mechanisatiebedrijf als behorend tot milieucategorie 3.1. De raad stelt dat artikel 4.2.4. van de Verordening het mogelijk maakt om deze concrete bedrijven hier te vestigen, omdat het totale

ruimtebeslag in een redelijke verhouding staat tot de kern en deze bedrijven passen bij de aard en schaal van de kern. Uit artikel 4.2.4 van de Verordening en de toelichting bij die bepaling volgt niet dat een bestemmingsplan volledig toegespitst dient te worden op een specifiek incidenteel bedrijf, aldus de raad.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat een specifieke regeling voor deze bedrijven, zoals een herkomstregeling, in dit geval planologisch niet relevant is en dat hij met dit plan een toekomstbestendige regeling beoogt te bieden voor de drie concrete initiatiefnemers. In tegenstelling tot andere gebieden in Nederland hebben de desbetreffende bedrijven toekomst in deze regio vanwege de aanwezige landbouwbedrijven. In deze regio is daarom behoefte aan deze bedrijven. De raad acht het gelet op de specifieke lokale kenmerken, de lokale gebondenheid en de omstandigheid dat met de concrete initiatiefnemers een exploitatieovereenkomst is gesloten, niet aannemelijk dat andere willekeurige bedrijven zich hier gaan vestigen.

18.2. Het plan laat mechanisatie- en transportbedrijven toe. De raad heeft toepassing gegeven aan artikel 4.2.4 van de Verordening. In paragraaf 3.2 van de plantoelichting staat dat is afgeweken van artikel 4.2.3 van de Verordening door bedrijven in milieucategorie 3.1 en 3.2 en bedrijven met een grotere kavelomvang dan 2.500 m² toe te staan.

De Afdeling overweegt dat de beoordeling van de vraag of de raad op juiste wijze toepassing heeft gegeven aan artikel 4.2.4 van de Verordening alleen de bedrijven [partij C] en [partij A] betreft. Het bedrijf [partij B] is gevestigd op het bestaande bedrijventerrein aan de Tibsterwei. De voor [partij B] in het plangebied benodigde gronden zien op een omvang van 0,25 ha. Artikel 4.2.3, onder c, bepaalt dat in een ruimtelijk plan voor een overige kern een bedrijf met een kavelomvang groter dan 2.500 m² niet is toegestaan. Een kavelomvang van 2.500 m² is op grond van de Verordening derhalve toegestaan.

18.4. Op 15 mei 2017 heeft de raad ter nadere motivering van het besluit de Notitie "Aanvullende toetsing provinciaal beleid" (hierna: Notitie aanvullende toetsing) in het geding gebracht.

18.5. In de plantoelichting staat dat overeenkomstig artikel 4.2.4 van de Verordening specifieke lokale bedrijven zijn toegestaan die passen bij de aard en schaal van de kern.

In de toelichting bij de Verordening staat dat de raad bij het gemotiveerd afwijken van artikel 4.2.3 moet aantonen dat aard en schaal van de functie in het concrete geval aansluiten bij aard en schaal van de kern. Zo mag men bij een agrarisch dienstverlenend bedrijf - waarvan de oppervlakte, schaal en milieuca-

tegorie groter kunnen zijn dan bij een vergelijkbaar bedrijf - rekening houden met het feit dat een dergelijk type bedrijf vaak plaatsgebonden is vanwege de binding met de landbouw en daardoor bij de aard van een kleine kern kan passen. Bij overige kernen die momenteel al een aanzienlijke concentratie van bedrijfsvestigingen kennen, mogen 'aard en schaal' meebewegen met de omvang van de bestaande kern. Uitgangspunt is dat geen inbreuk wordt gemaakt op de kernenstructuur. Dit betekent onder andere dat een overige kern niet de regionale behoefte van een regionaal centrum en niet de (boven)regionale behoefte van een stedelijk centrum kan opvangen.

18.6. Uit bovengenoemde passage uit de toelichting bij de Verordening leidt de Afdeling af dat de raad bij het afwijken op grond van artikel 4.2.4 van de Verordening bij een agrarisch dienstverlenend bedrijf, zoals in dit geval het mechanisatiebedrijf [partij C], rekening mag houden met het feit dat dit bedrijf plaatsgebonden is vanwege de binding met de landbouw en daardoor bij de aard van een kleine kern kan passen.

De raad moet bij het gemotiveerd afwijken van artikel 4.2.3 aantonen dat aard en schaal van de "functie" in het concrete geval aansluiten bij aard en schaal van de kern. Gelet hierop volgt de Afdeling de stelling van de raad dat de woorden incidenteel bedrijf dienen te worden uitgelegd in het licht van het begrip "functie" en niet in het licht van een specifiek bedrijf. Dat het hier om drie bedrijven gaat, maakt in dit geval niet dat niet van een incidenteel bedrijf kan worden gesproken.

18.7. Het plan ziet op een bedrijfskavel met een omvang van 0,5 ha voor [partij A] en een omvang van 0,8 ha voor het mechanisatiebedrijf [partij C]. De bedrijven vragen relatief veel ruimte door de omvang van het materieel waar ze mee werken en de omvang van de bijbehorende voorzieningen, zoals een weegbrug en een wasstraat, maar de bedrijven en bedrijvigheid zijn op zichzelf niet grootschalig te noemen. Het betreft een mechanisatiebedrijf dat plaatsgebonden is vanwege de binding met de landbouw en een transportbedrijf dat groendeels lokaal gebonden is.

De Afdeling overweegt dat de raad in dit geval, gelet op de lokale gebondenheid van de bedrijven en gelet op de totale omvang van de bedrijfskavels, niet in strijd heeft gehandeld met artikel 4.2.4 van de Verordening.

Het betoog faalt.

Landschappelijke inpassing

19. [Appellant] betoogt dat het plan in strijd met artikel 2.1.1 van de Verordening is vastgesteld. Het plan dient volgens hem onder meer een ruimtelijke paragraaf te bevatten waarin staat op welke wijze het plan rekening

houdt met de draagkracht van het landschap voor de opvang van nieuwe functies. [Appellant] voert aan dat de in het plan toegestane bebouwing en de landschappelijke inpassing daarvan een ontoelaatbare inbreuk vormen op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Beplanting als afscherming van bebouwing die eigenlijk niet past in dit cultuurlandschap is volgens [appellant] in strijd met provinciaal beleid en de essentiële elementen van het landschap. De raad heeft miskend dat deze wijze van inpassing zich niet verhoudt tot wat door de provincie als provinciaal belang is aangemerkt, aldus [appellant].

19.1. De raad stelt dat in het beplantingsplan alleen gebiedseigen beplanting is opgenomen zoals elzensingels, esdoorn en bosplantsoen. Als gebiedseigen beplanting moet worden aangemerkt beplanting die wordt aangebracht bij boerenerven, sportvelden, of zoals in dit geval bij de uitbreiding van de bedrijvenlocatie, en past binnen de kenmerken van het gebied. Voorts sluit de uitbreiding van het bedrijventerrein aan bij het bestaande bedrijventerrein van Ee en blijft het op de kwelderwal, waardoor het geen ruimtebeslag legt op de open ruimte van de kweldervlakte. Het verschil tussen wal en vlakte blijft herkenbaar en het landschap wordt er niet door geschaad, aldus de raad. De uitbreiding van de bedrijvenlocatie en de landschappelijke inpassing daarvan komt volgens de raad het aanzicht van het dorp Ee ten goede, omdat het huidige aanzicht witte wanden en daken en blauwe deuren van de loodsen van [partij B] laten zien.

19.2. In de plantoelichting is in paragraaf 2.4 een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf opgenomen. Daar staat dat de benoemde kenmerken van het landschap, het beschermd dorpsgezicht en de verspreide boerderijen aan de rand van de terp en het open landschap zijn en dat het dorpsaanzicht met de kerktoren van Ee vanuit de noordzijde nog goed zichtbaar is. Volgens de kaart bij de structuurvisie ligt het plangebied in het kleigebied Oostergo, in een kleiterpenlandschap op een kwelderwal. Voor het gebied zijn een aantal kernkwaliteiten bepaald. Die kernkwaliteiten komen tot uiting in de structuren van het landschap, de verkavelingspatronen en de lijnvormige elementen hierin, zoals waterlopen en (historische) wegen en in het contrast tussen open en besloten.

Het plangebied ligt aan de oostelijke dorpsrand. Hier is reeds een aantal percelen ontwikkeld met een bedrijfsmatige uitstraling. Het plangebied sluit aan op de aanwezige grootschalige bedrijfskavels en de bedrijfskavels sluiten aan op het huidige verkavelingspatroon van de bedrijven. De nieuwe kavels worden als een besloten eenheid met beplanting ingepast.

Hierdoor valt het gebied vanuit het open landschap niet op, aldus de plantoelichting.

Het agrarisch landschap ten noordoosten van het plangebied heeft een vrij grootschalig, open karakter. Kenmerkend is verder de overgang van het open agrarisch gebied naar het besloten landschap rond het dorp. De nieuwe situatie accentueert de overgang van het open gebied naar het besloten gebied. Deze structuur van open naar besloten gebied blijft herkenbaar in het gebied en wordt versterkt door een duidelijke dorpsrand met een beplantingssingel.

19.3. Artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels bevat een voorwaardelijke verplichting voor de inpassing van het plangebied overeenkomstig het landschappelijk inpassingsplan dat deel uitmaakt van het plan. Het landschappelijk inpassingsplan schrijft gebiedseigen beplanting voor. Dit betreft beplanting die bij boerenerven past.

Uit de hierboven weergegeven passages uit de plantoelichting blijkt dat het plan een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf bevat en voorziet in een zorgvuldige inpassing van een uitbreidingslocatie overeenkomstig artikel 2.1.1, derde lid, van de Verordening.

Uit bovengenoemde passages volgt tevens dat het plangebied zich op een kwelderwal bevindt en dat de open ruimte van de vlakte behouden blijft, zodat het onderscheid tussen wal en vlakte zichtbaar blijft.

[Appellant] heeft geen concrete bezwaren naar voren gebracht tegen de inhoud van de ruimtelijke kwaliteitsparagraaf en de redactie van artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels. Gelet hierop is er geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre niet in overeenstemming met de Verordening is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Conclusie

20. Het beroep is ongegrond.

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

RVR 2017/84

HOF AMSTERDAM

2 mei 2017, nr. 200.188.941/01

(Mrs. R.J.M. Smit, C.M. Aarts, E.M. Polak)

Art. 3:13 lid 2, 5:1 BW

ECLI:NL:GHAMS:2017:1713

Misbruik van recht. Verwijdering voorzieningen. Burenrecht. Mandeligheid.

Levert een vordering tot verwijdering van aangebrachte voorzieningen in/aan een mandelige muur door een buurman misbruik van bevoegdheid op?

Appellant en geïntimeerde zijn burenen. Zij hebben een langlopende discussie: Appellant stelt dat de muur tussen hun panden van hem is en heeft voorgesteld om (in het kader van een verbouwing) een nieuwe muur te plaatsen. Geïntimeerde stelde voor om gezamenlijk een nieuwe muur op te trekken, zodat ook geïntimeerde op enig moment een verbouwing kon realiseren. In kort geding heeft appellant gevorderd dat geïntimeerde diende te gedogen dat appellant de bestaande muur zou slopen en een nieuwe muur zou plaatsen. Die vordering is toegewezen en de muur is geplaatst in 2011. In 2012/2013 heeft geïntimeerde een bouwplan ontwikkeld voor zijn panden. Volgens dat bouwplan zouden er leidingen worden aangebracht in de muur en er zouden verdiepingvloeren worden verankerd in de muur (de voorzieningen). Appellant protesteerde hiertegen. In een tweede kort geding heeft appellant gevorderd dat het geïntimeerde zou worden verboden dat hij de voorzieningen zou aanbrengen. Deze vordering is door rechtbank en hof afgewezen omdat het appellant was die het voorstel van geïntimeerde tot het optrekken van een nieuwe (gezamenlijke) muur heeft afgewezen. Bovendien was niet aannemelijk dat appellant nadeel zou hebben van de bouwplannen. Het bouwplan van geïntimeerde is vervolgens uitgevoerd. In deze bodemprocedure vordert appellant verwijdering van de voorzieningen.

Rb.: Appellant heeft geen serieuze poging ondernomen om het voorstel (tot het optrekken van een mandelige muur) te onderzoeken. In het voorstel van geïntimeerde zouden de kosten worden gedeeld en de oplossing was in constructief opzicht niet nadeliger voor appellant. Ook was de situatie niet zo dringend dat het niet mogelijk was om een oplossing te verkennen. Appellant had het voorstel van geïntimeerde in redelijkheid niet mogen passeren, ook al was geïntimeerde tot dat moment weinig constructief. Appellant maakt misbruik van recht. Daar doet niet aan af dat geïntimeerde nu niet in de kosten heeft gedeeld en ook geen compensatie heeft geboden voor de inbreuk op het recht van appellant.

Hof: Appellant heeft niet onderbouwd welk belang hij heeft bij verwijdering van de voorzieningen, terwijl geïntimeerde kosten zal moeten maken om deze te verwijderen. Er doet zich een onevenredigheid voor zoals in art. 3:13 lid 2 BW bedoeld. Het hof bekrachtigt het vonnis.

Zie ook:

- HR 21 mei 1999, NJ 1999/507;
- Hof 's-Hertogenbosch 14 maart 2017, RVR 2017/55;