

Bestemmingsplan. Beroep op vertrouwensbeginsel loopt weer stuk op stap 1. Geen toezegging door inspanningsverplichting gemeente in anterieure overeen...

ABRvS 15-01-2020, ECLI:NL:RVS:2020:90, m.nt. T. Groot

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

15 januari 2020

Magistraten

Mr. B.P.M. van Ravels

Zaaknummer

201809029/1/R2

Noot

T. Groot

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS202665:1

Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Grondexploitatie

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Bestuursrecht algemeen / Voorbereiding

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:90, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-01-2020

Wetingang

Art. 3.1 Wro

Essentie

Bestemmingsplan. Beroep op vertrouwensbeginsel loopt weer stuk op stap 1. Geen toezegging door inspanningsverplichting gemeente in anterieure overeenkomst.

Samenvatting

Voor zover appellant een beroep doet op het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling (...) dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel allereerst is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uittalingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Uit artikel 3, derde lid, van deze anterieure overeenkomst volgt dat de gemeente een inspanningsverplichting heeft om ten behoeve van het door appellant gewenste ontwikkeling het bestemmingsplan 'Lage Mierdsedijk - Mierdseweg' in procedure te brengen. De overeenkomst bevat geen door de raad in acht te nemen resultaatverplichting om een bestemmingsplan vast te stellen. Het bevat enkel een inspanningsverplichting om een bestemmingsplan in procedure te brengen. Een bestemmingsplan met de door appellant gewenste inhoud is ook in procedure gebracht. Met de anterieure overeenkomst is niet gezegd dat een plan met de door appellant gewenste inhoud ook door de raad zou worden vastgesteld. Voor zover appellant ter zitting in dit verband heeft gesteld dat bij hem door het uitblijven van een reactie van de raad op zijn plannen de verwachting is gewekt dat de raad zou instemmen met het ontwerpplan, is de Afdeling van oordeel dat, wat daarvan ook zij, het enkele ontbreken van een uittaling van de raad onvoldoende is om als toezegging, uittaling of gedraging te kunnen worden gekwalificeerd waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Gelet op het voorgaande is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Derhalve ziet de Afdeling

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

Appellant, te Reusel, gemeente Reusel-De Mierden,

en

De raad van de gemeente Reusel-de Mierden, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2018 heeft de raad besloten het bestemmingsplan "locatie - Mierdseweg" niet vast te stellen. Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

De raad van de gemeente Reusel-de Mierden heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 november 2019, waar appellant, bijgestaan door gemachtigde A, en de raad, vertegenwoordigd door R. Krul en M. Verkooijen, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting Tankstation Den Hoek B.V., belanghebbende B, vertegenwoordigd door gemachtigde B,

belanghebbende C en belanghebbende D, alle vertegenwoordigd dan wel bijgestaan door mr. W.A.L.D.I. Slagmaat, advocaat te Houten, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1.

Appellant exploiteert aan de locatie te Reusel een agrarisch bedrijf dat bestaat uit een intensieve veehouderij en een akkerbouwbedrijf. Hij wil zijn intensieve veehouderij saneren, waarbij hij de op zijn gronden ten behoeve van de intensieve veehouderij aanwezige agrarische bedrijfsbebouwing wil slopen. Daarvoor in de plaats wil appellant een onbemand tankstation met een wasstraat ter hoogte van de rotonde aan de Randweg-Oost en 10 woningen aan de Mierdseweg (hierna: de beoogde ontwikkeling) kunnen realiseren. Van de 10 woningen wenst appellant 4 bij recht bestemd en 6 door middel van een uitwerkingsplicht. De raad wenst niet aan de door appellant beoogde ontwikkeling mee te werken.

Toetsingskader

2.

Bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Inhoudelijk

3.

Appellant betoogt dat de raad ten onrechte heeft geweigerd om het plan vast te stellen. Hij stelt daartoe dat de beoogde ontwikkeling in overeenstemming met het beleid van de raad is. De beoogde ontwikkeling is, anders dan de raad heeft gesteld, in overeenstemming met de Omgevingsvisie, vastgesteld door de raad op 22 mei 2018. Ook is de beoogde ontwikkeling volgens hem, anders dan de raad stelt, in overeenstemming met de StructuurvisiePlus, vastgesteld door de raad op 19 juli 2004, (hierna: de SV+) en met de door de Kempergemeenten gezamenlijk vastgestelde Klimaatvisie Kempengemeenten, die door onder andere de raad is vastgesteld (hierna: de klimaatvisie). Voorts stelt appellant dat er, anders dan de raad stelt, wel behoefte bestaat aan een extra tankstation in Reusel.

Appellant stelt verder dat tussen hem en de gemeente een anterieure overeenkomst is gesloten, waaraan hij het vertrouwen kon ontlenen dat het plan zou worden vastgesteld. De weigering van de raad om het plan vast te stellen is daarom in strijd met het vertrouwensbeginsel. Daarnaast is de weigering van de raad om het plan vast te stellen in strijd met de vereiste zorgvuldigheid omdat de raad bij het nemen van het besluit niet duidelijk heeft gemaakt welk gewicht is toegekend aan de uit de anterieure overeenkomst voortvloeiende afspraken.

Voorts betoogt appellant dat de raad ten onrechte de belangen van concurrente pomphouders heeft meegenomen in de

afweging die aan zijn besluit ten grondslag ligt, terwijl concurrentieverhoudingen volgens hem in dit geval niet bij de afweging betrokken hadden mogen worden.

3.1.

De raad stelt dat de anterieure overeenkomst is gesloten met de gemeente maar dat de overeenkomst enkel een inspanningsverplichting bevat, die de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de raad onverlet laat. In dit geval heeft de bekendmaking van de overeenkomst aanleiding gegeven voor de raad om vragen te stellen over de voorgenomen locatie, waarna een extra vergadering van de commissie ruimte werd ingelast. De woningen bleken niet op bezwaren te stuiten, de komst van een tankstation wel. De initiatiefnemer wenste zijn planvoornemen als één geheel voort te zetten. Vervolgens is het ontwerpplan door het college ter inzage gelegd en aan de raad voorgelegd. Gelet op de functie en uitstraling van een tankstation met een luifel en een wasstraat, aan de ene kant bij de entree van de kern Reusel en aan de andere kant een halfopen agrarisch karakter van de omgeving is de raad tot de slotsom gekomen dat een tankstation ter plaatse geen zorgvuldige inrichting van het gebied ter plaatse met zich brengt.

De raad stelt verder dat hij bevoegd blijft het bestemmingsplan gewijzigd of niet vast te stellen. De anterieure overeenkomst is in de besluitvorming betrokken, maar de ruimtelijke argumenten hebben in dit geval zwaarder gewogen, zo heeft de raad gesteld.

3.2.

Ter zitting is gebleken dat de Omgevingsvisie, de SV+ en de Klimaatvisie niet zonder meer in de weg staan aan de door appellandt gewenste ontwikkeling. De omstandigheid dat het door de raad geformuleerde beleid zich in zoverre niet verzet tegen de bouw van het tankstation en de door appellandt gewenste woningen laat echter onverlet dat de raad diende af te wegen of de beoogde ontwikkeling past binnen het kader van een goede ruimtelijke ordening.

De raad vindt het door appellandt gewenste tankstation ter hoogte van de rotonde aan de Randweg-Oost ruimtelijk niet aanvaardbaar. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. Daarbij heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat ter plaatse van de rotonde aan de Randweg-Oost sprake is van een halfopen landschap en dat de door appellandt gewenste ontwikkeling, gelet op de functie en de uitstraling van een tankstation met verlichting, negatieve ruimtelijke gevolgen zal hebben voor de ter plaatse aanwezige landschappelijke waarden.

Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door appellandt beoogde ontwikkeling ruimtelijk niet aanvaardbaar is.

3.2.1.

Voor zover appellandt een beroep doet op het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 4.3 van haar uitspraak van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel allereerst is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Uit artikel 3, derde lid, van deze anterieure overeenkomst volgt dat de gemeente een inspanningsverplichting heeft om ten behoeve van het door appellandt gewenste ontwikkeling het bestemmingsplan "Lage Mierdsedijk - Mierdseweg" in procedure te brengen. De overeenkomst bevat geen door de raad in acht te nemen resultaatverplichting om een bestemmingsplan vast te stellen. Het bevat enkel een inspanningsverplichting om een bestemmingsplan in procedure te brengen. Een bestemmingsplan met de door appellandt gewenste inhoud is ook in procedure gebracht. Met de anterieure overeenkomst is niet gezegd dat een plan met de door appellandt gewenste inhoud ook door de raad zou worden vastgesteld. Voor zover appellandt ter zitting in dit verband heeft gesteld dat bij hem door het uitblijven van een reactie van de raad op zijn plannen de verwachting is gewekt dat de raad zou instemmen met het ontwerpplan, is de Afdeling van oordeel dat, wat daarvan ook zij, het enkele ontbreken van een uitlating van de raad onvoldoende is om als toezegging, uitlating of gedraging te kunnen worden gekwalificeerd waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Gelet op het voorgaande is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Derhalve ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft geweigerd het plan vast te stellen. Het betoog slaagt niet.

3.2.2.

De Afdeling overweegt verder dat de raad op de hoogte was van de met appellandt gesloten anterieure overeenkomst en dat de raad de anterieure overeenkomst heeft betrokken in zijn overwegingen. Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden gezegd dat de raad in redelijkheid een doorslaggevend gewicht had moeten toekennen aan de tussen de gemeente en appellandt gesloten anterieure overeenkomst. Verder is niet aannemelijk geworden dat de raad bij de belangenafweging

doorslaggevende betekenis heeft toegekend aan de belangen van gevestigde pomphouders en niet aan het belang van een goede ruimtelijke ordening.
Het betoog slaagt niet.

3.3.

Nu de hiervoor besproken grond de afwijzing van het verzoek om medewerking te verlenen kan dragen, ziet de Afdeling geen aanleiding om het overigens door appelland gestelde te bespreken.

Conclusie

4.

Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid kunnen weigeren om medewerking te verlenen aan de beoogde ontwikkeling. Het beroep is dan ook ongegrond.

Proceskosten

5.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

Noot

Auteur: T. Groot¹

1.

Ongeveer een jaar na de bekende uitspraak van de Afdeling over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht en de Amsterdamse dakopbouw — ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. Damen — maak ik in deze annotatie en die bij de uitspraak ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4291, AB 2020/242, kort de balans op. Wat is nu de stand van zaken en heeft de Afdeling iets gedaan met de commentaren die zijn verschenen op de uitspraak van 29 mei 2019? Ik verwijs bijvoorbeeld naar T. Groot, 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht - Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', *TBR* 2020/19, C.L.F.G.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel', *Gst.* 2019/153 en T. Groot & L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer - Naar een betere verdeling van de gebakken peren?', in: *JBPlus* 2019/3. Ik beperk mijn analyse tot de eerste stap van de met de uitspraak van 29 mei 2019 geïntroduceerde drie stappen: de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Meer specifiek zoom ik in deze annotatie in op de door de Afdeling vereiste onvoorwaardelijkheid van de toezegging, uitlating en/of gedraging als onderdeel van stap 1 (toezegging).

2.

Zoals bekend, hanteert de Afdeling een drie-stappenplan in gevallen waarin een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan. Sinds 29 mei 2019 omvat de eerste stap voor de betrokkene de verplichting om aannemelijk te maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en, zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen (zie onder andere: ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118 (Eindhoven)). De Afdeling vereist, anders gezegd, een welbewuste standpuntbepaling. Zie hierover uitgebreid de conclusie van advocaat-generaal Wattel; ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, in het bijzonder r.o. 3.14. Appellante in de Amsterdamse dakopbouw-zaak slaagde hier goeddeels in.

Appelland in de hier geannoteerde uitspraak slaagt hier daarentegen niet in. Er is weliswaar een anterieure overeenkomst gesloten tussen appelland en de gemeente, maar die overeenkomst zou slechts een inspanningsverplichting inhouden om een bestemmingsplan in procedure te brengen en niet een resultaatverplichting om het bestemmingsplan vast te stellen: 'Met de anterieure overeenkomst is niet gezegd dat een plan met de door appelland gewenste inhoud ook door de raad zou worden vastgesteld', aldus de Afdeling. In essentie komt het oordeel hierop neer: alleen als door of namens het bevoegde bestuursorgaan een toezegging of uitlating is gedaan of gedraging is verricht dat zal worden meegewerkt — dat wil zeggen de vergunning zal worden verleend of de bestemming zal worden toegekend — is in zoverre stap 1 gezet. De Afdeling vereist dus in wezen een onvoorwaardelijke toezegging, uitlating of gedraging bij stap 1.

3.

Andere voorbeelden van die onvoorwaardelijkheid bieden de uitspraken ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4457 (*Leiden*), ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118 (*Eindhoven*), ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375 (*Goeree-Overflakkee*), ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:580 (*Son en Breugel*), ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:713 (*Wijdmeren*), ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:734 (*Sluis*), ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:872 (*Wijdmeren*), ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1030 (*Waalwijk*), ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1074 (*Utrechtse Heuvelrug*) en ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1223 (*Hoorn*).

4.

Ik behandel er één. In voormelde uitspraak van 15 januari 2020 beroept appellant zich op een e-mail van een oud-medewerker van de gemeente. Uit die e-mail zou volgens appellant blijken dat het overgangsrecht van het bestemmingsplan van toepassing is en dat vergunningverlening mogelijk is indien een erkend onderzoeksbureau een positief advies over parkeren uitbrengt. Dit is in een later e-mail van een andere ambtenaar bevestigd, zo brengt appellant naar voren. De Afdeling overweegt dat er een aaneenschakeling van contacten is geweest tussen appellant, diens gemachtigde en de gemeenteambtenaren. De Afdeling citeert de e-mail waarop appellant zich beroept, waarin is te lezen:

“Op basis van de overgelegde stukken komen wij tot de conclusie dat overgangsrecht van toepassing is. Wij toetsen nog even het parkeren; eventueel nog even advies van verkeer. Mocht dit negatief uitvallen hebben wij contact.”

Vervolgens oordeelt de Afdeling dat het contact in het “licht moet worden gezien” van deze e-mail, zodat de conclusie is dat er “nimmer een concrete toezegging” is gedaan dat vergunning wordt verleend. Ook had de gemachtigde (nota bene dus niet appellant!) kunnen beseffen dat het overgangsrecht geen basis kan bieden voor verlening van de vergunning.

Hoe deze benadering zich verhoudt tot het burgerperspectief vind ik moeilijk te begrijpen. Zeker omdat een uitlating of gedraging naar zijn aard niet snel onvoorwaardelijk en/of ondubbelzinnig zal zijn (ABRvS 30 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:317 (*Sint-Michielsgestel*)). Ook de gedachte dat het gaat om de indruk die bij de burger is gewekt over het aanwenden van de bevoegdheid, laat zich moeilijk rijmen met deze rechtspraak die vereist dat het bestuursorgaan zal meewerken. Het risico dreigt dat het een woordenspel wordt, waarbij uiteindelijk toch weer de burger met de gebakken peren blijft zitten. Dat is behoorlijk burgeronvriendelijk.

5.

Een ander element van stap 1 is de mate van concreetheid van de toezegging, uitlating en/of gedraging. Mijn hiervoor al genoemde AB-annotatie bij de uitspraak van 18 december 2019 gaat hierover. Tezamen met de hier besproken lijn in de rechtspraak komt stap 1 dan kortgezegd op het volgende neer. Als je activiteit A vergund of bestemd wilt krijgen, dan moet de toezegging, uitlating of gedraging van dien aard zijn dat zal worden meegewerkt én de toezegging, gedraging of uitlating moet specifiek zien op A. Een variatie op A, bijvoorbeeld B of C, of zelfs AB of AC, is onvoldoende. Er moet dus 1. specifiek over jouw activiteit een uitlating of toezegging zijn gedaan of gedraging zijn verricht (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4291, AB 2020/242, m.nt. Groot) en 2. die toezegging, uitlating of gedraging moet onvoorwaardelijk zijn.

Voetnoten



T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.