

de Gemeentestem

Gst. 2004, 7220
vrijdag 17 december 2004
154e jaargang

Het goedkeuringsbesluit na vernietiging

Schema en praktijkvoorbeelden met betrekking tot een vernietigd besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan

Mr. drs. M. Erkens*

206 Het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. Als het goedkeuringsbesluit wordt vernietigd door de bestuursrechter moeten gedeputeerde staten een nieuw besluit nemen. In de praktijk gaat er regelmatig wat mis met het tweede besluit omtrent goedkeuring. In dit artikel ga ik eerst in het algemeen in op de verschillende procedurele mogelijkheden na een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) op een beroep tegen een besluit omtrent goedkeuring. Daarna bespreek ik een aantal problemen dat zich in de praktijk voordoet met betrekking tot een 'tweede goedkeuringsbesluit'.

Beroep tegen een goedkeuringsbesluit

Tegen een besluit dat strekt tot *goedkeuring* kan beroep worden ingesteld door degene die zich tijdig tot gedeputeerde staten heeft gewend en tevens door een belanghebbende indien

Een gegrond verklaring leidt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het besluit.² In principe worden met de vernietiging van een besluit ook de rechtsgevolgen van dat besluit vernietigd, tenzij de ABRvS deze – geheel of gedeeltelijk – in stand laat (art. 8:72 Awb). De vernietiging van een

INHOUD

206. Het goedkeuringsbesluit na vernietiging. Mr. drs. M. Erkens

207. Het Vuurwerkbesluit anno 2004: werk aan de winkel. Mr. E. Broeren

208. ABRvS 21-4-04. Bestemmingsplan buitengebied. Nieuw goedkeuringsbesluit na vernietiging. Bevoegdheid GS. Afdeling voorziet niet zelf in zaak. Besluit innerlijk tegenstrijdig. (Noord-Brabant) m.nt. M. Erkens

209. ABRvS 14-7-04. Tarievenbesluit veren. Belanghebbende. Statutaire doelstelling. Marginale toetsing. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. (Staat) m.nt. R.J.N. Schlössels

210. HR 09-7-04. Aansprakelijkheid voor politie, gemeente, politieregio. Immateriële schade, integriteit persoon en woning. (Groningen) m.nt. J.A.E. van der Does

211. HR 07-5-04. Woonwagencentrum. Standplaats. Huisvestingsvergunning. Ontruiming. Privaatrechtelijke bevoegdheid gemeente en a.b.b.b. (Heerde) m.nt. J.A.E. van der Does

212. ABRvS 27-10-04. Vervanging kozijnen. Welstandstoets. Welstandscommissie is uitgegaan van onjuiste feitelijke

214. ABRvS 9-6-04. Woningbouwproject. Drie bestemmingsplannen t.b.v. drie wijken. MER-plicht. Geografische samenhang. (Breda) m.nt. J.M.H.F. Teunissen

215. Op-recht bekeken. Ontslagregeling gekozen burgemeester overtuigt niet en is naïef. Prof. mr. D.J. Elzinga

rugwerkende kracht.³ Hierdoor blijven na inwerkingtreding van het plan verleende bouwvergunningen rechtsgeldig. Wel vindt de Afdeling dat een gemeente de beslissing op het bezwaarschrift tegen de bouwvergunning (zou) moet(en) aanhouden indien tegelijkertijd een verzoek om schorsing van het goedkeuringsbesluit is gevraagd.⁴

De ABRvS heeft de bevoegdheid om te bepalen dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het in de plaats treden gebeurt alleen als er rechtekens nog maar één beslissing mogelijk is, en meestal volgt dan een onthouding van goedkeuring.⁵ Ook kan de Afdeling gedeputeerde staten opdragen een nieuw besluit te nemen, eventueel binnen een bepaalde termijn.

Uitspraken over bestemmingsplannen waarin het besluit (gedeeltelijk) wordt vernietigd, bevatten doorgaans geen opdracht een nieuw besluit te nemen. Uit het doel en de systematiek van de Awb en de WRO vloeit voort dat op nieuw een besluit moet worden genomen.⁶ Indien gedeputeerde staten geen nieuw besluit nemen, leidt dit niet tot goedkeuring of onthouding van goedkeuring van rechtswege.⁷ Een aparte opdracht tot een nieuw besluit voegt op zich niets toe. Daarnaast speelt een rol dat een bestemmingsplan pas in werking kan treden na goedkeuring. Als een besluit omtrent goedkeuring (gedeeltelijk) is vernietigd, kan het plan pas volledig in werking treden nadat gedeputeerde staten een nieuw besluit hebben genomen. Veelal nemen gedeputeerde staten in de praktijk een nieuw besluit zonder dat de rechter hiertoe expliciet opdracht heeft gegeven vanwege de (gemeentelijke) behoefte aan een rechtsgeldig plan.

Indien een onthouding van goedkeu-

ring stand houdt bij de rechter, of indien er geen beroep wordt ingesteld, stelt de gemeenteraad binnen één jaar een nieuw plan vast, waarbij het besluit in acht wordt genomen (art. 30 WRO⁸ Zie ook lid 2: gedeputeerde staten kunnen bepalen dat geen nieuw plan hoeft te worden vastgesteld.⁹) Dit gebeurt niet altijd, veelal omdat er geen behoefte is om een aantal voorschriften te repareren. Er staat ook geen sanctie op. Materieel kan een gemeente soms zonder een nieuw plan vast te stellen het gewenste resultaat bereiken door toepassing te geven aan een wijzigingsbevoegdheid uit het vorige plan.¹⁰ Er kan evenwel geen toepassing worden gegeven aan een wijzigingsbevoegdheid op basis van het vigerende plan zonder dat is voldaan, of om te voldoen aan de verplichting een nieuw plan vast te stellen.¹¹

Als niet tijdig een nieuw plan wordt vastgesteld, rijst de vraag welk planologisch regime geldt, bijvoorbeeld om een bouwaanvraag te toetsen of bij een handhavingverzoek. Klaassen hanteert hierbij een onderscheid tussen bouwen en gebruik.¹² Hij stelt dat bouwaanvragen aan het plan moeten worden getoetst voor zover dit is goedgekeurd en dat als goedkeuring wordt onthouden aan een voorschrift omtrent het gebruik van gronden en opstallen, er niet kan worden teruggegrepen naar de gebruiksbepaling uit de bouwverordening. In deze indeling ontbreekt de mogelijkheid dat alleen goedkeuring is onthouden aan een deel van de plankaart. Daarom is mijns inziens het onderscheid tussen een onthouding van goedkeuring aan een deel van de plankaart of aan enkele planvoorschriften relevant. Als goedkeuring is onthouden aan een deel van de plankaart moet voor het geldend planologisch regime worden teruggevallen op het vorige plan, zowel wat betreft bestemming als bebouwingsvoorschriften.¹³ Hierbij geldt wel dat er een 'gat' op de plankaart moet zijn ontstaan; als alleen aan een aanduiding goedkeuring is onthouden, moet aan het plan getoetst worden voorzover dit is goedgekeurd.¹⁴ Als aan planvoorschriften goedkeuring is onthouden moet eveneens getoetst worden aan het plan voorzover dit is goedgekeurd.¹⁵ De ontbrekende voorschriften kunnen

niet worden 'ingelesen', behalve wat betreft overgangsrecht.¹⁶ Dat de voor-

³ ABRvS 21 december 1999, nr. H01.99.0245, *Gst.* 2000, 7112, 3; AB 2000, 78 en *BR* 2000, 491. Zie verder mr. J.M.H.F. Teunissen, 'De gevolgen van vernietiging van de goedkeuring van een bestemmingsplan', *Gst.* 2000, 7114, 1.

Het gevolg hiervan is dat vergunningen die verleend zijn op grond van een vernietigd besluit rechtsgeldig blijven. Voor kritiek hierop verwijst ik naar 'Twee is teveel (...)' van T. Nijmeijer, *NTB* 2003, 5-13.

Zie ook ABRvS 21 april 2004, nr. 200305009 (www.rechtspraak.nl), waarin expliciet is geoordeeld dat een vernietiging ook geen terugwerkende kracht kan hebben ten aanzien van in een bestemmingsplan opgenomen gebruiks- en aanlegvergunningregimes.

⁴ ABRvS 11 december 2002, nr. 200105633, *StAB* 03-18.

⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 april 2004, nr. 200301537, www.rechtspraak.nl. Zie voor voorbeelden van gevallen waarin alsnog goedkeuring werd verleend: ABRvS 1 september 2004, nr. 200308704 en ABRvS 4 augustus 2004, nr. 200400332, beide op www.rechtspraak.nl.

⁶ T.C. Borman, *Awb T&C*, Deventer: Kluwer 2003, p. 458-459.

⁷ ABRvS 1 mei 1997, nr. E01.96.0392, *BR* 1998, 39 (m.nt. De Vries).

⁸ P.J.J. van Buuren, Ch. Backes & A.J.J. de Gier, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1999, p. 87.

⁹ Ik ken hiervan geen voorbeelden in de praktijk.

¹⁰ ABRvS 25 augustus 2004, nr. 200401431, www.rechtspraak.nl.

¹¹ ABRvS 1 oktober 2003, nr. 200300894, www.rechtspraak.nl.

¹² A.W. Klaassen, *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie b.v. 2000, p. 103-104.

¹³ Zie ABRvS 26 juli 1999, *Gst.* 2000, 7118, 7 en J.M.H.F. Teunissen in zijn noot bij ABRvS 24 augustus 1999, *Gst.* 2000, 7118, 6. Ook: ABRvS 25 januari 2001 nr. 199903519, www.rechtspraak.nl. Soms moet worden teruggevallen op de gemeentelijke bouwverordening, ABRvS 18 februari 2004, nr. 200304817/1. Ook van een wijzigingsbevoegdheid uit het vorige plan kan gebruik gemaakt worden, zie ABRvS 4 augustus 2004, nr. 200401431, www.rechtspraak.nl.

¹⁴ ABRvS 26 juli 1999, *Gst.* 2000, 7118, 7.

¹⁵ ABRvS 19 mei 2004, nr. 200308100, www.rechtspraak.nl.

¹⁶ ABRvS 28 juli 1993, nr. R03.90.8007, *BR* 1993, 883, ABRvS 24 augustus 1999, nr. H01.99.0189, *Gst.* 2000, 7118, 6 (m.nt. Teunissen) en ABRvS 19 maart 2003, nr. 200203134, *Zaanstad, BR* 2003, 694 (m.nt. De Vries).

schriften waaraan goedkeuring is onthouden niet kunnen worden ingelezen blijkt onder meer duidelijk uit ABRvS 24 augustus 1999. De gemeente Noordwijk had een aanschrijving onder aanzegging van bestuursdwang uitgedaan om het gebruik van een aangebrachte verharding als parkeerterrein te staken. De verharding was gelegen op gronden waaraan de bestemming 'voor- of zijtuin, open erf' was toegekend, maar aan de doeleindenomschrijving bij deze bestemming was goedkeuring onthouden (en er was geen herziening vastgesteld). De Afdeling oordeelde dat alleen de bestemming geen grondslag biedt het gebruik strijdig met het plan te achten. Ook kan een ligplaats voor een boot worden ingenomen als de bestemming 'Water' vigeert en aan de doeleindenomschrijving van deze bestemming goedkeuring is onthouden.¹⁷ Ook als 'met voldoende stelligheid' een bepaalde bouwmogelijkheid kan worden afgeleid, moet een bouwvergunning worden verleend¹⁸ of geweigerd.¹⁹ Bij het bekijken van de plankaart, het renvooi en de overgebleven planvoorschriften en de interpretatie van de overgebleven voorschriften, kan een bepaling waaraan goedkeuring is onthouden nog wel een rol spelen. Teunissen denkt hierbij aan een onthouding van goedkeuring om redactionele redenen of als overgebleven voorschriften slechts goed kunnen worden verstaan in samenhang met de weggetoetste voorschriften.²⁰ Van dit laatste is een voorbeeld te vinden in ABRvS 26 maart 2004. Gedeputeerde staten hadden goedkeuring onthouden aan de bepaling dat één bedrijfswoning is toegestaan, maar niet aan de voorschriften die vrijstelling hiervan regelden voor een tweede bedrijfswoning. Burgemeester en wethouders konden de aanvraag terecht toetsen aan de richtlijnen voor een tweede bedrijfswoning.²¹

Als aan plandelen goedkeuring is onthouden, moet een bouwvergunning die is ingediend na de inwerkingtreding van de goedgekeurde delen van het plan in beginsel worden aangehouden als deze betrekking heeft op delen van het plan waaraan goedkeuring is onthouden, omdat het voorbereidingsbesluit van kracht blijft als een art. 30-plicht aanwezig is.²² Indien geen voorbereidingsbesluit van kracht is (niet genomen of alsnog rechtskracht verloren doordat

wettelijke termijn voor de aanhoudingsplicht is verstreken, zie art. 50 lid 4 Woningwet) moet een aanvraag getoetst worden aan de goedgekeurde delen van het plan of aan het vorige plan (zie hiervoor). Als gevolg van een onthouding van goedkeuring kunnen ongewenste ontwikkelingen mogelijk worden, bijvoorbeeld extra bouw mogelijkheden als aan een aanduiding voor een maximaal aantal recreatiewoningen op de plankaart goedkeuring is onthouden. Voor dergelijke situaties kunnen gedeputeerde staten een aanlegvergunningstelsel in het leven roepen. Ten onrechte anticiperen gedeputeerde staten wel eens op een mogelijk uitblijven van een art. 30-plan door aan meer planonderdelen goedkeuring te onthouden dan uit ruimtelijk oogpunt noodzakelijk is. In het hiervoor genoemde voorbeeld zouden gedeputeerde staten dan tevens aan de op zich juist geachte recreatieve bestemming goedkeuring onthouden. Om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen zouden zij volgens het wettelijke systeem echter in eerste instantie een aanlegvergunningstelsel in het leven moeten roepen en bij uitblijven van een nieuw plan zelf het juiste bouwblok (een nieuw plan) moeten (plicht)²³ vaststellen (zie art. 40b lid 1 WRO).

In een tabel (zie de volgende pagina; *red.*) zijn de mogelijkheden zoals hierboven geschetst als volgt weer te geven:

¹⁷ ABRvS 19 maart 2003, zie noot 16.

¹⁸ ABRvS 21 mei 2003, nr. 200203756, StAB 03-75 en ABRvS 27 november 2002, nr. 200103478, www.rechtspraak.nl

¹⁹ ABRvS 7 augustus 2002, nr. 200200414, www.rechtspraak.nl.

²⁰ Pres. Rb. Haarlem 11 mei 1984, *Gst.* 1994, 6997, 6 (m.nt. Teunissen).

²¹ ABRvS 26 maart 2003, nr. 200204304, www.rechtspraak.nl.

²² ABRvS 17 juli 2000, nr. 200000622, www.rechtspraak.nl.

²³ P.J.J. van Buuren e.a., t.a.p.

de Gemeentestem

Erevoorzitter:
mr. E. Brederveld

Hoofdredactie:
mr. D.E. Bunschoten (eindredacteur),
prof. mr. D.J. Elzinga, prof. mr. R.J.N. Schlössels, mr. J.M.H.F. Teunissen, drs. C.J.N. Versteden (voorzitter), mr. J. de Vries

Redactieraad:
mr. M.A.C. van Egdom, prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, J.A.M. van Homelen, prof. mr. W. Konijnenbelt, mr. J.B. Mencke, mr. J.J.H. Pop, prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Annotatoren:
mr. W.P. Adriaanse, mr. R.J. van Dam, prof. mr. A.H.M. Dölle, mr. J.A.E. van der Does, mr. H.J.A.M. van Geest, mr. A.A.J. de Gier, mr. dr. M.A. Heldeweg, mr. R. Kooper, mr. T.E.P.A. Lam, mr. dr. A.R. Neerhof, mr. A.G.A. Nijmeijer, prof. mr. L.J.J. Rogier, mr. P.J.J. Zoonjens

Selecteurs:
ABRvS: Mw mr. drs. M.F.N. van den Berg, mw mr. I. Bossmann, mr. R.H.L. Dallinga, mw mr. T.D. Geertsema, mr. J. de Koning, mr. O. van Loon, mw mr. C.E.C.M. van Roosmalen, mr. J.J. Schuurman; *CRvB*: A.J.Th. Kok; *CBB*: mr. R. Meijer

Citeerwijze:
Gst. jaartal, publicatienummer;
Gst. 2004, 1

Aanwijzingen voor auteurs:
Artikelen en reacties zijn welkom.
Uw bijdrage kunt u zenden aan Kluwer BV, t.a.v. Marijke Venema, Pb 23, 7400 GA Deventer, mvenema@kluwer.nl, (tel. 0570-647240)

Op iedere inzending van een bijdrage of informatie zijn van toepassing de Standaardpublicatievoorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank Amsterdam onder nr. 217/1999, een kopie kan kosteloos bij de uitgever worden aangevraagd. U kunt de Standaardpublicatievoorwaarden ook vinden op www.kluwer.nl onder Auteurs/Documenten.

Advertentie-exploitatie:
Voor adverteren in de Gemeentestem kunt u contact opnemen met Marieke Denissen, tel. 0570-648908, mdenissen@kluwer.nl

Abonnementen:
€ 254,47 incl. 6% BTW en opbergband per jaar, studenten en aio's 50% korting, losse nummers € 14,45 incl. 6% BTW, opbergband € 20,60 incl. adm.- en verzendkosten. Verschijnt 22 maal per jaar.
Abonnementen kunnen op elk gewenst moment worden aangegaan voor de duur van minimaal één jaar, te rekenen vanaf het moment van eerste levering, en worden vooraf gefactureerd voor de volledige abonnementsperiode, tenzij uitdrukkelijk schriftelijk anders is overeengekomen.
Abonnementen kunnen schriftelijk tot drie maanden voor de aanvang van het nieuwe abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd.

Abonnementenadministratie en productinformatie:
Kluwer Afd. Klantcontacten, Pb 878, 7400 AW Deventer, tel. 0570-673449, automatische bestelling 0570-673511, fax 0570-691555, e-mail juridisch@kluwer.nl. Ook adres-/naamswijzigingen d.m.v. verbeterd adreslabel aan voornoemd adres.

Gebruik persoonsgegevens:
Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met de Afd. Klantcontacten opnemen.

Leveringsvoorwaarden:
Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op www.kluwer.nl of opvragen via tel. 0570-673449.

De Gemeentestem is een uitgave van Kluwer BV. ISSN 0165-7895

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

	Goedkeuring onthouden (GS)	Goedkeuring verleend (GS)
Besluit vernietigd (ABRvS)	<i>nieuw besluit GS</i>	<i>nieuw besluit GS</i>
Besluit vernietigd met in de plaats stelling (ABRvS)	<i>plan onherroepelijk</i>	<i>nieuw plan gemeente</i>
Besluit vernietigd, maar rechtsgevolgen in stand gelaten (ABRvS)	<i>nieuw plan gemeente</i>	<i>plan onherroepelijk</i>
Beroepen ongegrond	<i>nieuw plan gemeente</i>	<i>plan onherroepelijk</i>

In die gevallen waarin gedeputeerde staten een nieuw besluit nemen, is het schema ook te gebruiken bij het nieuwe besluit.

Enkele praktijkvoorbeelden

Aan de hand van de uitspraak van de ABRvS van 21 april 2004 over het bestemmingsplan 'Buitengebied Haaren 1996', elders in deze Gemeentestem gepubliceerd onder nummer 208, wil ik enkele in de praktijk voorkomende problemen aan de orde stellen.

Het eerste besluit omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan 'Buitengebied Haaren 1996' (d.d. 26 januari 1999) is bij uitspraak van 5 juni 2002 gedeeltelijk vernietigd, zowel ten aanzien van plandelen waaraan goedkeuring was onthouden als waaraan goedkeuring was verleend. De Afdeling heeft tevens zelf goedkeuring onthouden aan een plandeel. Gedeputeerde staten hebben op 15 juli 2003 het tweede besluit omtrent goedkeuring genomen, waarbij aan verschillende plandelen opnieuw goedkeuring is verleend en aan andere plandelen goedkeuring is onthouden. In de uitspraak van 21 april jl. is dit tweede goedkeuringsbesluit in beroep aan de orde.

Bij een tweede goedkeuringsbesluit moet altijd goed in de gaten gehouden worden op welke onderdelen het besluit van gedeputeerde staten is vernietigd, zonder dat de Afdeling zelf goedkeuring heeft onthouden aan planonderdelen (zie schema: het nieuwe besluit kan alleen betrekking hebben op het vernietigde deel). In beroep tegen het tweede goedkeuringsbesluit omtrent het bestemmingsplan 'Buitengebied Haaren 1996' klaagt een appellant dat gedeputeerde staten geen nieuw besluit hebben genomen ten aanzien van het plandeel waaraan de ABRvS zelf goedkeuring had onthouden. Zoals volgt uit het schema (gedeputeerde staten hadden goedkeuring verleend aan het desbetref-

fende plandeel), waren gedeputeerde staten niet bevoegd een besluit te nemen over de onthouding van goedkeuring die is geschied met toepassing van art. 8:72 lid 4 Awb, maar moest de gemeente een nieuw plan vaststellen. In dit geval hadden gedeputeerde staten dan ook terecht niet opnieuw beslist.

Het komt voor dat gedeputeerde staten minder goed opletten welke delen van het besluit zijn vernietigd. Zo had de provincie Noord-Brabant in eerste instantie goedkeuring onthouden aan een deel van het bestemmingsplan 'Buitengebied Roosendaal-Nispen' waarbij tevens een aanlegvergunningstelsel werd toegevoegd. De ABRvS vernietigde het besluit wat betreft een *enkele bepaling* uit het toegevoegde aanlegvergunningstelsel. In het tweede besluit onthielden gedeputeerde staten nogmaals goedkeuring aan het desbetreffende plandeel. Aangezien het besluit op dit onderdeel niet was vernietigd, strekt het besluit kennelijk tot intrekking van het eerder genomen besluit, zo oordeelde de Afdeling. Het intrekken van een goedkeuringsbesluit is echter niet mogelijk, gelet op art. 10:29 lid 2 Awb en het (tweede) besluit werd vernietigd.²⁴

In een volgend voorbeeld wordt goed geïllustreerd welke beslissingsvrijheden gedeputeerde staten hebben.²⁵ Het betreft de goedkeuring van een plan-deel dat de Afdeling bij (eerste) uitspraak van 5 juni 2002 had vernietigd. De ABRvS had hierbij overwogen dat de ongegrondverklaring van de bedenking onvoldoende was onderbouwd. Uit het schema volgt dat gedeputeerde staten een nieuw besluit moeten nemen. Als, zoals in dit geval, vernietigd is wegens een motiveringsgebrek, zijn gedeputeerde staten vrij om nogmaals goedkeuring te verlenen. De ongegrondverklaring van de bedenking moet dan wel beter onderbouwd worden. Een tweede mogelijkheid is om de bedenking (alsnog) gegrond te bevinden.

In deze casus hebben gedeputeerde

staten het plandeel wederom goedgekeurd, voorzien van een nadere onderbouwing. Na een (meer inhoudelijke) beoordeling van de gemaakte belangenafweging vernietigt de ABRvS wederom het besluit. Deze keer onthoudt zij zelfvoorzienend alsnog goedkeuring aan de genoemde plandelen omdat er rehtens nog maar één te nemen besluit mogelijk is. Nu kunnen gedeputeerde staten niet weer het plandeel goedkeuren maar moet de gemeente een herziening vaststellen.

In de laatste plaats bekijk ik de goedkeuring die gedeputeerde staten in het eerste besluit hebben verleend aan de nevenbestemming 'H (hondensportvereniging)' die was toegekend aan gronden waarop tevens de hoofdbestemming 'A (niet glas-tuinbouw)' alsmede de bestemming 'Agrarisch bouwblok' rustten. Dit besluit is op dit punt door de Afdeling vernietigd omdat onvoldoende was onderzocht of het gebruik als hondentrainingsveld toelaatbaar is in het gebied.

In het tweede besluit hebben gedeputeerde staten wederom en onder weerlegging van bedenkingen goedkeuring verleend aan de nevenbestemming. De ABRvS overweegt ten aanzien hiervan dat (elders) in dit besluit aan de hoofdbestemming 'A (niet-glastuinbouw)' en de bestemming 'Agrarisch bouwblok' voor het desbetreffende perceel goedkeuring is onthouden. Hierdoor was tevens goedkeuring onthouden aan de medebestemming 'H (hondensportvereniging)' en konden gedeputeerde staten hier geen goedkeuring aan verlenen. De ABRvS stelt dat het besluit innerlijke tegenstrijdig is en vernietigt het

²⁴ ABRvS 24 maart 2004, nr. 200305640, www.rechtspraak.nl.

²⁵ Voor een nadere beschouwing van de provinciale toetsing verwijs ik naar mr. J. Robbe, 'De provinciale toetsing van bestemmingsplan en bedenkingen', *StAB* 04 nr. 3, p. 10-12.

besluit op dit onderdeel wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens wordt overwogen dat, nu reeds goedkeuring is onthouden aan het plandeel, de gemeenteraad een nieuwe bestemming dient op te nemen voor het plandeel dat betrekking heeft op de locatie. De ABRvS sluit af met een aanwijzing met de strekking dat de gewraakte medebestemming niet in strijd is met het streekplanbeleid.

Volgens het schema zouden gedeputeerde staten een nieuw besluit moeten nemen en niet de gemeenteraad: het besluit is vernietigd en er is niets voor in de plaats gesteld. De Afdeling redeneert dat, nu gedeputeerde staten hebben gedwaald omtrent de juridisch juiste uitleg van hun onthouding van goedkeuring aan het plandeel, waardoor ook aan de medebestemming reeds goedkeuring is onthouden, de gemeente het plan moet herzien. Deze conclusie is in strijd met het schema. Klopt het schema dan niet?

Essentieel is dat gedeputeerde staten een tegenstrijdig besluit hebben genomen: aan een plandeel is zowel goedkeuring onthouden als goedkeuring verleend. De twee besluitonderdelen werken onafhankelijk van elkaar. Er bestaat geen hiërarchie tussen de beide besluitonderdelen. Ten aanzien van de bestemmingen geldt, zo blijkt uit

de uitspraak, wel een hiërarchie: een nevenbestemming kan niet bestaan zonder een hoofdbestemming. Omdat gedeputeerde staten in casu goedkeuring hadden onthouden aan de hoofdbestemming voor het perceel, was tevens goedkeuring onthouden aan de nevenbestemming. Zij konden daarom rechtens geen goedkeuring onthouden aan deze nevenbestemming. Het schema werkt dus niet in het uitzonderlijke geval dat gedeputeerde staten een besluit nemen dat zij niet konden nemen!

De Afdeling vernietigde het besluit-onderdeel wegens strijd met de rechtszekerheid. De rechtszekerheid is in dit geval niet alleen gelegen in het gegeven dat gedeputeerde staten zich in hun besluit hebben tegengesproken. Als de Afdeling de goedkeuring niet zou hebben vernietigd en beide besluitonderdelen onherroepelijk waren geworden, zou ook niet duidelijk zijn welk planologisch regime zou gelden. Juist vanwege de hiërarchie tussen de hoofd- en nevenbestemming zou bij toetsing van bijvoorbeeld een bouw-aanvraag voor een clubgebouw voor de hondensportvereniging aan het plan, het gebruik in strijd met het plan moeten worden geacht. Evenwel heeft ook het onderdeel waarin aan de nevenbestemming goedkeuring is ver-

leend formele rechtskracht gekregen. Zou een gemeente dan geen toepassing aan de goedkeuring mogen geven bij wijze van exceptie? In beginsel moet ervan uitgegaan worden dat een uitzondering op de formele rechtskracht niet snel mag worden aangenomen.²⁶

Als de vernietiging van de goedkeuring niet noodzakelijk zou zijn omdat bijvoorbeeld rechtens vast zou staan dat in een dergelijk geval de onthouding van goedkeuring aan de hoofdbestemming prevaleert, zou het beroep tegen de goedkeuring zelfs feitelijke grondslag missen. De Afdeling had het beroep op dit punt ongegrond kunnen verklaren en niet toe hoeven komen aan het oordeel dat het besluit in strijd is met de rechtszekerheid.²⁷ Als gevolg van de onthouding van goedkeuring zou de gemeenteraad een nieuwe planologische regeling moeten vaststellen voor het desbetreffende perceel. In deze procedure kunnen de bezwaren opnieuw naar voren gebracht worden.

²⁶ ABRvS 23 april 2003, nr. 200203154, www.rechtspraak.nl.

²⁷ Vergelijk ABRvS 26 februari 2003, nr. 200103173, ABRvS 11 februari 2004, nr. 200303460 en 16 juni 2004, nr. 200304017.

Het Vuurwerkbesluit anno 2004: werk aan de winkel

Mr. E. Broeren*

207

Een veelgehoord misverstand is dat sinds de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit¹ op 1 maart 2002 voor gemeenten de laatste maanden van het jaar niet meer zijn gevuld met perikelen rondom de vergunningverlening en de handhaving in het kader van de opslag van vuurwerk. Gemeenten weten wel beter. Zo ook het NRC Handelsblad, aldus het bericht van 27 november 2004 met als titel: 'Verkoop van vuurwerk wordt chaos'. Gemeld wordt dat door de grote afname van het aantal verkooppunten de vraag naar vuurwerk dit jaar plaatselijk groter kan zijn dan het aanbod. Hierbij wordt gesproken over hooguit 1500 verkooppunten in 2004 tegenover 3800 in 2003.

In dit artikel wordt kort stilgestaan bij de problemen die worden verwacht, en daarmee bij hetgeen anno 2004 en in het bijzonder tijdens de maand december de gemoederen in de gemeentelijke praktijk bezighoudt c.q. bezig kan houden wanneer het de opslag van vuurwerk betreft.

Wijziging Vuurwerkbesluit

Bij besluit van 16 januari 2004 is het Vuurwerkbesluit gewijzigd.² Zoals

bleekt uit de Nota van Toelichting heeft het wijzigingsbesluit tot doel het Vuurwerkbesluit beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Om dit doel

te bereiken, bevat het besluit onder meer voorschriften ten aanzien van de volgende zaken:

1. het uitzonderen van in beslag genomen vuurwerk, dat door de overheid wordt beheerd, van de werkings-sfeer van het besluit;

* Mw. Mr. E. Broeren is advocaat bij AKD Prinsen Van Wijmen N.V. Met dank aan mw. mr. A.A. Freriks voor haar kritische en bovenal nuttige commentaar.

¹ *Sib.* 2002, 33 (besluit van 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk).

² *Sib.* 2004, 26 (besluit van 16 januari 2004 tot wijziging van het Vuurwerkbesluit en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enkele andere besluiten). Het ontwerp-besluit is gepubliceerd in de *Stcrt.* 2003, 86, p. 17.