

burgemeester de financiële gevolgen daarvan voor de betrokken ondernemers onderkend. De burgemeester heeft volgens de Afdeling terecht overwogen dat die gevolgen onvoldoende zwaarwegend waren om van het besluit af te zien. Het besluit heeft immers tot doel overlast te beperken.<sup>8</sup> In twee andere uitspraken oordeelde de Afdeling over de financiële belangen van aal- en schubvissers op het IJsselmeer bij de beperking van visserijrechten op hun vergunningen. De financiële belangen van de vissers waren volgens de Afdeling voldoende betrokken bij de besluitvorming en niet onevenredig getroffen.<sup>9</sup> Gezien deze reeks aan uitspraken wordt dit onderwerp ongetwijfeld vervolgd in een volgende annotatie.

mr. M.G. Nielen  
Advocaat Pels Rijcken.

## 15

### Stedelijk groen onvoldoende gewaarborgd bij bouw studentenflat

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
13 februari 2019, 201803900/1/R2,  
ECLI:NL:RVS:2019:40  
(mr. Helder, mr. Slump, mr. Van der Wiel)  
Noot mr. ing. J.J. Thoonen

### Bestemmingsplan. Voorwaardelijke verplichting. Anterieure overeenkomst.

[Wro art. 3.1, art. 6.24]

*De Afdeling stelt vast dat met het bestemmingsplan 'Opaalweg, Amethystweg, Tolsteeg', dat de bouw van een studentenflat mogelijk maakt, het behoud van een deel van het bestaand stedelijk groen en de compensatie van groen conform het gemeentelijk beleid onvoldoende is gewaarborgd, nu dit bestemmingsplan geen voorwaardelijke verplichting bevat en niet anderszins dat*

*behoud en die compensatie voldoende is verzekerd. De anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar biedt onvoldoende zekerheid dat de noodzakelijke inrichting van het plangebied met groen daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dat geldt ook voor de kapvergunning met voorwaarde van herplant, nu die vergunning alleen ziet op bomen en niet op andere groenvoorzieningen dan bomen.*

*Appellanten  
tegen*

*Raad van de gemeente Utrecht (hierna: de raad)*

### Samenvatting uitspraak

Het bestemmingsplan 'Opaalweg, Amethystweg, Tolsteeg' maakt de bouw van een studentenflat mogelijk.

Appellanten betogen dat de bouw in strijd is met het gemeentelijke groenstructuurplan omdat een deugdelijk groencompensatieplan ontbreekt. Het plangebied is een ecologisch waardevol groengebied en maakt het deel uit van de stedelijke hoofd-groenstructuur. Het plan past niet in het gemeentelijke beleid voor bestaand stedelijk groen. Volgens appellanten is de groencompensatie elders onvoldoende en is niet gewaarborgd dat de beoogde groencompensatie wordt gerealiseerd. De raad wil een deel van het bestaand stedelijk groen behouden en ook de kwaliteiten en het gebruik van het groen verbeteren.

De Afdeling oordeelt dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd dat de beoogde uitwerking van het Groenstructuurplan is gewaarborgd zonder voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan. De gronden hebben de bestemming Groen. Echter niet is gebleken dat de door de raad gewenste en in het kader van het Groenstructuurplan noodzakelijke inrichting van de kavel is gewaarborgd.

Van belang is dat de raad gronden binnen het plangebied zal uitgeven aan een derde partij en dat die partij de groenvoorzieningen op de kavel zal realiseren en financieren. De gemeente heeft meegedeeld dat er andere publiekrechtelijke middelen bestaan waarin bijvoorbeeld de verplichting tot herplant van bomen is geregeld. Volgens de Afdeling is niet vast komen te staan dat gewaarborgd is dat de noodzakelijke inrichting zal worden gerealiseerd. De verwijzing naar de anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar baat de raad niet. Een dergelijke overeenkomst biedt volgens Afdeling in beginsel onvoldoende zekerheid dat

<sup>8</sup> ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:425.

<sup>9</sup> ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:415, ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:415 en ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:416.

de benodigde inrichting daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De Afdeling kan geen oordeel geven over het betoog van appellanten dat de groencompensatie elders onvoldoende is. De raad heeft namelijk aangegeven dat de overgelegde concept-inrichtingsplannen nog aangepast worden aan het nieuwe bomenbeleid van de gemeente Utrecht. Op dit moment is dan ook onvoldoende inzichtelijk welke groencompensatie de raad in het kader van het Groenstructuurplan voor ogen heeft. De raad heeft onvoldoende onderbouwd hoe de voorgenomen groencompensatie elders voldoende is verzekerd. De verwachting van de raad dat een voorschrift aan de kapvergunning zal worden verbonden is hiervoor onvoldoende. De omstandigheid dat aan de kapvergunning een voorschrift voor herplant wordt verbonden, waarborgt niet dat andere groenvoorzieningen dan bomen worden gecompenseerd.

Het betoog van appellanten slaagt.

(...)

De Afdeling concludeert dat het besluit van de raad onder meer wat het groen betreft niet deugdelijk is gemotiveerd en niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De raad moet alsnog toereikend motiveren dat de beoogde uitwerking van het Groenstructuurplan binnen het plangebied is gewaarborgd zonder een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen. Ook moet de raad inzichtelijk maken op welke wijze het bestaand stedelijk groen dat door het plan wordt aangetast, elders wordt gecompenseerd en toereikend motiveren hoe de voorgenomen groencompensatie elders voldoende is verzekerd, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

## NOOT

Het is gemeengoed dat gemeenten met ontwikkelaars anterieure overeenkomsten sluiten. Zeer gebruikelijk is daarbij ook afspraken te maken over de (aan te leggen) openbare voorzieningen zoals wegen en groenvoorzieningen. Gelet daarop is het dan ook niet vreemd dat de gemeente Utrecht met een ontwikkelaar in een anterieure overeenkomst afspraken maakte over het behoud van een deel van het groen en over te compenseren groen. Echter de gemeente had vol-

gens de Afdeling niet mogen volstaan met een regeling via een anterieure overeenkomst.

De raad van de gemeente Utrecht vond het in casu belangrijk dat een deel van het bestaande groen werd gehandhaafd en een deel van het groen werd gecompenseerd. Dat heeft de raad onvoldoende gewaarborgd, nu het bestemmingsplan geen voorwaardelijke verplichting bevatte.

Met zo'n voorwaardelijke verplichting kan de gemeente de uitvoering van haar beleid waarborgen, maar niet in alle gevallen is zo'n verplichting noodzakelijk. Zo is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting niet noodzakelijk als via andere publiekrechtelijke middelen de uitvoering van het beleid is gegarandeerd. Dat kan bijvoorbeeld via vergunningen, zie de volgende uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak:

- uitspraak van 27 februari 2013 inzake de gemeente Maasdriel (ECLI:NL:RVS:2013:BZ2506): watervergunning in geval van noodzakelijke waterberging;
- uitspraak van 4 oktober 2017 inzake de gemeente Lingewaard (ECLI:NL:RVS:2017:2654): een ontgrondingsvergunning met voorwaarden over beplanting;
- bovenstaande uitspraak inzake gemeente Utrecht: kapvergunning met een herplantplicht, voor zover het te compenseren groen kapvergunningplichtig groen is.

Ook een exploitatieplan kan zo'n publiekrechtelijk middel zijn waarmee uitvoering van het beleid van de gemeente wordt gewaarborgd. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog in de uitspraak van 20 juli 2016 inzake de gemeente Schijndel (ECLI:NL:RVS:2016:2055) dat een voorwaardelijke verplichting voor de aanleg van groenvoorzieningen en waterberging in het exploitatieplan een voldoende waarborging is.

Dat de Afdeling in bovenstaande uitspraak de anterieure overeenkomst onvoldoende vindt, past in het door de Afdeling geformuleerde uitgangspunt dat het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan niet nodig is als een door de raad noodzakelijk geachte voorziening via het publieke spoor gewaarborgd is. Een anterieure overeenkomst is immers geen publiekrechtelijk middel, maar een privaatrechtelijk middel. Aan zo'n privaatrechtelijk middel is inherent dat het de gemeente en de ontwikkelaar

vrijstaat op een later moment alsnog af te spreken af te wijken van de eerder in een anterieure overeenkomst neergelegde afspraken. Gelet daarop is bovenstaande uitspraak mijns inziens dan ook begrijpelijk.

mr. ing. J.J.Thoonen  
Senior jurist bij Thoonen Juridisch Advies.

## 16

### Omgevingsvergunning alleen verleend bij evidente aanvraag

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
20 maart 2019, 201708925/1/A1,  
ECLI:NL:RVS:2019:829  
(mr. Van der Beek-Gillessen, mr. Van Heijningen, mr. De Moor-van Vugt)  
Noot mr. drs. A. Span

#### Aanvraag om omgevingsvergunning. Omgevingsvergunning van rechtswege. Ruimtelijke ordening.

[Awb art. 1:3 lid 3, art. 4:20 lid 1, art. 4:20c lid 1, art. 4:20b lid 3, art. 4:20f lid 3, Wabo art. 3.9]

*De Afdeling zal vanaf nu oordelen dat een verzoek om omgevingsvergunning dat op andere wijze is gedaan, alleen dan een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb is, als voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het dient daarbij altijd te gaan om een zelfstandig stuk. Alleen bij een dergelijke evidente aanvraag kan een omgevingsvergunning van rechtswege zijn verleend.*

*Het college van burgemeester en wethouders van Texel (verder: het College) tegen appellanten*

#### Samenvatting uitspraak

Appellanten exploiteren op het perceel bedrijfsmatig het Ayurvedisch centrum en yogacentrum 'Sukha Texel'. Appellanten hebben op het perceel een yurt opgericht. In hoger beroep staat vast dat

de yurt is opgericht zonder de vereiste omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Het college heeft appellanten bij besluit van 13 juni 2017 gelast de yurt met de onderliggende constructie te verwijderen en verwijderd te houden. Volgens appellanten was het college onbevoegd om dit besluit te nemen. Voor de yurt zou van rechtswege een omgevingsvergunning zijn gegeven, omdat zij in hun brief van 23 december 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning zouden hebben gedaan en het college niet tijdig op die aanvraag heeft beslist. De rechtbank is dit standpunt in eerste aanleg gevolgd, waarbij het van belang werd geacht dat appellanten de voor de aanvraag relevante wetsartikelen hebben vermeld.

#### *Is een aanvraag gedaan?*

In deze zaak staat de vraag centraal of het verzoek van appellanten van 23 december 2016 een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb is. Als een aanvraag is gedaan, dient het bevoegd gezag daarop tijdig te beslissen. Als op het nemen besluit de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, is indien niet tijdig wordt beslist ingevolge artikel 3.9, derde lid, van de Wabo, in verbinding met artikel 4.20b, eerste lid, van de Awb, een omgevingsvergunning van rechtswege gegeven. Het bevoegd gezag dient vervolgens de beschikking van rechtswege bekend te maken, waarna die in werking treedt. Een beschikking van rechtswege kan gevolgen hebben voor handhaving. Als een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit van rechtswege is gegeven en in werking getreden, is het verrichten van die activiteit toegestaan.

Appellanten hebben bij brief van 20 december 2016 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 28 november 2016, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd. Bij brief van 23 december 2016 hebben zij de gronden van bezwaar naar voren gebracht. In deze brief staat het volgende:

“Betreft: bezwaargronden

Geacht college, geachte [persoon],

Hierbij sturen wij u de gronden van ons bezwaarschrift van 20 december 2016.

[...]