

(dubbel)bestemming 'Beschermszone a en b (watergang)' te waarborgen. De Afdeling overweegt dat een bestemmingsplan een goede ruimtelijke ordening tot doel heeft. Deze wordt verkregen door het coördineren van de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Wat betreft de in het plan gegeven bouwmogelijkheden moet dan ook worden aangenomen dat bij de planvaststelling de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn beoordeeld. Uit de planvoorschriften volgt niet dat waterhuishoudkundige belangen dienen te worden betrokken bij de vraag of voor een bouwinitiatief op deze grondstrook een bouwvergunning kan worden verkregen. De enkele verwijzing in artikel 21, tweede lid, van de planvoorschriften naar de Keur van het waterschap is slechts informatief van aard en niet van betekenis in het kader van de ruimtelijke belangenafweging die de WRO vereist bij de keuze van de bestemming van deze grondstrook.

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure  
Awb

Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 juni 2002, Stb. 54) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 26 mei 2005, Stb. 282) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

2.8. Het dagelijks bestuur van waterschap Roer en Overmaas (verder: het waterschap) stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan voorzover dat bebouwing op de gronden met de (dubbel)bestemming 'Beschermszone a en b (watergang)' ten zuiden en deels ten westen van de beek de Geul mogelijk maakt. Volgens het waterschap biedt het plan in zoverre onvoldoende waarborgen voor het behoud van het waterbergend vermogen en – in strijd met het provinciaal beleid – van de ecologische verbindingfunctie van de binnen het plangebied gelegen Geul tussen het Geuldal en het Maasdal. Daar-

## 05-136

ABRvS 10 augustus 2005, nr. 200405297/1 Meerssen/bestemmingsplan 'Meerssen, Rothem en Weert'

Op grond van de overgangsbepalingen van de Wet uov blijft het recht zoals dat vóór 1 juli 2005 gold, op dit geding van toepassing. De gemeenteraad heeft enkel met de verwijzing naar de Keur van waterschap Roer en Overmaas in artikel 21, tweede lid, van de planvoorschriften beoogd de waterhuishoudkundige belangen van de gronden met de

naast stelt het waterschap dat het plan in zoverre niet uitvoerbaar is, omdat de vergunning die voor bebouwing op de desbetreffende gronden op grond van de Keur van het waterschap Roer en Overmaas noodzakelijk is, niet zal worden verleend.

2.8.1. Ter zitting is van de zijde van het waterschap gesteld dat het beroep zich niet richt tegen de bestaande bebouwing binnen de grondstrook met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' en de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)'.

2.8.2. Verweerder heeft het plan in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en daaraan goedkeuring verleend. Met de gemeenteraad stelt hij dat het plan voldoende waarborgen voor het behoud van de waterhuishoudkundige belangen van de Geul biedt, nu het plan bebouwing op de desbetreffende gronden afhankelijk heeft gesteld van een vergunning van het dagelijks bestuur van het waterschap.

2.8.4. Aan de gronden ten zuiden en deels ten westen van de Geul is de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' toegekend. Tevens is blijkens de plankaart in samenhang met het renvooi aan een strook van 10 meter van deze gronden grenzend aan de gronden van de als 'Watergang' bestemde Geul de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' toegekend.

2.8.5. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de planvoorschriften, voorzover hier van belang, zijn de op de bestemmingskaart aangegeven gronden met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' – met inachtneming van het bepaalde in artikel 21 voorzover het tevens betreft gronden met de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' – bestemd voor bedrijfsdoeleinden, doeleinden van openbaar nut, groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen, verkeersdoeleinden en kantoordoeleinden.

Ingevolge artikel 9, derde lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften mogen op en in de tot bedrijfsdoeleinden bestemde gronden uitsluitend gebouwen en andere bouwwerken worden opgericht die qua aard en afmetingen bij deze bestemming passen, met dien verstande dat de bebouwing binnen het op de bestemmingskaart opgenomen bouwvlak dient te worden opgericht.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, onder A, van de planvoorschriften zijn de op de bestemmingskaart aangege-

ven gronden met de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' tevens bestemd voor waterschapsdoeleinden ten behoeve van de in deze zone gelegen of aan deze zone grenzende watergang.

Ingevolge artikel 21, tweede lid, van de planvoorschriften is op deze gronden de Keur van het Waterschap Roer en Overmaas van toepassing.

2.8.6. Ingevolge artikel 8, tweede lid, onder d, van de Keur van het waterschap Roer en Overmaas is het ten aanzien van beschermingszones verboden daarin bouwwerken te plaatsen, te hebben of te wijzigen.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van deze Keur kan het dagelijks bestuur van het waterschap op aanvraag van de in deze keur gestelde gebods- en verbodsbepalingen bij schriftelijke vergunning ontheffing verlenen.

2.8.7. Uit de plankaart blijkt dat de bebouwingsgrens op de gronden met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' en de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' ten zuiden en ten westen van de Geul deels binnen deze als zodanig bestemde beschermingszone ligt.

2.8.8. In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (verder: POL) is aan de Geul de aanduiding 'specifiek ecologische functie' toegekend.

2.8.9. Volgens het POL, voorzover hier van belang, wordt in de watersystemen 'beken met een specifiek ecologische functie' met prioriteit naar het hoogste ecologische kwaliteitsniveau via de realisatie van natuurlijke systeemeigen processen gestreefd. Meanderstroken, opheffen van ecologische barrières en natuurlijk oeverbeheer zijn hierbij specifieke aandachtspunten, die mede bijdragen aan de waterconservering en de vermindering/afvlakking van piekafvoeren. De waterschappen hebben een belangrijke uitvoerende taak. Aantasting ten behoeve van economische functies is in principe niet toegestaan.

2.8.10. Niet in geschil is dat de grondstrook met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' en de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' grenzend zuidelijk en deels westelijk aan de gronden met de bestemming 'Watergang' van de Geul, voorzover verweerder daaraan goedkeuring heeft verleend en

daarop geen bebouwing staat, uit waterhuishoudkundig oogpunt van belang is.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting heeft de gemeenteraad in het plan enkel met de verwijzing naar de Keur in artikel 21 van de planvoorschriften beoogd genoemde waterhuishoudkundige belangen van de gronden met de (dubbel)bestemming 'Beschermingszone a en b (watergang)' te waarborgen.

In dit verband overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan een goede ruimtelijke ordening tot doel heeft. Deze wordt verkregen door het coördineren van de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Wat betreft de in het plan gegeven bouwmogelijkheden moet dan ook worden aangenomen dat bij de planvaststelling de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn beoordeeld.

Uit de in overweging 2.8.5. genoemde planvoorschriften volgt niet dat waterhuishoudkundige belangen dienen te worden betrokken bij de vraag of voor een bouwinitiatief op deze grondstrook een bouwvergunning kan worden verkregen. De enkele verwijzing in artikel 21, tweede lid, van de planvoorschriften naar de Keur van het waterschap Roer en Overmaas is slechts informatief van aard en niet van betekenis in het kader van de ruimtelijke belangenafweging die de WRO vereist bij de keuze van de bestemming van deze grondstrook.

Uit het voorgaande volgt dat bij de planvaststelling wat betreft de beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van de bouwmogelijkheden op meergenoemde grondstrook, voorzover hier van belang, de waterhuishoudkundige belangen onvoldoende zijn betrokken. (...)

#### Annotatie

1. Bovenstaande uitspraak bevat een aantal voor de bestemmingsplanpraktijk interessante elementen. Aan de orde zijn onder meer de strekking van artikel 27, tweede lid WRO, in het bijzonder wordt ingegaan op de vraag wanneer iemand die geen zienswijze bij de gemeenteraad heeft ingediend met een beroep op genoemd artikel zich toch met bedenkingen tot GS kan wenden (r.o. 2.1.1); de relatie tussen de vaststelling van een bestemmingsplan en externe veiligheid (r.o. 2.3.5) en ook de rol van een (actueel) distributieplanologisch onderzoek speelt in onderhavige zaak (r.o.

2.6.9). Gelet op de omvang van de uitspraak is er echter voor gekozen om alleen de passages van de uitspraak waarop deze noot betrekking heeft af te drukken. Lezers die geïnteresseerd zijn in de zojuist genoemde onderwerpen zij verwezen naar de aangegeven rechtsoverwegingen van de integrale uitspraak (te raadplegen via <[www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)>).

2. Sinds 1 juli 2005 is de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (verder: Wet uov) in werking getreden. Ingevolge de bij deze wet behorende aanpassingswet (*Stb.* 2005, 282) is de *actio popularis* van de WRO geschrapt en kan in bestemmingsplanprocedures alleen nog beroep worden ingesteld door belanghebbenden als bedoeld in art. 1:2 Awb. De Wet uov bevat echter enkele overgangsbepalingen (*Stb.* 2002, 54, art. IV, deels gewijzigd bij *Stb.* 2005, 282 (p. 84)). Voor wat betreft de bestemmingsplanprocedure werd door de VNG (zie de ledenbrief Lbr 05/53, Bijlage I, p. 9, te raadplegen via <[www.vng.nl](http://www.vng.nl)>) en door een enkele auteur (H.J. de Vries, 'Het grote belang van overgangsrecht bij verandering van (omgevingsrechtelijke) wetgeving', *TO* 2005, p. 71-73 en zijn noot bij ABRvS 3 augustus 2005, *BR* 2005, p. 903) deze overgangsbepalingen aldus uitgelegd dat met ingang van 1 juli 2005 in *alle* bestemmingsplanprocedures alleen nog beroep voor belanghebbenden zou openstaan, dus inclusief de bestemmingsplanprocedures waarin het ontwerpbestemmingsplan reeds ter inzage was gelegd vóór 1 juli 2005. Uit bovenstaande uitspraak blijkt dat de Afdeling die uitleg aan de overgangsbepalingen van de Wet uov niet geeft (in gelijkkluidende zin onder meer ABRS 14 september 2005, nr. 200408095/1). Nu de onderhavige bestemmingsplanprocedure is aangevangen vóór 1 juli 2005, blijft daarop volgens de Afdeling het oude recht van toepassing (r.o. 2.1). Dat betekent in concreto dat in de onderhavige procedure de *actio popularis* – die stamt uit de WRO van vóór 1 juli 2005 – onverkort geldt. Mijs inziens is die conclusie van de Afdeling volledig in overeenstemming met de overgangsbepalingen van de Wet uov, nu in die bepalingen uitdrukkelijk over *het recht* wordt gesproken zoals dat vóór 1 juli 2005 gold.

3. Het tweede te bespreken punt betreft de relatie tussen het onderhavige bestemmingsplan en de keur van het waterschap. Kort gezegd is op een deel van de zich in het plangebied bevindende gronden zowel het bestemmingsplan als de keur van het waterschap (Roer en Overmaas) van toepassing. Door het waterschap is als beroepsgrond naar voren gebracht dat GS goedkeuring aan het plan

hadden moeten onthouden omdat met de toegekende (dubbel)bestemming het waterbergend vermogen van de gronden onvoldoende is gewaarborgd. Daarnaast stelt het waterschap dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is omdat het waterschap de op grond van de keur voor de bebouwing benodigde vergunningen niet zal verlenen. De laatstgenoemde beroepsgrond vindt zijn grondslag in artikel 9 Bro 1985 en doet denken aan de jurisprudentie waarin een in een sectorale wet opgenomen vergunningstelsel van belang is bij de vraag of een (onderdeel van een) bestemmingsplan de toets aan 'een goede ruimtelijke ordening' (art. 28 lid 2 WRO) kan doorstaan dan wel of dat plan overigens in overeenstemming is met het recht (art. 10:27 Awb). In het bijzonder treft men dit fenomeen aan bij bestemmingsplannen die zien op een plangebied waarop tevens de Flora- en faunawet of de Nb-wet van toepassing is. Volgens vaste jurisprudentie dienen GS goedkeuring aan (onderdelen van) het bestemmingsplan te onthouden indien redelijkerwijs bij voorbaat vaststaat dat de op grond van de sectorale wetgeving benodigde vergunningen niet worden verleend (en de toebedeelde bestemming dus niet uitvoerbaar moet worden geacht): zie onder andere ABRvS 20 maart 2002, *BR* 2002, p. 865 (r.o. 2.18) m.nt. M.A.A. Soppe en ABRvS 8 september 2004, *AB* 2004, 432 m.nt. Jst. Aannemelijk is dat het waterschap deze jurisprudentie op het oog heeft gehad bij de formulering van de beroepsgrond aangaande de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Helaas komt de Afdeling aan een bespreking van die grond niet toe.

4. Het beroep van het waterschap wordt immers reeds gegrond verklaard vanwege het feit dat in het bestemmingsplan is volstaan met een verwijzing naar de keur. Ik begrijp de Afdeling aldus dat zij met deze verwijzing het waterbergend vermogen van de gronden niet afdoende gewaarborgd acht, de eerstgenoemde beroepsgrond van het waterschap derhalve.

Opmerking verdient in de eerste plaats dat de Afdeling de verwijzing in casu slechts van informatieve aard acht, terwijl zij in haar uitspraak d.d. 13 oktober 2004 (*AB* 2005, 25 m.nt. F.A.G. Groothuijse) ten aanzien van een op het oog vergelijkbare verwijzing betwijfelde of slechts van 'een verwijzende betekenis' sprake was. Wat daarvan ook zij, mijn inziens kan worden betwijfeld of een enkele verwijzing in het bestemmingsplan naar de bepalingen van een keur slechts informatief van aard is. In bestemmingsplanvoorschriften

wordt immers vaker volstaan met een verwijzing naar andere algemeen verbindende voorschriften en documenten. Ik noem op deze plaats Vz. ABRvS 7 december 1999 (*AB* 2000, 130 m.nt. dG) waarin in het bestemmingsplan werd verwezen naar een gemeentelijke verordening (inzake seizoenwoonverblijven). Die verwijzing maakt dat aan de desbetreffende regeling normatieve werking toekomt bij de uitvoering van het bestemmingsplan. In casu blijkt niet duidelijk waarom de verwijzing naar de keur in het onderhavige geval slechts informatief is.

Iets anders is dat de bestemmingsplanwetgever niet mag volstaan met een verwijzing naar de keur, zonder dat hij ervan blijk heeft gegeven dat alle belangen die een claim leggen op de ruimte tegen elkaar zijn afgezet en gewogen. Dat heeft echter niets met de normatieve werking van de verwijzing naar de keur te maken, maar met de belangenafweging die in het kader van artikel 10 WRO behoort plaats te vinden. Dat die belangenafweging niet mag bestaan uit het simpelweg volstaan met een verwijzing naar de keur, is eerder door de Afdeling uitgemaakt (zie ABRvS 17 december 2003, nr. 200206748/1; uitgebreid daarover F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: meer dan de watertoets!' (I), *BR* 2005, p. 193-210, i.h.b. p. 386-387).

5. Tot slot, in r.o. 2.8.8 wordt door de Afdeling gerefereerd aan het provinciale omgevingsbeleid. Hoewel de Afdeling daarop niet verder ingaat, kan men zich de vraag stellen in hoeverre de goedkeuring van het bestemmingsplan waar het de in geding zijnde gronden betreft, zich verhoudt met de kwalificatie 'specifiek ecologische functie'. Los daarvan kan worden geconstateerd dat het waterschap in dezen rechtsmiddelen aanwendt tegen het goedkeuringsbesluit van GS. In de literatuur is gewezen op de (coördinerende) taak die de provincies op het snijvlak van waterhuishoudkundige belangen en ruimtelijke planvorming zouden moeten vervullen (F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: meer dan de watertoets!' (I), *BR* 2005, p. 193-210, i.h.b. p. 198). De onderlinge afstemming tussen de gemeenteraad van Meerssen, het waterschap Roer en Overmaas en de provincie Limburg lijkt in casu echter niet ideaal te zijn verlopen, voor zover van een dergelijke afstemming al sprake is geweest.

**Tonny Nijmeijer**