

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-  
voudige kamer) 10 augustus 2011, nr. 200907374/1/R1 en  
200907376/1/R1.

(Mrs. P.J.J. van Buuren, P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, J.  
Hoekstra)

m.nt. P.C.M. Heinen<sup>1</sup>

Wro art. 6.12, 6.17, 8.3 lid 3; Wabo art. 2.1 lid 1 onderdeel  
a en b, 3.5 lid 3

BR 2011/159

Kluwer Omgevingsrecht 2011/12187

LJN BR4629

**Samenhang tussen (intergemeentelijke) bestemmings-  
plannen en gelijktijdig vastgestelde (intergemeentelijke)  
exploitatieplannen. Partiële vernietiging van een be-  
stemmingsplan leidt tot de gehele vernietiging van de  
(intergemeentelijke) exploitatieplannen. Samenhang  
tussen de verschillende onderdelen van de (interge-  
meentelijke) exploitatieplannen. Vernietiging van de (in-  
tergemeentelijke) exploitatieplannen leidt evenwel niet  
tot vernietiging van de bestemmingsplannen. Aan de in  
het exploitatieplan opgenomen raming van de inbreng-  
waarden van percelen dient in beginsel een door een on-  
afhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grond-  
slag te liggen. (Zuidplaspolder)**

Gelet op hetgeen in r.o. 2.16 is overwogen, vernietigt de Afde-  
ling het bestreden besluit van de voormalige gemeente Moord-  
recht voor zover daarbij onder meer de plandelen met de be-  
stemmingen 'Woongebied – Uit te werken' en 'Gemengd – Uit  
te werken' en de aanduidingen 'wro-zone – wijzigingsgebied  
3' en 'wro-zone – wijzigingsgebied 4' zijn vastgesteld. Tussen  
een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploita-  
tieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden  
uit de art. 6.12 en 8.3 lid 3 Wro en uit de functie van het ex-  
ploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmings-  
plan. Gelet op deze samenhang tussen het exploitatieplan en  
het bestemmingsplan en gelet op de samenhang die in het on-  
derhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen  
van het exploitatieplan, dienen in dit geval ook de bestreden  
besluiten van beide voormalige raden, wat betreft de vaststel-  
ling van het intergemeentelijke exploitatieplan te worden ver-  
nietigd. De beroepen van Zuidplaspolder Beheer, voor zover  
gericht tegen de vaststelling van het intergemeentelijke exploi-  
tatieplan, zijn gegrond. De beroepsgronden kunnen buiten be-  
spreking blijven.

Hoewel tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vast-  
gesteld exploitatieplan een samenhang bestaat, ziet de Afde-  
ling geen aanleiding vanwege de vernietiging van het gehele  
intergemeentelijke exploitatieplan eveneens de tot het exploi-  
tatiegebied behorende plandelen uit beide bestemmingsplan-  
nen, ten aanzien waarvan in het hiervoor overwogene niet is

geoordeeld dat deze voor vernietiging in aanmerking komen,  
te vernietigen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de wet hier  
niet toe verplicht. Bovendien geldt ingevolge art. 3.5 Wabo in  
samenhang bezien met art. 2.1 lid 1 onderdeel a en b Wabo,  
een aanhoudingsverplichting wat betreft het verlenen van een  
omgevingsvergunning voor het bouwen en aanleggen ten be-  
hoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toe-  
passing is indien er geen grond is de vergunning te weigeren  
en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen  
grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Naar het oor-  
deel van de Afdeling is art. 3.5 Wabo niet alleen van toepas-  
sing in geval van een gedeeltelijk vernietigd exploitatieplan,  
maar ook in geval van een geheel vernietigd exploitatieplan.  
Een andere opvatting zou ertoe leiden dat het bestemmings-  
plan in werking zou zijn terwijl het kostenverhaal via de om-  
gevingsvergunning voor het bouwen, als bedoeld in art. 6.17  
Wro, niet meer verzekerd is. Steun voor deze uitleg van art. 3.5  
Wabo wordt gevonden in de memorie van antwoord op de  
Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondex-  
ploitatie (Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D, p. 17) waarin  
het volgende is vermeld: "Een bouwvergunningaanvraag moet  
worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelij-  
k is. Na vernietiging van het exploitatieplan loopt de aan-  
houdingsplicht gewoon door. Het maakt voor deze aanhou-  
dingsplicht niet uit of het bestemmingsplan ondertussen on-  
herroepelijk is geworden."

Het college van burgemeester en wethouders kan, al dan niet  
na uitwerking van de bestemmingsplannen, op grond van art.  
3.5 lid 3 Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omge-  
vingsvergunning verlenen. Het instrument van aanhouding en  
doorbreking geeft het college van burgemeester en wethouders  
de mogelijkheid de omgevingsvergunning voor het bouwen al-  
leen te verlenen als het kostenverhaal is verzekerd.

(...)

Voorts dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de  
uitspraak van 9 februari 2011, nr. 200907364/1/R2, aan de in  
het exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaar-  
den van percelen in beginsel een door een onafhankelijke des-  
kundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Nu de  
raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat de raming van de  
inbrengwaarden van de betrokken gronden in het exploitatie-  
gebied niet is gebaseerd op een schriftelijk, gemotiveerd advies  
van een onafhankelijke deskundige, die heeft geraamd over-  
eenkomstig art. 6.13 lid 5 Wro en de betreffende artikelen van  
de onteigeningswet, en waarin is uiteengezet op basis waar-  
van de inbrengwaarden zijn geraamd, heeft de raad nagelaten  
bij de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het  
exploitatieplan de nodige kennis te vergaren omtrent de rele-  
vante feiten en de af te wegen belangen.

Uitspraak in de gedingen tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijk-  
heid Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder  
Beheer B.V. en de commanditaire vennootschap  
Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder C.V.  
(hierna tezamen in enkelvoud: Zuidplaspolder Beheer),  
beide gevestigd te Utrecht,

<sup>1</sup> P.C.M. Heinen (De Kempnaer Advocaten).

2. [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B], beiden wone-  
nend te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuid-  
plas,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Zevenhuizen, gemeente  
Zuidplas,

en

de raad van de gemeente Zuidplas, voorheen gemeente  
Moordrecht onderscheidenlijk gemeente Nieuwerkerk aan  
den IJssel,  
verweerder.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 juni 2009 heeft de raad van de gemeente  
Moordrecht, thans: Zuidplas, het bestemmingsplan "Rode  
Waterparel" en het gelijknamige exploitatieplan vastge-  
steld.

Bij besluit van 2 juli 2009 heeft de raad van de gemeente  
Nieuwerkerk aan den IJssel, thans: Zuidplas, het bestem-  
mingsplan "Rode Waterparel" en het gelijknamige exploita-  
tieplan vastgesteld.

Tegen het eerstgenoemde besluit hebben Zuidplaspolder  
Beheer bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 sep-  
tember 2009, en [appellante sub 3] bij brief, bij de Raad van  
State ingekomen op 24 september 2009, beroep ingesteld.  
Zuidplaspolder Beheer heeft haar beroep aangevuld bij brief  
van 21 oktober 2009. [appellante sub 3] heeft haar beroep  
aangevuld bij brief van 6 oktober 2009.

Tegen het laatstgenoemde besluit hebben Zuidplaspolder  
Beheer bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 sep-  
tember 2009, en [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B]  
bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 september  
2009, beroep ingesteld. Zuidplaspolder Beheer heeft haar  
beroep aangevuld bij brief van 21 oktober 2009. [appellant  
sub 2 A] en [appellant sub 2 B] hebben hun beroep aange-  
vuld bij brief van 26 oktober 2009.

In beide zaken is een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en  
Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigen-  
bericht uitgebracht.

Zuidplaspolder Beheer, [appellante sub 3] en de raad heb-  
ben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld  
op 14 april 2011, waar Zuidplaspolder Beheer, vertegen-  
woordigd door mr. E.M. van Bommel, advocaat te Amster-  
dam, en drs. N.O. Scott-Emuakpor, werkzaam bij ASR Vast-  
goed, [appellante sub 3], vertegenwoordigd door mr. J.G.  
Hinnen, advocaat te Noordwijk, en [gemachtigde], en de  
raad, vertegenwoordigd door E.J. Greving, mr. R. van den  
Bosch, A. de Vries, drs. W.N. Zwama, mr. A. van der Ven en  
drs. M.A.J. Verweij-Peeters, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

### *Intrekking*

2.1. Ter zitting heeft [appellante sub 3] haar beroep,  
voor zover gericht tegen het toekennen van de bestemming  
"Groen" aan de gronden van de Zuidelijke Dwarsweg, inge-  
trokken.

### *De bestemmingsplannen*

2.2. De raden van de voormalige gemeenten Moord-  
recht en Nieuwerkerk aan den IJssel hebben ieder een ge-  
lijkluidend bestemmingsplan vastgesteld. De verbeelding  
beslaat zowel het Moordrechtse als het Nieuwerkerkse ge-  
deelte van het plangebied. Per 1 januari 2010 zijn deze ge-  
meenten samen met de gemeente Zevenhuizen-Moerka-  
pelle gefuseerd tot de gemeente Zuidplas.

De bestemmingsplannen hebben onder meer als doel de  
planologische kaders voor gebiedsontwikkeling in het ge-  
bied "Rode Waterparel" vast te leggen. Het totale plange-  
bied wordt globaal begrensd door de Zuidelijke Dwarsweg,  
de Tweede Tochtweg, de kavelgrenzen van de oostzijde van  
de Middelweg en de plangrens van het bestemmingsplan  
"Restveen en Groene Waterparel". Het Moordrechtse plan-  
gebied wordt gescheiden van het Nieuwerkerkse door de  
Derde Tochtweg. De bestemmingsplannen voorzien onder  
meer in de bouw van ongeveer 1.500 woningen en natuur-  
en waterontwikkeling en zijn deels conserverend van aard.

2.3. In de Nota Ruimte is de driehoek Rotterdam- Zoe-  
termeer- Gouda (Zuidplas) aangewezen als uitbreidings-  
ruimte van de Zuidvleugel van de Randstad. De hoofdkeu-  
zen voor het gebied tot 2030 zijn vastgelegd in de op 22  
september 2004 door de Stuurgroep driehoek RZG Zuidplas  
vastgestelde Interregionale Structuurvisie (hierna: ISV). De  
ISV geeft een langetermijnvisie voor dit gebied in het alge-  
meen en voor de Zuidplaspolder in het bijzonder. In de ISV  
zijn onder meer de volgende kwantitatieve opgaven ge-  
steld:

- ruimte voor 15.000 tot 30.000 woningen, waarvan tot  
2020 ongeveer 15.000;
- 150 tot 300 ha bedrijventerrein, waarvan 125 ha tot  
2020;
- 200 ha glastuinbouw voor nieuwvestiging.

De ISV is vervolgens uitgewerkt in het in januari 2006 door  
de raden van de vijf betrokken grondgebiedgemeenten  
vastgestelde Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas  
(hierna: ISP) en het op 24 mei 2006 door de provinciale  
staten van Zuid-Holland vastgestelde streekplan "Zuid-Hol-  
land Oost, tweede partiële herziening Zuidplas" (hierna:  
partiële herziening Zuidplas).

In de partiële herziening Zuidplas wordt een visie op de  
ruimtelijke ontwikkeling van het gehele Zuidplasgebied ge-  
geven. Voor het kreekruigengebied is de hoge waterkwali-  
teit leidend voor de te realiseren functies. Dit gebied dient  
te worden ontwikkeld tot een van de beeldbepalende ge-  
bieden in de Zuidplaspolder. In het zuidelijk deel van het  
kreekruigengebied vindt natuurontwikkeling plaats, in het  
noordelijk deel is wonen in lage dichtheden onder voor-  
waarden mogelijk: de Rode Waterparel. Volgens de partiële  
herziening Zuidplas moet de ontwikkeling van bijzondere  
woonvormen op en rond de kreekrug bijdragen aan het  
imago van de Zuidplaspolder als aantrekkelijk woonland-  
schap. In het kreekruigengebied dient invulling te worden  
gegeven aan dat deel van de woningbehoefte dat is te clas-  
sificeren als "dun en duur wonen", met een woningdicht-  
heid van ten hoogste 9 woningen per ha. Op de plankaart  
van de partiële herziening Zuidplas is dit gebied opgeno-

men als "ontwikkelingsgebied groen wonen". Met de lagere dichtheden kan goed worden ingespeeld op de landschapelijke en cultuurhistorische kenmerken in het gebied en op de overgang tussen het natuurgebied ten noorden van de A20 en het woongebied. Voor het kreekruigengebied geldt dat uitgegaan moet worden van de waterkwaliteit in het gebied en het behoud van de ecologische, landschapelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Woningbouw zal daarom zoveel mogelijk beperkt moeten blijven tot de minst zettingsgevoelige ondergrond. In de partiële herziening Zuidplas worden als belangrijke randvoorwaarden daarbij genoemd dat emissievrij gebouwd moet worden, zonder integrale ophoging. Verder moet de verweving van natuur en wonen zodanig worden vormgegeven dat een handhaafbare overgang tussen deze functies ontstaat. Adequate maatregelen om de waterkwaliteit te waarborgen maken onderdeel uit van de randvoorwaarden die in deze bestemmingsplannen zijn uitgewerkt. Ook de begrenzing van de natuur en het wonen krijgt in de bestemmingsplannen specifieke aandacht.

Het ISP is een gemeenschappelijk plan van de vijf betrokken grondgebiedgemeenten (Zevenhuizen-Moerkapelle, Moordrecht, Waddinxveen, Nieuwerkerk aan den IJssel en Gouda), in samenwerking met de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Het plangebied van het ISP bestaat onder meer uit de Zuidplaspolder. In het ISP staat dat het kreekruigengebied binnen de Waterparel (de Rode Waterparel) zich moet gaan ontwikkelen tot een waterrijk en dunbevolkt woonlandschap als overgang naar het te verstedelijken deel van het middengebied. In het zuidelijk deel van de Waterparel (de Groene Waterparel) wordt een natuurkerngebied met een oppervlakte van 150 ha gerealiseerd. Het gebied wordt verbonden met de te ontwikkelen natuur, 75 ha, in het Restveengebied ten zuiden van de A20. Hiermee kan op de lange termijn een natuurgebied ontstaan met een oppervlakte van 325 ha, dat onderdeel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur zoals omschreven in het natuurgebiedsplan van de provincie.

(...)

#### **Het beroep van [appellante sub 3]**

2.15. Het beroep van [appellante sub 3] is gericht tegen de vaststelling van het plan, voor zover de geurcontour van haar bedrijf niet volledig is weergegeven op de verbeelding. Zij betoogt dat de geurcontour als gevolg van onjuiste uitgangspunten onjuist is berekend. Zij voert daarbij onder meer aan dat uit het door Van Westreenen opgestelde advies "Onderzoek effecten Zuidplas West" van 5 oktober 2009 (hierna: het advies Van Westreenen) volgt dat voor de berekening van de contour onjuiste bedrijfstechnische uitgangspunten zijn gehanteerd, omdat is uitgegaan van een kleinere bedrijfsomvang dan vergund. Voorts voert [appellante sub 3] aan dat bij de berekening van de geurcontour ten onrechte niet is gemeten vanaf de rand van het bouwblok en geen rekenpercentage van 20 is gehanteerd. Verder betoogt [appellante sub 3] dat in het rapport "Milieueffectrapportage planMER, ontwerpbestemmingsplan

Rode Waterparel" van 18 december 2008 (hierna: het MER) een uitgebreider onderzoek had moeten plaatsvinden naar haar bedrijf en de effecten hiervan op de omgeving. Het standpunt van de raad dat haar bedrijf een beperkte invloed zal hebben op de nieuwe ontwikkelingen in het plangebied omdat op termijn alle bedrijfsactiviteiten beëindigd zullen worden is volgens [appellante sub 3] onjuist, nu zij haar bedrijfsactiviteiten niet zal gaan beëindigen.

Voorts betoogt zij dat binnen de geurcontour van haar bedrijf op gronden met de bestemmingen "Natuur", "Groen" en "Natuur – Water" geurgevoelige objecten mogelijk kunnen worden gemaakt en dat deze objecten zullen leiden tot een beperking van haar bedrijfsvoering en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van deze objecten niet is gegarandeerd. [appellante sub 3] voert verder aan dat de uitwerkingsregels van artikel 11, lid 11.3.1, onder c, en artikel 12, lid 12.3.1, onder c, van de planregels onvoldoende rechtszekerheid bieden, omdat ingevolge deze regels eveneens niet is uitgesloten dat binnen haar geurcontour geurgevoelige objecten kunnen worden gerealiseerd. Ten slotte betoogt [appellante sub 3] dat ingevolge artikel 11, lid 11.5.1, en artikel 12, lid 12.5.1, van de planregels ontheffing kan worden verleend van het bouwverbod, zolang de uitwerkingsplannen nog niet zijn vastgesteld. Dit kan er volgens haar toe leiden dat de uit te werken bestemmingen voor een groter gedeelte gerealiseerd worden voordat het uitwerkingsplan is vastgesteld en voordat dit plan is getoetst aan de eisen van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv).

2.15.1. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat binnen de geurcontour van het bedrijf van [appellante sub 3] geen geurgevoelige objecten gerealiseerd mogen worden en dat ook al zou de berekening van de geurcontour op enkele onjuiste uitgangspunten zijn gebaseerd, dit slechts een zeer gering effect zou hebben op de ligging van deze contour. Met de aanduiding "milieuzone – geurzone" is volgens de raad verder niet beoogd op detailniveau de geurcontour te bepalen, omdat de functie van de aanduiding met name signalerend van aard is.

2.15.2. Op het perceel [locatie 2] is de varkenshouderij van [appellante sub 3] gevestigd. Voornoemd perceel valt buiten het plangebied van het onderhavige plan en binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Het Nieuwe Midden". Het bedrijf omvat in totaal 5.844 dierplaatsen voor vleesvarkens en beschikt over een op 20 augustus 1999 verleende vergunning krachtens de Wet milieubeheer.

Blijkens de verbeelding is binnen het plangebied van het onderhavige plan de aanduiding "milieuzone – geurzone" toegekend aan gedeeltes van gronden. Uit het deskundigenbericht volgt dat voornoemde aanduiding de geurcontour van 2,0 odour units per kubieke meter lucht betreft, welke contour geldt voor de bebouwde kom.

2.15.3. Ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels dienen bij de uitvoering van het plan en toepassing van regels [...] de milieuhindercontouren van de bestaande bedrijven, aangeduid met de aanduiding "milieuzone – geurzone" in acht genomen te worden, in die zin dat milieuhin-

dergevoelige functies als bedoeld in de Wgv niet binnen deze contouren mogen worden gerealiseerd.

Ingevolge lid 22.1.2 kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 22, lid 22.1.1, voor het realiseren van milieuhindergevoelige functies binnen de hiervoor bedoelde contouren, indien – als gevolg van het treffen van maatregelen of anderszins – is komen vast te staan dat ter plaatse geen sprake meer is van in planologisch opzicht relevante milieuhinder. Nu binnen het gebied waaraan voornoemde aanduiding is toegekend geen milieuhindergevoelige functies zoals woningen mogen worden gerealiseerd, komt aan deze aanduiding rechtsgevolg toe.

2.15.4. Ingevolge artikel 1 van de Wgv, voor zover hier van belang, wordt in deze wet onder een geurgevoelig object verstaan: een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt.

Op gronden met de bestemming "Groen" mogen ingevolge artikel 5, lid 5.3, van de planregels gebouwen ten behoeve van openbaar nut worden gebouwd mits de grondoppervlakte en de goothoogte niet meer bedragen dan 50 m<sup>2</sup> onderscheidenlijk 4 m. Tevens mogen andere bouwwerken worden gebouwd mits het grondoppervlak ten hoogste 10 m<sup>2</sup> bedraagt en de bouwhoogte ten hoogste 2,5 m. Op gronden met de bestemmingen "Natuur" en "Natuur – Water" zijn ingevolge artikel 6, lid 6.3, onderscheidenlijk artikel 7, lid 7.3, van de planregels uitsluitend gebouwen toegestaan ten behoeve van observatiedoeleinden met een maximale hoogte van 8 m en een maximale oppervlakte van 35 m<sup>2</sup>.

Voor zover [appellante sub 3] vreest dat op gronden, die binnen haar geurcontour liggen en waaraan de bestemmingen "Groen", "Natuur" en "Natuur – Water" zijn toegekend, geurgevoelige objecten gerealiseerd kunnen worden, overweegt de Afdeling dat de ingevolge het plan op deze gronden mogelijk te realiseren gebouwen ten behoeve van openbaar nut en observatiedoeleinden alsmede de in artikel 5, lid 5.3, van de planregels bedoelde andere gebouwen niet kunnen worden aangemerkt als geurgevoelige objecten als bedoeld in artikel 1 van de Wgv, omdat ze niet op een met permanent verblijf vergelijkbare wijze zullen worden gebruikt en niet aanneemelijk is dat in deze gebouwen regelmatig en op een met permanent verblijf vergelijkbare wijze personen zullen verblijven.

2.15.5. Ingevolge artikel 11, lid 11.1.1, onder a, van de planregels zijn gronden met de bestemming "Gemengd – Uit te werken" onder meer bestemd voor lintbebouwing in de vorm van vrijstaande woningen.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1.1, onder a, zijn gronden met de bestemming "Woongebied – Uit te werken" onder meer bestemd voor woningen, in de vorm van vrijstaande en halfvrijstaande woningen, patiowoningen, alsmede woongebouwen.

2.15.6. Ingevolge artikel 11, lid 11.3.1, onder c, en artikel 12, lid 12.3.1, onder c, van de planregels dient voor de vast-

stelling van het uitwerkingsplan vast te staan dat een aanvaardbare milieuhygiënische situatie zal zijn gewaarborgd. Dit betekent onder andere dat de milieuhygiënische belemmeringen ten gevolge van binnen en buiten het plangebied aanwezige milieubelastende functies, op grond waarvan milieubelemmeringen zijn bepaald, genoegzaam dienen te zijn weggenomen en/of de voorwaarden in acht zijn genomen zoals neergelegd in de toepasselijke wet- en regelgeving betreffende relevante leefmilieuaspecten.

Daargelaten de vraag of voornoemde planregels de mogelijkheid bieden dat binnen de geurcontour van [appellante sub 3] geurgevoelige objecten gerealiseerd kunnen worden, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels wordt uitgesloten dat binnen haar geurcontour milieuhindergevoelige functies als bedoeld in de Wgv worden gerealiseerd. In zoverre wordt [appellante sub 3] niet in haar bedrijfsvoering beperkt. Dat in lid 22.1.2 aan het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid wordt geboden om van het voorgaande ontheffing te verlenen, maakt dit niet anders. Daarbij merkt de Afdeling op dat ingevolge lid 22.1.2 een ontheffing slechts mag worden verleend indien is komen vast te staan dat ter plaatse geen sprake meer is van in planologisch opzicht relevante milieuhinder. [appellante sub 3] heeft op dit punt niet aanneemelijk gemaakt dat zij door deze ontheffingsmogelijkheid in haar bedrijfsvoering wordt beperkt. Voorts is bij het verlenen van een ontheffing sprake van een nader afwegingsmoment door het college van burgemeester en wethouders waarbij de aanwezige geurhinder kan worden betrokken.

2.15.7. Ingevolge artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van de vaststelling van het plan, worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (hierna: BBT) worden toegepast.

Ingevolge artikel 22.1a draagt het bevoegd gezag ervoor zorg dat vergunningen, verleend krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor inrichtingen waartoe gpbv-installaties behoren, voor zover die niet in overeenstemming zijn met de regels die voor 31 oktober 2007 ter uitvoering van de EG-richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging bij of krachtens deze wet zijn gesteld, uiterlijk met ingang van die datum daarmee in overeenstemming zijn.

2.15.7.1. Niet in geschil is dat het bedrijf van [appellante sub 3] niet voldoet aan de in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: het Besluit huisvesting) opgenomen maximale emissiewaarde en dat zij maatregelen moet treffen om de ammoniakemissie vanuit haar stallen te beperken. Uit het deskundigenbericht volgt dat indien sprake is van stalsystemen met emissiewaarden die

gelijk zijn aan of lager dan de waarden van het Besluit huisvesting sprake is van BBT.

Ter zitting is niet gebleken dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan concrete stappen waren gezet door het college van gedeputeerde staten als bevoegd gezag om te komen tot een herziene milieuvergunning voor het bedrijf van [appellante sub 3] die in overeenstemming is met het Besluit huisvesting. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad van de voormalige gemeente Moordrecht bij de berekeningen van de geurcontour van [appellante sub 3] van de vergunde bedrijfssituatie had moeten uitgaan. Nu de geurberekeningen die ten grondslag zijn gelegd aan het bestemmingsplan zijn gebaseerd op een bedrijfssituatie met een huisvestingssysteem dat als BBT is aan te merken, heeft de raad in zoverre gehandeld in strijd met de zorgvuldigheid die bij het voorbereiden van een besluit in acht dient te worden genomen.

Gelet hierop is de berekening van de geurcontour van het bedrijf van [appellante sub 3] op onjuiste uitgangspunten gebaseerd. De Afdeling ziet derhalve grond voor het oordeel dat de belangen van [appellante sub 3] onvoldoende betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Als gevolg van de onjuiste berekening is het voorts onvoldoende duidelijk of van de uitgangspunten uit het MER kan worden uitgaan.

2.15.7.2. Nu een juiste berekening door de raad van de voormalige gemeente Moordrecht van de geurcontour van het bedrijf van [appellante sub 3] ontbreekt, ziet de Afdeling aanleiding in deze procedure uit te gaan van de door [appellante sub 3] overgelegde kaart van het plangebied met daarop aangegeven de door haar berekende geurcontour gebaseerd op de vergunde bedrijfssituatie. Blijkens de verbeelding in samenhang bezien met voornoemde kaart vallen binnen deze geurcontour onder meer gronden met de bestemming "Woongebied – Uit te werken", gronden met de bestemming "Gemengd – Uit te werken" en gronden met de aanduiding "wro-zone – wijzigingsgebied 3", aan welke gronden blijkens de verbeelding niet de aanduiding "milieuzone – geurzone" is toegekend. Ingevolge artikel 6, lid 6.6.1, artikel 11, lid 11.1.1, en artikel 12, lid 12.1.1, van de planregels kunnen op gronden met voornoemde bestemmingen en aanduiding na uitwerking of wijziging nieuwe woningen gerealiseerd worden. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre ter plaatse van deze woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd.

2.16. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellante sub 3] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de plandelen met de bestemmingen "Woongebied – Uit te werken" en "Gemengd – Uit te werken" en de aanduiding "wro-zone – wijzigingsgebied 3" voor de gronden die binnen de door [appellante sub 3] berekende geurcontour liggen en waaraan blijkens de verbeelding niet de aanduiding "milieuzone – geurzone" is toegekend, zijn vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van [appellante sub 3] is gegrond. Nu het in dit bestemmingsplan wat betreft de bouw mogelijkheden gaat om één

grote samenhangende ontwikkeling, dient het bestreden besluit voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Woongebied – Uit te werken" en "Gemengd – Uit te werken" alsmede de aanduidingen "wro-zone – wijzigingsgebied 3" en "wro-zone – wijzigingsgebied 4", voor zover gelegen op het grondgebied van de voormalige gemeente Moordrecht, wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd. Het beroep behoeft voor het overige geen bespreking meer.

#### **Het exploitatieplan**

2.17. Het beroep van Zuidplaspolder Beheer is voorts gericht tegen de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan door de raden van de voormalige gemeenten Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel als bedoeld in artikel 6.12, vijfde lid, van de Wro.

2.17.1. Gelet op hetgeen in 2.16. is overwogen, vernietigt de Afdeling het bestreden besluit van de voormalige gemeente Moordrecht voor zover daarbij onder meer de plandelen met de bestemmingen "Woongebied – Uit te werken" en "Gemengd – Uit te werken" en de aanduidingen "wro-zone – wijzigingsgebied 3" en "wro-zone – wijzigingsgebied 4" zijn vastgesteld. Tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Gelet op deze samenhang tussen het exploitatieplan en het bestemmingsplan en gelet op de samenhang die in het onderhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen van het exploitatieplan, dienen in dit geval ook de bestreden besluiten van beide voormalige raden, wat betreft de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan te worden vernietigd. De beroepen van Zuidplaspolder Beheer, voor zover gericht tegen de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan, zijn gegrond. De beroepsgronden kunnen buiten bespreking blijven.

2.17.2. Hoewel tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan een samenhang bestaat, ziet de Afdeling geen aanleiding vanwege de vernietiging van het gehele intergemeentelijke exploitatieplan eveneens de tot het exploitatiegebied behorende plandelen uit beide bestemmingsplannen, ten aanzien waarvan in het hiervoor overwogene niet is geoordeeld dat deze voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de wet hier niet toe verplicht. Bovendien geldt ingevolge artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in samenhang bezien met artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, van de Wabo, een aanhoudingsverplichting wat betreft het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen en aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 3.5 van de Wabo niet alleen van toepassing in geval van een

gedeeltelijk vernietigd exploitatieplan, maar ook in geval van een geheel vernietigd exploitatieplan. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat het bestemmingsplan in werking zou zijn terwijl het kostenverhaal via de omgevingsvergunning voor het bouwen, als bedoeld in artikel 6.17 van de Wro, niet meer verzekerd is. Steun voor deze uitleg van artikel 3.5 van de Wabo wordt gevonden in de memorie van antwoord op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (*Kamerstukken I 2006/2007, 30 218, D, p. 17*) waarin het volgende is vermeld: "Een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Na vernietiging van het exploitatieplan loopt de aanhoudingsplicht gewoon door. Het maakt voor deze aanhoudingsplicht niet uit of het bestemmingsplan ondertussen onherroepelijk is geworden."

Het college van burgemeester en wethouders kan, al dan niet na uitwerking van de bestemmingsplannen, op grond van artikel 3.5, derde lid, van de Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omgevingsvergunning verlenen. Het instrument van aanhouding en doorbreking geeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid de omgevingsvergunning voor het bouwen alleen te verlenen als het kostenverhaal is verzekerd.

2.17.3. Met het oog op een nieuw te nemen besluit overweegt de Afdeling tot slot nog het volgende.

2.17.4. Ingevolge artikel 6.13, eerste lid, van de Wro, zoals dit thans geldt, bevat een exploitatieplan:

- a. een kaart van het exploitatiegebied;
- b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
  1. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
  2. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
  3. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot en met 3 bedoelde ramingen;
  4. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
  5. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
  6. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

Ingevolge het derde lid kunnen voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, de onderdelen van

een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

2.17.5. In paragraaf 6 van het exploitatieplan is de exploitatieopzet opgenomen waarin een raming van de kosten en opbrengsten is gemaakt. Hierbij is voor 'Overige kosten' in de exploitatieopzet een bedrag van € 145.900.000,00 opgenomen. Daarbij is aangegeven dat deze kosten zijn geraamd op basis van een genormeerde grondexploitatieopzet op basis van de uitgangspunten van het (ontwerp)bestemmingsplan "Rode Waterparel". Hierbij is rekening gehouden met de in de Wro en het Bro opgenomen limitatieve opsomming van en gestelde criteria aan kosten. Voorts is aangegeven dat van deze kosten onder andere deel uitmaken:

- de kosten van het wegnemen van een milieuhygiënische contour afkomstig van een inrichting buiten het exploitatiegebied. Binnen de milieuhygiënische contour in het desbetreffende plangebied "Het Nieuwe Midden" zijn geen kostendragers aanwezig. Ook is niet te verwachten dat binnen de exploitatieperiode van de "Rode Waterparel" de desbetreffende gronden binnen het plangebied "Het Nieuwe Midden" voor bebouwing in aanmerking komen, zodat de kosten volledig toegerekend worden aan de exploitatie "Rode Waterparel";
- de kosten van bovenplanse voorzieningen op basis van gemeentelijk beleid.

Aan de opbrengstenzijde is in de exploitatieopzet voor 'Gronduitgifte woningen' een bedrag van € 278.300.000,00 opgenomen. Als toelichting daarbij is vermeld dat bij de raming van de gronduitgifte van woningbouw in de vrije sector is uitgegaan van marktconforme grondprijzen.

Ter zitting is aangegeven dat aan bedoelde kosten- en opbrengstenramingen een bepaalde invulling van de betrokken gronden in onder meer programmatisch en infrastructureel opzicht ten grondslag heeft gelegen op basis waarvan bedoelde ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn. Behalve een zeer algemene beschrijving in de toelichting van het exploitatieplan is in de exploitatieopzet van het exploitatieplan niet aangegeven de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. Ter zitting is aangegeven dat een dergelijke toerekening op basis van het gehanteerde programma wel in globale zin in de exploitatieopzet had kunnen worden opgenomen. De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en een toerekening van kosten aan de uit te geven gronden, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre in strijd moet worden geacht met artikel 6.13 van de Wro. Daaraan doet niet af dat ingevolge artikel 6.13, derde lid, van die wet de betreffende onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben.

2.17.6. Voorts dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 februari 2011, zaak nr. 200907364/1/R2, aan de in het exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarden van percelen in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Nu de raad ter zitting te kennen

heeft gegeven dat de raming van de inbrengwaarden van de betrokken gronden in het exploitatiegebied niet is gebaseerd op een schriftelijk, gemotiveerd advies van een onafhankelijke deskundige, die heeft geraamd overeenkomstig artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro en de betreffende artikelen van de onteigeningswet, en waarin is uiteengezet op basis waarvan de inbrengwaarden zijn geraamd, heeft de raad nagelaten bij de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

#### **Proceskosten**

2.18. Ten aanzien van Zuidplaspolder Beheer en [appellante sub 3] dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] geeft geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

### **3. Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep van [appellante sub 3] geheel en het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder Beheer B.V. en de commanditaire vennootschap Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder C.V. gedeeltelijk gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Moordrecht, thans: Zuidplas, van 11 juni 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Rode Waterparel", voor zover het betreft:
  - de plandelen met de bestemming "Woongebied – Uit te werken";
  - de plandelen met de bestemming "Gemengd – Uit te werken";
  - de aanduiding "wro-zone – wijzigingsgebied 3";
  - de aanduiding "wro-zone – wijzigingsgebied 4";
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Moordrecht, thans: Zuidplas, van 11 juni 2009, tot vaststelling van het exploitatieplan;
- IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel, thans: Zuidplas, van 2 juli 2009, tot vaststelling van het exploitatieplan;
- V. verklaart het beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B] geheel en het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder Beheer B.V. en de commanditaire vennootschap Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder C.V. voor het overige ongegrond;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Zuidplas tot vergoeding van bij:
  - a. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder Beheer B.V. en de commanditaire vennootschap Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder C.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge:

achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

- b. [appellante sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Zuidplas aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:
- a. € 594,00 (zegge: vijfhonderdvierennegentig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder Beheer B.V. en de commanditaire vennootschap Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder C.V., met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
  - b. € 297,00 (zegge: tweehonderdzevennegentig euro) voor [appellante sub 3].

#### **Naschrift**

1. In deze noot zal ik ingaan op diverse aspecten die betrekking hebben op de verhouding tussen een bestemmingsplan en een bijbehorend exploitatieplan in het kader van een (gedeeltelijke) vernietiging van (een van) die plannen. Verder zal ik ingaan op het ramen van inbrengwaarden bij het opstellen van een exploitatieplan.

2. De Afdeling heeft al eerder een aantal malen expliciet uitgemaakt dat de vernietiging van een gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld exploitatieplan niet leidt tot vernietiging van dat bestemmingsplan, ondanks de samenhang die tussen het exploitatieplan en het bestemmingsplan bestaat. Het gaat hier inmiddels om vaste Afdelingsrechtspraak (zie onder andere ABRvS 9 februari 2011, TBR 2011/66 m.nt. J.B. Mus; BR 2011/87 m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema, AB 2011/196 m.nt. T.E.P.A. Lam, Gst. 2011/72 afl. 7356 (Beverwijk); ABRvS 2 maart 2011, BR 2011/91 m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (Maasdriel); ABRvS 13 april 2011, TBR 2011/106 m.nt. J.B. Mus (Weert); ABRvS 1 juni 2011, BR 2011/134 m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans (Emmen).

3. In het omgekeerde geval, namelijk dat een bestemmingsplan (partieel) wordt vernietigd, lijkt de Afdeling al betrekkelijk snel ook het bijbehorende exploitatieplan te vernietigen. In casu treft de vernietiging van (relevante delen van) het bestemmingsplan 'Rode Waterparel' van de gemeente Zuidplas (voorheen Moordrecht) ook het gelijknamige intergemeentelijke exploitatieplan dat zij samen ex art. 6.12 lid 5 Wro met de voormalige gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel (thans ook Zuidplas) had vastgesteld. In dat geval lijkt de Afdeling, onder verwijzing naar art. 6.12 en 8.3 lid 3 Wro, wel zwaar te tillen aan de samenhang tussen die plannen. Het exploitatieplan is ook gebaseerd op het bestemmingsplan en niet andersom. (Meer hierover in N.S.J. Koeman e.a., *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer 2008, p. 263) Bij een ver-

nietiging van een significant onderdeel van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld als voor een substantieel deel van het plangebied de bestemming 'wonen' wordt vernietigd, zullen daarmee ook voor een aanzienlijk deel de 'dragers' voor het kostenverhaal wegvallen, want zo valt een deel van de 'aangewezen' bouwplannen weg. Zie voor deze zogeheten 'aangewezen bouwplannen' art. 6.12 lid 1 Wro in samenhang met afd. 6.2 Bro. Bij een (partiële) vernietiging van het bestemmingsplan wordt in het kader van het bijbehorende exploitatieplan ook de toerekening van de kosten aanzienlijk verstoord (zie ook ABRvS 2 maart 2011, *BR 2011/91* m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (*Maasdriel*). Bij het voorgaande geldt wel een nuance: ziet een partiële vernietiging op louter een marginaal deel van het bestemmingsplan, dan behoeft dat er nog niet toe te leiden dat het gehele exploitatieplan wordt vernietigd. Hierbij kan ook gedacht worden aan het geval dat de Afdeling bij een (gedeeltelijke) vernietiging van een raadsbesluit tot vaststelling van een bestemmingsplan de rechtsgevolgen (gedeeltelijk) in stand laat (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 juni 2010, *BR 2010/167* m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (*Bladel*). Zie voor herstel mogelijkheden van een gebrekkig bestemmingsplan en twee bijbehorende (gebrekkige) exploitatieplannen via de zogeheten 'bestuurlijke lus' ex art. 46 lid 6 WRvS: ABRvS 18 mei 2011, *BR 2011/131* m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema, *TBR 2011/107* m.nt. M.C. Brans en J.F. Groot (*Roosendaal*).

4. De Afdeling heeft trouwens in diverse uitspraken, en zo ook hier, niet alleen gewezen op de samenhang tussen het bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan, maar ook gerefereerd aan de samenhang van de verschillende onderdelen van het exploitatieplan. Gelet op die samenhang treft een vernietiging in beginsel dat gehele plan. De Afdeling lijkt overigens wel ruimte te zien voor slechts een gedeeltelijke vernietiging van een exploitatieplan (zie ABRvS 30 juni 2010, *BR 2010/167* m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk (*Bladel*); ABRvS 9 februari 2011, *TBR 2011/67* m.nt. J.B. Mus (*Nunspeet*). Uit die uitspraak volgt niet duidelijk wanneer dat het geval is. Op dit punt zal mijns inziens de jurisprudentie nog moeten uitkristalliseren.

5. Volledig in lijn met de vaste rechtspraak van de Afdeling die is begonnen met de Beverwijkse zaak (zie hierboven onder punt 2) benadrukt de Afdeling hier eveneens die samenhang tussen het bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan, maar worden de twee desbetreffende bestemmingsplannen in ieder geval niet en evenmin deels geraakt door de vernietiging van het gehele (intergemeentelijke) exploitatieplan. Het bewuste bestemmingsplan van gemeente Zuidplas, zoals vastgesteld door de voormalige gemeente Moordrecht, wordt op andere gronden deels vernietigd. Het argument van de Afdeling dat de wet zo'n verplichting tot (gedeeltelijke) vernietiging van de betrokken bestemmingsplannen niet meebrengt, lijkt mij niet het sterkste argument. Ik neem trouwens aan dat de Afdeling hierbij specifiek op de Wro doelt. Gelet op de gedachte van de wetgever om deze planbesluiten te concentreren voor de rechtsbescherming, neergelegd in art. 8.3 lid

3 Wro, kan daar wellicht ook anders over worden gedacht. Ook in de literatuur is wel aangenomen dat vernietiging van het exploitatieplan automatisch zal leiden tot vernietiging van het bijbehorende bestemmingsplan, aangezien daardoor de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan dan onvoldoende verzekerd is (vgl. J. Hoekstra, 'Het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet en de daaraan verbonden rechtsbeschermingsaspecten', in: *Vastgoedrecht 2005-6* p. 202 e.v.). Voorts is in aansluiting daarop tevens gesteld dat voor het vervolgens opnieuw vast te stellen (en alsdan gerepareerde) exploitatieplan eveneens geldt dat dit gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld dient te worden (vgl. E.W.J. de Groot, J.B. Mus & G.A. van der Veen, 'De Grondexploitatiewet (wetsvoorstel 30218)', *BR 2005/245*, p. 1056). Daarbij lijkt het argument te zijn gevonden in de systematiek van de Wro. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is hierover in de wetsgeschiedenis geen duidelijkheid te vinden. Het tweede argument van de Afdeling vind ik overtuigender. Dat komt er kort gezegd op neer dat, met het oog op art. 3.5 Wabo en art. 6.17 Wro, er een aanhoudingsplicht blijft gelden voor de omgevingsvergunning voor bouwen, zodat het 'kostenverhaal' niet in gevaar komt. Die aanhouding was voorheen geregeld in art. 50a lid 1 t/m 3 Wonw. Met een beroep op de wetsgeschiedenis vindt de Afdeling steun voor haar opvatting. Voorts kan volgens de Afdeling die aanhoudingsplicht door B&W worden doorbroken en de omgevingsvergunning voor bouwen toch worden verleend, maar dan volgens de Afdeling alleen (onderstreping PH) als het kostenverhaal is verzekerd. Overigens heeft de wetgever ook de mogelijkheid voorgesteld om de aanhoudingsplicht te doorbreken wanneer de in het geding zijnde belangen naar het oordeel van B&W niet opwegen tegen het belang dat is gemoeid met een versnelde vergunningverlening (zie J.F. de Groot e.a., *Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet*, Den Haag: IBR 2008, p. 33). Dat lijkt ruimer dan de Afdeling hier voorstelt (daarbij doel ik op het woord 'alleen' in de laatste zin van r.o. 2.17.2). Het is de vraag of in een ander geval dan waarin het kostenverhaal voldoende is verzekerd voor B&W de ruimte bestaat om toepassing te geven aan hun 'doorbrekingsbevoegdheid' ex art. 3.5 lid 3 Wabo. Naar mijn mening verzet de imperatieve redactie van het bepaalde omtrent het kostenverhaal in art. 6.17 lid 1 Wro zich daartegen. Zie over de wenselijkheid van het verplichte karakter van het kostenverhaal E.A. Minderhout & T. Grundmeijer, 'Het verplichte karakter van het kostenverhaal ingevolge de Wro. Tijd voor bezinning?', *TBR 2010/18*, p. 114 e.v.

6. Ofschoon in de Wro wel is bepaald wat onder de raming van inbrengwaarde moet worden verstaan, is over de precieze begroting van de inbrengwaarde wettelijk nauwelijks iets geregeld. Wel was al uitdrukkelijk in de nota van toelichting bij het Bro (*Stb.* 2008, 145 op p. 70-71, ad art. 6.2.3) neergelegd dat de inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van de exploitatiebijdrage en dat het daarom noodzakelijk is om de inbrengwaarde te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen. Daarmee zou ook worden voorkomen dat de gemeente de regels met betrekking tot staatssteun overtreedt. Volgens de nota van toelichting



moet voor de taxatie worden uitgegaan van de verkeerswaarde van de gronden. Het is daarom niet zo vreemd dat het inmiddels eveneens vaste Afdelingsrechtspraak is dat bij het vaststellen van de inbrengwaarde moet worden uitgegaan van die verkeerswaarde (en bijvoorbeeld niet van de werkelijk betaalde prijs voor de gronden), waarbij een en ander is getaxeerd door een onafhankelijke deskundige (zie ABRvS 9 februari 2011, *TBR* 2011/67 m.nt. J.B. Mus (*Nunspeet*); ABRvS 2 maart 2011, *BR* 2011/91 m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (*Maasdriel*); ABRvS 25 mei 2011, *TBR* 2011/141 m.nt. J.F. de Groot (*Wierden*) en wellicht zelfs al eerder in ABRvS 12 januari 2011, *BR* 2011/54 m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (*Liesveld*)). In de onderhavige zaak gaat het mis omdat de raming van de inbrengwaarde van de betrokken gronden in het exploitatiegebied niet was gebaseerd op een schriftelijk, gemotiveerd advies van een onafhankelijke deskundige. Het bespreken van de verschillende taxatiemethoden valt buiten het bestek van deze noot. Geïnteresseerden in deze materie verwijs ik graag naar P.C. van Arnhem, J.W. Santing & G.I. Scheer Mahomed, *Vraagbaak Grondexploitatiewet* (tweede druk, Deventer: Kluwer 2010, p. 137 e.v. In dit verband is nog vermeldenswaard dat in de Afdelingsuitspraak 'Beverwijk' de gemeenteraad de inbrengwaarde had geraamd op basis van volledige schadeloosstelling op grond van de Onteigeningswet (Ow). In de Afdelingsuitspraak Weert (ABRvS 13 april 2011, *TBR* 2011/106 m.nt. J.B. Mus) gaat het om een spiegelbeeldgeval: daar had de appelland betoogd dat de raming op grond van volledige schadeloosstelling volgens de Ow had moeten plaatsvinden, terwijl de gemeenteraad de inbrengwaarde had geraamd op basis van art. 40b t/m f Ow. Uitgangspunt daarbij is dat de planrealisatie door de betrokken belanghebbenden (eigenaren) zelf ter hand wordt genomen of dat de gronden door hen vrijwillig bij de gemeente worden ingebracht. Het gaat hierbij om de hoofdregel die is neergelegd in art. 6.13 lid 5 Wro. De uitzondering is dat de inbrengwaarden slechts dan in het exploitatieplan mogen worden geraamd op volledige schadeloosstelling als de gemeenteraad genoegzaam aannemelijk kan maken dat de gronden in het exploitatiegebied onteigend zullen worden, dan wel op onteigeningsbasis zijn of zullen worden verworven. Zo wordt kort gezegd bij minnelijke verwerving uitgegaan van de verkeerswaarde van de gronden en opstallen, terwijl bij de onteigening of minnelijke verwerving op grond van art. 17 Ow moet worden uitgegaan van de onteigeningswaarde (ruwweg verkeerswaarde plus alle bijkomende schades). In de praktijk worden de twee verschillende waarderingsgrondslagen bij de bepaling van de inbrengwaarde (wettelijke waarde conform art. 40 b t/m f Ow en volledige schadeloosstelling conform art. 39 t/m 50 Ow) nog wel eens onvoldoende onderkend. Het al dan niet moeten overgaan tot onteigening is onder andere van invloed op de hoogte van de inbrengwaarde, zeker indien er sprake is van bijkomende(integrale) schadevergoeding. Als gezegd zal die schadeloosstelling bij onteigening in principe aanzienlijk hoger uitvallen dan de verkeerswaarde. Die bijkomende schades leiden dan tot hoge kosten, waardoor belanghebbenden worden geraakt (bijvoorbeeld eigenaren

van percelen met opstallen binnen het exploitatieplangebied), aangezien niet alleen het totale kostenniveau zal stijgen, maar daarbij tevens de exploitatiebijdrage.

7. Een deskundige die namens de gemeente heeft onderhandeld om de bewuste gronden binnen het plangebied te verwerven op een voor de gemeente zo gunstig mogelijke voet, wordt door de Afdeling niet als een onafhankelijk taxateur beschouwd, zodat door hem later niet de inbrengwaarde van die gronden getaxeerd hadden mogen worden. Aldus was volgens de Afdeling de inbrengwaarde niet met de vereiste zorgvuldigheid geraamd (zie ABRvS inzake Roosendaal, r.o. 2.26).

8. Als eenmaal is getaxeerd (en die rapporten zijn in principe openbaar, zie onder andere M.R.J. Baneké & J. de Roos, 'Onderliggende stukken exploitatieplan altijd openbaar?', *Gst.* 2011/71 en T.E.P.A. Lam in *AB* 2011/196, p. 1103 t/m 1104), dan zal een appellant zijn stelling ten aanzien van de eventuele onjuistheid van die rapportage met behulp van een tegenrapportage moeten onderbouwen. Het lijkt mij dan toch niet eenvoudig om aan te tonen dat de door de gemeente gebruikte inbrengwaarden niet reëel zouden zijn.

9. Wat de openbaarheid van taxaties betreft is de Afdeling inzake Wierden (zie hierboven onder punt 7) nog wat verder gegaan en heeft zij bepaald dat in dat specifieke geval het taxatierapport redelijkerwijs nodig was om het exploitatieplan te kunnen beoordelen en dat die rapportage op grond van art. 3:11 lid 1 Awb met het ontwerpexploitatieplan ter inzage had moeten worden gelegd. Overigens kwam de gemeente Wierden in die zaak met de schrik vrij, omdat aan de appelland van gemeentewege die rapportage later alsnog was verstrekt en hij in beroep nog de gelegenheid had gekregen om daarop te reageren (hetgeen hij trouwens achterwege had gelaten), zodat in dat geval het gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb door de Afdeling werd gepasseerd. Het is mijns inziens nog niet geheel duidelijk uit de Afdelingsrechtspraak op te maken of dergelijke financiële informatie desverzocht, bijvoorbeeld met een beroep op de Wob, in het algemeen reeds in een (voor)ontwerpplanfase openbaar moet worden gemaakt.

P.C.M. Heinen