

## Uitspraak 201809579/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3815
Datum uitspraak	13 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 september 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Rode Beek" vastgesteld.

Volledige tekst

201809579/1/R1.

Datum uitspraak: 13 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de minister van Defensie,

appellant,

en

de raad van de gemeente Onderbanken, thans gemeente Beekdaelen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2018 heeft de raad het bestemmingsplan

"Bedrijventerrein Rode Beek" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de minister beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De minister en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2019, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. A.J. van Heusden en H. Hoppenbrouwers, en de raad, vertegenwoordigd door mr. D. Metsemakers en mr. A.Q.C. Tak, zijn verschenen.

Overwegingen

## Inleiding

1. Het plan maakt de ontwikkeling van een bedrijventerrein mogelijk. Dit terrein ligt deels binnen het grondgebied van de gemeente Brunssum, deels binnen het grondgebied van de voormalige gemeente Onderbanken.
2. De minister keert zich tegen het plan, omdat volgens de minister bij het plan ten onrechte de maximaal toelaatbare hoogte van objecten in het obstakelbeheergebied van de vliegbasis Geilenkirchen, zijnde een vliegbasis van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO), niet in acht is genomen.

## Wettelijke bepalingen

3. De wettelijke bepalingen en relevante planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

## Ontvankelijkheid

4. De raad betoogt dat het beroep van de minister niet-ontvankelijk is, omdat de minister geen zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpbestemmingsplan. Volgens de raad kan niet worden volgehouden dat de zienswijze van het Hoofd Sectie Omgevingsmanagement van het Rijksvastgoedbedrijf naar voren is gebracht namens de minister, omdat een mandaat daartoe ontbrak. De raad betoogt in dit kader dat de bevoegdheden door middel van de mandaatregeling in zijn geheel zijn overgedragen aan het Rijksvastgoedbedrijf. Om die reden is er volgens de raad feitelijk sprake van delegatie.

- 4.1. Het ontwerpbestemmingsplan heeft in de periode van 3 mei 2018 tot en met 13 juni 2018 ter inzage gelegen. Op 7 juni 2018 is een zienswijze naar voren gebracht door ing. C.R. Hakstege, Hoofd Sectie Omgevingsmanagement van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze zienswijze is door ing. C.R. Hakstege ondertekend namens de minister. De bevoegdheid daartoe berust op het (onder)mandaat dat is verleend bij de artikelen 1, 3 en 4 van de Mandaatregeling Defensievastgoed in samenhang gelezen met artikel 2, eerste lid, van het Mandaatbesluit Rijksvastgoedbedrijf 2018. Blijkens de toelichting op de Mandaatregeling Defensievastgoed onder artikel 4 is de staatssecretaris van Defensie, en daarmee ook de minister, eindverantwoordelijk en zelf ook bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke, publiekrechtelijke en feitelijke handelingen die betrekking hebben op defensievastgoed. In de toelichting staat verder uitdrukkelijk dat het geen delegatie betreft. De Afdeling ziet in hetgeen de raad heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat hier feitelijk sprake is van delegatie.

Gelet op het voorgaande stelt de minister zich terecht op het standpunt dat hij tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpbestemmingsplan.

In zoverre bestaat geen grond voor het oordeel dat het beroep niet-ontvankelijk is.

5. De raad betoogt verder dat het beroep van de minister niet-ontvankelijk is omdat de minister niet kan worden aangemerkt als belanghebbende. Volgens de raad wordt met het beroep een algemeen vliegbelang nagestreefd en geen militair vliegbelang.

- 5.1. Ingevolge artikel 1:2, tweede lid, gelezen in samenhang met het eerste lid en met artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, kan een bestuursorgaan uitsluitend beroep instellen tegen een besluit, indien een aan hem toevertrouwd belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Een belang is aan een bestuursorgaan toevertrouwd

als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent.

5.2. De minister voert - kort gezegd - in zijn beroep aan dat het plan niet in overeenstemming is met artikel 2.6.4, derde en vierde lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Die bepalingen strekken ertoe het vliegverkeer van en naar de buitenlandse militaire luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen te beschermen. Volgens de nota van toelichting van het Barro onder artikel 2.6.2 heeft het Rijk een verantwoordelijkheid voor de vliegveiligheid van die militaire luchtvaartterreinen voor zover dat betrekking heeft op het Nederlandse grondgebied. Vast staat dat de bescherming van het belang van het militaire vliegverkeer onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie valt. Gelet op het vorenstaande is de minister belanghebbende bij het bestreden besluit.

Het beroep is ontvankelijk.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Bespreking beroepsgrond

7. De minister betoogt dat het plan niet in overeenstemming is met artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro, omdat de raad bij de vaststelling van het plan ten onrechte de maximaal toelaatbare hoogte van objecten in het obstakelbeheergebied van de NAVO vliegbasis Geilenkirchen niet in acht heeft genomen. In het plan had volgens de minister het obstakelbeheergebied moeten worden aangeduid, met daarbij bouw- en gebruiksregels die voorkomen dat de hoogte van objecten in, op of boven de grond niet in overeenstemming is met artikel 16 van het Besluit militaire luchthavens. De minister verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:185](#)). De in artikel 3, lid 3.2.2, onder d, en artikel 3, lid 3.2.3, onder b, van de planregels opgenomen bouwregels voor onderscheidenlijk gebouwen en bouwwerken waarborgen onvoldoende dat de maximaal toelaatbare hoogte van objecten niet wordt overschreden, omdat het begrip 'object' volgens de minister ruimer is dan de begrippen 'gebouw' en 'bouwwerk'. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de (tijdelijke) plaatsing van bouwkransen en aan hoge bomen, aldus de minister.

7.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro in strijd is met het legaliteitsbeginsel en voorts de soevereiniteit van het Koninkrijk der Nederlanden aantast. De Nederlandse overheid heeft volgens de raad geen bevoegdheid tot het stellen van voorschriften voor de in Duitsland gelegen vliegbasis Geilenkirchen, temeer omdat een verplichting van de NAVO ten grondslag ligt aan deze voorschriften. De raad voert in dit kader verder aan dat hij bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden is aan artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro, omdat die bepalingen geen dwingend karakter hebben. De raad verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2008 ([ECLI:NL:RVS:2008:BG1163](#)).

Subsidiar voert de raad aan dat het plan in overeenstemming is met artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro gelet op de bouwregels voor onderscheidenlijk gebouwen en bouwwerken die in het plan zijn opgenomen. De raad heeft artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro betrokken bij de algehele belangenafweging die hij dient te maken bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

7.2. De in artikel 16, eerste lid, van het Besluit militaire luchthavens genoemde mededeling is gedaan bij brief van 27 oktober 2006 aan de besturen van de provincies en gemeenten en is bekendgemaakt in de Staatscourant 2006, nr. 226. Volgens die mededeling wordt onder een obstakelbeheergebied verstaan het gezamenlijke gebied rond een luchtvaartterrein dat wordt gevormd door obstakelvrije vlakken en de verstoringsgebieden. In die mededeling is verder vermeld dat de gemeentebesturen een afzonderlijke brief hebben ontvangen waarin detailinformatie voor de uitvoering van het beleid staat over de specifiek voor de betrokken gemeenten van belang zijnde gebieden. Een dergelijke brief is aan de gemeente op 6 november 2006 verstuurd. In die brief is onder meer een kaart bijgevoegd van de "invliegfunnel", waarop de obstakelvrije hoogtes in meters ten opzicht van NAP zijn aangegeven.

7.3. Niet in geschil is dat het plangebied ligt binnen het obstakelbeheergebied van het militaire luchtvaartterrein Geilenkirchen, zoals bedoeld in artikel 2.6.4, vierde lid, van het Barro.

De Afdeling stelt vast dat artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro algemeen verbindende voorschriften zijn. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing.

7.4. De Afdeling overweegt verder dat artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro regels stelt omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Het Barro is een algemene maatregel van bestuur. De bevoegdheid om krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen vloeit voort uit artikel 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro in strijd is met het legaliteitsbeginsel.

De enkele omstandigheid dat de in artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro in samenhang bezien met artikel 16, eerste lid, van het Besluit militaire luchthavens gestelde regels voor bestemmingsplannen een uitwerking zijn van in het kader van de NAVO gemaakte afspraken, maakt niet dat er strijd is met een hogere regeling of een algemeen rechtsbeginsel.

De Afdeling acht daarbij van belang dat artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro zich beperkt tot gebieden binnen het Nederlandse grondgebied die gelegen zijn binnen het obstakelbeheergebied van het militaire luchtvaartterrein Geilenkirchen.

Het voorgaande betekent dat geen grond bestaat voor het oordeel dat artikel 2.6.4, derde en vierde lid, van het Barro onverbindend is dan wel buiten toepassing moet worden gelaten.

Het betoog faalt.

7.5. De Afdeling overweegt voorts dat in de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2008, voor zover hier van belang, een oordeel is gegeven over de vraag of het bestemmingsplan in overeenstemming was met het provinciaal en rijksbeleid zoals vastgelegd in de Handreiking

Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg en het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan beleid van hogere bestuursorganen gebonden, maar dient daar wel rekening mee te houden. De in artikel 2.6.4, derde lid, van het Barro opgenomen woorden "in acht nemen" zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en hebben, in tegenstelling tot provinciaal en rijksbeleid, een dwingend karakter. Zoals overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:185](#), wijzen de woorden "in acht nemen" er niet op dat op dit punt ruimte bestaat voor een belangenafweging.

Gelet hierop is onderhavige zaak niet vergelijkbaar met die van de genoemde uitspraak uit 2008.

7.6. Gelet op de tekst van artikel 2.6.4, derde en vierde lid, van het Barro, is de Afdeling van oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan de maximaal toelaatbare hoogte van objecten in het obstakelbeheergebied in overeenstemming dient te brengen met artikel 16 van het Besluit militaire luchthavens. De in artikel 3, lid 3.2.2, onder d, en artikel 3, lid 3.2.3, onder b, van het plan opgenomen bouwregels gelden voor onderscheidenlijk gebouwen en bouwwerken. Het begrip 'object' is ruimer dan de begrippen 'gebouw' en 'bouwwerk'. Gelet hierop acht de Afdeling het niet onmogelijk dat andere objecten de ter plaatse toegestane hoogten, voortvloeiend uit de regels die gelden in verband met de invliegfunnel, overschrijden. De minister voert daarom op goede gronden aan dat in het plan ten onrechte geen regels zijn opgenomen die dat voorkomen.

Het betoog slaagt. Overigens is bij de behandeling van het beroep naar voren gekomen dat voor zover de raad vreest dat het aanpassen van de regeling tot de kap van bomen leidt, die vrees wat het in geding zijnde plangebied betreft ongegrond is gezien de aard van de bestemming en het terrein.

#### Conclusie

8. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 2.6.4, derde lid en vierde lid, van het Barro te worden vernietigd, voor zover daarin geen beperkingen zijn gesteld aan de hoogte van objecten, niet zijnde gebouwen of bouwwerken.

#### Opdracht

9. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

#### Proceskosten

10. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 27 september 2018, waarbij de raad van de gemeente Onderbanken, thans gemeente Beekdaelen, het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Rode Beek" heeft vastgesteld, voor zover daarin geen beperkingen zijn gesteld aan de hoogte van objecten, niet zijnde gebouwen of bouwwerken;

III. draagt de raad van de gemeente Beekdaelen op om binnen zes maanden na verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Beekdaelen tot vergoeding van bij de minister van Defensie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,- (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Beekdaelen aan de minister van Defensie het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht van € 338,00 (zegge: driehonderachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hagen w.g. Sparreboom  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 november 2019

195-927

## **Bijlage**

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 4.3, eerste lid

Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister of van Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen [...].

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.6.4

[...]

3. Bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan ter zake van gronden gelegen in het beperkingengebied van de buitenlandse militaire luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brügggen worden de voor het betrokken militaire luchtvaartterrein vastgestelde geluidzone en de beperkingen, bedoeld in het vierde en het vijfde lid, in acht genomen.

4. De maximaal toelaatbare hoogte van objecten in, op of boven de grond in een obstakelbeheergebied is in overeenstemming met artikel 16 van het Besluit militaire luchthavens.

Besluit militaire luchthavens

Artikel 16, eerste lid

De maximaal toelaatbare hoogte van objecten in, op of boven de grond, die op 25 juni 2004 niet in het obstakelbeheergebied aanwezig waren is, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer, in overeenstemming met de blijkens een in de Staatscourant bekend

gemaakte mededeling van Onze Minister van kracht zijnde versie van de NATO Standardization Agreement nr. 3759 inzake NATO Supplement to ICAO DOC 8168-OPS/611, Volume II, for the preparation of instrument approach and departure Procedures - AATCP-1(B) [...].

Mandaatregeling Defensievastgoed (Stcrt. 2019, 27 791)

#### Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

[...]

b. defensievastgoed: onroerende zaken die benodigd zijn voor de uitoefening van defensietaken en die niet onder het Rijkshuisvestingstelsel vallen;

c. directeur-generaal: de directeur-generaal van het Rijksvastgoedbedrijf;

[...]

e. mandaat: de bevoegdheid om namens de staatssecretaris publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten;

[...].

#### Artikel 3

1. Aan de directeur-generaal wordt mandaat verleend met betrekking tot aangelegenheden op het terrein van defensievastgoed.

2. Mandaat wordt niet verleend met betrekking tot:

a. aangelegenheden die de uitvoeringsovereenkomst tussen het ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf te buiten gaan;

b. het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift;

c. het beslissen op een bezwaarschrift;

d. het beslissen op een beroepschrift.

#### Artikel 4

1. De directeur-generaal is bevoegd tot het verlenen van ondermandaat aan onder hem ressorterende functionarissen.

2. De directeur-generaal is bevoegd om bij het verlenen van ondermandaat aan de directeuren tevens de bevoegdheid toe te kennen tot het verlenen van ondermandaat aan onder hen ressorterende functionarissen.

#### Artikel 9

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2018.

Mandaatbesluit Rijksvastgoedbedrijf 2018 (Stcrt. 2018, nr. 62 761)

#### Artikel 2, eerste lid

Aan de directeuren, afdelingshoofden, sectiehoofden en clusterhoofden wordt ondermandaat

verleend ten aanzien van aangelegenheden die behoren tot hun werkterrein en met inachtneming van artikel 7 en 8.

Artikel 10, tweede lid

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 5 juni 2018.

Planregels

Artikel 1, lid 1.23

bouwwerk:

elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

Artikel 1, lid 1.28

gebouw:

elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Artikel 3, lid 3.2.2, onder d

de bouwhoogte van gebouwen mag maximaal 12,00 m bedragen;

Artikel 3, lid 3.2.3, onder b

de hoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, mag maximaal 6,00 m bedragen, met dien verstande dat de hoogte van erfafscheidingen maximaal 2,00 m mag bedragen.