

# Klimaatadaptatie in bestemmingsplannen: tijd voor actie

Gst. 2018/176

## 1. Inleiding

Hittegolven, hoosbuien en droogte zijn inmiddels bekende gevolgen van de niet meer te ontkennen klimaatverandering en gaan vaak gepaard met aanzienlijke schade en risico's voor economie, gezondheid en veiligheid. Het is van groot belang dat het laaggelegen en dichtbevolkte Nederland zich aanpast aan deze veranderingen. Als we niets doen, kan de schade in de Nederlandse steden oplopen tot zo'n € 70 miljard in de periode tot 2050.<sup>2</sup> Om deze schadelijke gevolgen van klimaatverandering zoveel mogelijk tegen te gaan, is voor klimaatadaptatie een belangrijke rol weggelegd.

Na een algemene beschouwing over klimaatadaptatie in paragraaf 2 van deze bijdrage staat in paragraaf 3 van deze bijdrage klimaatadaptatie in het bestemmingsplan centraal. Daarna komen in het verlengde hiervan nog kort bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en omgevingsplannen aan de orde (paragraaf 4). In paragraaf 5 volgen enkele resumerende opmerkingen.

## 2. Algemeen

Klimaatmitigatie heeft betrekking op het terugdringen van milieubelasting zoals de uitstoot van broeikasgassen.<sup>3</sup> Daarnaast zijn ook aanpassingen aan klimaatverandering nodig. Die aanpassingen worden klimaatadaptatie genoemd. Het gaat bij klimaatadaptatie om het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering. En dat is belangrijk: klimaatverandering brengt ernstige nadelige effecten met zich, zoals schade door wateroverlast of droogte, ziekten, vroegtijdige sterfte en nadelige veranderingen in milieukwaliteit en ecosystemen.

Klimaatadaptatie krijgt vorm door maatregelen in vele soorten en maten. Voorbeelden zijn waterberging (onder parkeergarages), van het riool afgekoppelde hemelwaterafvoer, bomen voor schaduw, groene gevels, witte gevels, groene daken, een regenton, oriëntatie van woningen op het zuiden, enzovoorts.

Het belang van klimaatadaptatie wordt door de overheid onderkend. Sinds 2010 is adaptief watermanagement de centrale aanpak in het Deltaprogramma<sup>4</sup> en in het klimaat-

takkoord van Parijs heeft klimaatadaptatie een duidelijke plek gekregen.<sup>5</sup> Verder hebben we sinds december 2016 in Nederland het beleidsdocument "Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016" (NAS). Daarin is te lezen dat klimaatverandering in Nederland leidt tot hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel.<sup>6</sup> Volgens de NAS zal dit steeds vaker voorkomen en leiden tot veel schade<sup>7</sup> en slachtoffers.

In vervolg op de NAS is in maart 2018 het Uitvoeringsprogramma NAS gepubliceerd en in juni 2018 is aan het Deltaprogramma 2018 ook een hoofdstuk Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) toegevoegd.<sup>8</sup> Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben dit hoofdstuk gezamenlijk opgesteld, een gezamenlijk nationaal plan<sup>9</sup> dus, waarin meermaals de urgentie van klimaatadaptatie wordt benadrukt. Dit geldt te meer nu de verharding in onze steden door gaat met als gevolg een meer kwetsbare omgeving voor wateroverlast en hittestress, en bovendien de klimaatveranderingen zich sneller dan verwacht voordoen. Blijkens het DPRA is het doel dan ook om het proces van ruimtelijke adaptatie te versnellen.

Alle lagen van de overheid erkennen dus steeds meer het belang van klimaatadaptatie. Volgens de methode "weten, willen, werken"<sup>10</sup> moeten overheden aan de slag met klimaatadaptatie. Daarbij staat "weten" voor het in beeld brengen van de kwetsbaarheden, "willen" voor het formuleren van ambities en "werken" voor het aan de slag gaan om de leefomgeving klimaatbestendig en waterrobuust te maken.<sup>11</sup> Benadrukt wordt dat de klimaatadaptatie-opgave alleen succesvol kan worden uitgevoerd als deze door iedereen wordt gedragen. Niet alleen overheden, maar ook het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers, krijgen te maken met klimaatadaptatie en iedereen wordt gevraagd een bijdrage te leveren. Hiertoe is de Handreiking Ruimtelijke Adaptatie beschikbaar op de website van het Kennisportaal Ruimtelijke Adaptatie.<sup>12</sup>

In deze beleidsstukken worden telkens vier belangrijke effecten van de klimaatverandering genoemd: hittestress, wateroverlast, droogte en waterveiligheid (overstromingen). Klimaatadaptatiemaatregelen zullen moeten bijdragen aan het terugdringen of tenminste beheersbaar houden van deze effecten. Onmiskenbaar doen droogte, wateroverlast en hittestress zich al voor in "onze ruimte". De goede

1 Jan van Vulpen is advocaat (duurzaam) omgevingsrecht bij Hekkelman Advocaten. Hij bedankt Tycho Lam voor zijn commentaar op de conceptversie van dit artikel.

2 Zie artikel "zijn gemeenten bestand tegen zware regenbuien? Stresstest wijst op zwakke plekken" in de Volkskrant van 30 mei 2018 ([www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zijn-gemeenten-bestand-tegen-de-zware-regenbuien-stresstest-wijst-op-zwakke-plekken-baa63146/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zijn-gemeenten-bestand-tegen-de-zware-regenbuien-stresstest-wijst-op-zwakke-plekken-baa63146/)).

3 De laatste tijd volop in de belangstelling vanwege het (niet) halen van de klimaatdoelstellingen van "Parijs". Zie ook de *Urgenda* uitspraak van het Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

4 Deltaprogramma 2018, hoofdstuk Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie, p.1.

5 Zie <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (zie p. 7 e.v. en artikel 7) en NAS, p. 5.

6 NAS, p. 5.

7 Deltares berekende in 2012 de schade die in Nederland kan ontstaan door effecten als wateroverlast, droogte en hittestress en kwam destijds op een bedrag van 71 miljard euro tot 2050.

8 Hoofdstuk 7 van het Deltaprogramma 2018.

9 DPRA, p. 114.

10 O.a. DPRA, p. 114.

11 DPRS, p. 114.

12 <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/handreiking/handreiking/>.

ruimtelijke ordening is in het geding en het is een goede maar ook noodzakelijke ontwikkeling dat overheden van hoog tot laag bezig zijn met klimaatadaptatie. Meer concreet moeten zij volgens de NAS, het Uitvoeringsprogramma NAS en het DPRa de “weten”-fase in 2019 hebben uitgevoerd<sup>13</sup> en zal klimaatadaptatie in 2020 in beleid moeten zijn opgenomen.<sup>14</sup>

In dit licht laten veel gemeenten, provincies en waterschappen momenteel zogenoemde stresstesten uitvoeren of hebben zij dat al gedaan. Bij deze testen wordt onderzocht welke extreme weersomstandigheden (van hoosbuien tot extreme droogte)<sup>15</sup> zullen leiden tot welke negatieve effecten en op welke plaatsen. Daarmee wordt inzichtelijk welke en waar klimaatadaptatieve maatregelen moeten worden getroffen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering zoveel mogelijk te beperken. Zo kan op plaatsen waar in geval van extreem weer wateroverlast wordt verwacht, worden gekozen voor extra waterberging in bijvoorbeeld in het openbaar groen gecreëerde “wadi’s”, onder tramlijnen of parkeergarages met krattenbodems of door gescheiden waterafvoersystemen om overbelasting van het riool te voorkomen. Om hittestress te beperken kunnen meer bomen worden geplant en huizen met groene daken worden gebouwd. Ook verticaal groen aan de muren van appartementengebouwen of huizen met minder ramen op het westen/oosten of met buitenzonwering voor alle ramen op de oost-, zuid- en westgevels kunnen leiden tot minder hittestress.

Uit deze voorbeelden volgt dat klimaatadaptatieve maatregelen ruimtelijk van aard zijn (zie ook hierna). Maar klimaatadaptatie is in de ruimtelijke ordening, behalve de NAS en het DPRa, nog een onbekend fenomeen. Er is over klimaatadaptatie niet veel jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te vinden. Zoeken op het woord “klimaatadaptatie” levert geen hits op en de term “hittestress” levert nog maar vier hits op.<sup>16,17</sup> In deze vier uitspraken gaat de Afdeling bovendien snel voorbij aan de beroepsgronden van appellanten dat het bestemmingplan ten onrechte niet voorziet in voorschriften om hittestress te voorkomen met de overweging:

“Dit (geen klimaatadaptatiemaatregelen of onderzoek, JvV) betekent echter niet dat de raad het plan niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten.”

Bij gebrek aan wettelijke regels en gemeentelijk beleid of ander specifiek en concreet aanwijsbaar ruimtelijk nadeel is deze jurisprudentie ook goed te volgen. Het is in deze tijd van toenemende klimaatverandering (en aandacht daar-

voor) echter de vraag hoe lang gemeenteraden bijvoorbeeld het aspect hittestress niet hoeven betrekken bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dat geldt temeer als uit genoemde stresstesten blijkt dat voor een plangebied belangrijke risico’s op (gezondheids)schade bestaan. In één van de hittestress-uitspraken<sup>18</sup> wijzen appellanten al op bestaande hittestresskaarten. Ongetwijfeld zullen appellanten de op de gemeentelijke website te publiceren klimaatadaptatiedocumentatie weten te vinden en daarop in procedures ook een beroep doen. Dit zal des te meer het geval zijn als gemeenten uiterlijk in 2020 klimaatadaptatie in hun ruimtelijk beleid hebben opgenomen en doorvertalen in bestemmingsplannen. Als gevolg hiervan zal ook een meer indringende toets door de Afdeling van beroepsgronden over klimaatadaptatiemaatregelen volgen.

Overigens heeft klimaatverandering al tot maatregelen geleid om grote nadelige gevolgen en schade te voorkomen. Waterschappen zijn eigenlijk al sinds de overstromingen in de jaren ‘90 “klimaatadaptatief” bezig met een omvangrijke operatie om wateroverlast te voorkomen. Denk aan de dijkverbeteringsprojecten, de uitvoering van het Ruimte voor de rivierbeleid en de verplichte watertoetsen in bestemmingsplan waarvan de invloed in vele ruimtelijke plannen merkbaar is. Verder zijn in het stadsbeeld al groene gevels van appartementengebouwen te herkennen en groene daken op vele (nieuwbouw)woningen. Veelzeggend in dit licht is het convenant van 4 oktober 2018 tussen 35 Zuid-Hollandse bouwbedrijven, gemeenten, de provincie, maatschappelijke organisaties, financiers en projectontwikkelaars waarin klimaatadaptief bouwen tot de nieuwe norm is benoemd in Zuid-Holland.<sup>19</sup>

Gelet op de toenemende overlast vanwege extreme(re) weersomstandigheden zullen burgers dus maatregelen van de overheid verwachten die hun ruimtelijke omgeving goed leefbaar houdt.<sup>20</sup> Hiervoor zijn in dit verband al bestemmingsplanprocedures genoemd. Bestemmingsplannen moeten voorzien in een goede ruimtelijke ordening ofwel een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De vraag is of bestemmingsplannen binnen het stelsel van toelatingsplanning van de Wro hiertoe geschikt zijn. Meer concreet is het dan bijvoorbeeld de vraag of bouwregels mogelijk zijn die meer bomen, tijdelijke waterbergingsmogelijkheden, groene of witte gevels verplicht stellen. Is een planregeling mogelijk op grond waarvan tuinen niet volledig bestraat mogen zijn? Of is een verplichte oriëntatie van woningen op het zuiden af te dwingen in het bestemmingsplan?

### 3. Bestemmingsplannen en klimaatadaptatie

#### Algemeen

Voorop staat dat veel klimaatadaptatiemaatregelen zoals de aanleg van meer groenvoorzieningen in plaats van verharde oppervlakten, groene daken, een regenton en alternatieve

13 Zie bijvoorbeeld DPRa, p. 29, 128 en 129.

14 Zie bijvoorbeeld DPRa, p. 29, 31, 35, 113, 116, 130 en 136 en NAS p. 6 en 38.

15 Het Hoogheemraadschap schreef de dijkdoorbraak in Wilnis in de zomer van 2003 toe aan de extreme droogte: [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/extreme-droogte-oorzaak-dijkdoorbraak-wilnis-b89bb198/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/extreme-droogte-oorzaak-dijkdoorbraak-wilnis-b89bb198/).

16 ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2655, ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2129, ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2105, ABRvS (vz.) 19 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:513.

17 Deze bijdrage is afgesloten op 25 oktober 2018.

18 ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2655.

19 [www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/@22069/klimaatadaptief/](http://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/@22069/klimaatadaptief/).

20 Zie ook de zorgplicht van de overheid voor woonbaarheid van het land op grond van artikel 21 Gw en de zorgplicht op grond van artikel 2 en 8 EVRM (zie Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591).

afwateringssystemen al in overeenstemming met het ter plaatse vigerende bestemmingsplannen kunnen worden gerealiseerd. De maatregelen kunnen dan zonder meer worden uitgevoerd door rechthebbende overheden, burgers en bedrijven.

Het plaatsen van een regenton bij een woning door de woningeigenaar bijvoorbeeld past in een woonbestemming en dat geldt ook voor de realisatie van groene daken of ontsteking van tuinen. Daarnaast zullen gemeenten die op (openbare) gemeentegrond bijvoorbeeld meer groen willen realiseren, dit in het algemeen ook in overeenstemming met de in het bestemmingsplan vastgelegde groenbestemming kunnen doen. Voor deze overheidsgronden en hun bestemmingen is het dan ook niet nodig om klimaatadaptatiemaatregelen in het bestemmingsplan te borgen. Bovendien, voor zover de maatregelen op deze gemeentegronden niet in het bestemmingsplan zouden passen, kunnen gemeenten daartoe hun bestemmingsplannen aanpassen.

Met name op niet-publieke gronden in al bestaande woonwijken zal het echter niet altijd mogelijk zijn gewenste en noodzakelijke klimaatadaptatiemaatregelen in overeenstemming met het bestemmingsplan uit te voeren.<sup>21</sup> Voor de vraag of ook op niet-publieke gronden maatregelen voor klimaatadaptatie door middel van planregels in bestemmingplannen af te dwingen en te borgen zijn, gelden twee belangrijke juridische beperkingen. Allereerst moeten planregels op grond van artikel 3.1 Wro gericht zijn op een goede ruimtelijke ordening en daarnaast kenmerkt de regeling in de Wet ruimtelijke ordening zich door het zogenoemde principe van de “toelatingsplanologie” waardoor het niet mogelijk is het treffen klimaatadaptatiemaatregelen dwingend voor te schrijven. Beide beperkingen komen hierna aan de orde.

### 3.1 Goede ruimtelijke ordening

Het lijkt inmiddels niet meer gewaagd om te stellen dat planregels ten behoeve van het borgen van klimaatadaptatieve maatregelen betrekking hebben op “een goede ruimtelijke ordening”. Genoemde inspanningen van Rijk tot gemeenten voor het maken van klimaatadaptatiebeleid spreken voor zich en de voorbeelden van de gevolgen van klimaatverandering zoals wateroverlast, droogte en hittestress doen zich simpelweg feitelijk gevoelen in de ruimtelijke omgeving. Hetzelfde geldt dan voor het tegengaan of verzachten van die gevolgen door de te borgen klimaatadaptatiemaatregelen. Bovendien zullen vele van de klimaatadaptatiemaatregelen ook in de (openbare) ruimte te herkennen zijn. Van waterbergingsgebieden tot gescheiden rioolsysteem en van meer groenvoorzieningen tot groene daken, al deze maatregelen zijn in de ruimte aanwijsbaar en zichtbaar. Overigens sluit het uitgangspunt van klimaatadaptatie – aanpassen van de leefomgeving aan de klimaatverandering – ook naadloos aan bij de woorden van de wetgever in de conside-

rans van de Wro “ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit”.<sup>22</sup> De ruimtelijke relevantie van planregels met maatregelen voor klimaatadaptatie kan dan ook goed worden onderbouwd.

Raadzaam is wel dat gemeenten extra aandacht besteden aan de onderbouwing van de ruimtelijke relevantie van de planregels voor klimaatadaptatie. In overeenstemming met genoemde taakstelling volgend uit de NAS, zal gemeentelijk beleid voor klimaatadaptatie hierbij een overtuigende rol kunnen spelen. In de fase “weten” die met genoemde stresstests bij vele gemeenten nu aan de orde is, zal bij gemeenten kennis worden opgedaan over de gevolgen van klimaatverandering en de benodigde invulling van klimaatadaptatie voor het gehele gemeentegebied of specifieke delen ervan. Welke klimaatadaptatiemaatregelen zijn waar in de gemeente nodig om in de toekomst ernstige nadelige gevolgen van wateroverlast, hittestress of droogte te voorkomen en aldus nog een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen blijven garanderen? De beschrijving van de gevolgen van klimaatverandering voor de gemeente en van het antwoord op deze vraag in gemeentelijk klimaatadaptatiebeleid (in de fase “willen”) zal een belangrijke onderbouwing voor planregels met het oog op klimaatadaptatie zijn en maakt tegelijk ook de ruimtelijke relevantie ervan duidelijk.

### 3.2 Toelatingsplanologie – voorwaardelijke verplichting

Het principe van de toelatingsplanologie brengt met zich dat eigenaren van gronden niet verplicht kunnen worden om een nieuwe bestemming met een klimaatadaptatieve maatregel te verwezenlijken. Bestemmingsplannen bevatten verboden, geen geboden.<sup>23</sup> Als de gemeente op gronden waarvan zij geen eigenaar is, klimaatadaptatieve maatregelen wil treffen dan zal zij die gronden moeten aankopen of onteigenen. Hieruit volgt dat in bestemmingsplannen voor al bestaande en bebouwde woongebieden geen planregels kunnen worden opgenomen die binnen het plangebied tot het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen verplichten. In die gebieden zal klimaatadaptatie op niet-gemeentegronden dus vooral vorm moeten krijgen op basis van initiatieven of medewerking van de woning- en grondeigenaren zelf. Met name in gebieden die in stresstests kwetsbaar zijn gebleken voor bijvoorbeeld wateroverlast, zullen gemeenten – naast maatregelen in het openbaar gebied – in gesprek moeten gaan met de bewoners om effectieve klimaatadaptatiemaatregelen gerealiseerd te krijgen.

Dit ligt anders voor bestemmingsplannen voor nog te ontwikkelen (woon)gebieden. Daarin zou – passend in het principe van de toelatingsplanologie – het treffen klimaatadaptatiemaatregelen kunnen worden geborgd door planregels in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. Van zo’n voorwaardelijke verplichting is de laatste jaren in bestemmingsplannen veelvuldig gebruikgemaakt. Een voor-

21 In de praktijk worden klimaatadaptatiemaatregelen voor nieuw te ontwikkelen gebieden ook in ontwikkelovereenkomsten tussen gemeente en ontwikkelaars vastgelegd. De vraag is dan in hoeverre deze maatregelen ook geborgd (in stand gehouden) worden.

22 *Stb.* 2006, 566.

23 P.J.J. Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 5.

waardelijke verplichting kan worden omschreven als een voorschrift in het bestemmingsplan dat de grondgebruiker pas verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, op het moment dat de grondgebruiker op eigen initiatief een door het bestemmingsplan toegestane wijziging in de gebruiksvorm aanbrengt.<sup>24</sup> Voor het borgen van klimaatadaptatie in bestemmingsplannen zou de voorwaardelijke verplichting dan worden gebruikt met het oog op de realisatie van een bestemming (bijvoorbeeld woningen) die afhankelijk is gesteld van het realiseren en in stand houden van een klimaatadaptatiemaatregel.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling moet het treffen en het in stand houden van een bepaalde maatregel in beginsel als een voorwaardelijke verplichting in de planregels worden voorgeschreven, indien de maatregel noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan.<sup>25,26</sup> In dit verband heeft de Afdeling al vaak de aanleg en instandhouding van bijvoorbeeld een bomenhaag ter beperking van stofhinder<sup>27</sup> of een landschappelijke inpassing<sup>28</sup> en een geluidwerende voorziening<sup>29</sup> als ruimtelijk noodzakelijke voorwaarde voor realisatie of ingebruikneming van een hoofdbestemming aanvaard. Meer in de hoek van klimaatadaptatie wordt de aanleg van een waterbergingsgebied nog wel eens als voorwaardelijke verplichting opgenomen in een bestemmingsplan voor het mogen bouwen in het plangebied.<sup>30</sup> Deze voorwaarde van waterberging is vaak terug te voeren op de verplichting in het bestemmingsplan op te nemen watertoets van het betrokken waterschap.<sup>31</sup> De noodzaak vloeit dan voort uit deze watertoets, waarbij het waterschap aan de hand van de plaatselijke situatie bepaalt of en, zo ja, hoeveel de in het plan voorziene extra bebouwing (verstening) aanleiding geeft voor waterbergingscompensatie.<sup>32</sup>

Hieruit volgt dat bij het opstellen van planregels voor voorwaardelijke verplichtingen met betrekking tot klimaatadaptatiemaatregelen van belang is dat voldoende duidelijk is dat de desbetreffende maatregel noodzakelijk is met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid. Klimaatadaptatiemaatregelen kunnen – zie ook hiervoor al over het criterium

“goede ruimtelijke ordening” – aan dat criterium voldoen, maar de maatregelen moeten dan wel hun basis hebben in het gemeentelijk klimaatadaptatiebeleid. Denkbaar is namelijk dat van sommige op zichzelf staande klimaatadaptatiemaatregelen, zoals witte gevels voor enkele woningen, kan worden betwijfeld (vanwege de relatief beperkte effecten) of deze uit ruimtelijk oogpunt noodzakelijk zijn. Bezien echter in samenhang met het gemeentelijke klimaatadaptatiebeleid is de ruimtelijke noodzaak of relevantie ook van deze maatregelen wel duidelijk.

Hoewel niet als zodanig benoemd, zijn in de jurisprudentie van de Afdeling ook al voorwaardelijke verplichtingen voor klimaatadaptatiemaatregelen te herkennen. Dat geldt met name voor wateroverlast voorkomende (al genoemde) maatregelen als de aanleg van waterbergingsgebieden en bijvoorbeeld de aanleg van drainage en afvoer van hemelwater via een sloot.<sup>33</sup> In het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) “Dordtse Kil” is een expliciete klimaatadaptatie-planregel opgenomen:

“een omgevingsvergunning voor het oprichten van een bedrijfsgebouw wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan de volgende eisen met betrekking tot waterveiligheid: 1. minimaal 60 mm hemelwaterberging vasthouden, gedurende 24 uur, op het bouwperceel. Deze eis geldt voor het verharde oppervlak op het bouwperceel en 4. voor de begane grondvloer een minimaal 20 cm hoger peil ten opzichte van de bouwperceelhoogte aanhouden of een waterkerende plint aanbrengen.”<sup>34</sup>

Planregels met maatregelen ter voorkoming van droogte en hittestress zijn in de jurisprudentie nog niet voorhanden, maar er zijn al wel voorbeelden van. Bijvoorbeeld:

“het gebruiken en het laten gebruiken van de voor “Wonen” aangewezen gronden is alleen toegestaan als ter plaatse van de aanduiding “groen”, uiterlijk 1 jaar nadat de daaraan gekoppelde bebouwing is gerealiseerd, een groenvoorziening is uitgevoerd en in stand wordt gehouden overeenkomstig het Groenplan in bijlage 1 bij de regels”.<sup>35</sup>

Een betrekkelijk nieuw fenomeen in ruimtelijke plannen biedt mogelijk ruimte voor een bredere toepassing en borging van effectief en flexibel klimaatadaptatiebeleid: het afhankelijk stellen van het verlenen van omgevingsvergunningen (voorwaardelijke verplichting) van een puntensysteem in (een bijlage bij) de planregels. Daarbij mag dan slechts worden gebouwd als een minimum aantal punten voor het treffen en in stand houden van verschillende soorten klimaatadaptatiemaatregelen wordt gehaald. Het puntensysteem kan ook (enige) flexibiliteit bieden door (enige) keuzevrijheid te geven ten aanzien van de mogelijke

24 A.G.A. Nijmeijer, ‘Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?’, *M en R* 2006/6 (p. 363) en M.H.W. Bodelier, ‘Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken’, *Gst.* 2013/84.

25 O.a. ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:626.

26 Het tweede deel van deze vaste overweging van de Afdeling luidt: “Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken indien de uitvoering van de maatregel reeds anderszins is verzekerd via het publiekrechtelijk spoor dan wel door middel van een toezegging van een gemeente die het in zijn macht heeft om de betreffende maatregel te treffen.” In dit artikel wordt op deze technische eis aan de invulling van een voorwaardelijke verplichting niet verder ingegaan.

27 O.a. ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2728.

28 O.a. ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3198.

29 O.a. ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1616.

30 O.a. ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1125. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling overigens de planregel met de beoogde voorwaardelijke verplichting als een gebodsbepaling. Zoals in dit artikel beschreven is dat in strijd met het principe van toelatingsplanologie. De Afdeling heeft zelf voorziend de desbetreffende planregel aangepast.

31 Artikel 3.1.1. en 3.1.6. Bro.

32 Dat hoeft overigens niet altijd met een voorwaardelijke verplichting te worden geborgd.

33 ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2871.

34 Strikt genomen is dit geen voorwaardelijke verplichting maar is deze planregel meer geformuleerd als een weigeringsgrond.

35 [www.linkedin.com/pulse/hoe-borg-je-ruimtelijke-adaptatie-bestemmingsplan-martijn-steenstra/](http://www.linkedin.com/pulse/hoe-borg-je-ruimtelijke-adaptatie-bestemmingsplan-martijn-steenstra/).

maatregelen. Vooral toepassing in bestemmingsplannen die nieuwbouw van meerdere woningen mogelijk maken, zal uit een oogpunt van klimaatadaptatie effectief kunnen zijn. Een voorbeeld van een planregeling waarin wordt verwezen naar een bijlage met een puntensysteem voor duurzaamheid, is te vinden in het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) “Rijnhaven Oost” van de gemeente Alphen aan den Rijn. Op grond van artikel 4.4, onder a4 en s, van de planregels van dat plan wordt een omgevingsvergunning verleend onder de voorwaarde (onder meer) dat “een aantoonbare bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van duurzaamheid”. Dit is weer uitgewerkt in een bijlage “gebiedsbeleid” (hoofdstuk 4, onder 4) bij het bestemmingsplan, waarbij voor zover hier van belang een duurzaamheidsscore van kort gezegd de gehele Rijnhavenlocatie in 2015 (als referentietijdstip) niet mag verslechteren door een nieuwe te vergunnen ontwikkeling.<sup>36</sup> Belangrijk hierbij is dat de op te nemen klimaatadaptatiemaatregelen ieder voor zich en in samenhang gezien ruimtelijk relevant moeten zijn.<sup>37</sup>

#### 4. Klimaatadaptatie en bestemmingsplannen verbrede reikwijdte en omgevingsplannen

##### 4.1 Bestemmingsplannen verbrede reikwijdte

Vooruitlopend op het omgevingsplan van de Omgevingswet kunnen gemeenten experimenteren met zogenoemde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte op grond van artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet (Chw).<sup>38</sup> Met het oog op klimaatadaptatie is van belang dat voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte een ruimer criterium of toepassingsbereik geldt dan de goede ruimtelijke ordening voor reguliere bestemmingsplannen. Het criterium “goede ruimtelijke ordening” wordt aangevuld met een breder criterium<sup>39</sup>:

“in een bestemmingsplan kunnen ook regels ten behoeve van het a.bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b.doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

Dit ruimere criterium van de fysieke leefomgeving – dat overeenkomt en vooruitloopt op het toetsingskader in de Omgevingswet voor omgevingsplannen<sup>40</sup> – maakt het mogelijk dat ook regels over onder meer veiligheid, gezondheid, milieu en duurzaamheid in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen worden opgenomen. Ten

opzichte van reguliere bestemmingsplannen is hiermee te meer duidelijk dat klimaatadaptatiemaatregelen een plek kunnen krijgen in deze Chw-bestemmingsplannen.

Overigens is met de Chw niet het systeem van de toelatingsplanologie verlaten en vallen ook de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte hier nog onder. Gebodsbepalingen zijn niet mogelijk en dus kunnen klimaatadaptatiemaatregelen ook in deze Chw-bestemmingsplannen niet verplicht worden gesteld. De voorwaardelijke verplichting zal dan ook een belangrijke rol blijven vervullen.

Veel gemeenten maken inmiddels gebruik van bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte waarin dus ook ruimte bestaat voor het opnemen van maatregelen met het oog op klimaatadaptatie. Belangrijk nadeel is dat de aanmelding van een project om als Chw-experiment (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) aangemerkt te worden veel tijd in beslag neemt.<sup>41</sup> Opname van het project in het Besluit uitvoering Chw duurt gemiddeld 10 maanden. Inmiddels is een wetwijziging van de Chw aanhangig waarin onder meer deze aanmeldingsprocedure wordt versneld met een beoogde tijdwinst van 7 maanden.<sup>42</sup>

In de praktijk zijn ook in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voorbeelden te vinden van een planregeling die vergelijkbaar is met de hiervoor (voor reguliere bestemmingsplannen) voorgestelde samengestelde regeling voor klimaatadaptatiemaatregelen. Zo is in het bestemmingsplan “Schokkerhoek” van de gemeenteraad van Urk de volgende planregel opgenomen:

“Een omgevingsvergunning voor bouwen wordt slechts verleend indien bij de aanvraag wordt aangetoond dat sprake is van een goede waterhuishouding volgens de regels zoals deze hiervoor zijn opgenomen in de beleidsregel “goede waterhuishouding”. Volgens deze beleidsregel moeten vervolgens onder meer (klimaatadaptatieve) voorzieningen voor de verwerking van hemelwater worden getroffen zoals het “bovengronds aanbieden van hemelwater afkomstig van daken en terreinverharding ter verwerking door de gemeente bij toepassing van een waterpasserende verharding met daaronder een lavakoffer”.

Ten behoeve van klimaatadaptatie is goed voorstelbaar dat de hierboven genoemde planregel kan worden gebruikt als in plaats van naar de beleidsregel “goede waterhuishouding” wordt verwezen naar een bijlage “klimaatadaptatie” die bij het bestemmingsplan hoort.<sup>43</sup> Overigens laat ook de beleidsregel “goede waterhuishouding van het plan ‘Schok-

36 De totaal DPL-score van 6,3 in 2015 (DPL = Duurzaamheids Profiel van een Locatie). In de plantoelichting (tabellen paragraaf 5.6) van het plan zijn alle aspecten en maatregelen betrokken bij de duurzaamheidsscore te zien waaronder de klimaatadaptatiemaatregel hemelwaterafvoer.

37 ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:84.

38 Zie ook de “Inspiratiegids, bestemmingsplan met verbrede reikwijdte” van het Ministerie van I en M voor ervaringen uit de praktijk.

39 zie experimenteerbepaling artikel 2.4 Chw in samenhang met artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

40 Artikel 1.2 en 1.3 Omgevingswet.

41 Twee keer per jaar (voor 1 maart en voor 1 oktober) kan een experiment worden aangemeld om als bestemmingsplan verbrede reikwijdte te worden aangemerkt.

42 Kamerstukken II 2017/18, 35013, 3 (p. 8), voortaan zal een project bij ministerie regeling kunnen worden aangewezen als Chw-experiment waarvoor een bestemmingsplan verbrede reikwijdte kan worden toegepast.

43 De koppeling van los van het bestemmingsplan staande beleidsregels aan planregels (ter invulling van open normen) kan vanwege de extra beslissingsruimte een belemmering zijn voor de handhaafbaarheid. Zie de opmerking hierover op p. 166/167 van de MvT bij de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3).

kerhoek” zien dat bij de invulling van planregels ruimte bestaat voor het betrekken van een samenstel van meerdere regels of voorwaarden zoals dat ook voor klimaatadaptatiemaatregelen gewenst kan zijn.<sup>44</sup>

## 4.2 Omgevingsplannen

Ook in omgevingsplannen zullen klimaatadaptatiemaatregelen kunnen worden geborgd. Zoals hiervoor al aangestipt, zal voor omgevingsplannen onder de Omgevingswet hetzelfde criterium gelden als voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Omgevingsplannen moeten met het oog op de doelen van de Omgevingswet regels bevatten over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.<sup>45</sup> In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn als doelen bepaald dat deze wet “met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Zoals voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte al is aangegeven, zal het criterium van – kort gezegd – “de fysieke leefomgeving” meer dan passend zijn om klimaatadaptatie te borgen in omgevingsplannen.<sup>46</sup>

Ten opzichte van de toelatingsplanologie in de Wro biedt de Omgevingswet een interessante mogelijkheid voor het verplichten van klimaatadaptatiemaatregelen. De Omgevingswet staat namelijk niet de weg aan het opnemen van gebodsbepalingen, met een rechtstreekse onvoorwaardelijke verplichting, in een omgevingsplan. Dit volgt impliciet uit artikel 4.1 lid 1 Ow. Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van de Wro met het principe van de toelatingsplanologie waardoor in bestemmingsplannen wel verbodsbepalingen maar geen gebodsbepalingen opgenomen kunnen worden. Met deze verruiming ontstaan extra mogelijkheden voor het opnemen van planregels ook voor klimaatadaptatie. Gedacht kan worden aan bepalingen als:

“woningen dienen met witte gevels te worden uitgevoerd”.

Toch is een belangrijke kanttekening hier op zijn plaats. Gebodsbepalingen zoals hier aan de orde betekenen vaak een directe inbreuk op de eigendommen van de inwoners en dat mag niet zonder goede reden. Deze regels moeten de toets aan artikel 1 Protocol 1 EVRM en artikel 3:4 lid 2 Awb (evenredigheidsbeginsel) kunnen doorstaan. In dat geval

moet een goed evenwicht bestaan tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht. Daarnaast moet de beperking proportioneel en evenredig zijn en op een voldoende expliciete wettelijke grondslag berusten.<sup>47</sup> De proportionaliteit en evenredigheid houden concreet in dat de gebodsbepaling geschikt moet zijn om het beoogde doel te bereiken, er geen minder ingrijpend middel voorhanden is en dat een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen voor het individu. Dit betekent dat een gebodsbepaling in een omgevingsplan concreet moet formuleren in wat voor situaties en onder welke voorwaarden het eigendomsrecht kan worden beperkt.<sup>48</sup> In het kader van de proportionaliteit en evenredigheid van een verplichting is goed voorstelbaar of zelfs waarschijnlijk dat een individu een aanspraak op nadeelcompensatie toekomt wat weer zal leiden tot een terughoudende opstelling bij het stellen van gebodsbepalingen.

Wat betreft de inzet van gebodsbepalingen voor klimaatadaptatie is voorstelbaar dat bij voortschrijdende klimaatverandering en daarmee gepaard gaande extreme weersituaties op termijn voldoende onderbouwing mogelijk is. Hierbij is van belang dat de wet de bescherming van de gezondheid en het tegengaan van klimaatverandering expliciet noemt als onderwerpen van op grond van de Omgevingswet te stellen regels.<sup>49</sup>

## 5. Resumé

De Wro maakt het mogelijk om ook op niet-publieke gronden klimaatadaptatiemaatregelen in bestemmingsplannen te borgen. Veelal zal daartoe gebruik kunnen worden gemaakt van planregels in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. Ter onderbouwing van de ruimtelijke relevantie van de maatregelen is een belangrijke rol weggelegd klimaatadaptatiebeleid. Met name voor nieuw te ontwikkelen gebieden en woonwijken kan met een bestemmingsplan effectieve klimaatadaptatie worden geborgd. Dit geldt niet voor bebouwde woongebieden. Hiervoor zal met het oog op noodzakelijke klimaatadaptatiemaatregelen het overleg met bewoners en andere betrokken partijen moeten worden gezocht.

Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en, in de toekomst onder de Omgevingswet, omgevingsplannen, bieden ook (meer) ruimte voor klimaatadaptatie. De Omgevingswet biedt zelfs ruimte voor het opnemen van gebodsbepalingen voor het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen, hoewel vanwege de inmenging op zwaarwegende eigendomsrechten daaraan strenge voorwaarden zijn verbonden.

Dat het klimaat in ons land verandert, is niet goed meer te ontkennen. Hoosbuien, hittegolven en langdurige droogte zijn inmiddels bekende en steeds vaker voorkomende

44 Het open normkarakter van beide beleidsregels, dat op grond van artikel 7c, lid 6, Bu Chw een verruiming biedt ten opzichte van de regeling in de Wro voor reguliere bestemmingsplannen, is voor klimaatadaptatie minder relevant en leidt bovendien tot rechtsonzekerheid in reguliere bestemmingsplannen.

45 Artikel 4.1 Omgevingswet.

46 De omgevingswet biedt ook mogelijkheden voor klimaatadaptatie door het vaststellen van programma's met klimaatadaptatiedoelen in de vorm van omgevingswaarden. Deze programma's kunnen echter alleen het bevoegd gezag binden.

47 Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat een inmenging op het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd is als voor die inmenging een voldoende precieze en toegankelijke nationale wettelijke basis bestaat.

48 Zie meer uitgebreid o.a. F.A.G. Groothuize e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111.

49 Artikel 2.1, lid 3, onder b en i Omgevingswet.

weerverschijnselen. Klimaatverandering heeft inmiddels een belangrijke plaats ingenomen in onze maatschappij en de urgentie van het tegengaan en het omgaan met veranderend klimaat staat niet meer discussie. In dit licht is het raadzaam om in nieuwe bestemmingsplannen, voor zover uit stresstesten en klimaatbeleid zou blijken dat maatregelen voor klimaatadaptatie nodig of gewenst zouden zijn, een klimaatadaptatieparagraaf op te nemen en zo nodig maatregelen voor klimaatadaptatie te borgen. Wachten op omgevingsplannen of op (de aanmeldingsprocedure van) bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is niet nodig.