

Uitspraak 202005742/1/R4

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:1086
Datum uitspraak:	13 april 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 23 april 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen van een crematorium op het perceel [locatie] te Zevenaar. Blijkens het bouwplan en de ruimtelijke onderbouwing horende bij de omgevingsvergunning van 23 april 2019 blijft de op het perceel al aanwezige villa behouden en zal deze worden gebruikt als kantoor. Het uitvaartcentrum en het crematorium komen tegen de villa aan te staan. Daarvoor wordt bestaande bebouwing gesloopt. De oppervlakte van de nieuwbouw van het crematorium en het uitvaartcentrum bedraagt ongeveer 1.100 m². De bouwhoogte bedraagt ongeveer 4 m, behalve ter plaatse van de koffieruimte, de ovenruimte en de aula, waar de bouwhoogte respectievelijk 4,5 m, 5 m en 6 m bedraagt. Daarnaast wordt er op het perceel een parkeerterrein aangelegd met 88 parkeerplaatsen en een urnentuin met strooiveld.

 hoger beroep  bouwen

Volledige tekst

202005742/1/R4.

Datum uitspraak: 13 april 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 17 september 2020 in zaak nr. 19/3100 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar.

Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2019 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen van een crematorium op het perceel [locatie] te Zevenaar (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 17 september 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 september 2021, waar [appellante], bijgestaan door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde A], en het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.J. Schut, zijn verschenen. Voorts is ter zitting namens [vergunninghoudster], [gemachtigde B] gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend om de zaak van de enkelvoudige naar de meervoudige kamer te verwijzen. Vervolgens heeft de Afdeling partijen laten weten dat zij het niet nodig acht om opnieuw een zitting te houden, omdat de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting voldoende inzicht in de standpunten van partijen bieden. De Afdeling heeft partijen niettemin in de gelegenheid gesteld om gebruik te maken van hun recht om ter zitting te worden gehoord. [appellante] heeft vervolgens aangegeven gebruik te willen maken van dat recht. Daarom heeft de Afdeling de zaak op een nadere zitting meervoudig behandeld op 30 maart 2022, waar [appellante], bijgestaan door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde A], zijn verschenen. Voorts is bij de nadere zitting namens [vergunninghoudster], [gemachtigde B] verschenen. Het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.J. Schut, heeft de nadere zitting via een videoverbinding bijgewoond.

Overwegingen

Inleiding

1. Blijkens het bouwplan en de ruimtelijke onderbouwing horende bij de omgevingsvergunning van 23 april 2019 blijft de op het perceel al aanwezige villa behouden en zal deze worden gebruikt als kantoor. Het uitvaartcentrum en het crematorium komen tegen de villa aan te staan. Daarvoor wordt bestaande bebouwing gesloopt. De oppervlakte van de nieuwbouw van het crematorium en het uitvaartcentrum bedraagt ongeveer 1.100 m². De bouwhoogte bedraagt ongeveer 4 m, behalve ter plaatse van de koffieruimte, de ovenruimte en de aula, waar de bouwhoogte respectievelijk 4,5 m, 5 m en 6 m bedraagt. Daarnaast wordt er op het perceel een parkeerterrein aangelegd met 88 parkeerplaatsen en een urnentuin met strooiveld.

Op het perceel geldt de beheersverordening "Buitengebied Zevenaar" en rusten de bestemmingen "Wonen -1", "Agrarisch" en "Agrarisch met Waarden". Het gebruik van het perceel als uitvaartcentrum en crematorium is in strijd met de beheersverordening. Het college heeft bij besluit van 23 april 2019 de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

[appellante] exploiteert op ongeveer 3,5 km van het perceel een uitvaartverzorgingsbedrijf in Didam. Daarnaast is [appellante] voornemens op ongeveer 2,5 km afstand van het perceel een crematorium te realiseren. Het college heeft hiervoor op 28 april 2020 een omgevingsvergunning verleend. [appellante] en [vergunninghoudster] zijn werkzaam in hetzelfde marksegment en in hetzelfde verzorgingsgebied en zijn derhalve concurrenten van elkaar.

Volgens [appellante] heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van haar betoog dat aan het bestreden besluit ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen ten grondslag ligt. Zij stelt dat de rechtbank, door te overwegen dat de onderliggende materiële norm de noodzaak van het opstellen van een milieueffectrapport of een milieueffectbeoordeling op grond van de Wet milieubeheer is, heeft getoetst aan een onjuiste materiële norm. Verder voert [appellante] aan dat de materiële norm afkomstig uit de ladder van duurzame verstedelijking als gedefinieerd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), wel degelijk strekt tot bescherming van haar belangen. Ook de in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo opgenomen materiële norm van een goede ruimtelijke ordening strekt volgens [appellante] tot bescherming van haar belangen. Hiertoe stelt [appellante] dat de realisering van het crematorium van [vergunninghoudster] leidt tot een voor haar minder goed ondernemersklimaat en tot relevante leegstand. Zij wordt derhalve in haar concurrentiebelangen geschaad. Daarnaast vindt [appellante] dat zo nodig een correctie op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb moet worden gemaakt.

Bijlage

2. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Verklaring van geen bedenkingen en het relativiteitsvereiste

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan de vernietiging van het besluit van 23 april 2019 op grondslag van de door haar aangevoerde grond dat het college een verklaring van geen bedenkingen had moeten verkrijgen van de gemeenteraad om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. [appellante] wijst er hierbij op dat zij zich op onderliggende materiële normen heeft beroepen in het kader waarvan het relativiteitsvereiste haar niet valt tegen te werpen.

Zo stelt [appellante] dat het relativiteitsvereiste haar niet kan worden tegengeworpen bij haar beroep op de ladder van duurzame verstedelijking als vervat in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, omdat er sprake is van relevante leegstand. Hiertoe stelt [appellante] dat de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster] zal leiden tot een daling van de omzet en inkomsten van [appellante] en dat transformatie van het door [appellante] te realiseren crematorium zeer bezwaarlijk is.

[appellante] stelt daarnaast dat het relativiteitsvereiste haar ook niet kan worden tegengeworpen bij haar beroep op de norm van een goede ruimtelijke ordening, wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat, omdat haar ondernemersklimaat wordt aangetast. Hiertoe stelt [appellante] dat de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster] leidt tot een vermindering van het aantal crematies bij haar eigen crematorium en daardoor zal leiden tot een daling van omzet en inkomsten. [appellante] verwijst ter onderbouwing van haar standpunt naar de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#), overweging 5 en de uitspraak van 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#), overweging 3.3. [appellante] stelt verder dat de behoefte aan het crematorium van [vergunninghoudster] niet deugdelijk in beeld is gebracht en dat het verzorgingsgebied onjuist is afgebakend.

Omdat bovengenoemde twee materiële normen [appellante] in haar belangen beschermen, kan het relativiteitsvereiste haar in zoverre niet worden tegengeworpen en kan in het verlengde daarvan het relativiteitsvereiste aan haar ook niet worden tegengeworpen bij haar betoog dat een verklaring van geen bedenkingen benodigd was. De rechtbank had dus inhoudelijk moeten beoordelen of een verklaring van geen bedenkingen nodig was, aldus [appellante].

3.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

3.2. Artikel 6.5, eerste lid, van het Bor bevat een regeling omtrent de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de afgifte van een verklaring van geen bedenkingen, die is vereist voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

De rechtbank heeft geconcludeerd dat de norm dat een verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is, een procedurele norm is. De rechtbank heeft vervolgens (onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3992](#), overweging 3.2) overwogen dat de schending van een procedurele norm, voor zover het gaat over de toepassing van het relativiteitsvereiste, niet los kan worden gezien van de aan de procedurele norm ten grondslag liggende materiële norm waarop [appellante] zich beroept. Dit betekent, zo heeft de rechtbank overwogen, dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging op grond van strijd met deze procedurele norm in de weg staat als de onderliggende materiële norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van [appellante]. De rechtbank heeft vervolgens vastgesteld dat de door [appellante] aangevoerde onderliggende materiële norm is neergelegd in de Wet milieubeheer en heeft geoordeeld dat die norm kennelijk niet strekt ter bescherming van haar belang.

In de procedure bij de Afdeling is, ter zitting op 27 september 2021 gebleken dat [appellante] niet langer betwist dat, voor zover het gaat over de toepassing van het relativiteitsvereiste, het wel of niet noodzakelijk zijn van een verklaring van geen bedenkingen een procedurele norm is. Ter zitting bij de Afdeling (op 27 september 2021) heeft [appellante] verder toegelicht dat zij zich niet langer beroept op een norm uit de Wet milieubeheer, maar wel op de ladder duurzame verstedelijking en de goede ruimtelijke ordening. Gelet op wat [appellante] in hoger beroep heeft aangevoerd, ligt voor de Afdeling ter beoordeling voor of de materiële normen (de ladder duurzame verstedelijking en de norm van een goede ruimtelijke ordening, voor wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat) strekken tot bescherming van de belangen van [appellante], of dat het relativiteitsvereiste ten aanzien van deze normen aan [appellante] kan worden tegengeworpen.

3.3. De Afdeling zal hierna onder overweging 4 ingaan op de vraag of het relativiteitsvereiste aan [appellante] kan worden tegengeworpen wat betreft haar beroep op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (de ladder duurzame verstedelijking). De Afdeling zal onder overweging 5 ingaan op de vraag of het relativiteitsvereiste aan [appellante] kan worden tegengeworpen wat betreft haar beroep op artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wabo (de norm van een goede ruimtelijke ordening). Daarna komt onder overweging 6 de vraag aan de orde of een correctie op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb moet worden gemaakt.

Relativiteit en de ladder van duurzame verstedelijking

4. Artikel 3.1.6 van het Bro is bedoeld om uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 (onder overweging 10.27 t/m 10.29) dienen, als een concurrent stelt dat het besluit in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg.

Relevante leegstand als hiervoor bedoeld wordt niet reeds aangenomen als de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

4.2. Op voorhand is niet uitgesloten dat de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster] kan leiden tot een verminderde vraag naar crematies bij het crematorium van [appellante] en daardoor kan leiden tot een daling van omzet en inkomsten. Dat is op zichzelf echter onvoldoende voor het oordeel dat het bestreden besluit tot relevante leegstand zal kunnen leiden. [appellante] heeft daarnaast met haar stelling dat haar inkomsten en omzet zullen verminderen als gevolg van minder crematies in haar crematorium vanwege de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster], niet aannemelijk gemaakt dat de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster] zal leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten en als gevolg daarvan tot relevante leegstand. De enkele niet onderbouwde stelling dat er in het verzorgingsgebied geen plaats is voor zowel het crematorium van [appellante] als van [vergunninghoudster], is daartoe niet voldoende. Aangezien [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de komst van [vergunninghoudster] zal leiden tot de beëindiging van haar eigen bedrijfsactiviteiten en, als gevolg daarvan, tot relevante leegstand, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of het crematorium van [appellante] andersoortig zou kunnen worden gebruikt.

De Afdeling is gelet op wat hiervoor is overwogen, van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die het oordeel rechtvaardigen dat de realisatie van het crematorium van [vergunninghoudster] tot relevante leegstand zal kunnen leiden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de norm afkomstig uit de ladder van duurzame verstedelijking als gedefinieerd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, gelet op het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van [appellante].

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Relativiteit en de goede ruimtelijke ordening

5. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank in overweging 5.4 van haar uitspraak voor een beroep op de materiële norm van een goede ruimtelijke ordening, als vervat in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, waarbij het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen, hetzelfde criterium heeft gehanteerd als voor de materiële norm van de ladder van duurzame verstedelijking als vervat in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro,

inhoudende dat er feiten en omstandigheden naar voren dienen te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Dit betekent dat als relevante leegstand aannemelijk wordt gemaakt, de materiële norm van een goede ruimtelijke ordening strekt tot bescherming van de belangen van [appellante].

[appellante] is het oneens met de rechtbank. Volgens [appellante] volgt al uit de aantasting van haar ondernemersklimaat, waarbij zij stelt dat haar omzet en inkomsten zullen dalen, dat de materiële norm van een goede ruimtelijke ordening wat betreft het aspect van het goed ondernemersklimaat strekt tot bescherming van haar belangen. [appellante] verwijst ter onderbouwing van haar standpunt naar de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#), overweging 5 en de uitspraak van 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#), overweging 3.3. In haar uitspraak van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#), heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"Het is niet op voorhand uitgesloten dat de realisering van het vrijetijdscentrum op het perceel, gelet op de voorziene horeca, zal leiden tot een minder goed ondernemersklimaat voor [...] door onder meer een vermindering van het aantal klanten van [...] en daardoor tot een daling van haar omzet en inkomsten [...]. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, [...], van de Wabo, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van [...]. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het besluit [...] in de weg staat."

In haar uitspraak van 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#), heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"In deze zaak is ook aannemelijk dat de vestiging van het tankstation van [...] kan leiden tot een minder goed ondernemersklimaat voor het tankstation van [...]. Dit betekent dat ook in de huidige zaak het relativiteitsvereiste er niet aan in de weg staat dat [...] in beroep met succes aanvoert dat het college niet bevoegd was de bestreden vergunning op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, [...] te verlenen."

In haar uitspraak van 13 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2271](#), heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"De norm van een goede ruimtelijke ordening ziet onder meer ook op het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed ondernemersklimaat (uitspraken van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#) (Zwolle), 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#) (Steenbergen), 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1192](#) (Weesp) en 20 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:106](#) (Best)). [...] Indien aannemelijk is dat het plan kan leiden tot een minder goed ondernemersklimaat voor de appellant, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de norm van een goede ruimtelijke ordening kennelijk niet strekt tot bescherming van zijn belangen (uitspraak van 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#), (Steenbergen))."

5.1. De Afdeling volgt het oordeel van de rechtbank. De Afdeling overweegt dat de materiële norm van een goede ruimtelijke ordening, wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat en de materiële norm van de ladder voor duurzame verstedelijking in elkaars verlengde liggen. Voor toepassing van het relativiteitsvereiste ligt het daarom in de rede hetzelfde criterium te hanteren, te weten, dat relevante (structurele) leegstand aannemelijk moet worden gemaakt. Dat de onderneming van [appellante] in enige mate nadeel kan ondervinden doordat haar omzet en inkomsten dalen, acht de Afdeling niet langer afdoende om, vanwege mogelijke aantasting van een goed ondernemersklimaat, artikel 8:69a van de Awb niet tegen te werpen. De Afdeling geeft hiermee dus een strengere invulling aan het begrip 'goed ondernemersklimaat' als onderdeel van de norm van een goede ruimtelijke ordening, ten opzichte van de invulling die zij hieraan heeft gegeven in onder meer haar eerdere uitspraken van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#), en 24 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1374](#), die ook vermeld zijn in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), evenals de uitspraak van 13 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2271](#).

De rechtbank heeft, gelet hierop, terecht geconcludeerd dat de in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo opgenomen norm van een goede ruimtelijke ordening wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat in dit geval pas tot bescherming van de belangen van [appellante] - een concurrent - strekt indien aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake zal kunnen zijn van relevante leegstand. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat er sprake zal kunnen zijn van dergelijke relevante leegstand, zoals de Afdeling al heeft overwogen in overweging 4.2. Dit betekent dat de norm van een goede ruimtelijke ordening als genoemd in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, gelet op het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van [appellante] in zijn hoedanigheid van concurrent.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

5.2. Omdat de materiële norm van de ladder van duurzame verstedelijking en van een goede ruimtelijke ordening wat betreft een goed ondernemersklimaat kennelijk niet strekken tot de bescherming van de belangen van [appellante], betekent dit dat het relativiteitsvereiste in zoverre ook in de weg staat aan vernietiging op grond van strijd met de procedurele norm, inhoudende het wel of niet noodzakelijk zijn van een verklaring van geen bedenkingen.

Correctie op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het relativiteitsvereiste zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van haar betoog dat aan het bestreden besluit ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen ten grondslag ligt. Zij stelt dat aanleiding bestaat voor een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste, met betrekking tot de ladder van duurzame verstedelijking en de goede ruimtelijke ordening. Het gelijkheidsbeginsel wordt volgens [appellante] namelijk geschonden omdat aan [appellante] zwaardere eisen werden gesteld bij de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning, waarbij [appellante] meer specifiek stelt dat de eisen conform de brochure "Eisen aan een ruimtelijke onderbouwing: Projectomgevingsvergunning" van de gemeente Zevenaar van juni 2013 niet gesteld lijken te zijn aan de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning van [vergunninghoudster]. Ook ontbreekt een beschrijving van de civieltechnische aspecten en is er een andere hoofdstukindeling gehanteerd dan bij de ruimtelijke onderbouwing van haar eigen omgevingsvergunning. Ook stelt [appellante] dat het college haar aanvraag ten onrechte veel trager heeft behandeld dan de aanvraag van [vergunninghoudster] en dat dit heeft geleid tot nadelige neveneffecten. Hiertoe stelt zij dat zij de indruk heeft dat het college steken heeft laten vallen bij de beoordeling van de omgevingsvergunning van [vergunninghoudster] van 23 april 2019, die zij in haar eigen procedure moet 'rechtzetten' en dat zij ook juridisch is benadeeld, omdat zij nu rekening moet houden met het crematorium van [vergunninghoudster].

6.1. In de uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#), heeft de Afdeling een correctie op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb aanvaard. Die correctie houdt in dat de schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden.

De Afdeling zal daarom hierna nagaan of vanwege het beroep van [appellante] op het gelijkheidsbeginsel aanleiding bestaat om over te gaan tot een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste.

6.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2281](#), is in de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van 2 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3680](#), die de Afdeling volgens voormelde uitspraak onderschrijft, vermeld dat voor een succesvol beroep op het gelijkheidsbeginsel nodig is dat een bedrijf daadwerkelijk is benadeeld doordat aan dat bedrijf, in een situatie die wat betreft de geldende wettelijke voorschriften en de feiten voldoende vergelijkbaar is, verplichtingen zijn opgelegd waaraan zijn concurrent als gevolg van de schending van de betrokken norm niet hoeft te voldoen.

Gelet daarop overweegt de Afdeling dat in dit geval sprake zou kunnen zijn van een succesvol beroep op het gelijkheidsbeginsel indien [appellante] daadwerkelijk is benadeeld doordat aan haar in een vergelijkbaar geval verplichtingen zijn opgelegd waaraan [vergunninghoudster], als gevolg van de schending van de betrokken materiële normen, inhoudende de ladder van duurzame verstedelijking of de goede ruimtelijke ordening, niet hoeft te voldoen.

De Afdeling stelt vast dat [appellante] geen feiten of omstandigheden heeft aangevoerd waaruit volgt dat zij daadwerkelijk is benadeeld. De stelling van [appellante] dat er aan de ruimtelijke onderbouwing van haar omgevingsvergunning andere vereisten zijn gesteld dan aan de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning van [vergunninghoudster] maakt dit niet anders, omdat de omgevingsvergunning van [vergunninghoudster] ziet op een crematorium op een andere locatie, waar een ander planologisch regime geldt dan waar de omgevingsvergunning van [appellante] op ziet. Dat de behandeling van de aanvraag van [appellante] langer zou hebben geduurd dan de behandeling van de aanvraag van [vergunninghoudster] biedt op zichzelf ook geen aanleiding voor het oordeel dat [appellante] daadwerkelijk zou zijn benadeeld, waarbij de Afdeling in aanmerking neemt dat [appellante] tegen een eventuele termijnoverschrijding een afzonderlijk rechtsmiddel had kunnen aanwenden en dit niet heeft gedaan. Overigens heeft het college ook aan [appellante] een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een crematorium.

Het betoog slaagt niet. Nu het beroep van [appellante] op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt, bestaat voor een correctie op de toepassing van het relativiteitsvereiste geen aanleiding.

7. De slotsom is dat de rechtbank terecht het relativiteitsvereiste heeft tegengeworpen aan [appellante] bij de beroepsgrond dat een verklaring van geen bedenkingen was vereist.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 13 april 2022

418-963

Bijlage

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en: indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening: in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;"

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), luidt: "Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft [...]"

Artikel 5.20 van het Bor luidt: "Voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet zijn de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing."

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 8:69a, van de Algemene wet bestuursrecht luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."