

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 17, 2019

Nummer 17, 2019

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2019:2988](#) 24-06-2019

Groningen/intrekken omgevingsvergunning

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2018:5288](#) 12-10-2018

Woerden/handhaving

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2770](#) 14-08-2019

Staphorst/omgevingsvergunning zonnepark

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2772](#) 14-08-2019

Boekel/bestemmingsplannen 'Omgevingsplan Buitengebied 2016' en 'Reparatieherziening Buitengebied 2016'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2706](#) 07-08-2019

Amsterdam/omgevingsvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2701](#) 07-08-2019

Oost Gelre/handhaving

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2717](#) 07-08-2019

Reusel-De Mierden/handhaving

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2713](#) 07-08-2019

Baarle-Nassau/omgevingsvergunning

Annotatie

[Gevolgen PAS-uitspraak voor passende beoordelingen: wanneer met welke maatregelen rekening te houden](#)

E. Noordover

RECHTSPRAAK

Boekel/bestemmingsplannen ‘Omgevingsplan Buitengebied 2016’ en ‘Reparatieherziening Buitengebied 2016’

Beschermingsregiem inzake vellen van houtopstanden. Relatie met Wnb. Twee meldingssystemen. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het gebruik van open normen. Aansluiten van stedelijke ontwikkeling op bestaand gebied. Spuitzone.

In het plan was een regeling opgenomen voor het vellen van houtopstand. Op grond van artikel 4.1, aanhef en onderdeel a, van de Wnb heeft het bepaalde bij en krachtens deze paragraaf geen betrekking op houtopstanden binnen de door de raad vastgestelde grenzen van de bebouwde kom. Voor zover het plangebied binnen de bij besluit van de raad vastgestelde grenzen van de bebouwde kom ligt is een melding op grond van de Wnb dus niet aan de orde en heeft de planregeling zelfstandige betekenis. Voor het gebied buiten de bebouwde kom is volgens de Afdeling het volgende van belang. In de Wnb enerzijds en de planregels anderzijds zijn verschillende begripsbepalingen voor een houtopstand opgenomen. Voorts heeft de Wnb geen betrekking op het periodiek vellen van hakhout. Op grond van de planregels moet gelet op de begripsbepaling van houtopstand die is opgenomen in de planregels een melding worden gedaan indien hakhout, een houtwal of een of meer bomen worden geveld. Op grond van artikel 1.1 van de Wnb moet een melding worden gedaan indien een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend, die een oppervlakte grond beslaat van tien are of meer of uit een rijbeplanting die meer dan twintig bomen omvat, wordt geveld. Ten slotte is het op grond van de planregels verboden zonder melding houtopstanden te vellen in bosgebieden die voorkomen op de lijst ‘Beschermd bomen Boekel 2017’. Gelet op al deze verschillen heeft de planregeling ook voor het gebied buiten de bebouwde kom dus zelfstandige betekenis. Gelet op het voorgaande kan dan ook niet staande worden gehouden dat de planregels regelen wat in artikel 4.2 van de Wnb juncto de daarop gebaseerde provinciale verordening al is geregeld. Er kunnen zich evenwel situaties voordoen waarin zowel een melding op grond van de Wnb als een melding op grond van de planregels moet worden gedaan. In de Wnb en de wetsgeschiedenis zijn geen aanknopingspunten te vinden

dat de Wnb wat betreft een regeling voor het vellen van houtopstanden buiten de bebouwde kom uitputtend is bedoeld. Ook is geen sprake van doorkruising van de Wnb door de planregels omdat het doel van de Wnb door de planregels juist wordt gediend. De Afdeling stelt vast dat de raad daarom ook buiten de door hem vastgestelde grenzen van de bebouwde kom regulerend kan optreden. Ook kunnen daarom twee meldingssystemen naast elkaar bestaan. Ten slotte is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk in welke gevallen een melding op grond van de planregels moet worden gedaan en zijn de planregels niet rechtsonzeker louter doordat een verwante regeling is getroffen in de Wnb.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan – in casu een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – vanwege het gebruik van deze open normen niet had mogen vaststellen. De Afdeling acht het gebruik van dergelijke open normen passend bij het flexibele karakter van het plan. Bovendien brengt de gekozen plansystematiek met zich dat een nadere invulling van die open normen bij de toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning aan de orde kan komen. De Afdeling wijst verder op artikel 7c, leden 14 en 15, van het Besluit uitvoering Chw en dat zij eerder heeft geoordeeld dat de rechtspraak die zij over reguliere bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) heeft gevormd, namelijk dat een nader afwegingsmoment omtrent het toegestane grondgebruik in geval van een bestemming bij recht niet is toegestaan – vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3971 –, niet van toepassing is op een vergunningstelsel als in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Het plan voorziet in de vestiging van twee zelfstandige niet-agrarische bedrijven in een gebied dat volgens de provinciale verordening is aangemerkt als ‘Gemengd landelijk gebied’. In de provinciale verordening is bepaald dat, voor zover een bestemmingsplan voorziet in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, artikel 2, vierde lid (zwaarste regiem geldt), niet van toepassing is. Als dus sprake is van zo een stedelijke ontwikkeling is er geen strijd met de verordening. Het vereiste in de verordening dat een stedelijke ontwikkeling aansluit bij bestaand stedelijk gebied, houdt volgens de Afdeling niet in dat de stedelijke ontwikkeling volledig op aangrenzende percelen moet zijn voorzien. Het begrip ‘aansluiten’ in de verordening heeft niet de betekenis van ‘aangrenzend’, wat ook de mogelijkheid biedt om een stedelijke ontwikkeling op enige afstand van bestaand stedelijk gebied te realiseren. De percelen liggen echter op een afstand van ongeveer 825 meter van gronden die in de verordening zijn aangeduid als ‘Bestaand stedelijk gebied’. Hoewel dus niet is vereist dat de voorziene stedelijke ontwikkelingen op aangrenzende percelen moeten zijn voorzien, is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling zo groot dat niet kan worden volgehouden dat deze ontwikkelingen in aansluiting op bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2772

Zaaknummer: 201804829/1/R2

Wetsartikelen: 4.1 aanhef en onderdeel a Wnb, 4.2 Wnb en 7c lid 14 Besluit uitvoering Chw

RECHTSPRAAK

Staphorst/omgevingsvergunning zonnepark

Zonnepark. Tijdelijke vergunning. Relatie met Besluit m.e.r. Landinrichtingsproject. Stedelijk ontwikkelingsproject. Industriële installatie. Behoeft. Provinciaal beleid.

Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat niet elke ontwikkeling in het buitengebied een landinrichtingsproject betreft en dat de voorgestelde tijdelijke functiewijziging van 4,3 hectare onvoldoende substantieel karakter heeft om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Uit de voorbeelden die in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht worden gegeven en de in de bijlage bij de richtlijn gekozen term ‘stadsproject’ kan worden afgeleid dat daarbij wordt gedacht aan een versterking of urbanisering van het gebied. Het realiseren van het onderhavige zonnepark kan naar het oordeel van de Afdeling niet gelijk worden gesteld met dergelijke ontwikkelingen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de gevolgen voor het milieu van dit zonnepark in de kern beperkt zijn tot visuele hinder en landschappelijke aantasting.

De Afdeling is verder van oordeel dat het zonnepark niet kan worden aangemerkt als een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in bijlage II, onderdeel a, van de MER-richtlijn, en in de daarop gebaseerde categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r., om thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties. Volgens de Afdeling is een zonnepark geen thermische (verbrandings)installatie omdat in een zonnepark geen thermische energie wordt opgewekt of gebruikt voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water, maar stralingsenergie (zonlicht) rechtstreeks wordt omgezet in elektrische energie.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3265, geldt niet langer dat slechts een vergunning voor een tijdelijk bouwwerk kan worden verleend, indien aannemelijk is dat na het verstrijken van de gestelde termijn geen behoefte meer bestaat aan het tijdelijke bouwwerk. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen reden bestaat om aan te nemen dat het zonnepark niet aan het einde van

de termijn van tien jaar kan en zal worden afgebroken.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het provinciale beleid ruimte wordt geboden voor de oprichting van een zonnepark in het buitengebied. Uit het provinciaal beleid volgt niet dat het college geen medewerking aan zonneparken kan verlenen voor een exploitatietermijn van minder dan vijftien jaar.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2770

Zaaknummer: 201807860/1/A1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 Wabo, 2.12 lid 1 aanhef onderdeel a onder 2° Wabo, 2.7 Bor, 4 bijlage II Bor en 5 lid 6 bijlage II Bor

ANNOTATIE

**Gevolgen PAS-uitspraak voor passende beoordelingen:
wanneer met welke maatregelen rekening te houden*****E. Noordover***

1. De gevolgen van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zijn niet te onderschatten (ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604). Weliswaar blijkt hieruit dat een programmatische aanpak zoals het PAS mogelijk is, maar de daaraan gestelde eisen zijn zodanig hoog dat de praktische uitvoerbaarheid lastig wordt. In ieder geval voldeed het PAS zelf, en vooral de daarbij horende passende beoordeling, niet aan de gestelde eisen, met als gevolg dat het juridische kader van het PAS is komen te vervallen. Tegelijkertijd heeft de Afdeling de eisen voor een passende beoordeling aangescherpt, vooral wat betreft de wijze waarop de positieve gevolgen van verschillende soorten maatregelen in een dergelijke beoordeling mogen worden betrokken. Hoewel er nog veel meer is te zeggen over de PAS-uitspraken, beperkt deze noot zich tot deze aangescherpte eisen van de passende beoordeling aangezien dit relevant is voor alle plannen en projecten onder de Wet natuurbescherming.
2. Het belang van de passende beoordeling en de daaraan te stellen eisen zijn door het Hof van Justitie ook uiteengezet in zijn beantwoording d.d. 7 november 2018 van de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen over het PAS (ECLI:EU:C:2018:882). Kort en goed concludeert het Hof van Justitie dat een programmatische aanpak als het PAS op zichzelf in overeenstemming kan zijn met de Habitatrichtlijn (Hrl), mits de aan het programma ten grondslag liggende passende beoordeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Daarbij herhaalt het Hof van Justitie zijn standaardoverweging dat een passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan of project op een Natura 2000-gebied wegnemen. Als een passende beoordeling aan deze eisen voldoet, dan kan vervolgens op basis daarvan enkel toestemming worden verleend voor een plan of project als de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In het voorgaande ligt ook het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat Natura 2000-gebieden worden aangetast.

3. Het Hof van Justitie wijst er vervolgens op dat de nationale rechter, in Nederland de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, erop moet toezien dat een passende beoordeling aan voornoemde eisen voldoet. Hiertoe moet de Afdeling volgens het Hof van Justitie een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling verrichten, waaronder het gebruik van de software. Dit toetsingskader neemt de Afdeling vervolgens ook als uitgangspunt voor de beoordeling van de passende beoordeling bij het PAS, onder meer of op een juiste wijze rekening is gehouden met de positieve gevolgen van de verschillende soorten te treffen maatregelen om stikstofdepositie te verminderen. In de passende beoordeling bij het PAS waren namelijk deze positieve gevolgen van herstelmaatregelen, PAS-bronmaatregelen en autonome ontwikkelingen betrokken om vast te stellen wat de mogelijke depositieruimte zou zijn die aan nieuwe ontwikkelingen kon worden toegekend.

4. Welke maatregelen onder welke omstandigheden in een passende beoordeling mogen worden betrokken is door de Afdeling, met inachtneming van het arrest van het Hof van Justitie, als volgt uiteengezet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen (a) instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6 lid 1 Hrl, (b) passende maatregelen in de zin van artikel 6 lid 2 Hrl, (c) beschermingsmaatregelen, oftewel mitigerende maatregelen in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl en (d) compenserende maatregelen in de zin van art. 6 lid 4 Hrl. Daarnaast zijn er de autonome ontwikkelingen of maatregelen. Hoe een maatregel is te duiden, is van belang voor de wijze waarop de positieve effecten van die maatregel in een passende beoordeling kunnen worden betrokken om toestemming voor een plan of project te verlenen. Hierna wordt voor de verschillende maatregelen ingegaan op de wijze waarop de positieve effecten in een passende beoordeling mogen worden betrokken.

5. Instandhoudingsmaatregelen zijn gericht op het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van habitat en soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Passende maatregelen, ook wel aangeduid als preventieve maatregelen, moeten verplicht worden genomen om verslechtingen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op beschermde soorten en habitat, te voorkomen. De positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen die moeten worden getroffen voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding mogen in een passende beoordeling niet worden gebruikt ter mitigatie van eventuele schadelijke gevolgen van een plan of project. Wel kunnen de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen worden betrokken bij de beoordeling van de staat van instandhouding van habitat of soorten waaraan de effecten van een plan of project worden getoetst. Het betrekken van deze voordelen kan dus meer ruimte creëren voor een plan of project doordat een betere staat van instandhouding ruimte geeft voor aantasting door het plan of project. Het is wel vereist dat de voordelen van de

instandhoudings- en passende maatregelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

6. Op het voorgaande uitgangspunt dat de positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen niet als mitigatie kunnen dienen, is wel een uitzondering mogelijk. Als in een Natura 2000-gebied het behoud van de staat van instandhouding is gewaarborgd, dan kan een instandhoudings- of passende maatregel wel als een mitigerende maatregel worden geduid. Hiervoor is niet alleen vereist dat het habitat of de soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert, maar deze maatregel moet specifiek in het kader van een plan of project worden getroffen. Dit is het geval als de verplichting tot het treffen daarvan is verbonden aan of voortvloeit uit het vaststellingsbesluit voor het plan of de vergunningverlening voor het project.

7. Met beschermingsmaatregelen, die in Nederland mitigerende maatregelen worden genoemd, wordt beoogd de schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen om ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast. De positieve gevolgen van deze maatregelen mogen worden betrokken in een passende beoordeling om de gevolgen van een plan of project te beoordelen, mits de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

8. Als op grond van een passende beoordeling niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat een aantasting van een Natura 2000-gebied optreedt, dan kan een plan of project enkel nog doorgaan als er geen alternatieve oplossingen zijn, er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, met inbegrip van sociale of economische aard en door het treffen van compenserende maatregelen (de zogeheten ADC-toets). Laatstgenoemde maatregelen zijn dus niet gericht op het voorkomen of verminderen van een aantasting, maar compenseren de schadelijke gevolgen van een plan of project. Maatregelen die specifiek worden genomen voor een plan of project, maar niet zijn aan te merken als beschermingsmaatregelen, zijn mogelijk nog wel compenserende maatregelen. Tot voor kort werd er echter in de praktijk veel moeite gedaan om een maatregel niet aan te duiden als compenserend, maar als mitigerend, om ervoor te zorgen dat een plan of project op basis van een passende beoordeling doorgang kon vinden en om uit de ADC-toets te blijven. Nu de eisen voor het aanduiden van een maatregel als mitigerend duidelijk strenger zijn geworden, zal vaker een plan of project enkel toestemming kunnen verkrijgen na het doorlopen van de ADC-toets. In het kader van het PAS spelen compenserende maatregelen geen rol, maar in de slotbeschouwing van de conclusie van de advocaat-generaal d.d. 25 juli 2018 over de prejudiciële vragen (ECLI:EU:C:2018:622) wordt nog de vraag opgeworpen of het PAS niet eerder is aan te merken als een ADC-toets.

9. Autonome maatregelen zijn ontwikkelingen die losstaan van een specifiek plan of project.

Hierbij kan worden gedacht aan een toename van stikstofdepositie vanwege economische groei of een daling daarvan vanwege technologische ontwikkelingen. Deze maatregelen, of ontwikkelingen, zijn niet aan te duiden als een van de hiervoor genoemde maatregelen. De positieve gevolgen van deze maatregelen zijn daarom niet te gebruiken om de schadelijke gevolgen van een plan of project te voorkomen of te verminderen. Wel mogen de positieve gevolgen van deze autonome maatregelen worden betrokken in de passende beoordeling voor het bepalen van de staat van instandhouding van habitat of soorten, en zijn daarmee gelijk te stellen aan instandhoudings- en passende maatregelen. De verwachte voordelen van de autonome maatregelen moeten wel ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

10. Voor alle maatregelen, behalve compenserende maatregelen, geldt dus dat de voordelen daarvan enkel mogen worden betrokken als die vaststaan ten tijde van de passende beoordeling. Voor instandhoudings- en passende maatregelen geldt dat de voordelen daarvan enkel vaststaan als die maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd ten tijde van de passende beoordeling. Voor beschermings- en autonome maatregelen geldt in principe ook dat de voordelen daarvan enkel vaststaan als de maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd ten tijde van de passende beoordeling. Dit is anders bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van een plan of project: die maatregelen hoeven niet ten tijde van de passende beoordeling al volledig ten uitvoer te zijn gelegd. Bij beschermings- en autonome maatregelen mogen de verwachte voordelen ook niet afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, zoals de aanleg van nieuwe of verbetering van bestaande habitattypen, leefgebieden of foerageergebieden. Verder geldt voor alle genoemde maatregelen dat (1) moet zijn uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of (2) het niveau van de wetenschappelijke kennis het mogelijk maakt die voordelen met zekerheid in kaart te brengen of te kwantificeren.

11. Aan de hand van het hiervoor gegeven kader beoordeelt de Afdeling vervolgens of in de passende beoordeling voor het PAS op een juiste wijze rekening is gehouden met de positieve gevolgen van de verschillende maatregelen. Kort en goed concludeert de Afdeling dat dit niet het geval is, omdat rekening is gehouden met maatregelen die ten tijde van de passende beoordeling nog niet waren uitgevoerd dan wel de voordelen van de verschillende maatregelen niet vaststaan. Het PAS mocht dus achteraf gezien niet worden gebruikt voor verlening van toestemmingen aan projecten en daarnaast zijn projecten die onder het PAS van de vergunningplicht waren uitgezonderd alsnog vergunningplichtig geworden.

12. In een passende beoordeling moet voortaan duidelijk onderscheid worden gemaakt naar de verschillende maatregelen die worden betrokken om te bepalen of en hoe met de positieve gevolgen daarvan rekening mag worden gehouden. Eerst moet worden bepaald hoe de

maatregel is te duiden om vervolgens te bepalen of de positieve gevolgen van die maatregel kunnen worden betrokken om de staat van instandhouding te bepalen of de schadelijke gevolgen van een plan of project weg te nemen. Aangezien de bestuursrechter een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling moet verrichten, is het af te raden hierin onduidelijkheid te laten bestaan.

13. Vooral de timing van de te nemen maatregelen zal nauw gaan luisteren: in principe moeten maatregelen zijn uitgevoerd om in een passende beoordeling betrokken te kunnen worden, tenzij sprake is van (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel zijn verbonden met de uitvoering van het plan of project. De Afdeling zelf noemt als voorbeelden een stilstandvoorziening bij windturbines of een geluidsscherm bij een snelweg. Met een stilstandvoorziening wordt voorkomen dat vogel- en vleermuissoorten aanvaringsslachtoffer worden bij windturbines, waarmee dus bij de bron een aantasting van een beschermde soort wordt voorkomen. Met een geluidsscherm wordt niet zozeer de geluidsproductie van een snelweg voorkomen of verminderd, maar wel de hoeveelheid geluidsbelasting die optreedt in een beschermd gebied. Daarmee wordt de mogelijke verstoring van beschermde soorten door geluid ter plaatse van het gebied voorkomen of verminderd. Nu (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel zijn verbonden een lagere drempel te lijken hebben voor het betrekken van de positieve gevolgen daarvan in een passende beoordeling, doordat deze maatregelen nog niet daadwerkelijk moeten zijn uitgevoerd ten tijde van de passende beoordeling, is te verwachten dat de praktijk zal zoeken naar de ruimte die met deze beschermingsmaatregelen wordt geboden om plannen en projecten doorgang te laten vinden.

14. Een van die maatregelen die met het vervallen van het PAS weer actueel is geworden, betreft de mogelijkheid van extern salderen. Met extern salderen wordt een toename van stikstofdepositie bij een plan of project weggestreept tegen een afname daarvan door de beëindiging van een bestaand bedrijf en intrekking van de milieutoestemming voor de daarbij horende stikstofdepositie. Extern salderen is altijd aangemerkt als een mitigerende maatregel waarvan de positieve gevolgen kunnen worden gebruikt om de schadelijke gevolgen van een plan of project te voorkomen of verminderen. Het is niet te verwachten dat de aangescherpte kaders voor de passende beoordeling hierin verandering zullen brengen. Extern salderen kan, nog los van de vraag of het een (technische) beschermingsmaatregel is die functioneel is verbonden, als maatregel ten tijde van de passende beoordeling zijn uitgevoerd door een met het bestaande bedrijf gesloten overeenkomst, naast het te nemen of al genomen intrekkingsbesluit van de bestaande milieutoestemming. De Afdeling heeft in haar uitspraak wel een kanttekening gemaakt bij extern salderen om te voorkomen dat depositieafname door extern salderen dubbel wordt ingezet. In het PAS was namelijk rekening gehouden met een bepaald percentage stoppende agrarische bedrijven en de daarbij horende stikstofdepositie is

in het PAS mogelijk al uitgegeven als ontwikkelingsruimte. Om te voorkomen dat deze stikstofdepositie nog een keer wordt uitgegeven is extern salderen volgens de Afdeling enkel nog mogelijk met (1) een bedrijf dat op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (2) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte of (3) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat.

15. Met het vervallen van het PAS komen we niet alleen weer terecht in de oude situatie van vóór het PAS, maar moeten we ook rekening houden met de aangescherpte kaders voor de passende beoordeling en de te betrekken maatregelen. Hierbinnen bestaat nog steeds ruimte om plannen en projecten door middel van een passende beoordeling mogelijk te maken, mits er goed wordt gekeken naar de status van een maatregel om vervolgens te bepalen of en hoe de positieve gevolgen daarvan kunnen worden betrokken. Uiteindelijk zullen er niettemin meer plannen en projecten mogelijk moeten worden gemaakt met toepassing van een ADC-toets, waarbij de kans van slagen allereerst afhankelijk is van toepassing van een dwingende reden van groot openbaar belang. Het valt te verwachten dat bijvoorbeeld Rijksprojecten voor verkeer en waterveiligheid hieraan eerder kunnen voldoen dan een uitbreiding van een midgetgolfbaan of agrarische bedrijfsvoering.

RECHTSPRAAK

Reusel-De Mierden/handhaving

Erfafscheiding. Meetregel bijlage II Bor. Zandhoop. Plaatselijke terreinverhoging.

Gezien de meetregel van bijlage II bij het Bor moet de hoogte worden gemeten vanaf het aan het bouwwerk aansluitende afgewerkte terrein. Zoals ook blijkt uit de nota van toelichting (Stb. 2010, 143, p. 138-140), is dit de staat van het terrein, zoals dat na voltooiing van de bouw is afgewerkt. In aanvulling op deze algemene meetbepaling is het criterium toegevoegd dat aangebrachte plaatselijke ophogingen of verdiepingen aan de voet van het bouwwerk die niet bij het verdere verloop van het terrein passen en niet noodzakelijk zijn voor de bouw van het bouwwerk, buiten beschouwing moeten blijven. In dat geval dient te worden gemeten vanaf de oorspronkelijke, vóór de plaatsgevonden ophoging of verdieping aanwezige, als natuurlijk aan te merken terreinhoogte. Zie de uitspraak van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2085, en de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1736.

In het controlerapport staat dat tegen de erfafscheiding zand is geplaatst die de daadwerkelijke hoogte van het perceel moet verbeelden indien het is opgehoogd tot het peil van de openbare weg. De erfafscheiding heeft een hoogte van 1.90 m, gerekend vanaf de voet van de erfafscheiding, aldus het rapport. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting moet worden afgeleid dat de hoogte is berekend vanaf de zandhoop die tegen de erfafscheiding is aangebracht. Deze wijze van meten voldoet echter niet aan de meetregel van artikel 1, tweede lid, onderdeel b, van bijlage II van het Bor. De erfafscheiding is in februari 2016 gebouwd. Ter zitting hebben partijen te kennen gegeven dat daarbij (en ook thans) het perceel niet is opgehoogd tot het peil van de openbare weg. De mogelijke ophoging van het perceel staat los van de bouw van de erfafscheiding. Onder deze omstandigheden moet de tegen de erfafscheiding aangebrachte zandhoop worden aangemerkt als een plaatselijke terreinverhoging die niet past bij het verdere verloop van het terrein. De zandhoop had daarom bij het meten van de hoogte buiten beschouwing moeten worden gelaten. De volgens de meetregel gemeten hoogte bedraagt meer dan 2 m, hetgeen betekent dat de erfafscheiding niet vergunningvrij was. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2717

Zaaknummer: 201805898/1/A1

Wetsartikelen: 2 aanhef en lid 12 aanhef en onderdeel b bijlage II Bor en 1 lid 2 aanhef en onderdeel b bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Oost Gelre/handhaving

Handhaving. Relevante feiten. Overtreding. Basisregistratie personen. Recreatiewoning. Hoofdverblijf.

Het college dient op grond van artikel 3:2 van de Awb de relevante feiten vast te stellen op grond waarvan kan worden vastgesteld dat sprake is van een overtreding. Het college heeft dat in dit geval, door het laten verrichten van controles op het perceel ook gedaan. Het is vervolgens aan de aangeschrevene om die feiten, indien daartoe aanleiding bestaat, te weerleggen of nader te verklaren, bij gebreke waarvan de bestuursrechter in beginsel van de juistheid van de feiten, zoals het college die heeft vastgesteld, dient uit te gaan. Indien de betrokkene blijkt de Basisregistratie personen (Brp) op een ander adres dan de recreatiewoning is ingeschreven, is het aan het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan om aannemelijk te maken dat de betrokkene niettemin hoofdverblijf in de recreatiewoning heeft. Het feit dat de betrokkene op een ander adres dan dat van de recreatiewoning staat ingeschreven en op het adres waar hij staat ingeschreven niet over zelfstandige woonruimte beschikt, is een aanwijzing dat hij de recreatiewoning als hoofdverblijf gebruikt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2701

Zaaknummer: 201808069/1/A1

Wetsartikelen: 3:2 Awb

RECHTSPRAAK

Amsterdam/omgevingsvergunning

Samenvoegen panden. Reguliere of uitgebreide procedure Wabo. Kruimelgevallenregeling. Vergroting bebouwde oppervlakte of bouwvolume.

Uit de nota van toelichting leidt de Afdeling af dat de besluitwetgever met de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) de toepassingsmogelijkheden van artikel 4 van bijlage II Bor heeft willen verruimen en alleen bouwactiviteiten van de toepassing van onderdeel 9 heeft willen uitsluiten, voor zover die activiteiten de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume doen vergroten.

De tekst van artikel 4, aanhef en onderdeel 9, bijlage II Bor staat op zich niet in de weg aan het samenvoegen van twee panden, mits de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume niet wordt vergroot. Onder de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume in de zin van deze bepaling wordt de omvang van het gebouwde verstaan; niet relevant is of de omvang van het gebruik naar oppervlakte of inhoud wijzigt. Vergroting van de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume heeft dan ook slechts betrekking op een toename van de fysieke bebouwing. Het samenvoegen van de panden betreft uitsluitend een in pandige ingreep. De oppervlakte en het volume van beide panden blijft gelijk. Dit betekent dat de samenvoeging, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet leidt tot een vergroting van de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume. Het standpunt van het college dat deze bepaling van bijlage II Bor toepassing mist, omdat het gaat om twee apart van elkaar opgerichte gebouwen, die geen bouwkundige eenheid vormen, wordt door de Afdeling niet gevolgd. De regeling en de toelichting bij dit onderdeel van het Bor geven geen aanleiding deze uitleg van het college te volgen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2706

Zaaknummer: 201808226/1/A1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 aanhef en onderdeel c Wabo, 3.10 lid 1 Wabo en 4 aanhef en onderdeel 9

bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Baarle-Nassau/omgevingsvergunning

Omgevingsvergunning bouwen melkgeitenstal, opfokstal, machineberging, bokkenstal en een vaste mestopslag. Gezondheid. Geur. Bouwactiviteiten omgeving beschermd monument.

Het college heeft de GGD verzocht advies uit te brengen. Het college had in het GGD-advies geen aanleiding hoeven zien om meer maatregelen te treffen. De gezondheidkundige advieswaarden voor wat betreft geur die in het GGD-zijn advies zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op het rapport 'Geurhinder van veehouderij nader onderzocht' van de GGD Brabant/Zeeeland en het IRAS instituut van de Universiteit Utrecht. In de inleiding bij dit rapport is echter aangegeven dat dit een eerste aanzet is tot het nader omschrijven van de blootstellingsresponsrelaties. In de inleiding is verder vermeld dat niet valt te verwachten dat het onderzoek antwoord geeft op alle denkbare vragen over geurbelasting-geurhinderrelaties. Daarbij komt dat in de brief waarbij de resultaten van het GGD-rapport aan de betrokken wethouders in Noord-Brabant zijn bekendgemaakt is vermeld dat met het beschikbaar komen van het rapport de mogelijkheid bestaat voor gemeenten om de onderzoeksgegevens in hun beleid te betrekken, maar dat nog geen eenduidig advies kan worden gegeven over hoe de onderzoeksresultaten kunnen worden gebruikt bij vergunningverlening of het opstellen van een geurgebiedsvisie of geurverordening. Gelet hierop is terecht aangevoerd dat aan de gezondheidkundige advieswaarden die de GGD hanteert niet de betekenis kan toekomen die de rechtbank daaraan hecht.

Uit artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van Wabo kan niet worden afgeleid dat een omgevingsvergunning ook is vereist in het geval van bouwactiviteiten op de enkele grond dat deze mogelijk afbreuk doen aan de omgeving van een naastgelegen beschermd monument. Dit is niet anders indien vaststaat dat de omgeving van het beschermde monument een rol heeft gespeeld bij de aanwijzing tot beschermd monument. Daargelaten of de omgeving van het monument [locatie 3] een rol heeft gespeeld bij de aanwijzing tot gemeentelijk monument, geldt dat niet in geschil is dat de omgevingsvergunning geen betrekking heeft op het perceel [locatie 3] zodat reeds om die reden geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wabo is vereist. De rechtbank heeft dat niet

onderkend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:2713

Zaaknummer: 201710076/1/A1

Wetsartikelen: 2.2 lid 1 aanhef en onderdeel b Wabo

RECHTSPRAAK

Groningen/intrekken omgevingsvergunning

Intrekken omgevingsvergunning. (Financiële) belangen vergunninghouder. Evenwichtige belangenafweging.

Tussen partijen is niet in geschil dat eiseres gedurende 26 weken geen handelingen heeft verricht met gebruikmaking van de aan haar verleende omgevingsvergunning. Gelet hierop en gezien artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wabo was verweerder ten tijde van het primaire besluit bevoegd om over te gaan tot intrekking van de verleende omgevingsvergunning.

Vaste rechtspraak van de Afdeling (zie onder meer ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1825) is dat bij de beslissing over een intrekking van een omgevingsvergunning in aanmerking mag worden genomen of het niet tijdig gebruik maken van de vergunning aan vergunninghouder is toe te rekenen. De enkele omstandigheid dat de houder van een omgevingsvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, is in beginsel voldoende om de intrekking van de vergunning te rechtvaardigen. Eiseres heeft niet, althans niet voldoende, aannemelijk weten te maken dat zij op korte termijn van plan was om met de uitvoering van de omgevingsvergunning te beginnen.

De rechtbank is echter van mening dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de (financiële) belangen van eiseres bij het besluit om tot intrekking van de aan eiseres verleende omgevingsvergunning over te gaan. Ingevolge vaste jurisprudentie van de ABRvS, waaronder de uitspraak van 17 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1215), moeten bij de beslissing over intrekking van een omgevingsvergunning alle in aanmerking te nemen belangen worden betrokken en tegen elkaar afgewogen. Daartoe behoren naast de door het bestuursorgaan gestelde belangen, ook de (financiële) belangen van vergunninghouder. Eiseres en verweerder waren geruime tijd in gesprek met elkaar over de ontwikkeling van een groter gebied waar het onderhavige plangebied deel van uitmaakt. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat – anders dan verweerder ter zitting heeft gesteld – geen sprake is van een standardsituatie waarbij het risico van het niet terstond gebruik maken van een onherroepelijke omgevingsvergunning volledig bij vergunninghouder ligt. Naar het oordeel van de rechtbank is verweerder (mede) debet aan het niet (kunnen) beginnen met de uitvoering van de

omgevingsvergunning omdat eiseres, mede op initiatief van verweerder, met verweerder in gesprek was over de ontwikkeling van het omliggende gebied, waarbij het perceel waarvoor de omgevingsvergunning is verleend werd betrokken. Gelet hierop had verweerder naar het oordeel van de rechtbank meer gewicht moeten toekennen aan de (financiële) belangen van eiseres, waarbij verweerder naar mogelijkheden had moeten kijken om tegemoet te komen aan de financiële belangen van eiseres, bijvoorbeeld door – los van de mogelijkheden die de Legesverordening daarvoor biedt – een deel van de leges die eiseres heeft moeten betalen te vergoeden. Nu verweerder dit heeft nagelaten bestond er voor verweerder weliswaar een bevoegdheid om tot intrekking van de aan eiseres verleende omgevingsvergunning over te gaan, maar heeft verweerder daarvan naar het oordeel van de rechtbank wegens het ontbreken van een evenwichtige belangenafweging in redelijkheid geen gebruik kunnen maken.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 24-06-2019

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2019:2988

Zaaknummer: LEE 18/1382

Wetsartikelen: 2.33 lid 2 aanhef en onderdeel a Wabo

RECHTSPRAAK

Woerden/handhaving

Afhaalzaak. Voorbereidingsbesluit. Preventieve handhaving. Aanplakbiljetten.

Eiser wordt niet in zijn standpunt gevolgd dat twee dezelfde lasten zijn opgelegd. Zowel in het onderwerp van het besluit als uit de inhoudelijke overwegingen, waaronder de geconstateerde overtreding, blijkt dat het primaire besluit 1 gaat over het gebruik van gronden in strijd met het voorbereidingsbesluit. De rechtbank wijst er in dit verband op dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld de uitspraak van 27 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2764) over de vraag of een last voldoende duidelijk is, volgt dat het gehele besluit waarbij de last is opgelegd in ogenschouw moet worden genomen. De rechtbank gaat bij de beoordeling van het geschil dan ook uit van het opleggen van twee verschillende lasten.

Volgens vaste rechtspraak van de ABRvS (bijvoorbeeld de uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2941) heeft een voorbereidingsbesluit als doel om te voorkomen dat tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, welke mogelijkheden niet passen in het nog voor te bereiden plan. De raad heeft bij het vaststellen van een voorbereidingsbesluit een grote mate van beleidsruimte. De rechtbank overweegt dat het voorbereidingsbesluit, gelet op de bewoordingen, alle wijzigingen van het bestaande gebruik verbiedt. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat de raad daar bewust voor heeft gekozen, omdat een voorbereidingsbesluit anders geen zin zou hebben. Wijzigingen van het gebruik die passen binnen de bestemming zouden anders nog mogelijk zijn, waardoor dit nieuwe gebruik onder het overgangsrecht van het nog op te stellen bestemmingsplan komt te vallen, terwijl het doel is om tot een bestemmingswijziging te komen. Gelet op het doel en de strekking van het voorbereidingsbesluit en de beleidsruimte van verweerder, is de rechtbank van oordeel dat een wijziging naar gebruik dat planologisch is toegestaan op grond van het bestemmingplan in strijd is met dit voorbereidingsbesluit.

Op grond van artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een herstelsanctie worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. Zoals de ABRvS

heeft overwogen in haar uitspraak van 6 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:935) volgt uit deze bepaling dat een besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom slechts kan worden genomen als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Deze situatie deed zich hier naar het oordeel van de rechtbank voor. Een toezichthouder van het college heeft in het proces-verbaal van bevindingen van 19 en 26 juli 2017 uiteengezet dat op de ramen van het pand aanplakbiljetten waren aangebracht met de aankondiging van de opening van een afhaal- en bezorgcentrum voor broodjes per 30 september 2017. Foto's met deze aanplakbiljetten zijn bij het proces-verbaal van bevindingen gevoegd. De rechtbank vindt dat het college op basis hiervan heeft mogen oordelen dat sprake was van een klaarblijkelijk gevaar van een overtreding van het voorbereidingsbesluit.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 12-10-2018

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2018:5288

Zaaknummer: UTR 18/1281 en UTR 18/1324

Wetsartikelen: 5:7 Awb en 3.7 lid 4 Wro