

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 13, 2022

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

#### Hof van Justitie van de Europese Unie

[Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2022:425](#) 02-06-2022

Prejudiciële beslissing/RIE

#### Rechtbank

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2022:2788](#) 01-06-2022

Omgevingsvergunning milieu/Oost Gelre

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2022:2922](#) 31-05-2022

Handhaving/Tilburg

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1702](#) 15-06-2022

Omgevingsvergunning/ministers EZK en BZK

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1685](#) 15-06-2022

Last onder dwangsom/Utrecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1695](#) 15-06-2022

Bestemmingsplan/Hengelo

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1605](#) 08-06-2022

Handhaving/De Ronde Venen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1598](#) 08-06-2022

Omgevingsvergunning milieu/De Fryske Marren

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1631](#) 08-06-2022

Schade mijnbouwactiviteiten/IMG

#### Annotatie

[Gasloos bouwen en bestemmingsplannen](#)

mr. R. Veenhof

## **Annotatie**

### **Snelheidsverlaging als bronmaatregel in stikstofregistratiesysteem onverbindend**

*mr. M. Jansen Schoonhoven*

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Hengelo

***De raad heeft, gelet op het toepasselijke rood-voor-rood-beleid, ten onrechte niet onderzocht of de kosten van de sloop van de agrarische bedrijfsbebouwing zodanig zijn dat deze het toekennen van een extra bouwka­vel rechtvaardigen.***

#### Casus

De raad van Hengelo heeft een plan vastgesteld dat voorziet in een woning op een perceel aan de Schoolbeekweg te Hengelo. Uit de plantoelichting volgt dat deze woning met toepassing van het rood voor rood-beleid als een zogenoemde compensatiewoning mogelijk wordt gemaakt. Op de locatie Bentelosestraat 77, te Ambt Delden, gemeente Hof van Twente, is 2.501 m<sup>2</sup> aan landschapsontsierende agrarische bedrijfsbebouwing gesloopt. Hiervoor in de plaats maakt de raad op het betrokken perceel de bouw van de voorziene woning mogelijk. Appellanten stellen dat het plan in strijd is met het gemeentelijke rood-voor-rood-beleid. Zij wijzen erop dat op het perceel Bentelosestraat 77 te Ambt Delden (de slooplocatie), waar de sloop van de voormalige agrarische bedrijfsbebouwing heeft plaatsgevonden, al is voorzien in een bouwka­vel voor één compensatiewoning met een oppervlakte van 1.000 m<sup>2</sup>. Volgens appellanten kan uitsluitend een tweede bouwka­vel voor een woning worden toegekend wanneer dit voor de financiering van de sloopkosten noodzakelijk is.

De raad stelt dat er geen sprake is van strijd met het gemeentelijke rood-voor-rood-beleid. De raad wijst erop dat op de slooplocatie op het grondgebied van de gemeente Hof van Twente, 2.501 m<sup>2</sup> aan landschapsontsierende bebouwing is gesloopt en ter compensatie daarvan op de slooplocatie één woning met een oppervlakte van slechts 1.000 m<sup>2</sup> is opgericht. De gemeente Hof van Twente heeft de resterende 1.501 m<sup>2</sup> oppervlakte die in verband met bedoelde sloop ter compensatie nog mag worden opgericht, in een zogenoemde sloopvoucher opgenomen die (voor 850 m<sup>2</sup>) is aangekocht door de initiatiefnemer van de in het plan voorziene woning. De raad stelt dat het aan de betreffende gemeente is om te bepalen hoe zij omgaan met de resterende sloopmeters van andere gemeenten en dat zijn eigen beleid er niet aan in de weg staat dat de genoemde sloopvoucher wordt ingezet om, vanwege de sloop van agrarische

bedrijfsbebouwing op de slooplocatie in de gemeente Hof van Twente, compenserende woonbebouwing op haar grondgebied toe te staan. In dat kader stelt de raad dat de provinciale rood voor rood-regeling, waarop het beleid is gebaseerd, als hoofddoel heeft om de ruimtelijke kwaliteit binnen de provincie te verbeteren en dat gemeentegrenzen dit doel niet in de weg mogen staan.

### **Rechtsvraag**

Is er strijd met het gemeentelijke rood-voor-rood-beleid?

### **Uitspraak**

In het gemeentelijk beleid is het provinciale rood-voor-rood-beleid geïncorporeerd. Immers, in het beleid wordt aangegeven dat het gemeentelijk beleid qua systematiek zoveel mogelijk aansluit bij de provinciale criteria. Het toepasselijke beleid vermeldt onder andere als criterium dat ter compensatie van de sloop van minimaal 850 m<sup>2</sup> landschapontsierende bedrijfsbebouwing, onder voorwaarden één of meer bouwkvavels voor een woning kunnen worden toegekend en voorts als criterium dat bij het slopen van een veelvoud van 850 m<sup>2</sup> bedrijfsbebouwing een extra bouwkvavel voor een woning kan worden toegekend, uitsluitend wanneer dit voor de financiering van de sloopkosten van de betrokken bedrijfsbebouwing noodzakelijk is. Tevens is als criterium opgenomen dat uit de waarde van de bouwkvavel voor een woning de deelnemer aan de rood-voor-rood-regeling de sloopkosten en de bijdrage voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit dient te bekostigen, terwijl de deelnemer 30% van de gecorrigeerde vervangingswaarde van de te slopen bedrijfsgebouwen mag behouden. Tot slot is in het beleid als criterium opgenomen dat maar éénmaal aan de regeling kan worden deelgenomen en dat het niet mogelijk is één locatie in te zetten voor twee aanvragen.

De Afdeling stelt vast dat in het provinciale rood-voor-rood-beleid, dat in het gemeentelijke rood-voor-rood-beleid is geïncorporeerd, verschillende criteria zijn geformuleerd waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een bouwkvavel in het kader van een rood-voor-rood-project. Eén van deze criteria is dat bij het slopen van een veelvoud van 850 m<sup>2</sup> bedrijfsgebouwen op een locatie uitsluitend een extra bouwkvavel kan worden toegekend, indien dit voor de financiering van de kosten van sloop van die bedrijfsgebouwen noodzakelijk is. De Afdeling is van oordeel dat een dergelijke financiële onderbouwing voor het toekennen van een extra bouwkvavel ten onrechte ontbreekt. In tegenstelling tot wat de raad stelt, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval geen sprake is van de sloop van een enkelvoud van 850 m<sup>2</sup> bedrijfsbebouwing.

De Afdeling overweegt dat op de aan de orde zijnde slooplocatie 2.501 m<sup>2</sup> aan agrarische bedrijfsbebouwing is gesloopt en dat daarvoor al één bouwkvavel op die slooplocatie is

toegekend. De lezing van het rood-voor-rood-beleid, zoals de raad die erop na houdt, doet afbreuk aan het uitgangspunt dat slechts een extra bouwka­vel kan worden toegekend als de hoogte van de kosten van de sloop van de betreffende bedrijfsbebouwing dit rechtvaardigen. De lezing van de raad leidt ertoe dat de oppervlakte van de te slopen/gesloopte bedrijfsbebouwing als het ware verdeeld kan worden in de vorm van verschillende sloopvouchers, elk voor een enkelvoud van 850 m<sup>2</sup> aan gesloopte/te slopen agrarische bedrijfsbebouwing. Elk van deze sloopvouchers geeft dan recht op een bouwka­vel en zonder dat – indien aan de orde – een financiële onderbouwing voor handen is waaruit blijkt dat de kosten van de sloop van de betrokken agrarische bedrijfsbebouwing zodanig hoog zijn dat deze de afgifte van een sloopvoucher voor een extra woning, waaruit die kosten ook bekostigd kunnen worden, noodzakelijk maken.

De omstandigheid dat het beleid de inbreng van sloopvouchers uit een andere gemeente binnen de provincie toestaat omdat gemeentegrenzen niet aan het verwezenlijken van het doel van het rood-voor-rood-beleid in de weg moeten staan, levert op zich geen beletsel op voor het in acht nemen van dat criterium en het voor handen zijn van een dergelijke financiële onderbouwing te verlangen. Het had dan ook op de weg gelegen van de raad om, gelet op het toepasselijke rood-voor-rood-beleid, te onderzoeken of de kosten van de sloop van de agrarische bedrijfsbebouwing op de locatie Bentelosestraat 77 te Ambt Delden zodanig zijn, dat deze het toekennen van een extra bouwka­vel rechtvaardigen. Een financiële onderbouwing, waaruit dat blijkt, ontbreekt in het voorliggende bestemmingsplan evenwel. Ook ontbreekt een toereikende motivering waarom in een geval als hier aan de orde aan het vereiste van het voor handen zijn van dergelijke financiële onderbouwing voorbij zou kunnen worden gegaan. In zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en niet voldoende gemotiveerd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1695

**Zaaknummer:** 202100334/1/R3

**Wetsartikelen:**

## RECHTSPRAAK

### Last onder dwangsom/Utrecht

***Bij een beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit blijft procesbelang in beginsel bestaan zolang er nog geen besluit is, ook als een eerder opgelegde dwangsom nog niet volledig is verbeurd.***

#### Casus

De rechtbank heeft een beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit van een college gegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank het college opgedragen om binnen twee weken na verzending van die uitspraak een besluit op het bezwaar te nemen en bepaald dat het college aan appellant een dwangsom van € 100 verbeurt voor elke dag waarmee het deze termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000. Appellant heeft vervolgens opnieuw beroep ingesteld tegen het uitblijven van een besluit op zijn bezwaar. Dat beroep heeft de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard omdat het beroep is ingesteld op een moment dat het college nog dwangsommen verbeurde naar aanleiding van de eerdere uitspraak. Gelet daarop, kon appellant volgens de rechtbank met het instellen van beroep redelijkerwijs niet in een gunstigere positie komen. De rechtbank heeft hiervoor verwezen naar een beleidslijn van 25 maart 2020 van het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (de beleidslijn). Volgens de uitspraak van de rechtbank moet zij de beleidslijn ook op het beroep van appellant toepassen, omdat de beleidslijn is vastgesteld met het oog op de rechtseenheid. Appellant kan zich niet met dit oordeel verenigen en heeft hoger beroep ingesteld.

#### Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat pas (opnieuw) beroep kan worden ingesteld tegen het niet-tijdig nemen van een besluit van een college als dat college het maximale bedrag aan dwangsommen heeft verbeurd dat is vastgesteld naar aanleiding van een vorig beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit?

#### Uitspraak

Procesbelang is het belang dat bestaat bij de uitkomst van de procedure, dus wat de

rechtzoekende concreet met het desbetreffende rechtsmiddel wil of kan bereiken. De vraag of er procesbelang is, wordt in het algemeen beantwoord naar de stand van zaken op het moment van het beoordelen van het rechtsmiddel. Hiervoor verwijst de Afdeling naar haar uitspraken van 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1730, en 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:455.

Bij een beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit blijft procesbelang in beginsel bestaan zolang er nog geen besluit is, ook als een eerder opgelegde dwangsom nog niet volledig is verbeurd. Appellant betoogt terecht dat de rechtbank het beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat het college op het moment van het instellen van beroep nog dwangsommen verbeurde naar aanleiding van de uitspraak over het eerste beroep. Daarbij is de rechtbank ten onrechte ervan uitgegaan dat zij de beleidslijn moet toepassen, alleen al omdat de beleidslijn specifiek ziet op beroepen tegen het niet-tijdig beslissen in het Vreemdelingenrecht. Omdat de in de uitspraak over het eerste beroep bepaalde termijn van twee weken om een besluit op het bezwaar te nemen was verstreken en het college ten tijde van de uitspraak van de rechtbank nog geen besluit op het bezwaar had bekendgemaakt, heeft de rechtbank ten onrechte geen procesbelang aangenomen en het beroep van appellant ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1685

**Zaaknummer:** 202106987/1/R4

**Wetsartikelen:**

## ANNOTATIE

**Gasloos bouwen en bestemmingsplannen****mr. R. Veenhof****Annotatie bij ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210.**

1. In de afgelopen periode is meermaals in uitspraken van de Afdeling de vraag aan de orde gekomen of in bestemmingsplannen vastgelegd moet worden dat gebouwen gasloos uitgevoerd worden. Deze uitspraken bespreek ik aan de hand van een recente uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1210 (hierna: de uitspraak *Schagen*). In veel uitspraken bestaat een relatie met de Wet natuurbescherming (Wnb); in deze annotatie zal ik hierbij stilstaan. Naast uitspraken, waarbij de Wnb een rol speelt, komt gasloos bouwen soms ook aan de orde als aspect van uitvoering van het bestemmingsplan. Ook dit aspect wordt in deze annotatie betrokken. Voorafgaand aan de bespreking van deze uitspraak en de overige rechtspraak van de Afdeling, geef ik het – voor deze annotatie relevante – juridische kader rondom gasloos bouwen weer. In verband met de omvang van deze annotatie en de leesbaarheid, beperk ik mij hierbij tot de hoofdlijnen.

Volledigheidshalve merk ik op dat de uitspraak *Schagen* ook overwegingen bevat over het (rijks)stikstofregistratiesysteem (SSRS; zie paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming) en de partiële vrijstelling op grond van artikel 2.9a van de Wnb. Voor bespreking van deze elementen verwijs ik naar de annotatie van Jansen Schoonhoven op deze website (zie OGR 2022-0082).

2. In artikel 10, zesde lid, onder a, van de Gaswet is – zeer kort samengevat – bepaald dat de netbeheerder een aansluitplicht heeft voor kleinverbruikers op het gastransportnet. Bij een kleinverbruiker gaat het om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft van ten hoogste 40 m<sup>3</sup>(n) per uur. Artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet bepaalt dat deze verplichting niet geldt voor het aansluiten van een te bouwen bouwwerk, tenzij een college van burgemeester en wethouders het gebied, waarin dit bouwwerk wordt gebouwd, heeft aangewezen als gebied waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. Volledigheidshalve wijs ik erop dat onderdeel b van dit zevende lid nog een uitzonderingsgrond bevat (voor de aansluitplicht voor

kleinverbruikers). Deze uitzonderingen op de gasaansluitplicht zijn ingevoegd met de Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). In het verlengde hiervan is ook het Bouwbesluit 2012 gewijzigd: in artikel 6.10, tweede lid, is bepaald dat een voorziening voor gas is aangesloten op het distributienetwerk voor gas, als artikel 10, zesde lid, onder a of b, van de Gaswet van toepassing is.

Voor de volledigheid: artikel 10, zesde lid, onder b, van de Gaswet bevat een regeling voor de aansluiting van grootverbruikers (een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40 m<sup>3</sup>(n) per uur).

Artikel 10, zevende lid, van de Gaswet en artikel 6.10, tweede lid, van het Bouwbesluit zijn in werking getreden op 1 juli 2018 (zie *Stb.* 2018, 129 en *Stb.* 2018, 197).

3. Zoals gezegd, is naast het kader van de Gaswet en het Bouwbesluit 2012, ook de relatie met de Wnb relevant. De vraag of gasloos bouwen in bestemmingsplannen vastgelegd moet worden heeft – over het algemeen – namelijk een sterke relatie met natuurwetgeving. De verbranding van gas leidt tot stikstofemissies. Deze emissies kunnen leiden tot stikstofdeposities op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient bezien te worden of het plan – afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als een plan significante gevolgen kan hebben, dan moet een passende beoordeling worden opgesteld. Het plan kan dan worden vastgesteld als de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (zie artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb, in samenhang met artikel 2.8 van de Wnb). In het kader van de plantoets en een toename van stikstofdepositie overweegt de Afdeling als volgt: ‘Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie [deze referentiesituatie is de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan vaststelling van het plan, RV] leidt tot een toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden gezocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dit geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.’ (bijvoorbeeld ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, r.o. 6.1)

Als niet vaststaat dat er van uitgaan kan worden dat gebouwen gasloos uitgevoerd zullen

worden, kan dit dus (bijvoorbeeld) betekenen dat mogelijksterwijs wel significante effecten kunnen optreden als gevolg van stikstofdeposities in het betrokken Natura 2000-gebied, hetgeen tot de conclusie kan leiden dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb (vergelijk ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880, r.o. 11.2).

4. In de uitspraak *Schagen* waren meerdere besluiten aan de orde, die gecoördineerd waren voorbereid. Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Schagen het bestemmingsplan ‘Nieuwbouwlocatie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog’ vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van 17 woningen. In dit verband is nog van belang dat de raad naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 1 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:415) het bestemmingsplan heeft gewijzigd. Ook het college heeft besloten de omgevingsvergunning te wijzigen, in die zin dat deze nu ook ziet op het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. In de passende beoordeling, die ten grondslag is gelegd aan het gewijzigde bestemmingsplan, is geconcludeerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied ‘Duinen Den Helder-Callantsoog’ (zie hoofdstuk 6 van de passende beoordeling ‘Woningbouw Denneweg Callantsoog’; die als bijlage 4 bij de plantoelichting is gevoegd).

5. In het bestemmingsplan zijn aan een deel van het plangebied woonbestemmingen toegekend, te weten de bestemmingen: ‘Wonen’ en ‘Wonen – Woongebouw’. Binnen deze beide bestemmingen zijn bouwvlakken opgenomen, waarbinnen hoofdgebouwen respectievelijk woongebouwen uitsluitend gerealiseerd mogen worden (zie artikel 6, lid 6.2, onder a, onder 1, en artikel 7, lid 7.2, onder a, onder 1, van de planregels). Binnen het bouwvlak voor de bestemming ‘Wonen’ zijn maximaal vijf woningen toegelaten; binnen het bouwvlak van de bestemming ‘Wonen – Woongebouw’ maximaal twaalf woningen (zie artikel 6, lid 6.2, onder a, onder 3, en artikel 7, lid 7.2, onder a, onder 2, van de planregels in samenhang met de verbeelding, waarop de aanduiding ‘maximum aantal wooneenheden’ met het desbetreffende aantal woningen is opgenomen). In de plantoelichting staat vermeld dat onder andere gasloos wordt gebouwd (zie paragraaf 4.10 van de plantoelichting).

6. Aan het bestemmingsplan zijn (onder meer) de ‘Berekening stikstofdepositie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog’ (deze berekening is als bijlage 3 bij de plantoelichting gevoegd) en de passende beoordeling ‘Woningbouw Denneweg Callantsoog’ ten grondslag gelegd. In deze beide onderzoeken is als uitgangspunt gehanteerd dat de woningen gasloos worden uitgevoerd (zie paragraaf 4 van de berekeningen en paragraaf 3.1.4 van de passende beoordeling). Dit uitgangspunt is niet vastgelegd in de planregels.

7. Appellanten betogen dat in het bestemmingsplan niet is vastgelegd dat de woningen gasloos worden uitgevoerd. In de AERIUS-berekeningen voor de stikstofdepositie had er daarom van uitgegaan moeten worden dat in de woningen op gas kan worden gestookt. Verder wijzen zij erop dat het plan er niet aan in de weg staat dat houtkachels en gaskachels op propaan in de woningen worden gezet. De raad stelt dat het vervallen van de gasaansluitplicht voor kleinverbruikers neerkomt op een verbod voor nieuwbouwwoningen op de aansluiting op aardgas. Verder wijst de raad erop dat dient te worden gebouwd overeenkomstig de verleende omgevingsvergunning. In de tekeningen behorende bij de vergunning zijn geen rookkanalen opgenomen en deze mogen dus ook niet worden aangelegd. Verwarming door houtkachels of gaskachels is daarom niet mogelijk.

8. De Afdeling overweegt dat in stikstofonderzoek, dat ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan, als uitgangspunt is gehanteerd dat de woningen gasloos zullen worden uitgevoerd en dat om deze reden geen rekening hoeft te worden gehouden met de emissie van stikstof. Naar het oordeel van de Afdeling is dit uitgangspunt – in dit geval – reëel en aannemelijk. In dit kader wijst de Afdeling op het wettelijk kader van de Gaswet (artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet), waaruit volgt dat het uitgangspunt is dat nieuwbouwprojecten niet worden aangesloten op het gastransportnet. Nu het betrokken gebied niet door het college is aangewezen als gebied waar een aansluitplicht nodig is vanwege zwaarwegende belangen en het college niet voornemens is dit te doen, was de raad in dit geval niet verplicht om in het plan vast te leggen dat de te bouwen woningen niet op het gastransportnet zullen worden aangesloten. De Afdeling wijst hierbij op een uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760. Verder acht de Afdeling het in dit geval onaannemelijk dat het soort woningen waarin het plan voorziet, zullen worden verwarmd met een propaangastank of houtkachel. In het stikstofrapport is daarom terecht geen rekening gehouden met de emissies van stikstof tijdens het gebruik van de woningen.

9. In de uitspraak van 4 augustus 2021, waarnaar de Afdeling verwijst, betoogde appellante dat in de planregels ten onrechte niet was verankerd dat de nieuwbouw niet zal worden aangesloten op het gastransportnet. Hierdoor is niet de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De gasaansluitplicht is dan wel komen te vervallen, er bestaat alsnog de bevoegdheid voor het college om een gebied aan te wijzen waar aansluiting op het gastransportnet strikt noodzakelijk is om zwaarwegende redenen van algemeen belang. De Afdeling overweegt naar aanleiding van dit betoog dat het in het stikstofonderzoek gehanteerde uitgangspunt dat de nieuwbouw niet zal worden aangesloten op het gastransportnet reëel en aannemelijk is. Niet aannemelijk is dat een uitzondering zal worden gemaakt op het wettelijke uitgangspunt. Er is namelijk een anterieure overeenkomst gesloten, waarbij zonder voorbehoud als

resultaatsverplichting is opgenomen dat alle gebouwen aardgasvrij worden gebouwd. Te meer is niet aannemelijk dat een uitzondering zal worden gemaakt, omdat in de plantoelichting staat vermeld dat de nieuwbouw zonder aansluiting op het gastransportnet zal worden gerealiseerd; in het verweerschrift heeft de raad daarnaast gemeentelijk beleid aangehaald om op termijn een aardgasvrije gemeente te worden.

10. In een uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, voerde appellante aan dat in het stikstofonderzoek ten onrechte was uitgegaan van een volledig gasloze wijk, terwijl in het desbetreffende bestemmingsplan geen voorwaardelijke verplichting was opgenomen. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de raad er in redelijkheid vanaf kon zien om in het plan vast te leggen dat de woningen zonder gasaansluiting zullen worden gerealiseerd. Als gevolg van de wetswijziging per 1 juli 2018 zullen nieuwbouwprojecten in beginsel gasloos gebouwd worden. Bovendien was in de Wnb-vergunning bepaald dat de woningen niet mogen worden aangesloten op een distributienet voor gas. Deze vergunning was ten tijde van deze uitspraak nog niet onherroepelijk.

11. Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat de Afdeling in een eerdere uitspraak van 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:880, oordeelde dat het uitgangspunt dat recreatiewoningen niet zullen worden voorzien van een CV-ketel niet kon worden gevolgd, nu dit niet is vastgelegd in het plan en ook niet anderszins is onderbouwd waarom hiervan kan worden uitgegaan.

12. Voor wat betreft de uitspraak *Schagen* merk ik overigens nog op dat de Afdeling hier het criterium van een 'reëel en aannemelijk' uitgangspunt hanteert. Dit criterium is al eerder gebruikt in de uitspraak 'Logistiek Park Moerdijk' (ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 3.2). Zie voor meer recente voorbeelden: ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:166, r.o. 11.4, ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1760, r.o. 7.1, ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, r.o. 17-18.1 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 27.1, r.o. 29.3, r.o. 35.2.

13. Afsluitend merk ik nog op dat het aspect van een gasloze uitvoering van woningen ook aan de orde kan komen bij de uitvoerbaarheidstoets van het bestemmingsplan, dan wel als uitvoeringsaspect. In een uitspraak van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2731, kwam de vraag van het gasloos bouwen aan de orde in het kader van de uitvoerbaarheidstoets. De Afdeling zag geen grond voor het oordeel dat het college op voorhand in redelijkheid had moeten aannemen dat voorzieningen die nodig zijn in het geval van gasloze uitvoering, zoals elektriciteitsleidingen, transformatorhuis en warmtepompinstallatie, niet zouden kunnen worden verwezenlijkt binnen het kader van het plan. Daarnaast is in sommige gevallen, waarbij geen relatie bestond met de Wnb, door appellanten betoogd dat gasloos bouwen in het bestemmingsplan vastgelegd zou moeten worden. In deze uitspraken overweegt de Afdeling

dat de raad hiervan in redelijkheid mocht afzien. De invulling van gronden met leidingen die al dan niet geschikt zijn voor het transporteren van gas betreft primair uitvoering van het plan dat niet aan de orde kan komen in een bestemmingsplanprocedure. Zie ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1257, r.o. 7.2-7.3 en ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2023, r.o. 14.1-14.2. In deze uitspraken wees de Afdeling ook nog (volledigheidshalve) op het per 1 juli 2018 gewijzigde wettelijke kader, zoals uiteengezet bij randnummer 2 van deze annotatie. Ten slotte wijs ik nog op de eerdergenoemde uitspraak van 1 september 2021, waarin de Afdeling een verbinding legt tussen de uitvoering van het bestemmingsplan en de uitgangspunten voor het natuuronderzoek: 'De Afdeling overweegt dat de raad er in redelijkheid van heeft kunnen afzien om in het plan vast te leggen welk type mobiele werktuigen wordt gebruikt. Dit is primair een kwestie van uitvoering. In een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar die uitgangspunten hoeven niet per se in het bestemmingsplan te worden geborgd. Het is een reëel en aannemelijk uitgangspunt dat mobiele werktuigen klasse STAGE IV worden gebruikt. Daarbij is van belang dat in de nog niet in rechte onaantastbare Wnb-vergunning is bepaald dat dergelijke mobiele werktuigen moeten worden gebruikt.'

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning/ministers EZK en BZK**

***Bij de beoordeling of sprake is van een wijziging in de zin van de bijlage van het Besluit mer, moet worden uitgegaan van de planologisch toegestane situatie.***

#### **Casus**

Het college van b en w van Almere heeft TenneT een omgevingsvergunning verleend voor het constructief aanpassen van de hoogspanningsmasten van de hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad, wat betreft masten 37 tot en met 79, vanaf Muiderberg tot de kruising met de N702 te Almere.

De ministers hebben TenneT een omgevingsvergunning verleend voor handelen in strijd met de regels ruimtelijke ordening voor delen van de bestaande hoogspanningsverbinding Diemen-Lelystad binnen de gemeenten Almere en Gooise Meren.

Deze besluiten zijn voorbereid met toepassing van de rijkscoördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening.

Appellant heeft hiertegen beroep ingesteld. Appellant betoogt dat de ministers zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het volgen van de uitgebreide m.e.r.-procedure en het opstellen van het milieueffectrapport onverplicht was. Volgens hem is het besluit direct m.e.r.-plichtig.

#### **Rechtsvragen**

1. Is de legalisering van het verschil tussen de planologisch toegestane en de feitelijke bouwhoogte van de bestaande masten een wijziging als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r.?
2. Wordt ook voldaan aan de drempelwaarden uit de bijlage van het Besluit m.e.r.?

#### **Uitspraak**

1. De omgevingsvergunning van de ministers is zoals gezegd gebaseerd op artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo. Zo'n vergunning wordt ook niet in kolom 3 of kolom 4 genoemd. Wel volgt uit het eerste lid, onder e, van onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. dat met een plan zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening in kolom 4 van onderdelen C en D ook wordt bedoeld een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo. De vraag is vervolgens of de legalisering van het verschil tussen de planologisch toegestane en de feitelijke bouwhoogte van de bestaande masten een wijziging is als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r. De Afdeling overweegt dat die legalisering een wijziging is van een bovengrondse hoogspanningsleiding zoals bedoeld in kolom 1 van categorie C.24 en D.24.1. Weliswaar hebben de ministers er op gewezen dat feitelijk niks verandert aan de hoogte van de masten, maar voor de vraag of sprake is van een wijziging als bedoeld in onderdeel A van de bijlage van het Besluit m.e.r., moet de bestaande – juridisch planologisch legale – situatie van de hoogspanningsleiding als vertrekpunt worden genomen. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, onder 13.4, en 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6907, onder 2.11.4. Tussen partijen is niet in geschil, en de Afdeling neemt dat ook als vaststaand aan, dat de ministers met het besluit van 18 maart 2021 alleen een omgevingsvergunning hebben verleend ter legalisering van de totale bouwhoogte van een aantal hoogspanningsmasten. De omgevingsvergunning van de ministers gaat alleen over de 'illegale hoogteverschillen'. Het legaliseren van die hoogteverschillen is een wijziging zoals omschreven onder 2 in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r., omdat sprake is van een (juridisch planologische) verandering van (de bouwhoogte van) aangelegde werken.

2. Dan komt de vraag of wordt voldaan aan de drempelwaarden van categorie C.24 en D.24.1, genoemd in kolom 2. De Afdeling stelt vast dat wordt voldaan aan de eerste drempelwaarde in kolom 2 van categorie C.24 en D.24.1. Het gaat immers om een leiding met 150 kV of meer. Maar niet wordt voldaan aan de tweede drempelwaarde in kolom 2 van categorie C.24 (een tracélengte van 15 km) en D.24.1 (een tracélengte van 5 km). De omgevingsvergunning gaat namelijk over een tracé met een totale lengte van ongeveer 4,14 km. Dit betekent dat er geen directe m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht gold. Ook al wordt niet voldaan aan de drempelwaarden uit kolom 2, het bevoegd gezag was wel gehouden om een m.e.r.-beoordeling als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. uit te voeren.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1702

**Zaaknummer:** 202102809/1/R1

**Wetsartikelen:** 7.2 lid 1 Wm en 2 Besluit mer

## RECHTSPRAAK

### **Handhaving/Tilburg**

***Last onder dwangsom vanwege overtreding van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet, een zorgplichtbepaling. De opgelegde last is onvoldoende duidelijk.***

#### **Casus**

Eiseres is een organisatie voor ondersteuning aan mensen met een licht verstandelijke beperking. Zij is eigenaar van de woning, die wordt verhuurd aan een van haar cliënten.

Naar aanleiding van een melding van een explosie bij de woning hebben politieagenten de woning bezocht. Bij aankomst hebben zij in de achtertuin van de woning een brandend winkelkarretje aangetroffen met hierin een aantal vuilniszakken en verfspuitbussen. Het brandje is vervolgens door de politieagenten geblust.

Verweerder heeft vervolgens een last onder dwangsom aan eiseres opgelegd vanwege overtreding van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet. Zij dient de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Dit kan eiseres doen door ervoor te zorgen dat er geen (brand)gevaarlijke situaties meer plaatsvinden op het perceel.

Eiseres voert aan dat de formulering van de last onduidelijk is. De last onder dwangsom is gebaseerd op overtreding van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet. Dit betreft een zorgplicht. Eiseres stelt dat zij aan deze zorgplicht heeft voldaan en maatregelen heeft genomen om herhaling te voorkomen.

#### **Rechtsvraag**

Is de opgelegde last voldoende duidelijk?

#### **Uitspraak**

De rechtbank overweegt dat het college op grond van artikel 5:32a van de Awb verplicht is om in de opgelegde last de te nemen herstelmaatregelen te omschrijven. Volgens vaste jurisprudentie vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat de te nemen herstelmaatregelen

zodanig duidelijk en concreet geformuleerd zijn, dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

Blijkens de opgelegde last dient eiseres ‘ervoor te zorgen dat er geen (brand)gevaarlijke situaties meer plaatsvinden’ op haar perceel. In het bestreden besluit is niet nader geconcretiseerd hoe eiseres daarvoor moet zorgen. Naar het oordeel van de rechtbank vereist de rechtszekerheid in dit geval dat het college deze plicht nader concretiseert. Zo blijkt uit de last niet of deze uitsluitend ziet op brandgevaarlijke situaties, of ook op overige gevaarlijke situaties. Volgens het college is de last erop gericht dat door voldoende toezicht een nieuwe overtreding van de zorgplicht van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet wordt voorkomen. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de opgelegde last onvoldoende wanneer sprake zal zijn van het houden van voldoende toezicht om overtreding van de zorgplicht te voorkomen en te voldoen aan de last. Het houden van voldoende toezicht is een open norm die – zonder nadere uitwerking – aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen. Eiseres tast in het duister welke maatregelen nodig zijn om te kunnen spreken van voldoende toezicht teneinde verbeurte van dwangsommen te voorkomen. Anders dan in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2019:2566, die in deze uitspraak wordt aangehaald, heeft het college geen enkele maatregel genoemd die eiseres zou kunnen treffen, laat staan dat het college concretiseert welk pakket van maatregelen eiseres dient te nemen om aan de last te voldoen. Dit klemmt te meer nu eiseres – onweersproken – heeft gesteld dat zij, voordat de last is opgelegd, maatregelen heeft getroffen om het toezicht op de woning te intensiveren. Hierop heeft het college enkel gereageerd door te stellen dat dit een positieve ontwikkeling is, maar dat een last onder dwangsom als stok achter de deur dient. Het college laat echter na om aan te geven waarom deze maatregelen onvoldoende zijn en welke maatregelen daarnaast noodzakelijk worden geacht. Gelet hierop is het voor eiseres niet duidelijk wanneer wordt voldaan aan de last. De rechtbank is dan ook van oordeel dat de last onder dwangsom in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

---

**Instantie:** Rechtbank Zeeland-West-Brabant

**Datum uitspraak:** 31-05-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2022:2922

**Zaaknummer:** AWB - 21 \_ 3136

**Wetsartikelen:** 1a lid 2 Woningwet

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning milieu/Oost Gelre**

***De rechtbank is van oordeel dat verweerder het aspect geur, dat niet door de vergunning maar door een maatwerkvoorschrift wordt geregeld, bij de verlening van de vergunning had moeten betrekken.***

#### **Casus**

Een vergunninghouder exploiteert een inrichting bestaande uit een leerlooierij en groothandel in kalfsleer en productie van proteïnen. Op 12 oktober 2021 heeft verweerder een revisievergunning verleend op grond van artikel 2.6 van de Wabo. De revisievergunning heeft betrekking op de capaciteit en de bedrijfstijden van de inrichting. Eisers (omwonenden) stellen dat verweerder bij de verlening van de revisievergunning ten onrechte niet het aspect geur zelfstandig heeft beoordeeld, maar alleen heeft verwezen naar het besluit maatwerkvoorschriften.

#### **Rechtsvraag**

Had verweerder het aspect geur, dat niet door middel van de vergunning maar door middel van een apart maatwerkvoorschrift wordt geregeld, moeten betrekken bij de verlening van de vergunning?

#### **Uitspraak**

De rechtbank heeft in een andere uitspraak van 1 juni 2022 (ECLI:NL:RBGEL:2022:2826, zaaknummer 20/6665, r.o. 3.4.4) geoordeeld dat verweerder bevoegd was om het aspect geur in een afzonderlijk maatwerkvoorschriftenbesluit te regelen, omdat de grondslag daarvoor sinds 1 januari 2016 het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) is.

Dit betekent echter niet dat verweerder om die reden het aspect geur bij verlening van de revisievergunning volledig buiten beschouwing mag laten. Het toetsingskader van een revisievergunning is namelijk of deze geweigerd kan worden in het belang van de bescherming van het milieu. Naar het oordeel van de rechtbank dient verweerder daarom bij

de beoordeling van de revisievergunning ook het aspect geur, als onderdeel van het bredere belang van de bescherming van het milieu, te betrekken. Verweerder dient na te gaan of het besluit maatwerkvoorschriften dat hier eerder al voor het aspect geur is genomen, op het moment van verlening van de revisievergunning voldoende bescherming bood in het belang van de bescherming van het milieu.

---

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 01-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2022:2788

**Zaaknummer:** 21-5474 TUS

**Wetsartikelen:** 2.14 lid 3 Wabo

## RECHTSPRAAK

### Schade mijnbouwactiviteiten/IMG

***Het IMG mag bij de beoordeling van mijnbouwschade ten gevolge van gaswinning uit het Groningenveld het per 1 juli 2021 geactualiseerde beoordelingskader hanteren.***

#### Casus

Appellant heeft een verzoek ingediend tot vergoeding van schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld door de NAM. Dergelijke verzoeken worden sinds 1 juli 2020 behandeld door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Op 1 januari 2017 is de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen (Stb. 2016, 553) in werking getreden, waarmee voor het causaliteitsbewijs voor fysieke schade ten gevolge van de gaswinning in Groningen het wettelijk bewijsvermoeden ex artikel 6:177a van het BW in werking is getreden.

Het IMG acht het bewijsvermoeden pas weerlegt indien de deskundige een hoge mate van zekerheid heeft over de oorzaak van de door hem aangewezen schade. De Afdeling is van oordeel dat het Instituut hiermee een aanvaardbare en materieel voor de rechtzoekende in vergelijking met het civiele recht niet ongunstiger bestuursrechtelijke invulling heeft gegeven aan het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a, eerste lid, van het BW. Dit betekent dat het IMG het bewijsvermoeden met succes weerlegt als het aan de hand van een adviesrapport aantoonst dat de schade is te herleiden tot een evidente en autonome oorzaak, waarvan (met hoge mate van zekerheid) aannemelijk is dat die bodembeweging als (mede)oorzaak van die schade uitsluit.

Sinds 1 juli 2021 hanteert het IMG voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden aanvullend bewijsbeleid voor de beoordeling van fysieke schade door deskundigen. Dit geactualiseerde beoordelingskader is toegelicht in de Praktische Uitwerking van de Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen. Hierin is inzichtelijk gemaakt welke grenswaarden kunnen worden gebruikt om te bepalen of het aannemelijk is dat schade waarvoor een autonome oorzaak bestaat, toch is ontstaan of verergerd door trillingen door aardbevingen.

## Rechtsvraag

Mag het IMG het per 1 juli 2021 geactualiseerde beoordelingskader hanteren?

## Uitspraak

De Afdeling is van oordeel dat in wat [appellant] heeft betoogd, geen grond ligt voor het oordeel dat het IMG het geactualiseerde beoordelingskader niet mag hanteren voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Daarbij acht de Afdeling van belang dat dit beoordelingskader onverlet laat dat in alle gevallen door de deskundige moet worden gezien of er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is dan bodembeweging door mijnbouwactiviteiten. Het uitgangspunt is en blijft dus dat een deskundige het bewijsvermoeden alleen weerlegt kan achten, als er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is. Daarbij is, anders dan [appellant] en ook deskundige Meiborg lijken te veronderstellen, een hoge mate van zekerheid, maar geen onomstotelijk bewijs voor het bestaan van een autonome oorzaak noodzakelijk. Het geactualiseerde beoordelingskader biedt vervolgens de mogelijkheid om vast te stellen of de trillingen als gevolg van bevingen zo gering zijn geweest dat daardoor de schade (door zettingen en/of overbelasting) niet kan zijn ontstaan of verergerd. Dit draagt bij aan een meer uniforme benadering en rechtszekerheid en biedt ook de mogelijkheid tot meer differentiatie van gevallen binnen het effectgebied, omdat daarbinnen de kans op schade in hoge mate uiteenloopt. Hiermee wordt een aanvaardbare aanvullende invulling gegeven aan het criterium dat de schade uitsluitend moet zijn veroorzaakt door een autonome oorzaak. De Afdeling acht in dit verband van belang dat het beoordelingskader berust op de huidige wetenschappelijke inzichten en dat daarin door het Instituut meerdere veiligheidspercentages worden gehanteerd. Daarbij komt dat, omdat het om bewijsbeleid gaat, het mogelijk is om in een individueel geval hiervan af te wijken. In dit geval ligt er in het betoog van [appellant] geen grond voor het oordeel dat het Instituut het beoordelingskader onjuist heeft toegepast of dat er grond was om daarvan af te wijken.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 08-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1631

**Zaaknummer:** 202106563/1/A2

**Wetsartikelen:** 6:177a BW

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning milieu/De Fryske Marren**

***Het college mag een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet weigeren op basis van het voorzorgsbeginsel.***

#### **Casus**

Het college heeft een omgevingsvergunning (activiteiten bouwen en milieu) verleend voor de verlenging en herindeling van een bestaande ligboxenstal bij een bestaande melkveehouderij. Appellanten vrezen voor een verslechtering van de gezondheidssituatie en beroepen zich in dat kader op enkele rapporten.

#### **Rechtsvraag**

Had het college de vergunning voor de activiteit milieu op grond van het voorzorgsbeginsel mogen weigeren?

#### **Uitspraak**

De omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wabo. Eventuele gezondheidsrisico's als gevolg van het houden van dieren kunnen alleen worden betrokken bij de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Een omgevingsvergunning voor die activiteit kan op grond van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is. Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de vraag wat in het belang van de bescherming van het milieu nodig is.

Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit, anders dan

zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraken van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, en van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden, dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd (vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, overweging 4.3).

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 08-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1598

**Zaaknummer:** 202100759/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.14 lid 3 Wabo

ANNOTATIE

## **Snelheidsverlaging als bronmaatregel in stikstofregistratiesysteem onverbindend**

***mr. M. Jansen Schoonhoven***

***Annotatie bij uitspraak rechtbank Noord-Holland, 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375.***

Een vermeldenswaardige uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 april 2022. Daarin wordt niet alleen de natuurvergunning die door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland is verleend voor de bouw en exploitatie van 163 woningen en waarbij gebruik is gemaakt van stikstofruimte uit het stikstofregistratiesysteem (SSRS) vernietigd, maar wordt tevens de snelheidsverlaging voor de rijkswegen naar 100 km/u als bronmaatregel voor het SSRS onverbindend verklaard wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een uitspraak die voor de woningbouwopgave zelf overigens weinig impact zal hebben, maar daarover later meer.

De bouw van voldoende woningen werd bemoeilijkt sinds de PAS-uitspraak van de Afdeling, waarbij het Programma Aanpak Stikstof (PAS) onverbindend werd verklaard (ECLI:NL:RVS:2019:1603). De bouwwerkzaamheden leiden in de nodige gevallen namelijk tot een tijdelijke toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Ook het daadwerkelijke gebruik kan een permanente toename van stikstofdepositie veroorzaken. De oorzaak daarvoor ligt normaliter in de verkeerstoename die met het bemensen van de woningen gepaard gaat. Voor deze gevallen is het SSRS in het leven geroepen.

Het SSRS vindt zijn grondslag in de Spoedwet aanpak stikstof (Stb. 2019, 517). Deze op 1 januari 2020 in werking getreden wet maakte al een einde aan de vergunningplicht in het geval van intern salderen, zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 20 januari 2021 over de Logtsebaan (ECLI:NL:RVS:2021:70). Daarnaast introduceerde deze wet ook de mogelijkheid om het SSRS op te zetten. Hiertoe werd artikel 5.5a aan de Wet natuurbescherming (Wnb) toegevoegd. De werking van het SSRS wordt geregeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming (Rnb).

Van belang in deze casus is dat artikel 2.2 juncto 2.5 van de Rnb bepaalt dat stikstofruimte uit

het SSRS onder andere mag worden ingezet ten behoeve van het verlenen van natuurvergunningen voor woningbouwprojecten. De stikstofruimte in het SSRS wordt mede gecreëerd door de snelheidsverlaging voor de rijkswegen, waartoe door de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat werd besloten op 19 december 2019. De met de snelheidsverlaging gepaard gaande afname van stikstofdepositie werd als stikstofruimte opgenomen in het SSRS.

Het SSRS werd daarmee een depositiebank waaruit onder andere woningbouwprojecten door het hele land de benodigde stikstofruimte konden opnemen, voor zover die uiteraard ook in de bank aanwezig was. Deze vorm van extern salderen, waarbij er dus geen sprake is van een directe koppeling tussen de beëindigde activiteit en het project waarvoor de ontstane stikstofruimte wordt ingezet, is in het verleden door de Afdeling toegestaan (ECLI:NL:RVS:2013:1931).

Tot zover dus niets aan de hand. Waar gaat het dan mis?

De snelheidsverlaging voor de rijkswegen heeft niet voor alle Natura 2000-gebieden een afname van stikstofdepositie tot gevolg. In een aantal gevallen leidt de snelheidsverlaging juist tot een toename. Dat is gevolg van het feit dat verkeer anders gaat rijden door de snelheidsverlaging. Daar waar het bij 130 km/u loont om ondanks meer kilometers op de snelweg te blijven rijden, maakt 100 km/u dat soms niet meer rendabel. Weggebruikers gaan in sommige gevallen het onderliggend wegennet gebruiken omdat de winst van het omrijden over de snelweg weg is. Als dit onderliggende wegennet dichterbij Natura 2000-gebied is gelegen, kan daardoor alsnog een toename van stikstofdepositie ontstaan.

Uit twee ecologische beoordelingen blijkt dat de stikstoftoename vanwege de snelheidsverlaging ertoe leidt dat voor vijf Natura 2000-gebieden aantasting van de natuurlijke kenmerken niet met zekerheid kan worden uitgesloten.[1] Voor vier Natura 2000-gebieden wordt geoordeeld dat de afname van stikstofdepositie vanwege de Subsidieregeling sanering varkenshouderij ('Warme sanering varkenshouderij') ongedaan gemaakt wordt.[2] Voor één Natura 2000-gebied zijn aanvullende maatregelen nodig.

De rechtbank stelt op basis van de ecologische beoordelingen vast dat er aanvullende bronmaatregelen nodig zijn om de toename van stikstofdepositie als gevolg van de snelheidsverlaging weg te nemen. De maatregel van de 'Warme sanering', die ook in het SSRS is opgenomen, was ten tijde van het bestreden besluit en de uitspraak nog niet uitgevoerd. Dat geldt ook voor de noodzakelijke aanvullende maatregelen. Ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning voor de betreffende woningen was derhalve niet uitgesloten dat de snelheidsverlaging de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zou aantasten.

De rechtbank constateert vervolgens dat de snelheidsverlaging een generieke bronmaatregel is voor het hele land. De stikstofruimte die ontstaat wordt via het SSRS in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van onder meer woningbouwprojecten door het hele land en er is geen relatie met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich, aldus de rechtbank, dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijkssnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen, op zichzelf aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn moeten voldoen. Ik ga ervan uit dat de rechtbank daarmee bedoelt dat voor een beschermingsmaatregel op zichzelf ook de zekerheid dient te zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied door de beschermingsmaatregel niet worden aangetast. Nu voor de snelheidsverlaging die betreffende zekerheid niet is verkregen, had deze niet als bronmaatregel in het SSRS opgenomen mogen worden. De rechtbank verklaart om die reden artikel 2.4, eerste lid en onder a, van de Rnb onverbindend wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Hierdoor kon voor de natuurvergunning voor het woningbouwproject geen beroep worden gedaan op de stikstofruimte uit het SSRS als gevolg van de snelheidsverlaging en is dus niet de zekerheid verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Voor het project zelf is dat een bittere pil, omdat de snelheidsverlaging als bronmaatregel niet leidt tot een toename van depositie op het Natura 2000-gebied in kwestie, het Noordhollands Duinreservaat.

## **Gevolgen**

De impact van deze uitspraak op de woningbouwopgave is gering. Dat wil zeggen, de minister voor Natuur en Stikstof had reeds in haar hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 aangekondigd dat de ontstane stikstofruimte als gevolg van de snelheidsmaatregel niet meer zal worden ingezet ten behoeve van het SSRS.[3] Als reden hiervoor draagt de minister aan dat na elke jaarlijkse actualisatie en vanwege de effecten van COVID-19 op de mobiliteit de precieze opbrengst van de landelijke snelheidsverlaging niet op het vereiste detailniveau zeker is. Reeds daarom werd de stikstofruimte vanwege de snelheidsverlaging ook al niet ingezet voor MIRT-projecten. Ook is als reden aangedragen dat als gevolg van het besluit tot het instellen van een maximale rekenafstand (25 km), in het AERIUS Register lokaal forse veranderingen kunnen gaan optreden in de depositie-effecten van de snelheidsmaatregel. Andere redenen dus dan die waarom de snelheidsmaatregel als bronmaatregel bij de rechtbank is gesneuveld.

Een en ander betekent dat de nog niet uitgegeven stikstofruimte als gevolg van de snelheidsverlaging volledig ten goede komt aan de natuur. Gezien de opgave op het gebied van natuurherstel is dat zeer welkom.

### **Gevolgen voor andere bronmaatregelen?**

Het SSRS wordt naast de snelheidsverlaging ook gevuld met stikstofruimte die ontstaat als gevolg van de Subsidieregeling sanering varkenshouderij ('Warme sanering varkenshouderij'). Het doet mij voorkomen dat deze uitspraak geen directe gevolgen zal hebben voor die stikstofruimte. De subsidieregeling zal namelijk enkel leiden tot een afname van depositie op de Natura 2000-gebieden, waardoor significante effecten voor de Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten. Hetzelfde lijkt te zijner tijd op te gaan voor de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv). Dit zijn beëindigingsregelingen en opkoopregelingen voor veehouders die willen stoppen. Deze maatregelen worden via het SSRS onder andere voor het legaliseren van de meldingen ingezet, zo blijkt uit het 'Legalisatieprogramma PAS-meldingen' dat op 28 februari 2022 door de minister voor Natuur en Stikstof is vastgesteld.[4] Gezien het feit dat deze regelingen betrekking hebben op stoppende veehouders, zal normaliter ook hier gelden dat significante effecten op voorhand zijn uitgesloten.

Dat neemt echter niet weg dat de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021 over de Gebiedsontwikkeling Oostelijk Langstraat (ECLI:NL:RVS:2021:2627) wel roet in het eten kan gooien.[5] In deze uitspraak wijst de Afdeling op overweging 13-13.8 uit de PAS-uitspraak, waaruit volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd en de maatregel verbonden is aan het plan of project. Vervolgens oordeelt de Afdeling dat bij de vaststelling van het aan de orde zijnde inpassingsplan niet is bezien of de beëindiging van het saldogevende bedrijf in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken. De stelling van provinciale staten van Noord-Brabant dat de intrekking van de vergunning voor het betreffende agrarische bedrijf niet de enige instandhoudings- of passende maatregel is die kan worden getroffen en het benoemen van specifieke andere maatregelen ter zitting, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om te motiveren dat de desbetreffende maatregel in dit geval als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken.

Het ligt dan ook voor de hand dat ook bij toepassing van het SSRS gemotiveerd dient te worden waarom de betreffende bronmaatregelen, waarvan de stikstofruimte in het SSRS is opgenomen, niet nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. En dat is momenteel zeker geen sinecure.

### **Bouwvrijstelling**

De rechtbank draagt verweerder op om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Wat daarbij opvalt, is dat de rechtbank wijst op de bouwvrijstelling die per 1 juli 2021 in artikel 2.9a van de Wnb juncto artikel 2.5 van het Bnb is opgenomen. De juridische houdbaarheid van deze bouwvrijstelling wordt in de literatuur door onder andere Frins en Kaajan in twijfel getrokken.[6] Daarnaast buigt de Afdeling zich momenteel in de Porthos-zaak over de vraag of de bouwvrijstelling in stand kan blijven. De zitting in die procedure heeft plaatsgevonden op 29 maart 2022, maar de uitspraak zal waarschijnlijk nog even op zich laten wachten. Of de bouwvrijstelling verweerder (deels) soelaas zal bieden, is dus nog maar de vraag.

### **Wat zegt de Afdeling?**

Ten slotte nog kort de relatie van de onderhavige uitspraak met de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022 over het bestemmingsplan 'Nieuwbouwlocatie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog' (ECLI:NL:RVS:2022:1210). Op de social media wordt in sommige gevallen aangenomen dat de Afdeling met deze uitspraak impliciet heeft ingestemd met het SSRS en de bouwvrijstelling. Ik meen dat die conclusie niet als zodanig getrokken kan worden. Wat betreft het SSRS concludeert de Afdeling in deze uitspraak, naar aanleiding van de door appellanten aangevoerde gronden, enkel dat daaruit en uit de daaraan ten grondslag liggende regeling niet blijkt dat de beschikbare stikstofdepositie uit het SSRS slechts mag worden gebruikt voor projecten die op een bepaalde afstand liggen van (snel)wegen waar de maximumsnelheid is verlaagd. Er wordt niet ingegaan op de vraag of de snelheidsverlaging als bronmaatregel in het SSRS had mogen worden opgenomen, dan wel of het SSRS als zodanig is toegestaan. Simpelweg omdat dat niet door appellanten werd aangevoerd.

Ten aanzien van de bouwvrijstelling concludeert de Afdeling over de stelling van appellanten dat in de passende beoordeling ten onrechte is verondersteld dat niet zal worden geheid, dat ingevolge artikel 2.9a van de Wnb de gevolgen van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bouwactiviteiten buiten beschouwing worden gelaten door de toepassing van artikel 2.7 van de Wnb. Ook hier is niet aangevoerd dat de bouwvrijstelling juridisch niet houdbaar zou zijn.

Het heeft er daarom alle schijn van dat de Afdeling met deze uitspraak niet heeft ingestemd met de juridische houdbaarheid van het SSRS en de bouwvrijstelling. Deze uitspraak is om die reden niet contrair aan de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland.

*Martijn Jansen Schoonhoven is senior jurist omgevingsrecht bij de Provincie Limburg en tevens lid van de redactie van het Tijdschrift voor Agrarisch Recht.*

### **Noten**

[1] Deze twee ecologische beoordelingen dateren overigens van na de wijziging van de Rnb, waarbij de snelheidsverlaging als bronmaatregel in de Rnb is opgenomen.

[2] Het is overigens een interessante vraag of de stikstofruimte vanwege de Warme sanering 'zo maar' kan worden ingezet voor de saldering van de stikstoftoename vanwege de snelheidsverlaging. Die vraag laat ik in deze noot buiten beschouwing.

[3] Hoofdlijnenbrief van de minister voor Natuur en Stikstof van 1 april 2022, DGS/22055867 (TK 33576, nr. 265).

[4] Legalisatieprogramma Pas-meldingen, *Stcrt.* 2022, 5720.

[5] *TvAR* 2022/8091, m.nt. M. Jansen Schoonhoven.

[6] R.H.W. Frins, 'Gloort er licht aan het einde van de stikstofunnel', *TBR* 2021/2; M.M. Kaajan, *Preadviezen voor de Verenging voor Bouwrecht*, nr. 49, 'Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis', p. 91-92.

## RECHTSPRAAK

### Prejudiciële beslissing/RIE

***Het louter verlengen van de periode voor het storten van afvalstoffen, zonder dat de goedgekeurde maximale oppervlakte of de toegestane totale capaciteit van de installatie wordt gewijzigd, zijn geen ‘belangrijke wijziging’ in de zin van de RIE.***

#### Casus

In Tsjechië wordt een stortplaats geëxploiteerd krachtens een vergunning uit 2007. De vergunning is meermaals gewijzigd, onder meer om de periode voor het storten van afvalstoffen te verlengen. In het voorliggende geval wordt wederom verzocht om uitstel van de datum van de sluiting van de stortplaats. Hoewel de maximale oppervlakte en de totale capaciteit van de stortplaats niet wijzigen, heeft de verlenging van het storten tot gevolg dat gedurende langere tijd afvalstoffen naar de stortplaats zullen worden gebracht. Volgens de Tsjechische rechtbank kan de verlenging van de exploitatie van een installatie een ‘belangrijke wijziging’ vormen, voor zover die verlenging negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu, zoals artikel 3, negende lid, van de Richtlijn industriële emissies (RIE; 2020/75/EU). In dat geval moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Teneinde daar duidelijkheid over te krijgen heeft de rechtbank het Hof van Justitie van de EU daarover een prejudiciële vraag gesteld.

#### Rechtsvraag

Is de verlenging van het storten van afvalstoffen op een stortplaats een ‘belangrijke wijziging’ van een installatie, ook al wijzigt de maximale oppervlakte of totale capaciteit van de stortplaats niet?

#### Uitspraak

Volgens artikel 3, negende lid, van de richtlijn 2010/75 is een ‘belangrijke wijziging’ van de installatie ‘een wijziging van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie, een stookinstallatie, een afvalverbrandingsinstallatie of een

afvalmeeverbrandingsinstallatie die significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu’.

Uit de bewoordingen van dat artikel 3, negende lid, blijkt dat een wijziging als ‘belangrijk’ moet worden aangemerkt wanneer twee voorwaarden zijn vervuld, waarvan de eerste betrekking heeft op hetgeen de wijziging inhoudt en de tweede op de mogelijke gevolgen ervan.

Deze twee voorwaarden gelden cumulatief. Een wijziging van de aard of de werking, dan wel de uitbreiding van een installatie is immers niet ‘belangrijk’ in de zin van artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75, indien zij geen significante negatieve effecten op de gezondheid van de mens of op het milieu kan hebben. Omgekeerd volstaat het niet dat een wijziging significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu om als ‘belangrijk’ in de zin van deze richtlijn te worden aangemerkt. Indien dat het geval was, zou de Uniewetgever niet hebben gepreciseerd dat een belangrijke wijziging bestaat in een wijziging van de aard of de werking of een uitbreiding van een installatie.

Wat de eerste voorwaarde betreft, die betrekking heeft op de inhoud van de belangrijke wijziging, definieert artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75 het voorwerp daarvan op alternatieve wijze als ‘een wijziging van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie’.

In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat het louter verlengen van de termijn voor het storten van afvalstoffen als zodanig geen wijziging meebrengt inzake de omvang van de installatie en evenmin inzake de in de oorspronkelijke vergunning vastgestelde opslagcapaciteit, en dus geen ‘uitbreiding’ van de installatie vormt. De verwijzende rechter heeft overigens gepreciseerd dat is voorzien in de verlenging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde termijn voor het storten van de afvalstoffen zonder dat er sprake is van een wijziging van de goedgekeurde maximale oppervlakte of van de toegestane totale capaciteit van de stortplaats.

Hieraan moet worden toegevoegd dat deze bepaling ‘belangrijke wijziging’ definieert als ‘een wijziging [...] van een installatie’. Deze formulering is des te signifikanter daar richtlijn 2010/75 tot doel heeft ‘industriële activiteiten die [...] verontreiniging veroorzaken’ te reglementeren, zoals met name blijkt uit de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 2 van die richtlijn en uit het opschrift van bijlage I bij die richtlijn, waarin de activiteiten worden opgesomd waarvoor uit hoofde van hoofdstuk II ervan een vergunning vereist is. De enkele verlenging van de periode voor het storten levert echter geen wijziging van de installatie op, noch wat de aard, noch wat de werking ervan betreft.

In de tweede plaats verandert het louter verlengen van de duur van het storten, zoals de advocaat-generaal in punt 35 van haar conclusie heeft opgemerkt, evenmin de werking of de aard van de stortplaats.

Deze benadering wordt bevestigd door de context van artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75.

In dit verband moet worden opgemerkt dat geen enkele bepaling van richtlijn 2010/75 de duur van de exploitatie vermeldt als een kenmerk van de werking van de installatie dat noodzakelijkerwijs in de vergunning moet worden opgenomen.

Aangezien richtlijn 2010/75 niet vereist dat de oorspronkelijke vergunning de duur van de exploitatie vaststelt, kan deze richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat voor het louter verlengen van de exploitatie een nieuwe vergunning moet worden verleend.

Uit het voorgaande volgt dat de enkele verlenging van de periode voor het storten van afvalstoffen noch een wijziging van de aard of de werking, noch een uitbreiding van een installatie in de zin van artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75 vormt. Bijgevolg voldoet een dergelijke verlenging niet aan de eerste van de twee in de punten 32 en 33 van het onderhavige arrest vermelde cumulatieve voorwaarden die volgens deze bepaling gelden voor de kwalificatie ervan als 'belangrijke wijziging'.

Bijgevolg hoeft niet te worden onderzocht of de tweede voor een 'belangrijke wijziging' geldende voorwaarde is vervuld, namelijk dat deze wijziging significante negatieve effecten op de gezondheid van de mens of op het milieu kan hebben.

Hieruit volgt dat de verlenging in kwestie geen 'belangrijke wijziging' in de zin van artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75 is. Derhalve legt artikel 20, tweede lid, eerste alinea, van deze richtlijn de lidstaten niet de verplichting op om de exploitant van een stortplaats te verplichten een nieuwe vergunning aan te vragen wanneer hij enkel voornemens is het storten van afvalstoffen te verlengen binnen de grenzen van de totale opslagcapaciteit waarvoor reeds een vergunning is verleend.

Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 3, negende lid, van richtlijn 2010/75 aldus moet worden uitgelegd dat het louter verlengen van de periode voor het storten van afvalstoffen, zonder dat de goedgekeurde maximale oppervlakte of de toegestane totale capaciteit van de installatie wordt gewijzigd, geen 'belangrijke wijziging' in de zin van deze bepaling vormt.

---

**Instantie:** Hof van Justitie van de Europese Unie

**Datum uitspraak:** 02-06-2022

**ECLI:** ECLI:EU:C:2022:425

**Zaaknummer:** C-43/21

**Wetsartikelen:** 3 lid 9 richtlijn 2010/75/EU

## RECHTSPRAAK

### **Handhaving/De Ronde Venen**

***Een gemeentebestuur kan niet handhavend optreden tegen het niet nakomen van een bepaling in een koopovereenkomst omdat een koopovereenkomst geen wettelijk voorschrift is.***

#### **Casus**

Een appellant uit Amstelhoek stelt dat de bewoners van de huurwoningen in zijn straat hun auto in hun tuin parkeren. Daardoor worden volgens hem het aanzien, de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in de straat en de waarde van zijn koopwoning geschaad. Hij heeft het college van De Ronde Venen verzocht om handhavend op te treden, de bewoners op te dragen hun tuin met groen in te richten en hun auto te parkeren in de parkeervakken aan de overzijde van hun woning. Dat was in 1984 de bedoeling bij de verkoop van de grond voor de bouw van die woningen door de gemeente Mijdrecht aan Bouwvereniging Sint Johannes de Doper, als vermeld in de daarvan opgemaakte notariële akte. Het college heeft het verzoek afgewezen omdat niet is gebleken dat sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift. De rechtbank is het college in dit standpunt gevolgd omdat volgens de rechtbank uit artikel 125 van de Gemeentewet blijkt dat bestuursrechtelijke handhaving van een koopovereenkomst niet mogelijk is. Appellant betwist dit oordeel van de rechtbank omdat volgens hem in het genoemde artikel geen onderscheid wordt gemaakt tussen het type te handhaven regels, privaatrechtelijk of publiekrechtelijk.

#### **Rechtsvraag**

Is een bestuursrechtelijke handhaving van een koopovereenkomst mogelijk?

#### **Uitspraak**

Anders dan appellant betoogt, volgt uit artikel 125 van de Gemeentewet niet dat het gemeentebestuur bevoegd is om handhavend op te treden tegen het gestelde niet nakomen van de koopovereenkomst. Op grond van genoemd artikel is het gemeentebestuur bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Uit artikel 5:21, aanhef en onder a, van de

Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat het gaat om een herstelsanctie. Een herstelsanctie is in artikel 5:2, eerste lid en onder b, van de Awb gedefinieerd als een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Het gemeentebestuur kan dus alleen handhavend optreden tegen een overtreding. Wanneer sprake is van een overtreding is nader omschreven in artikel 5:1, eerste lid van de Awb, te weten: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De koopovereenkomst is geen wettelijk voorschrift, maar een privaatrechtelijke overeenkomst. Het gemeentebestuur kan dus niet handhavend optreden tegen het gestelde niet nakomen van de koopovereenkomst. Dat, zoals appellant aanvoert, het tweede en derde lid van artikel 125 van de Gemeentewet het college en de burgemeester de bevoegdheid toekennen om 'regels' te handhaven die zij uitvoeren, maakt dit niet anders. Uit de memorie van toelichting bij artikel 125 van de Gemeentewet (Kamerstukken II 1996/97, 25280, 3, p. 47) volgt dat onder deze regels worden verstaan: wetten, algemene maatregelen van bestuur en gemeentelijke verordeningen en krachtens deze voorschriften vastgestelde regels. Het gaat dus om publiekrechtelijke regels en niet om regels die volgen uit privaatrechtelijke overeenkomsten. Het betoog slaagt niet.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 08-06-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:1605

**Zaaknummer:** 202105445/1/A3

**Wetsartikelen:** 125 Gemeentewet, 5:21 aanhef en onder a Awb, 5:1 lid 1 Awb en 5:2 lid 1 onder b Awb