

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 12, 2023

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 Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:2457](#) 30-05-2023

Handhaving/Utrecht

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:2449](#) 26-05-2023

Ontheffing Wnb/Gelderland

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2023:4083](#) 15-05-2023

Weigering omgevingsvergunning/Rotterdam

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2023:2556](#) 04-05-2023

Buiten behandeling stellen aanvraag/Nijmegen

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:2265](#) 03-05-2023

Handhaving/De Ronde Venen

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:2268](#) 18-04-2023

Handhaving/Utrecht

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2023:1563](#) 07-04-2023

Omgevingsvergunning/Sint-Michielsgestel

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:1002](#) 24-01-2023

Weigering omgevingsvergunning/Utrechtse Heuvelrug

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2067](#) 31-05-2023

Handhaving/Enschede

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2019](#) 24-05-2023

Weigering omgevingsvergunning/Boxtel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2020](#) 24-05-2023

Weigering omgevingsvergunning/Westerveld

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2014](#) 24-05-2023

Omgevingsvergunning/Boekel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1931](#) 17-05-2023

Bestemmingsplan/Tilburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1932](#) 17-05-2023

Bestemmingsplan/Wijchen

RECHTSPRAAK

Handhaving/Enschede

Afdeling nuanceert rechtspraak over het begrip overtreder en zal voor zowel bestuurlijke boetes als zogenoemde herstelsancties voortaan uitgaan van de uitleg die in het strafrecht wordt gegeven aan het functioneel ouderschap.

Casus

Appellante exploiteert op een perceel te Weerselo de Weerselose markt en verhuurt onder meer marktkramen aan handelaren. Zij stelt gratis reclameobjecten aan handelaren en bezoekers van de Weerselose markt ter beschikking. Het reclamemateriaal ligt bij de ingang van de markt en kan worden meegenomen door bezoekers en standhouders die daarin geïnteresseerd zijn. Het is vooraf niet duidelijk wie reclamemateriaal meeneemt en hoe dit wordt gebruikt. Toezichthouders van de gemeente hebben meermalen geconstateerd dat reclameobjecten zijn geplaatst ten behoeve van de Weerselose markt, op openbare plaatsen binnen het grondgebied van de gemeente zonder voorafgaande toestemming van de rechthebbende, in dit geval de gemeente Enschede. Deze plaatsing is in strijd met artikel 2:42, tweede lid, aanhef en onder a, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Enschede 2009 (hierna: APV).

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede heeft daarom appellante bij besluit van 3 april 2019 een last onder dwangsom opgelegd die inhoudt dat zonder voorafgaande toestemming geen reclameobjecten in de openbare ruimte worden geplaatst. De last is erop gericht dat wordt voorkomen dat opnieuw, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming, reclameobjecten ten behoeve van de Weerselose markt worden geplaatst op openbare plaatsen binnen het grondgebied van de gemeente Enschede of op gedeelten van onroerende zaken die vanaf die openbare plaatsen zichtbaar zijn. Bij besluit van 30 januari 2020 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat, hoewel appellante de sandwichborden niet zelf laat plaatsen, zij verantwoordelijk kan worden gehouden voor het naleven van de APV omdat zij het reclamemateriaal ongeclausuleerd ter beschikking stelt.

Verder heeft appellante het volgens het college in haar macht om de overtreding te (doen) voorkomen door bijvoorbeeld voorwaarden te stellen aan het meenemen van reclamemateriaal of door erop te wijzen dat het reclamemateriaal niet zonder voorafgaande toestemming van de gemeente op openbare plaatsen mag worden geplaatst.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bevoegd was om aan appellante een last onder dwangsom op te leggen om te voorkomen dat het verbod in artikel 2:42, tweede lid, onder a, van de APV wordt overtreden en dat het college gebruik heeft mogen maken van deze bevoegdheid. In hoger beroep betoogt appellante dat zij niet kan worden beschouwd als een overtreder in de zin van artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat zij de reclameobjecten niet zelf plaatst dan wel laat plaatsen. De overtreding kan niet aan haar worden toegerekend. Zij kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor onrechtmatige plaatsing van de sandwichborden door derden. Zij weet niet wie de reclameobjecten meeneemt en waar die worden geplaatst. Zij kan ook niet als medepleger worden aangemerkt, omdat zij niet nauw en bewust heeft samengewerkt met de feitelijke overtreders bij de plaatsing van de reclameobjecten. Verder bestrijdt zij dat zij beschikkingsrecht heeft en houdt over de reclameobjecten. Alleen om de toezichthouders van de gemeente behulpzaam te zijn, heeft zij met hen afgesproken om reclameobjecten op te halen als de toezichthouders haar op een overtreding wijzen.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal mr. P.J. Wattel (hierna: de A-G) verzocht ten aanzien van het voorliggende hoger beroep en in een aanhangige rechtszaak over een bestuurlijke boete (ECLI:NL:RVS:2023:2071) een conclusie te nemen als bedoeld in artikel 8:12a van de Awb ten aanzien van de vraag hoe het begrip ‘overtreder’ moet worden uitgelegd. De A-G heeft op 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:579 een conclusie genomen.

Rechtsvraag

Kan appellant worden beschouwd als een overtreder in de zin van artikel 5:1 van de Awb?

Uitspraak

De Afdeling zal eerst de vraag beoordelen, of appellante terecht als overtreder is aangemerkt. Niet in geschil is dat appellante de reclameobjecten niet zelf feitelijk heeft aangebracht en dat appellante niet een opdracht tot aanbrengen van de reclameobjecten heeft gegeven en daarmee deze heeft ‘doen aanbrengen’ in de zin van artikel 2:42, tweede lid, aanhef en onder a, van de APV. Wel aan de orde is of appellante als functioneel dader van het aanbrengen van de reclameobjecten kan worden aangemerkt.

Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Awb wordt onder ‘overtreder’ verstaan: degene die de

overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt. De Afdeling ziet aanleiding deze rechtspraak te nuanceren. De Afdeling onderschrijft de conclusie van de A-G dat zowel voor de bestuurlijke boete als voor herstelsancties moet worden aangesloten bij de strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap. Dit vindt ook steun in de wetsgeschiedenis die is vermeld in paragraaf 4.2 van de conclusie van de A-G. Die aansluiting geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen. In dit verband is van belang dat een VOF op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb in verbinding met artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, wat betreft het overtreederschap gelijk wordt gesteld met een rechtspersoon. Voor zover het gaat om natuurlijke personen houdt de rechtspraak van de strafkamer van de Hoge Raad in dat:

‘een (verboden) gedraging in redelijkheid aan de verdachte als (functioneel) dader kan worden toegerekend indien deze erover vermocht te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en indien zodanig of vergelijkbaar gedrag blijkens de feitelijke gang van zaken door de verdachte werd aanvaard of placht te worden aanvaard. Onder bedoeld aanvaarden is mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de verdachte kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging’ (HR 23 februari 1954, ECLI:NL:HR:1954:3 (IJzerdraad-arrest) en HR 8 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3487).

Wat betreft de strafrechtelijke criteria voor het daderschap van rechtspersonen wijst de Afdeling op de criteria die zijn geformuleerd in het arrest van 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest-arrest), zoals verduidelijkt in het arrest van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733. In zijn arrest van 26 april 2016 heeft de Hoge Raad overwogen:

‘In zijn arrest van 21 oktober 2003 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit indien de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan die rechtspersoon kan worden toegerekend. Die toerekening is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging. Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Een dergelijke gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
- b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon,
- c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening,
- d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden geleverd met het oog op de voorkoming van de gedraging.'

Uit de hiervoor, vermelde rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat niet vereist is dat zich alle of meerdere van de onder a tot en met d vermelde omstandigheden voordoen. Anders dan in de conclusie van de A-G onder meer in overweging 6.7 wordt betoogd, houden de hiervoor weergegeven overwegingen van de Hoge Raad verder niet de eis in dat de overtreder de overtreding moet kunnen 'bewerkstelligen'. Dit verschil in inzicht over de inhoud van de criteria is de reden dat de Afdeling in het navolgende de vraag over het overtreederschap anders beantwoordt dan de A-G.

De Afdeling stelt vast dat de verboden gedraging past in de normale bedrijfsvoering van appellante, omdat appellante zelf – ondanks de voorgaande overtredingen – reclameborden en reclamemateriaal ter beschikking stelt om daarmee klanten te werven voor haar markt. De verboden gedraging was in zoverre ook dienstig aan appellante. De geplaatste reclameborden kunnen gunstig zijn voor de bezoekersaantallen van de Weerselose markt. Appellante had de verboden gedraging, tot op zekere hoogte, kunnen voorkomen door aan gebruik daarvan vooraf voorwaarden te stellen of voorlichting te geven over de regels die gelden binnen de gemeente Enschede voor plaatsing van reclameobjecten op openbare plaatsen. In zoverre kon appellante erover beschikken of de verboden gedraging kon plaatsvinden. Met het ongeclausuleerd aan bezoekers en handelaren ter beschikking stellen van reclameborden en reclamemateriaal ten behoeve van de door haar geëxploiteerde markt, wetende dat deze kunnen worden gebruikt om in strijd met de regels in de openbare ruimte te plaatsen, zoals bij herhaling is gebeurd en haar ook bekend was, heeft appellante als exploitant van de markt niet de zorg betracht die redelijkerwijs van haar kon worden geleverd met het oog op het voorkomen van de verboden gedragingen. De enkele stelling van appellante dat zij niet weet wie de reclameborden en het reclamemateriaal voor haar markt meeneemt, ontslaat

appellante niet van haar verantwoordelijkheid. Door iedere verantwoordelijkheid voor gebruik op openbare plaatsen in de gemeente Enschede uit de weg te gaan, aanvaardt appellante willens en wetens het risico dat opnieuw overtredingen worden begaan. Terecht is appellante als overtreder van het verbod in artikel 2:42, tweede lid, aanhef en onder a, van de APV aangemerkt. Het college was dus bevoegd aan appellante een last onder dwangsom op te leggen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 31-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2067

Zaaknummer: 202100578/2/A3

Wetsartikelen: 5:1 lid 2 en 3 Awb en 5:1 lid 3 WvSr

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Boekel

Door op gemeentegonden een recht van erfpacht te vestigen ten behoeve van tien parkeerplaatsen, waarbij deze vervolgens exclusief ter beschikking komen van de bewoners, wordt voldaan aan het vereiste van het parkeren op ‘eigen terrein’.

Casus

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Boekel omgevingsvergunning verleend voor de bouw van 62 appartementen en commerciële ruimten aan de Kerkstraat en het Sint Agathaplein te Boekel (Project Zuidwand). Coop exploiteert een PLUS supermarkt te Boekel aan het Sint Agathaplein en heeft beroep ingesteld. Zij stelt onder andere bezwaar dat de gronden slechts mogen worden bebouwd als er voldoende parkeergelegenheid en laad- en losvoorzieningen worden gerealiseerd en in stand gehouden, waarbij bewoners van de te bouwen woningen op eigen terrein moeten parkeren. Nu op het eigen terrein achter de Zuidwand slechts in 62 van de benodigde 72 parkeerplaatsen wordt voorzien, is sprake van strijd met artikel 8.1.1, onder b van de planregels. Dat elders tien parkeerplaatsen als ‘exclusief voor bewoners van de Zuidwand’ worden gelabeld, acht Coop niet afdoende. Er is geen vergunning verleend om af te wijken van het bestemmingsplan en ook zal het onttrekken van tien parkeerplaatsen aan de openbare ruimte ten koste gaan van de toch al beperkte parkeercapaciteit voor bestaande en te vestigen winkels ter plaatse.

Het college betwist dat alle 72 parkeerplaatsen voor bewoners van de appartementen op het terrein achter de Zuidwand moeten worden gerealiseerd, nu de planregels geen definitie van ‘eigen terrein’ bevatten. Behalve de 62 parkeerplaatsen die zullen worden aangelegd op het terrein achter de Zuidwand, zullen nog tien parkeerplaatsen in het openbaar gebied worden aangewezen, waarbij wordt gewaarborgd dat daar uitsluitend de bewoners van de nieuwe appartementen mogen parkeren. De grond waarop deze parkeerplaatsen worden gerealiseerd, zal aan de ontwikkelaar worden verkocht of daar zal een zakelijk recht op worden gevestigd om het exclusieve recht op parkeren voor de bewoners te borgen. De parkeerregeling van het bestemmingsplan laat dit ook toe, aldus het college. Ter zitting heeft het college nader

toegelicht dat de benodigde grond in erfpacht wordt gegeven en dat de conceptakte daartoe inmiddels gereed is.

Rechtsvraag

Is er sprake van parkeren op eigen terrein als een deel van de benodigde parkeerplaatsen wordt gerealiseerd op grond die de gemeente aan bewoners van een appartementengebouw in erfpacht geeft?

Uitspraak

Tussen partijen is niet in geschil dat voor de woningen in totaal 72 parkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd, om te voldoen aan artikel 8.1.1 van de regels van het bestemmingsplan. Het gaat in beroep alleen nog om de vraag of wordt voldaan aan het vereiste dat de parkeerplaatsen op eigen terrein moeten worden gerealiseerd.

De Afdeling is van oordeel dat de planregels zich niet verzetten tegen de door het college beoogde oplossing. Door op gemeentegonden een recht van erfpacht te vestigen ten behoeve van de tien parkeerplaatsen, waarbij deze vervolgens exclusief ter beschikking komen van de bewoners, wordt voldaan aan het vereiste van het parkeren op 'eigen terrein', nu de planregels geen definitie geven van 'eigen terrein'. Gelet op artikel 8.1.1, onder b, van de planregels mogen de gronden slechts worden bebouwd onder de voorwaarde dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd of in stand gehouden, waarbij voor het bouwen van woningen de aanvullende voorwaarde geldt dat voor bewoners van die woningen op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd en in stand gehouden. Verder mogen de woningen, gelet op artikel 8.1.2 van de planregels, niet in gebruik worden gegeven zolang niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien. Deze oplossing zou alleen dan niet aanvaardbaar zijn, indien dit zozeer ten koste gaat van openbare parkeerplaatsen, dat een tekort ontstaat. Uit het parkeeronderzoek blijkt echter dat ruimschoots voldoende openbare parkeerplaatsen resteren.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 24-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2014

Zaaknummer: 202204338/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Westerveld

Volgens normaal spraakgebruik betekent kamperen in een tent, caravan of camper verblijven. Het begrip ‘kampeerbedrijf’ ziet derhalve op een bedrijf dat gelegenheid biedt voor verblijf in een tent, caravan of camper en niet voor verblijf in een chalet of blokhut.

Casus

Een bedrijf heeft op 4 februari 2019 een omgevingsvergunning aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouders van Westerveld voor het bouwen van een chalet en blokhut op een perceel in de gemeente voor een periode van tien jaar. Op het aanvraagformulier is vermeld dat het gaat om een bestaand chalet en bestaande blokhut en dat beide bouwwerken als recreatiewoning worden verhuurd. Bij brief van 24 april 2019 heeft het college aan het bedrijf bericht dat hij uiterlijk op 4 april 2019 had moeten beslissen op de voornoemde aanvraag en dat die datum niet is gehaald. Gelet hierop is volgens het college de gevraagde omgevingsvergunning van rechtswege verleend en heeft hij die omgevingsvergunning op 24 april 2019 bekendgemaakt. Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft het college de bezwaren van de provincie Drenthe en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten tegen het besluit dat op 24 april 2019 is bekendgemaakt gegrond verklaard en de van rechtswege gegeven omgevingsvergunning herroepen. Het bedrijf is het hier niet mee eens en heeft tegen het besluit van 22 oktober 2019 beroep ingesteld bij de rechtbank.

De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep van appellante ongegrond verklaard. De rechtbank heeft hiertoe onder andere overwogen dat het chalet en de blokhut in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan ‘Buitengebieden Dwingeloo 1993’ en dat deze bouwwerken niet als bijbehorende bouwwerken kunnen worden aangemerkt.

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bouw van het chalet en de blokhut in strijd zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan ‘Buitengebieden Dwingeloo 1993’. Volgens appellante heeft de rechtbank niet onderkend dat het chalet en de blokhut op het perceel, waarvoor een omgevingsvergunning is gevraagd, niet in strijd zijn met de aanduiding ‘recreatie’ binnen de bestemming ‘Bodemgebonden agrarische bedrijven’.

Verder is de rechtbank ten onrechte niet ingegaan op de vraag wat onder een kampeerbedrijf moet worden verstaan. Daarnaast is zij van mening dat het chalet en de blokhut bijbehorende gebouwen zijn die passen binnen de voornoemde bestemming en aanduiding, waarbij hij erop wijst dat gelet op de plansystematiek binnen de agrarische bestemming allerlei gebouwen zijn toegestaan. De rechtbank is verder ten onrechte ingegaan op de definitie van bijbehorende bouwwerken, terwijl in de planvoorschriften wordt gesproken over bijbehorende gebouwen. Ook volgt uit artikel 7.2 van de planvoorschriften volgens appellante dat een gebouw 150 m lang en 12 m hoog mag zijn. Daaruit leidt appellante af dat daarmee geen sanitair gebouw wordt bedoeld, zoals de rechtbank heeft overwogen.

Rechtsvraag

Is de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het chalet en de blokhut terecht geweigerd wegens strijd met het vigerende bestemmingsplan?

Uitspraak

Artikel 7.1, van de voorschriften van het bestemmingsplan ‘Buitengebieden’ uit 1993 luidt:

‘Bodemgebonden agrarische bedrijven - grondwaterbeschermingsgebied

De als zodanig op de plankaart aangegeven gronden zijn bestemd voor veehouderijen, akkerbouw- of tuinbouwbedrijven, met de bijbehorende gebouwen, andere bouwwerken, erven en agrarische cultuurgronden.

[...]

De gronden aangeduid met “recreatie” zijn tevens bestemd voor een kampeerbedrijf met bijbehorende gebouwen, met dien verstande dat het aantal standplaatsen voor kampeermiddelen ten hoogste 25 mag bedragen.’

Artikel 1, aanhef en onder s, luidt:

‘In deze voorschriften wordt verstaan onder:

s. kampeermiddel:

1. Een tent, een tentwagen, een kampeerauto of caravan;
2. Enig ander onderkomen en enig ander voertuig of gewezen voertuig of gedeelte daarvan,

voor zover geen bouwwerk zijnde waarvoor ingevolge artikel 47 van de Woningwet een bouwvergunning vereist is, een en ander voor zover de onder 1 en 2 bedoelde onderkomens of voertuigen geheel zijn bestemd dan wel worden of kunnen worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.'

Tussen partijen is niet in geschil dat het chalet en de blokhut op het perceel staan op gronden met de aanduiding 'recreatie' van de bestemming 'Bodemgebonden agrarische bedrijven - grondwaterbeschermingsgebied' van het bestemmingsplan 'Buitengebieden Dwingeloo 1993'. De Afdeling overweegt dat gronden met de aanduiding 'recreatie' tevens zijn bestemd voor een kampeerbedrijf met bijbehorende gebouwen. Het begrip 'kampeerbedrijf' staat evenwel niet omschreven in de planregels. De Afdeling gaat daarom voor de uitleg van dit begrip uit van het normale spraakgebruik, zoals omschreven in Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal. Hoewel het begrip 'kampeerbedrijf' niet is opgenomen in het Van Dale woordenboek, staat het begrip 'kamperen' daarin omschreven als: 'in een tent, caravan of camper verblijven'. De Afdeling leidt hieruit af dat het begrip 'kampeerbedrijf' ziet op een bedrijf dat gelegenheid biedt voor verblijf in een tent, caravan of camper en niet voor verblijf in een chalet of blokhut. Gelet hierop zijn het chalet en de blokhut naar het oordeel van de Afdeling niet aan te merken als bij een kampeerbedrijf behorende gebouwen. Gebouwen op gronden met de aanduiding 'recreatie' moeten namelijk ten dienste staan van het kampeerbedrijf, waar het verblijven in een chalet of blokhut niet onder valt. Hoewel de rechtbank onder 4.4 van de aangevallen uitspraak spreekt over bijbehorende bouwwerken in plaats van bijbehorende gebouwen, komt de rechtbank terecht tot dezelfde conclusie.

Voor zover appellante in dit kader er nog op heeft gewezen dat binnen de agrarische bestemming ook met de tekst 'bijbehorende gebouwen' allerlei gebouwen zijn toegestaan, leidt dit de Afdeling ook niet tot een ander oordeel hieromtrent. De Afdeling overweegt dat op grond van artikel 7.1 van de planvoorschriften de gronden met de bestemming 'Bodemgebonden agrarische bedrijven - grondwaterbeschermingsgebied' zijn bestemd voor veehouderijen, akkerbouw- en tuinbouwbedrijven met bijbehorende bouwwerken. Ook hier gaat het met betrekking tot het begrip 'bijbehorende bouwwerken' om gebouwen die ten dienste moeten staan van de genoemde agrarische functies en niet om, zoals appellante stelt, allerlei gebouwen, zodat daaruit niet kan worden geconcludeerd dat het chalet en de blokhut zouden zijn toegestaan.

Voor zover appellante erop wijst dat dat op grond van de in artikel 7.2 van de planvoorschriften opgenomen bouwvoorschriften binnen de bestemming gebouwen met een lengte van 150 m en een bouwhoogte van 12 m hoog aanwezig mogen zijn en dat gelet op deze maatvoering ook een chalet en blokhut zijn toegestaan, volgt de Afdeling hem hierin ook niet. De Afdeling overweegt dat deze bouwvoorschriften alleen bepalen wat de omvang van een

gebouw mag zijn, maar niet wat het gebruik van dat gebouw mag zijn op grond van de bestemming 'Bodemgebonden agrarische bedrijven - grondwaterbeschermingsgebied'. Bovendien ziet de door appellante genoemde maatvoering op de gehele agrarische bestemming en niet alleen op het gebruik van de gronden voor recreatiedoeleinden. De maatvoering heeft dan ook betrekking op agrarische bouwwerken, waar dergelijke maten niet ongebruikelijk zijn.

Verder heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat het chalet en de blokhut niet zijn aan te merken als kampeermiddel in de zin van artikel 1, aanhef en onder s, onder 1 van de planvoorschriften. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat gelet op de in het bestemmingsplan opgenomen definitie van kampeermiddel deze bouwwerken niet als kampeermiddel kunnen worden aangemerkt. Er is namelijk geen sprake van een tent, een tentwagen, een kampeerauto of caravan dan wel een ander onderkomen, dat geen bouwwerk is, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder s, van de planvoorschriften.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 24-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2020

Zaaknummer: 202104760/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Boxtel

Beeldkwaliteitsplan is onderdeel van bestemmingsplan.

Welstandseisen in het plan zijn, gelet op het doel van deze eisen in relatie tot het herstellen van de cultuurhistorische waarden van het plangebied, in dit geval ruimtelijk relevant.

Casus

Bij besluit van 1 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Boxtel geweigerd om een omgevingsvergunning te verlenen voor de bouw van een langgevelboerdij op het landbouwlandgoed Bloemendaal in het gehucht Roond in Boxtel. Volgens het college is het initiatief in strijd met het bestemmingsplan 'Landbouwlandgoed Bloemendaal de Roond' en wil het niet meewerken aan het verlenen van een omgevingsvergunning die in strijd is met dat bestemmingsplan. Meer specifiek is het bouwplan in strijd met bepaalde eisen uit het beeldkwaliteitsplan, dat is bijgevoegd als bijlage bij de planregels. Deze eisen zijn dat bij de gevelopbouw een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt in het 'woongedeelte' (1/3 van het oppervlak) en het 'bedrijfs gedeelte' (2/3 van het oppervlak), dat in het bedrijfs gedeelte kenmerkende elementen, zoals kleine stalramen en dubbele staldeuren, moeten terugkomen en dat er een duidelijke voor- en achterkant moet zijn, wat tot uitdrukking moet komen in de soberheid van de achtergevel. Appellant heeft tegen het besluit beroep ingesteld omdat het plan volgens hem niet in strijd is met het bestemmingsplan.

De rechtbank heeft vastgesteld dat het beeldkwaliteitsplan onderdeel is van het bestemmingsplan, omdat het expliciet wordt genoemd in artikel 8.3.2 van de planregels. Het enkele feit dat het beeldkwaliteitsplan niet expliciet is genoemd als besluitonderdeel in het raadsbesluit, maakt dat niet anders. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het initiatief in strijd is met het bestemmingsplan, omdat het niet voldoet aan het vereiste in artikel 8.3.2 van de planregels. Volgens dat artikel moet het hoofdgebouw voldoen aan het 'Beeldkwaliteitplan bebouwing Landbouwlandgoed Bloemendaal', dat als bijlage bij de planregels is gevoegd. Volgens de rechtbank is de regel imperatief geformuleerd, ondanks dat de planregel onder het kopje 'Nadere eisen' staat, waardoor duidelijk is dat geen sprake is van een nadere eis in de

zin van artikel 3.6, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Bij het exceptief toetsen van artikel 8.3.2 van de planregels aan artikel 3.1, eerste lid, van de Wro heeft de rechtbank geoordeeld dat geen sprake is van een evidente strijd, omdat de eisen uit het beeldkwaliteitsplan zijn opgenomen om de cultuurhistorische waarden van het gebied te beschermen en dit is een ruimtelijk relevant belang.

In hoger beroep stelt appelland dat ten onrechte is getoetst aan het beeldkwaliteitsplan op grond van artikel 8.3.2 van de planregels. Ten eerste heeft het college geen nadere eisen gesteld, waardoor het niet kan toekomen aan artikel 8.3.2 van de planregels dat onder het kopje 'Nadere eisen' staat. De rechtbank heeft geoordeeld dat geen sprake is van een nadere eis en heeft daarbij de bedoeling van de planwetgever betrokken, terwijl het limitatieve-imperatieve stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geen ruimte laat voor het betrekken van de bedoelingen van een planwetgever. Indien het standpunt van het college moet worden gevolgd, dat artikel 8.3.2 geen onderdeel uitmaakt van de nadere eisen, maar een rechtstreeks werkende regel is, dan is die regel in strijd met de Wro. De architectonische vormgeving van bouwwerken valt buiten de reikwijdte van artikel 3.1, eerste lid, Wro en mag daarom niet worden genormeerd in een bestemmingsplan. Ook staan er welstandseisen in het beeldkwaliteitsplan, zoals details over deuren, luiken en muurankers, terwijl in het kader van een toets aan een bestemmingsplan geen welstandscriteria mogen worden gehanteerd.

Rechtsvragen

1. Heeft het college bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning mogen toetsen aan het beeldkwaliteitsplan?
2. Is de planregel onder het kopje 'nadere eisen' evident in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro en moet die planregel om die reden door middel van exceptieve toetsing onverbindend worden geacht?

Uitspraak

1. De Afdeling stelt voorop dat het beeldkwaliteitsplan in dit geval onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, nu er in de planregels naar wordt verwezen en het onderdeel uitmaakt van de bijlagen bij de planregels die samen met het ontwerpbesluit ter inzage hebben gelegen. De Afdeling is het met de rechtbank eens dat artikel 8.3.2 van de planregels weliswaar onder het kopje 'Nadere eisen' staat, maar dat uit de formulering volgt dat sprake is van een rechtstreeks werkende regel. Het betoog van appelland, dat hierbij de bedoeling van de planwetgever wordt betrokken terwijl dat niet mag, slaagt niet. Daargelaten de vraag welke rol de bedoeling van de

planwetgever kan spelen bij de interpretatie van een planregel, is in dit geval op basis van de formulering van de planregel tot de conclusie gekomen dat sprake is van een rechtstreeks werkende regel.

2. Nu sprake is van een rechtstreeks werkende regel, komt de Afdeling toe aan het betoog van appellant dat artikel 8.3.2 evident in strijd is met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro en om die reden door middel van exceptieve toetsing onverbindend moet worden geacht. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling over deze exceptieve toets, onder meer kenbaar uit haar uitspraak van 27 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4266), volgt dat de mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een besluit omtrent de verlening van een omgevingsvergunning, de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, niet zover strekt dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. In een procedure als deze waarin wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling. Voor evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Een planregel is daarnaast alleen in strijd met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt.

In artikel 8.3.2 van de planregels is bepaald dat hoofd- en bijgebouwen moeten voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het beeldkwaliteitsplan. In dat beeldkwaliteitsplan staan in hoofdstuk 2 architectonische kwaliteitseisen voor langgevelboerderijen en overige bebouwing en staan in hoofdstuk 3 landschappelijke kwaliteitseisen voor erfbeplanting en erfinrichting. Daarnaast zijn twee bijlagen bij het beeldkwaliteitsplan gevoegd. Bijlage 1 bevat de toetsingscriteria voor langgevelboerderijen en bijlage 2 bevat de landschappelijke kwaliteitseisen. De Afdeling overweegt dat het beeldkwaliteitsplan, specifiek hoofdstuk 2 en bijlage 1 waaraan het college heeft getoetst, welstandseisen bevat. In beginsel zijn welstandseisen niet ruimtelijk relevant. Dit kan anders zijn indien sprake is van ruimtelijk relevante belangen, zoals een beschermd stads- en of dorpsgezicht (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1025). In hoofdstuk 1.1 van de plantoelichting is aangegeven dat Roond een gehucht is met een rijke historie. Dit is onder andere zichtbaar door de aanwezigheid van een kapel, verschillende historische boerderijen en het landschap. Uit hoofdstuk 2 van de plantoelichting volgt dat het bestemmingsplan 'Landbouwlandgoed Bloemendaal de Roond' is vastgesteld om een kwaliteitsverbetering van het gebied te realiseren door de cultuurhistorische waarden van het gehucht 'Roond' uit

omstreeks 1900 te herstellen. Ten behoeve hiervan worden veel van de nu nog agrarische gronden omgezet naar natuur, die extensief zal worden beheerd. Het doel hiervan is de biodiversiteit van rond 1900 te herstellen. Ook zal de watergang worden teruggebracht naar de historische ligging. Daarnaast worden er vijf langgevelboerderijen mogelijk gemaakt in de stijl van toen. Deze woningen moeten aansluiten bij het agrarische karakter van het gebied. Het beeldkwaliteitsplan moet ervoor zorg dragen dat de woningen aansluiten bij de cultuurhistorische waarden van het gehucht en passen in de stijl van rond 1900. In hoofdstuk 2.1 van het beeldkwaliteitsplan is aangegeven dat kenmerkend voor boerderijen in Noord-Brabant is het onderscheid tussen het woon- en bedrijfsgedeelte van een boerderij. Dat verschil kenmerkt zich door het verschil in gevelopbouw (1/3 woning en 2/3 bedrijf), waarbij het gedeelte voor het bedrijf een soberder uiterlijk heeft.

Gelet op het bovenstaande, heeft het college voldoende gemotiveerd dat de eisen aan de type woningen en details van de woningen nodig zijn om het beeld van het gehucht met kenmerkende historische boerderijen te herstellen. Weliswaar zijn er welstandseisen opgenomen in het bestemmingsplan, maar gelet op het doel van deze eisen in relatie tot het herstellen van de cultuurhistorische waarden van het gehucht Roond, heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat dergelijke eisen in dit geval ruimtelijk relevant zijn. Hierdoor is artikel 8.3.2 van de planregels niet evident in strijd met artikel 3.1 van de Wro. De rechtbank is terecht ook tot dit oordeel gekomen. Dit betekent dat het college terecht de omgevingsvergunning heeft geweigerd, omdat sprake is van strijd met het bestemmingsplan en het geen medewerking wenst te verlenen aan een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 24-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2019

Zaaknummer: 202101769/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 Wro

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Wijchen

De planologische mogelijkheid om drie in plaats van twee woningen op een voormalig agrarisch perceel te realiseren betekent een forse afwijking van het gemeentelijk functieveranderingsbeleid en is onvoldoende gemotiveerd.

Casus

Bij besluit van 24 september 2020 heeft de raad van Wijchen het bestemmingsplan 'De [locatie 1]' vastgesteld. Het plan voorziet onder andere in de mogelijkheid om drie nieuwe vrijstaande woningen te realiseren op het perceel van een de voormalige konijnenfokkerij te realiseren. De eigenaar van het naastgelegen perceel heeft beroep ingesteld tegen dit plan. In de tussenuitspraak van 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1155 heeft de Afdeling onder andere overwogen dat op grond van de beleidsnota 'wonen en werken in het buitengebied' van de gemeente Beuningen, Druten, West Maas en Waal en Wijchen, van februari 2005 (hierna: de beleidsnota) en de Regionale beleidsinvulling Stadsregio Arnhem Nijmegen 'Notitie functieverandering in het buitengebied' van de KAN-raad van 18 oktober 2007 (hierna: de regionale beleidsinvulling) het realiseren van maximaal twee vrijstaande woningen is toegestaan, ongeacht hoeveel m² voormalige bedrijfsbebouwing is gesloopt. Het plan voorziet in het kader van dat functieveranderingsbeleid echter in meer dan twee vrijstaande woningen. Daarover heeft de Afdeling overwogen dat uit de onderbouwing van het plan en wat overigens in de procedure is aangevoerd, niet valt af te leiden of dat beleid volgens de raad niet meer van toepassing is (en waar dat dan uit blijkt) of dat de raad van dit beleid heeft willen afwijken en waarom. Dat betekent dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet op een deugdelijke motivering berust. De Afdeling heeft de raad in de tussenuitspraak opgedragen dit gebrek te herstellen.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad nader gemotiveerd dat op grond van artikel 4:84 van de Awb wordt afgeweken van het functieveranderingsbeleid zoals neergelegd in de beleidsnota en de regionale beleidsinvulling. De afwijking bestaat eruit dat in het kader van functieverandering drie nieuwe vrijstaande woningen kunnen worden gerealiseerd in

plaats van het maximum van twee nieuwe vrijstaande woningen dat in het functieveranderingsbeleid is bepaald. Daartoe heeft de raad gemotiveerd dat het realiseren van één extra woning slechts geringe ruimtelijke gevolgen heeft en goed inpasbaar is, gelet op de grootte van het plangebied en de totale oppervlakte van de gesloopte agrarische bedrijfsbebouwing. De woningen worden gerealiseerd op het perceel van de voormalige konijnenfokkerij en het realiseren van één extra woning daarbinnen heeft nagenoeg geen negatieve gevolgen voor de omgeving. Daarnaast ligt het plangebied in de kernrandzone. Het plangebied ligt namelijk binnen de fysieke barrière van de A326 en verschilt daarmee van het buitengebied aan de noordzijde van die weg en van het overige buitengebied in de omgeving. In de kernrandzone waarin het plangebied is gelegen is al sprake van een enigszins hogere bebouwingsdichtheid en een gemiddeld kleinere kavelmaat dan in het verdere buitengebied. Daarnaast wijst de raad op de voorgeschiedenis met initiatiefnemer Talis. Daarbij is van belang dat de voormalige konijnenfokkerij, die overlast gaf voor de omgeving, kon worden verwijderd doordat Talis daartoe het perceel heeft aangeschaft, afgaande op de medewerking van de gemeente voor het realiseren van vijftig wooneenheden. Toen dat plan voor vijftig wooneenheden niet door bleek te kunnen gaan, moest voor dit perceel een andere voor Talis uitvoerbare bestemming worden gevonden. Volgens de raad is het plan zonder de toevoeging van een extra woning voor Talis niet uitvoerbaar.

Appellant betoogt dat de door de raad aangevoerde omstandigheden moeten worden geacht al in het toepasselijke functieveranderingsbeleid te zijn verdisconteerd. Daarom heeft de raad die omstandigheden niet ten grondslag kunnen leggen aan de afwijking van het functieveranderingsbeleid krachtens artikel 4:84 van de Awb. Verder betoogt appellant dat de raad weliswaar motiveert waarom ruimtelijk gewenst is dat wordt voorzien in één woning meer dan volgens het functieveranderingsbeleid is toegestaan, maar dat de raad daarbij niet motiveert waarom in dit specifieke geval het handelen overeenkomstig de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn, zoals bedoeld in artikel 4:84 van de Awb. Verder gaat het volgens appellant om een financiële kwestie, waarbij de raad zich tegenover Talis verplicht voelt het beleid soepel te interpreteren om zo een financiële tegenvaller van Talis te verzachten. Dat is volgens appellant geen gegronde reden om van beleid af te wijken. Daarom stelt de raad ten onrechte dat relevant is dat Talis de locatie voor een fors bedrag heeft gekocht, afgaande op de mogelijkheid om daar tientallen sociale huurwoningen te ontwikkelen. Dit valt onder het risico van Talis, zo betoogt appellant. Daarnaast heeft de raad ten onrechte van belang geacht dat het plangebied in de kernrandzone is gelegen. Volgens appellant introduceert de raad het begrip kernrandzone voor het eerst in de aanvullende motivering en is dit begrip op geen enkele wijze verankerd in het bestemmingsplan 'Buitengebied Wijchen'. Volgens appellant is bovendien onduidelijk op grond waarvan voor een kernrandzone andere beleidsuitgangspunten zouden gelden dan voor het verdere

buitengebied. Door appellant zelf voorgestelde ontwikkelingen voor zijn perceel in hetzelfde gebied zijn volgens hem door de gemeente negatief beoordeeld vanwege de ligging in het buitengebied. Verder betoogt appellant dat de raad ten onrechte stelt dat met één extra vrijstaande woning nagenoeg geen negatieve gevolgen voor de omgeving ontstaan. De bouw van een extra woning zal leiden tot langere bouwwerkzaamheden, tot een intensievere bewoningssituatie en meer verkeersbewegingen van bewoners en bezoekers. Door de bouw van een extra woning komt er bovendien een extra gezin te wonen in de directe omgeving van zijn perceel en dit leidt tot een 50% intensievere bebouwings- en bewoningssituatie ten opzichte van de situatie dat slechts twee woningen worden gerealiseerd.

Rechtsvraag

Heeft de raad afdoende gemotiveerd waarom in afwijking van het gemeentelijke functieveranderingsbeleid het plan het mogelijk maakt om drie in plaats van twee woningen op een voormalig agrarisch perceel te realiseren?

Uitspraak

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840), kunnen omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet alleen al daarom buiten beschouwing worden gelaten. Het bestuursorgaan moet aan de hand van alle omstandigheden van het geval nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb, die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregels gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

De raad heeft zich redelijkerwijs niet op het standpunt mogen stellen dat sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat het handelen in overeenstemming met het functieveranderingsbeleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met dat beleid te dienen doelen. De kern van het functieveranderingsbeleid in de beleidsnota en de regionale beleidsinvulling is dat in ruil voor gesloopte voormalige bedrijfsbebouwing in het buitengebied het realiseren van maximaal twee vrijstaande woningen is toegestaan, ongeacht hoeveel m² voormalige bedrijfsbebouwing is gesloopt. Het doel van het functieveranderingsbeleid dat uit dit maximum van twee vrijstaande woningen kan worden afgeleid, is het beperken van woningbouw in het buitengebied. Dit beleid is na de tussenuitspraak niet gewijzigd.

Dat het toevoegen van een extra vrijstaande woning slechts geringe ruimtelijke gevolgen zou hebben en gelet op de grootte van het plangebied en de oppervlakte van de gesloopte

bedrijfsbebouwing goed inpasbaar zou zijn, neemt niet weg dat het toevoegen van een extra vrijstaande woning een relatief grote afwijking betekent ten opzichte van de maximaal twee vrijstaande woningen die volgens het functieveranderingsbeleid zijn toegestaan, namelijk een afwijking van 50%.

Dat het plan zonder toevoeging van een extra woning voor Talis niet uitvoerbaar is, betekent niet dat het handelen in overeenstemming met het functieveranderingsbeleid daarmee gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met dat beleid te dienen doelen. appellant betoogt terecht dat dit een zakelijk risico voor rekening van Talis is. Dat de voormalige konijnenfokkerij kon worden verwijderd door de aanschaf van deze gronden door Talis en dat Talis daarbij is afgegaan op de medewerking van de gemeente voor de realisatie van 50 wooneenheden, maakt dat niet anders.

Bovendien heeft de raad de belangen van Talis niet afgewogen ten opzichte van de belangen van appellant. De raad heeft de ruimtelijke gevolgen van het toevoegen van een extra vrijstaande woning voor het perceel van appellant in het geheel niet bij de belangenafweging betrokken.

Verder heeft de raad niet als bijzondere omstandigheid mogen aanmerken dat het plangebied is gelegen in een gebied dat de raad heeft aangeduid als kernrandzone. Weliswaar heeft de raad gewezen op de ligging van dit gebied binnen de fysieke barrière van de A326, maar de raad heeft verder niet geconcretiseerd waarom dit gebied verschilt van het buitengebied aan de noordzijde van die weg en het overige buitengebied in de omgeving. De enkele, niet nader geconcretiseerde, stelling dat in dit gebied sprake is van een enigszins hogere bebouwingsdichtheid en een gemiddeld kleinere kavelmaat, is onvoldoende voor de conclusie dat dit gebied zodanig verschilt van het overige buitengebied dat daarom sprake is van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan het niet mogen realiseren van meer dan twee vrijstaande woningen onevenredig is in verhouding tot de met het functieveranderingsbeleid te dienen doelen.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat de raad wederom niet toereikend heeft gemotiveerd op grond waarvan de realisatie van het in het plan voorziene aantal nieuwe vrijstaande woningen mogelijk is, ondanks het maximaal aantal nieuwe vrijstaande woningen dat op grond van de beleidsnota en de regionale beleidsinvulling is toegestaan. Omdat de nadere motivering van de raad niet toereikend is, bestaat geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1932

Zaaknummer: 202006599/2/R4

Wetsartikelen: 4:84 Awb

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Tilburg

Structureel afwijken van beleid inzake de beoordeling van bezonningssituaties bij hoogbouwprojecten is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Afwijken is in beginsel slechts in bijzondere situaties gerechtvaardigd en dient goed te worden gemotiveerd.

Casus

De raad van de gemeente Tilburg heeft bij besluit van 6 april 2020 het bestemmingsplan 'Binnenstad 2010 9e herziening (woongebouw Pieter Vreedeplein)' vastgesteld. Het plan voorziet in een woontoren van maximaal 63,5 m hoog met commerciële functies in de eerste twee bovengrondse verdiepingen aan het Pieter Vreedeplein in de binnenstad van Tilburg. Omwonenden hebben beroep ingesteld omdat zij vrezen dat deze toren hun woon- en leefklimaat zal aantasten. In de tussenuitspraak van 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:732 heeft de Afdeling een gebrek ten aanzien van de te hanteren bezonningsnorm voor de beoordeling van de bezonningssituatie geconstateerd. De Afdeling heeft geoordeeld dat onduidelijk is of op basis van de gemeentelijke Handreiking Hoogbouw overeenkomstig de Haagse norm gemeten moet worden in het midden van de gevel, of dat van een meetpunt in de woonkamer moet worden uitgegaan. Om die reden heeft de Afdeling de raad opgedragen nader te motiveren welke norm wordt toegepast bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een aanvaardbare bezonningssituatie.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het besluit van 6 april 2020 nader gemotiveerd. De raad heeft toegelicht dat voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van schaduwhinder als gevolg van hoogbouwinitiatieven aansluiting is gezocht bij de Haagse norm, die uitgaat van in totaal minimaal twee uur zon per dag op de voor- en achtergevel, op 19 februari en 21 oktober bij een zonhoogte van minimaal 10 graden, gemeten in het midden van de gevel op een hoogte van 75 cm boven vloerniveau op de onderste woonlaag. Verder heeft de raad een aanvullend bezonningsonderzoek van Peutz van 8 juni 2022 ingebracht dat is uitgevoerd conform de Haagse norm. Uit dat onderzoek volgt volgens de raad dat voor de onderste woonlaag van de bestaande bebouwing aan de Haagse norm wordt voldaan. Peutz

heeft ook de bezonningssituatie ter plaatse van twee appartementen op de tweede woonlaag beoordeeld en berekend dat de bezonningsduur daar minder dan twee uur bedraagt. De raad heeft toegelicht waarom hij de bezonningssituatie ter plaatse van die appartementen aanvaardbaar acht, ondanks dat er sprake is van minder dan twee bezonningsuren per dag.

Appellanten betogen dat de raad met de nadere motivering nog altijd geen duidelijkheid biedt over de norm die wordt toegepast bij de beoordeling van de bezonningssituatie. De raad heeft zich weliswaar op het standpunt gesteld dat hij uitgaat van de in 2010 geactualiseerde Haagse norm waarbij gemeten wordt in het midden van de gevel, maar in de in 2017 geactualiseerde versie van de Handreiking Hoogbouw is, gezien de beschrijving daarin, vastgehouden aan de oude Haagse bezonningsregel, die uitging van een meetpunt in het midden van de vensterbank aan de binnenkant van het raam. Door desalniettemin de nieuwe, geactualiseerde Haagse norm toe te passen handelt de raad in strijd met het gemeentelijk beleid zoals neergelegd in de Handreiking Hoogbouw. Dit leidt er mede door de aanwezigheid van inpandige loggia's toe dat zij meer schaduw zullen ondervinden als gevolg van de realisatie van de voorziene woontoren dan door de raad is onderkend, aldus de vereniging en anderen.

Rechtsvraag

Heeft de raad bij de beoordeling van de bezonningssituatie mogen uitgaan van de in 2010 geactualiseerde Haagse norm of had van de norm uit de in 2017 geactualiseerde versie van de Handreiking Hoogbouw van de gemeente moeten worden uitgegaan?

Uitspraak

In de nadere motivering van 18 juli 2022 heeft de raad het volgende toegelicht:

‘Het is een vaste gedragslijn in Tilburg bezonningsstudies uit te voeren volgens de Haagse norm. Voor bezonning van woningen bestaan geen wettelijke normen. In de Handreiking Hoogbouw uit 2017 is opgenomen dat ten aanzien van de beoordeling van schaduwwerking van hoogbouwinitiatieven de zgn. Haagse bezonningsregel wordt gehanteerd en dat het daarbij gaat om de verkregen zon in de woonkamer. Deze zgn. Haagse bezonningsregel dateert ergens uit de jaren 90 en is in 2010 geactualiseerd door de zgn. Haagse bezonningsnorm. De Haagse norm houdt in dat wordt uitgegaan van totaal minimaal twee uur zon per dag op de voor- en achtergevel, op 19 februari en 21 oktober bij een zonhoogte van minimaal 10 graden, gemeten in het midden van de gevel op een hoogte van 75 cm boven vloerniveau op de onderste woonlaag. In de Handreiking Hoogbouw is, hoewel dit wel bedoeld was, niet expliciet de Haagse norm en de wijze van meten daarvan als zodanig benoemd. In Tilburg wordt al jaren de Haagse bezonningsnorm als beleidslijn voor het uitvoeren van bezonningsstudies (voor hoogbouwinitiatieven) gehanteerd. Ook de hoogbouw die het

bestemmingsplan Binnenstad 2020 9e herziening (woongebouw Pieter Vreedeplein) mogelijk maakt is aan de hand van de Haagse bezonningsnorm beoordeeld. Gelet op de tussenuitspraak van de Afdeling wordt door middel van dit besluit bevestigd dat hoogbouwprojecten voor wat betreft de bezonningseffecten op de omgeving beoordeeld worden aan de hand van de Haagse bezonningsnorm.'

De Afdeling begrijpt deze motivering zo dat de Handreiking Hoogbouw, waarin staat dat als norm de zogenoemde Haagse bezonningsregel wordt gehanteerd die inhoudt dat in de periode van 19 februari tot 21 oktober op zijn minst 2 uur zon verkregen wordt in de woonkamer van naburige bebouwing en openbare ruimte, verwijst naar de Haagse bezonningsregel zoals die vóór de actualisatie in 2010 luidde. Die Haagse bezonningsregel sloot aan bij de bezonning volgens de lichte TNO-norm waarbij de bezonning op het midden van de vensterbank van de binnenkant van het raam werd berekend. In 2010 is de Haagse bezonningsregel geactualiseerd en is gekozen voor een meetpunt op het midden van de gevel, onafhankelijk van de plaats van de ramen. De raad van Tilburg heeft de Handreiking Hoogbouw uit 2007 geactualiseerd in 2017, maar daarbij is gezien de toelichting alleen de beoordeling op basis van kaarten geschrapt. De methodiek ten aanzien van de ruimtelijke onderbouwing op basis van criteria, waar ook het effect van schaduwwerking in de directe omgeving onder valt, is ongewijzigd gebleven. De Handreiking Hoogbouw gaat nog steeds uit van de oude Haagse bezonningsregel en de daarbij behorende wijze van meten, en niet van de geactualiseerde Haagse norm. Dat betekent dat de raad bij zijn meting heeft gehandeld in strijd met zijn beleid.

De Afdeling overweegt dat de raad in bijzondere gevallen, mits goed gemotiveerd, kan afwijken van zijn beleid. In dit geval heeft de raad echter toegelicht dat hij, in weerwil van het beleid dat is vastgelegd in de Handreiking Hoogbouw, al jaren als vaste gedragslijn de geactualiseerde Haagse norm toepast bij de beoordeling van de bezonningssituatie als gevolg van hoogbouwprojecten. De raad wijkt dus structureel af van de in de Handreiking Hoogbouw opgenomen wijze waarop de bezonningssituatie als gevolg van hoogbouwprojecten wordt gemeten en beoordeeld. Dit is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, dat meebrengt dat afwijking van het beleid in beginsel slechts in bijzondere situaties is gerechtvaardigd en dat dit goed moet zijn gemotiveerd. Het bestreden besluit kan niet gedragen worden door de motivering dat de invloed van het plan op de bezonning, in afwijking van vastgesteld beleid, volgens een daarvan afwijkende, vaste gedragslijn is gemeten en aanvaardbaar gevonden. Het plan is in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel vastgesteld. Indien de raad in afwijking van geldend beleid wenst vast te houden aan de gedragslijn, ligt het op de weg van de raad om het beleid op dat punt te wijzigen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1931

Zaaknummer: 202003559/3/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Utrecht

Het kunstgrasveld kan worden aangemerkt als ‘oppervlakteverharding’ in de zin van het bestemmingsplan, zodat het college terecht heeft geconstateerd dat sprake is van een overtreding. Handhavend optreden is in dit geval niet onevenredig.

Casus

Eiser is eigenaar van een perceel met daarop een woning. Op de achterzijde van het perceel heeft eiser een kunstgrasveld aangelegd.

Bij besluit van 6 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (het college) aan eiser een last onder dwangsom opgelegd. Tegen dit besluit heeft eiser bezwaar gemaakt. Bij besluit van 17 oktober 2022 is dat bezwaar ongegrond verklaard. Eiser heeft beroep ingesteld tegen dit besluit bij de rechtbank. Eiser voert onder meer aan dat het kunstgrasveld geen oppervlakteverharding betreft, zodat op grond van het bestemmingsplan voor het aanleggen hiervan geen omgevingsvergunning is vereist. Ook vindt hij dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is.

Rechtsvragen

1. Kwalificeert het kunstgrasveld als ‘oppervlakteverharding’ in de zin van het bestemmingsplan?
2. Is handhavend optreden in dit geval onevenredig?

Uitspraak

1. De rechtbank is het met het college eens dat het kunstgrasveld als een oppervlakteverharding kan worden aangemerkt. Het begrip ‘oppervlakteverharding’ is in het bestemmingsplan niet gedefinieerd. Het college heeft dit begrip zo uitgelegd dat het gaat om

het aanbrengen van een kunstmatige laag en/of materiaal op de bodem, dat van invloed is op de essentiële ecosysteemfuncties van de bodem. De rechtbank kan zich vinden in deze uitleg van het college. Bij het aanleggen van kunstgras is naar het oordeel van de rechtbank sprake van het toepassen van een kunstmatige laag op de bodem en dus van een oppervlakteverharding. Dat het kunstgrasveld waterdoorlatend is, is naar het oordeel van de rechtbank niet relevant. Ook verharding zoals grind kan waterdoorlatend zijn, maar daarbij is nog steeds sprake van het op een kunstmatige manier afdekken van de natuurlijke bodem. Uit het bestemmingsplan blijkt dat oppervlakteverhardingen niet zonder omgevingsvergunning mogen worden aangebracht op gronden met de bestemming 'Waarde - Cultuurhistorie'. Vaststaat dat eiser niet over een omgevingsvergunning beschikt.

Gezien wat hiervoor is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat het college terecht heeft geconstateerd dat sprake is van een overtreding. Dit betekent dat het college bevoegd is om handhavend op te treden tegen eiser. Het college moet in beginsel gebruikmaken van die bevoegdheid. Dat is alleen anders als er omstandigheden zijn die maken dat van handhaving moet worden afgezien.

2. Eiser stelt verder dat de ontwikkelingen ter plaatse zodanig ingrijpend en afwijkend zijn van het planologisch regime, dat het college in redelijkheid bij de belangenafweging de last onder dwangsom niet heeft kunnen opleggen. Volgens eiser vermeldt het college niet welke zwaarwegende belangen met handhaven worden gediend. Voor zover dat het handhaven van de agrarische bestemming is, is die bestemming zoals gezegd achterhaald. Terwijl het belang van eiser, gezien ook zijn gezondheid en het algemene belang van een nette achtertuin, zwaarder moet wegen. Op de zitting heeft eiser toegelicht dat hij een hartpatiënt is en dat kunstgras daarom de beste optie is, omdat hij dan geen onderhoud hoeft te plegen. Het inhuren van een tuinman is volgens eiser financieel niet haalbaar. De redenering van het college doet volgens eiser denken aan de Toeslagenaffaire, namelijk vasthouden aan regels zonder te letten op het gevolg voor de betrokkene. Eiser verwijst nog naar de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk-uitspraak).

In de Harderwijk-uitspraak is kortgezegd geoordeeld dat een besluit geschikt en noodzakelijk moet zijn om de beoogde doelen te bereiken en dat de genomen maatregel evenwichtig moet zijn. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.

De rechtbank vindt de last onder dwangsom een geschikt en noodzakelijk middel om de overtreding aan te pakken. Daarbij komt gewicht toe aan de aard van de overtreding en de

impact daarvan op de omgeving. De rechtbank ziet geen zwaarwegende noodzaak om het kunstgrasveld in afwijking van het bestemmingsplan voort te laten bestaan. Zoals hiervoor overwogen is voor de beoordeling niet de feitelijke situatie, maar de planologische situatie van belang. Het college heeft in het primaire besluit en in het verweerschrift gemotiveerd aangegeven dat het belang van handhaving is gelegen in het beschermen van de met het gebied gepaard gaande cultuurhistorische waarden. Het behouden van het grasland met een natuurlijke oever is een voorwaarde voor het handhaven van het uiterlijk van het historische polderlandschap met graslanden en sloten. Een verharding met een kunstgrasveld schaadt volgens het college de cultuurhistorische waarden van het beschermde dorpsgezicht en past niet in het eeuwenoude polderlandschap. Daarnaast heeft het college in de afweging van de belangen meegenomen dat een natuurlijk grasland betere mogelijkheden biedt voor de flora en fauna in het gebied dan de huidige inrichting. Het gras is habitat van verschillende soorten dieren en vogels en het afdekken van de ecologische oever is hiervoor desastreus. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college deze belangen in dit geval zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van eiser om het kunstgrasveld te mogen laten staan.

Verder kunnen medische omstandigheden volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling alleen in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot het oordeel dat het college van handhavend optreden moet afzien (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3570 (r.o. 6.1)). De rechtbank begrijpt dat het onderhouden van een kunstgrasveld in de situatie van eiser minder belastend is, maar eiser heeft onvoldoende onderbouwd dat het handhavend optreden zal leiden tot een onaanvaardbare verslechtering van zijn medische situatie. Voor zover eiser wijst op de financiële gevolgen van handhavend optreden, is dit geen reden voor het oordeel dat handhavend optreden zodanig zware gevolgen heeft dat het belang van het handhaven daarvoor moet wijken (zie bijvoorbeeld 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2591). De rechtbank is van oordeel dat handhavend optreden in dit geval niet onevenredig is.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 18-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:2268

Zaaknummer: UTR 22/5463

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder b Wabo en 3:4 lid 2 Awb

RECHTSPRAAK

Ontheffing Wnb/Gelderland

Voor de uitleg van het begrip ‘verstoren’ mag aansluiting worden gezocht bij de Richtsnoeren van de Europese Commissie. Er is onvoldoende aangetoond dat er sprake is van invloed op de overlevingskansen, het voortplantingsniveau of voortplantingsvermogen van de wolf. Evenmin is voldoende aangetoond dat het leefgebied zodanig wordt verkleind, waardoor de wolf wordt verdrongen. Het voorzorgsbeginsel strekt niet zo ver dat activiteiten waarvan onduidelijk is hoe die zich in de toekomst ontwikkelen, al bij voorbaat als een overtreding van dat beginsel moeten worden aangemerkt.

Het college van gedeputeerde staten van Gelderland heeft een ontheffing verleend voor het opzettelijk doden van het edelhert, damhert en ree en het opzettelijk doden en of vangen van het wilde zwijn. De Faunabescherming vreest dat deze activiteiten in de toekomst leiden tot verstoring van de wolf en heeft bezwaar en daarna beroep ingesteld tegen het besluit.

Rechtsvragen

1. Is er sprake van verstoring in de zin van de Wet natuurbescherming (Wnb)?
2. Is er risico op verstoring waardoor de ontheffing op grond van het voorzorgsbeginsel geweigerd moet worden?

Uitspraak

1. De tussenconclusie is dat noch de wettelijke bepalingen, noch de rechtspraak een uitputtende definitie geven van ‘verstoren’, die kan worden toegepast in deze zaak, waarbij een beschermde soort zich heeft gevestigd in een gebied met bestaande activiteiten van de mens.

Gedeputeerde staten hebben voor de betekenis van het begrip ‘verstoren’ aansluiting gezocht bij de invulling die de Europese Commissie daaraan geeft in de ‘Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de Habitatrichtlijn’. Uit deze richtsnoeren volgt dat elke opzettelijke verstoring die van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of het voortplantingsvermogen van een beschermde soort, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort, moet worden beschouwd als ‘verstoren’ in de zin van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

De rechtbank is als nationale rechter gebonden aan de uitleg die het Hof heeft gegeven aan bepalingen van het Unierecht. Uit de vaste rechtspraak van zowel het Hof als van de Afdeling volgt dat richtsnoeren van de Europese Commissie op zichzelf niet bindend zijn, maar dat zij wel een handvat bieden bij de interpretatie van bepalingen in een richtlijn. Gelet hierop komt aan de richtsnoeren betekenis toe.

Voor haar stelling dat sprake is van het verstoren van de wolf heeft de Faunabescherming zich met name gebaseerd op het rapport van Smit. Dit rapport is gebaseerd op internationale literatuur en is een wetenschappelijke benadering van de vraag of sprake is van verstoring. In zijn rapport gaat Smit in op drie manieren waarin de jacht op wilde hoefdieren effect kan hebben op wolven. Het gaat dan om directe verstoring door de mens (fysieke aanwezigheid en/of geluid), vermindering van aanbod van natuurlijke prooidieren en vermindering van ecologische effecten. Vervolgens heeft Smit in zijn rapport voor elk van deze drie aspecten beoordeeld in hoeverre het afschot van wilde hoefdieren op de Veluwe leidt tot verstoring van de wolf.

De rechtbank stelt voorop dat uit de conclusie van het rapport van Smit niet onomstotelijk volgt dat van verstoring sprake is. Hij maakt nadrukkelijk enkele voorbehouden bij zijn conclusies. Zo concludeert Smit dat het aannemelijk is dat door intensief afschot de verstorende effecten van mensen zullen toenemen, maar dat de mate waarin dit leidt tot verstoring van de wolf momenteel niet bekend is en nader onderzocht moet worden. Ook voor de vermindering van het aanbod van natuurlijke prooidieren concludeert Smit dat op dit moment cruciale gegevens over bijvoorbeeld het dieet van de wolf en de werkelijke populatie prooidieren op de Veluwe ontbreekt of onvoldoende bekend zijn en dat nader onderzoek nodig is om te bepalen of – en bij welke wildstand – voedselaanbod beperkend kan zijn voor de wolf. Tot slot volgt uit het rapport van Smit dat er beperkt, maar toenemend, bewijs is dat de ecologische effecten van de wolf, zoals gedragsverandering bij prooidieren en gevolgen voor vegetatie, door menselijke activiteit worden overstemd. Gelet hierop kan het rapport van

Smit naar het oordeel van de rechtbank niet leiden tot de conclusie dat in juridische zin sprake is van het verstoren van de wolf.

De rechtbank overweegt bovendien dat het rapport van Smit vanwege zijn wetenschappelijke benadering slechts beperkt bruikbaar is voor beantwoording van de vraag of ook in juridische zin sprake is van verstoring van de wolf. Dat sprake is van verstoring in wetenschappelijk-ecologische zin, betekent immers niet zonder meer dat de mate waarin dat gebeurt ook inhoudt dat sprake is van invloed op overlevingskansen, voortplantingsniveau of -vermogen, dat het leefgebied wordt verkleind of dat de wolf verplaatst of wordt verdrongen. Uit het rapport volgt niet dat Smit die laatste – juridische – definitie hanteert als hij het over ‘verstoren’ heeft. De Faunabescherming heeft dat ook niet nader toegelicht of onderbouwd, ook niet toen daarnaar op de zitting werd gevraagd. Zij verwijst voor haar standpunt dat sprake is van verstoren in de zin van de Wnb alleen naar het rapport van Smit en de andere wetenschappelijke stukken.

De rechtbank oordeelt in het licht van het voorgaande dat gedeputeerde staten terecht tot de conclusie zijn gekomen dat niet is komen vast te staan dat door het gebruik van de ontheffing voor het afschot van wilde hoefdieren op de Veluwe sprake is van het verstoren van de wolf in de zin van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Gedeputeerde staten hebben daarom terecht geconcludeerd dat geen sprake is van een overtreding van artikel 3.5, eerste lid, van de Wnb. De rechtbank volgt dus niet het voorlopig oordeel dat de voorzieningenrechter in de uitspraak van 24 december 2021 op dit punt heeft gegeven.

2. De rechtbank oordeelt dat geen sprake is van een schending van het voorzorgbeginsel. De Faunabescherming vreest dat er een risico is dat de wolf in de toekomst verstoord zal worden, maar dat is nu geen overtreding. Het voorzorgsbeginsel strekt naar het oordeel van de rechtbank niet zo ver dat activiteiten waarvan onduidelijk is hoe die zich in de toekomst ontwikkelen al bij voorbaat als een overtreding van dat beginsel moeten worden aangemerkt.

De Faunabescherming voert verder aan dat niet kan worden uitgesloten dat er sprake is van het verstoren van de wolf, omdat gedeputeerde staten onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de effecten van afschot van de wilde hoefdieren op de wolf en zijn leefomgeving. Volgens de Faunabescherming moeten gedeputeerde staten die effecten wel onderzoeken. In de tussentijd moet het afschot zekerheidshalve worden stilgelegd.

Handhaving is een bevoegdheid en daarmee de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Een verzoek daartoe hoeft over het algemeen niet het bewijs te bevatten dat tot handhaving moet worden overgegaan. Het ligt wel op de weg van de verzoeker om handhaving om het

bevoegd gezag enige aanknopingspunten te bieden voor onderzoek naar de vraag of er een overtreding wordt begaan. Het is vervolgens aan het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan om te beoordelen of er sprake is van een overtreding, die daarvoor feiten en omstandigheden moet verzamelen.

De Faunabescherming heeft die aanknopingspunten geboden met het rapport van Smit, zijn aanvullende e-mail en de notitie van Trouwborst. Dat lijken bij de huidige stand van zaken de beste inzichten te zijn over de wolf op de Veluwe. De Faunabescherming, gedeputeerde staten en de faunabeheereenheid zijn het erover eens dat de komende tijd moet worden gemonitord hoe de vestiging van de wolf op de Veluwe zich verder ontwikkelt. De faunabeheereenheid heeft op de zitting toegelicht dat er in samenwerking met verschillende universiteiten onderzoek wordt gedaan en dat de wolf op de Veluwe wordt gemonitord. Naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien welk onderzoek gedeputeerde staten bij de huidige stand van zaken nog hadden moeten verrichten, anders dan het monitoren van de bestaande situatie. Gedeputeerde staten hebben voor hun besluitvorming dan ook voldoende kennis vergaard over de feiten en omstandigheden. Van een onzorgvuldig onderzoek is geen sprake. De beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 26-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:2449

Zaaknummer: UTR 22/2264

Wetsartikelen: 12, lid 1 Habitatrichtlijn en 3,5 Wnb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Utrecht

Provinciaal vlaggenverbod is gebaseerd op autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten. Dit verbod is in strijd met artikel 7 Grondwet. De motivering van de last onder dwangsom voldoet niet aan de eisen van artikel 10 EVRM.

Casus

Verzoeker is eigenaar van een agrarisch perceel. In 2022 heeft hij hierop acht omgekeerde Nederlandse vlaggen geplaatst. Bij besluit van 19 april 2023 hebben gedeputeerde staten verzoeker gelast om deze vlaggen te verwijderen en verwijderd te houden. Als verzoeker niet aan deze last voldoet, verbeurt hij een dwangsom.

Gedeputeerde staten hebben aan de last onder dwangsom ten grondslag gelegd dat de door verzoeker geplaatste vlaggen in strijd zijn met het bepaalde in artikel 7.14, eerste lid, van de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht.

Verzoeker heeft tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom bezwaar gemaakt bij gedeputeerde staten. Hij heeft de voorzieningenrechter gevraagd om de last onder dwangsom bij wijze van voorlopige voorziening te schorsen in afwachting van de nog te nemen beslissing op zijn bezwaar.

Rechtsvragen

1. Is het provinciaal vlaggenverbod gebaseerd op de autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten of is sprake van uitoefening van een bevoegdheid in het kader van medebewind?
2. Is het provinciaal vlaggenverbod in strijd met artikel 7 van de Grondwet?
3. Voldoet het besluit tot oplegging van de dwangsom aan de eisen die artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hieraan stelt?

Uitspraak

1. De Interim Omgevingsverordening heeft een gemengd karakter van provinciaal medebewind en autonomie. Een aantal bepalingen heeft een grondslag in de Wet ruimtelijke ordening en andere wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Volgens gedeputeerde staten geldt dat ook voor het vlaggenverbod en geeft artikel 1.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet natuurbescherming als wet in formele zin daarvoor een grondslag. De voorzieningenrechter is het daar niet mee eens. In deze bepaling staat dat de Wet natuurbescherming (onder meer) is gericht op het verzekeren van een samenhangend beleid, gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen. Dat dit de doelstelling van de wet is, betekent niet dat daarmee aan provinciale staten in het kader van medebewind de bevoegdheid wordt gegeven tot het geven van een verbodstelsel met het oog op het beschermen van waardevolle landschappen, dat zich rechtstreeks richt tot de burger. Die bevoegdheid volgt ook niet uit andere bepalingen van de Wet natuurbescherming of uit de Wet ruimtelijke ordening. De voorzieningenrechter oordeelt dan ook dat het vlaggenverbod geen grondslag heeft in een wet in formele zin: net als de overige bepalingen in afdeling 7.4 van de Interim Omgevingsverordening is het verbod gebaseerd op de autonome verordenende bevoegdheid die provinciale staten hebben op grond van artikel 145 van de Provinciewet.

2. De voorzieningenrechter beoordeelt of provinciale staten het vlaggenverbod mochten opnemen in hun verordening, waarbij hij deze regeling toetst aan artikel 7 van de Grondwet. Omdat het gaat om een regeling van een orgaan van een lagere overheid, staat het toetsingsverbod uit artikel 120 van de Grondwet hier niet aan in de weg: de rechter mag het provinciale vlaggenverbod (ook) aan de Grondwet toetsen.

Het eerste en het tweede lid van artikel 7 van de Grondwet gaan over het openbaren van gedachten of gevoelens door de drukpers of door radio of televisie. Het derde lid gaat over andere middelen, waaronder ook het openbaren van gedachten of gevoelens met een vlag valt. Op grond van artikel 7, derde lid, van de Grondwet heeft niemand daarvoor voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Met 'de wet' bedoelt de Grondwet een wet van de formele wetgever. Op grond van artikel 7, derde lid, van de Grondwet mogen autonome regelingen van lagere overheden, zoals een provinciale verordening, zich daarom niet bemoeien met de inhoud van een mening die door een 'ander middel' wordt geuit.

Voor zover met een vlag een mening wordt geuit, ziet het Utrechtse provinciale vlaggenverbod op zichzelf niet op de inhoud van die uiting: het is bijvoorbeeld niet zo dat regenboogvlaggen wél, maar omgekeerde Nederlandse vlaggen níet zijn toegestaan. In zoverre staat het bepaalde

in artikel 7, derde lid, van de Grondwet niet in de weg aan deze regeling, die wel mag voorzien in voorschriften over bijvoorbeeld de plaats en de wijze van openbaarmaking.

Wat echter moet worden onderkend, is dat het vlaggenverbod een zeer ruime geografische reikwijdte heeft. Uit artikel 7.12 van de verordening volgt dat het verbod betrekking heeft op alle locaties binnen het 'Gebied landschappelijke waarden' die zichtbaar zijn vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats. Op de bij de verordening behorende kaart 'Ondergrond en bodem kaart 2' is het Gebied landschappelijke waarden verbeeld. Buiten de bebouwing van steden en dorpen beslaat dit gebied het gehele grondgebied van de provincie. Dat is op de zitting door gedeputeerde staten bevestigd. De voorzieningenrechter oordeelt dat het vlaggenverbod er hierdoor in feite op neerkomt dat aan een vlag als zelfstandig uitingsmiddel redelijkerwijs geen gebruik van enige betekenis meer wordt gelaten. Het verbod maakt het feitelijk functioneren van het recht om op deze wijze gedachten en gevoelens te openbaren daarmee volledig onmogelijk en dat is in strijd met artikel 7, derde lid, van de Grondwet. De voorzieningenrechter verwijst ter vergelijking naar de rechtspraak in de zaken over de tekst 'Jezus redt' op een boerderijdak en over het 'colorverbod' op uitingen van, onder andere, logo's van verboden motorclubs (zie ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1135, overweging 2.12.3 en HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946, overweging 2.7.2.).

Dit wordt niet weggenomen door de uitzonderingen op het vlaggenverbod. Hoewel in bijlage 17 bij de verordening in categorie M een uitzondering wordt gemaakt voor het uiten van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, is die uitzondering beperkt. Zij ziet volgens de tekst van de verordening namelijk alleen op borden en niet op vlaggen. Maar zelfs als die tekst zo geïnterpreteerd zou worden dat ook vlaggen daaronder vallen, dan geldt de uitzondering alleen voor uitingen 'bij een erf in de nabijheid van een gebouw'. Op deze manier blijft het vlaggenverbod ook voor het uiten van een mening dus nog steeds gelden in het gehele landelijke en onbebouwde gebied van de provincie, terwijl het juist dat gebied is waar het op deze manier uiten van een mening vaak zal worden beoogd. Een boodschap op een vlag die op een erf wappert zal immers niet veel publiek bereiken.

Een andere uitzondering wordt in bijlage 17 bij de verordening in categorie L gemaakt voor maximaal vier vlaggen voor manifestaties. Daarover oordeelt de voorzieningenrechter dat uit de formulering 'voor een manifestatie' moet worden afgeleid dat de vlag bedoeld is als uiting ten behoeve van een manifestatie. De vlag kan dan niet zelf een manifestatie zijn. Nog ongeacht de precieze betekenis en bedoeling van het begrip manifestatie moet dan ook worden vastgesteld dat deze uitzondering het niet mogelijk maakt om met een vlag als losstaand uitingsmiddel gedachten en gevoelens te openbaren, terwijl dat wel is wat zich hier

voordoet. De vlaggen van verzoeker staan er immers niet ter ondersteuning van een concreet in tijd of plaats af te bakenen manifestatie, maar zijn bedoeld als zelfstandige uiting van onvrede.

Ook met de uitzonderingen uit de Interim Omgevingsverordening wordt het feitelijk functioneren van de vlag als uitingsmiddel in het landelijk gebied nog steeds volledig onmogelijk gemaakt, en wordt de reikwijdte die artikel 7, derde lid, van de Grondwet aan een provinciale regeling biedt om regels te stellen over de plaats van de uiting overschreden. De voorzieningenrechter oordeelt dan ook dat het provinciale vlaggenverbod, voor zover dat betrekking heeft op het uiten van een mening, onrechtmatig is vanwege strijd met artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Een dergelijk verbod mag alleen worden gegeven door de wetgever in formele zin of door provinciale staten als zij in medebewind een bevoegdheid uitoefenen die zij van die wetgever in formele zin hebben verkregen. Het verbod mag niet worden gegeven in een provinciale verordening binnen de autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten, zoals hier is gebeurd.

Het gevolg hiervan is dat niet handhavend kan worden opgetreden tegen overtredingen van het vlaggenverbod, voor zover met een vlag een mening wordt geuit. De last onder dwangsom die aan verzoeker is opgelegd had daarom niet gebaseerd mogen worden op deze bepaling van de Interim Omgevingsverordening.

3. Artikel 10, tweede lid, van het EVRM bepaalt onder welke voorwaarden de in het eerste lid beschermde vrijheid van meningsuiting kan worden ingeperkt. Beperkingen moeten bij wet zijn voorzien en moeten in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

De voorzieningenrechter vraagt zich zeer af om welke reden een beperking van de vrijheid van meningsuiting die in dit concrete geval uit de last onder dwangsom volgt, noodzakelijk is. Het noodzakelijkheidsvereiste betekent dat er een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need') moet bestaan voor de beperking, dat er een proportionele verhouding moet bestaan tussen doel en beperking, en dat de voor de beperking aangevoerde redenen 'relevant and sufficient' moeten zijn (zie bijvoorbeeld EHRM 14 februari 2023 (Halet v. Luxembourg), overweging 110, en de daar aangehaalde rechtspraak). De voorzieningenrechter oordeelt dat uit de last onder dwangsom op geen enkele manier blijkt

dat gedeputeerde staten hierover een zorgvuldige afweging hebben gemaakt. Dat ‘het na een half jaar wel genoeg is’ en dat het ‘tijd is om de vlaggen op te ruimen’ volstaat in ieder geval niet en miskent dat sprake is van een inbreuk op een grondrecht.

Op de zitting hebben gedeputeerde staten erop gewezen dat zij juist om die reden de situatie een tijd lang gedoogd hebben en dat de bescherming van het landschap rechtvaardigt dat handhavend wordt opgetreden. Dat zou nodig zijn met het oog op het in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde voorkomen van wanordelijkheden. Dit overtuigt de voorzieningenrechter niet. Het is waar dat verzoeker inmiddels al maanden lang de mogelijkheid heeft gehad om met acht vlaggen in het weiland van het landelijke gebied van de provincie zijn mening te uiten. Maar er is steeds sprake geweest van een rustige, stabiele situatie zonder dat de openbare orde werd verstoord. Dat de vlaggen een tijd lang zijn geaccepteerd is op zichzelf onvoldoende om het beschermen van landschappelijke waarden nu te kunnen aanmerken als reëel maatschappelijk belang dat een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting rechtvaardigt vanwege het voorkomen van wanordelijkheden. Hoewel de voorzieningenrechter dit door gedeputeerde staten beoogde doel van de bescherming van het landschap onderkent, is nu geen sprake van een proportionele verhouding tussen dat doel en deze beperking. Van een blijvende of onomkeerbare aantasting van het Utrechtse landschap is immers geen sprake door de plaatsing van vlaggen.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 30-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:2457

Zaaknummer: UTR 23/1732

Wetsartikelen: 145 Provinciewet, 120 Grondwet, 7 Grondwet en 10 EVRM

RECHTSPRAAK

Handhaving/De Ronde Venen

Krapte op de woningmarkt is geen bijzondere omstandigheid, die noopt tot het afzien van handhavend optreden. Door deze krapte is het moeilijk om andere woonruimte te vinden, maar dit betekent niet dat handhavend optreden onevenredig is gezien de daarmee te dienen doelen.

Casus

Eiseres woont in een recreatiewoning op een chaletpark. Op grond van het bestemmingsplan is het verblijf in de recreatiewoning in een bepaalde periode van het jaar niet toegestaan (deze periode wordt aangeduid als 'de wintersluiting'). Bij besluit van 10 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen (het college) aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd, die inhoudt dat het verblijf tijdens de wintersluiting beëindigd dient te worden en te blijven. Als eiseres dit niet doet, wordt een dwangsom verbeurd. Bij het bestreden besluit van 24 mei 2022 heeft het college het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft eiseres beroep ingesteld bij de rechtbank, zij voert onder meer aan dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is.

Rechtsvraag

Is handhavend optreden in dit geval onevenredig?

Uitspraak

Het uitgangspunt is dat tegen een overtreding handhavend wordt opgetreden. Handhavend optreden heeft uiteraard nadelige gevolgen voor de overtreder. Dit betekent echter niet dat handhavend optreden alleen daarom onevenredig is. In de zogenoemde Harderwijk-uitspraak van de Afdeling is kortgezegd geoordeeld dat een besluit geschikt en noodzakelijk moet zijn om de beoogde doelen te bereiken en dat de genomen maatregel evenwichtig moet zijn. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever

zijn (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285).

De rechtbank is van oordeel dat de last onder dwangsom in deze zaak een geschikt en noodzakelijk middel is om de overtreding aan te pakken. Daarbij komt gewicht toe aan de aard van de overtreding en de impact daarvan op de omgeving. De rechtbank ziet geen zwaarwegende noodzaak om de permanente bewoning van de recreatiewoning in afwijking van het bestemmingsplan toe te staan. De rechtbank neemt daarbij het volgende in aanmerking.

Het college stelt dat bij de besluitvorming een afweging is gemaakt tussen het algemeen belang dat met handhaving is gediend, de belangen van verzoekers om handhaving en de belangen van eiseres. Naar het oordeel van de rechtbank is het niet onredelijk dat het college in dit geval het belang van handhaving van het bestemmingsplan zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van eiseres om in de recreatiewoning tijdens de wintersluiting te mogen blijven wonen. Daarbij heeft het college in het bestreden besluit en in het verweerschrift gemotiveerd aangegeven dat het belang van handhaving met name is gelegen in het waarborgen van de rust en de natuurwaarden in het gebied van het chaletpark. In het bestemmingsplan is daarom bewust gekozen voor een wintersluiting in het chaletpark. Daarnaast is volgens het college van belang dat het perceel is gelegen in 'Landelijk gebied', waarvoor een verstedelijkingsverbod is geregeld (artikel 3.2 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening). Met het jaarrond gebruik van het chaletpark, wordt het gebruik volgens het college geïntensiveerd, als gevolg waarvan sprake is van verstedelijking. Ook wordt daardoor een goed woon- en leefklimaat niet gegarandeerd, omdat er mogelijk belemmeringen zijn voor de naastgelegen paardenhouderij op het perceel [adres]. Eiseres betwist deze standpunten van het college, maar de rechtbank ziet geen aanleiding daaraan te twifelen. Het college heeft toegelicht dat de eigenaar van de paardenhouderij, [derde-partij 2], haar paarden op dit perceel traint, waarvoor veel behoefte is aan rust. Om die reden is de verplichte wintersluiting van het chaletpark essentieel en heeft zij daarom expliciet gekozen voor die locatie om jonge paarden te trainen. Als er jaarrond wordt gerecreëerd is er sprake van geurgevoelige objecten als gevolg waarvan de paardenhouderij in zijn bedrijfsvoering wordt belemmerd. Dat de paardenhouderij te koop staat, is daarbij niet relevant omdat op het perceel nog steeds een agrarische bestemming rust met een functieduiding paardenhouderij. Ook een toekomstige paardenhouderij moet de bij het bestemmingsplan toegestane activiteiten zonder beperking als gevolg van toegestane bewoning kunnen (gaan) verrichten. De rechtbank is van oordeel dat het college met deze toelichting voldoende heeft gemotiveerd waarom de belangenafweging in het nadeel van eiseres uitvalt.

Ook de stelling van eiseres dat handhavend optreden onevenredig is gezien de krapte op de woningmarkt en dat het voor eiseres niet mogelijk is gebleken alternatieve woonruimte te

vinden, slaagt niet. Hoe invoelbaar ook, dit is naar het oordeel van de rechtbank geen bijzondere omstandigheid om van handhavend optreden af te zien. De rechtbank begrijpt dat het voor eiseres lastig is om betaalbare, passende woonruimte te vinden, maar dat geldt voor veel mensen die op zoek zijn naar betaalbare woonruimte. De Afdeling heeft in meerdere uitspraken geoordeeld dat handhaving zware gevolgen heeft en het door de krapte op de woningmarkt moeilijk is om andere woonruimte te vinden, maar dat dit niet betekent dat handhavend optreden onevenredig is, gezien de daarmee te dienen doelen (zie ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1087, en ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2591). Eiseres heeft op de zitting gesteld dat daar nu anders over kan worden gedacht, omdat de huidige situatie op de woningmarkt in Nederland nog ongunstiger is geworden. De rechtbank volgt eiseres hierin niet. Zij heeft deze stelling niet onderbouwd. Bovendien heeft de Afdeling voornoemd oordeel in een recente uitspraak van 1 maart 2023 herhaald (ECLI:NL:RVS:2023:846).

Eiseres heeft op de zitting nog gesteld dat zij alles in het werk heeft gesteld om elders betaalbare woonruimte voor haar en haar kind te vinden, maar zonder resultaat. Volgens eiseres gaat het om een tijdelijke situatie, totdat zij elders woonruimte heeft gevonden. Zonder af te doen aan de ernst van de situatie van eiseres, ziet de rechtbank hierin geen aanleiding voor het oordeel dat het college de belangen van eiseres onvoldoende in de besluitvorming heeft betrokken. Daarbij betreft de rechtbank dat het college ter uitvoering van de ‘oproep’ van de minister om bij het beëindigen van de strijdige bewoning in tijden van de coronacrisis de menselijke maat in acht te nemen, een ruime begunstigingstermijn van een jaar heeft gesteld om de overtreding te beëindigen. Deze termijn is nadien nog verder verlengd tot zes weken na de uitspraak in deze zaak. Eiseres was al in april 2021 op de hoogte gebracht dat zij in de recreatiewoning niet permanent mag wonen. Zij is dus al langere tijd bekend met de overtreding en heeft twee jaar de tijd gehad om de overtreding te beëindigen en alternatieve woonruimte te vinden. Een verdere verlenging totdat eiseres elders woonruimte heeft gevonden zou in feite neerkomen op een verkapte gedoogconstructie die tot rechtsongelijke situaties kan leiden en waartoe het college niet gehouden is. Zoals uit de hiervoor genoemde uitspraken van de Afdeling volgt, is het de verantwoordelijkheid van eiseres om vervangende woonruimte te zoeken en daarbij alle mogelijkheden, binnen en buiten de gewenste regio, aan te grijpen. Dat eiseres geen overlast op het chaletpark veroorzaakt, maakt ook niet dat het college haar belang om de recreatiewoning permanent te bewonen zwaarder had moeten laten wegen.

Het voorgaande betekent dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die leiden tot het oordeel dat in dit geval handhavend optreden onevenredig is.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 03-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:2265

Zaaknummer: UTR 22/3272

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Rotterdam

Bij de beoordeling of een ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening moet het college rekening houden met provinciaal beleid. Voor zover het om provinciaal beleid gaat, en niet om algemene regels uit een provinciale verordening, is het college daar echter niet aan gebonden. Het college kan gemotiveerd van het provinciale beleid afwijken. Indien het bouwplan in strijd is met de provinciale verordening, moet het college in beginsel een als verklaring van geen bedenkingen aan te merken ontheffing aan het college van gedeputeerde staten vragen, tenzij het college een andere grond heeft om de gevraagde vergunning te weigeren.

Casus

Bij besluit van 24 september 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het college) geweigerd om een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een tuinbouwkas voor het (gedeeltelijk) stallen van caravans. Tijdens de bezwaarfase is het bouwplan aangepast. Dit heeft geleid tot het bestreden besluit van 3 april 2020, waarbij het college (wederom) heeft geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen.

Met het bestreden besluit heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het geldende bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het college heeft aan de weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd dat het bouwen en gebruiken van een tuinbouwkas voor een caravanstalling in strijd is met provinciaal beleid.

Rechtsvragen

1. Is het college bij de beslissing op een aanvraag – in het kader van de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening – gebonden aan provinciaal beleid?

2. Had het college zich moeten uitlaten over de vraag waarom hij geen ontheffing van de provinciale verordening bij gedeputeerde staten heeft gevraagd?

Uitspraak

1. Het college moet bij de beoordeling of de ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening rekening houden met provinciaal beleid. Voor zover het alleen om provinciaal beleid gaat, en niet om algemene regels uit een provinciale verordening, is het college daar echter niet aan gebonden. Het college kan gemotiveerd van het provinciale beleid afwijken. Uit het bestreden besluit en de daarbij gevoegde zienswijzennota blijkt niet dat het college die mogelijkheid heeft overwogen, terwijl het college in het bestreden besluit heeft gesteld zelf geen ruimtelijke bezwaren te hebben tegen verlening van de omgevingsvergunning. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college het bestreden besluit in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en moet daarom worden vernietigd.

2. De rechtbank overweegt ambtshalve het volgende. Indien het bouwplan in strijd is met de Omgevingsverordening, moet het college in beginsel een als verklaring van geen bedenkingen aan te merken ontheffing als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening aan het college van gedeputeerde staten vragen, tenzij het college een andere grond heeft om de gevraagde vergunning te weigeren, bijvoorbeeld omdat het bouwplan niet past binnen het gemeentelijk ruimtelijk beleid (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2632 en van 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:732). In dit geval heeft het college niet gesteld dat er een andere grond was om de omgevingsvergunning te weigeren. Het college heeft in het bestreden besluit juist gesteld geen ruimtelijke bezwaren te hebben tegen verlening van de omgevingsvergunning. Verder blijkt uit de stukken dat het college naar aanleiding van de brief van 5 augustus 2019 overleg met de provincie heeft gevoerd. Het college heeft zich er echter niet over uitgelaten waarom daarin geen aanleiding werd gezien een als verklaring van geen bedenkingen aan te merken ontheffing, als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening, aan het college van gedeputeerde staten te vragen.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 15-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2023:4083

Zaaknummer: ROT 20/1916

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a en c Wabo en 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo

RECHTSPRAAK

Buiten behandeling stellen aanvraag/Nijmegen

Het college heeft, voordat het de aanvraag buiten behandeling liet, ten onrechte niet de gelegenheid geboden om de tegenstrijdigheid in de aanvraag te herstellen. Verder heeft het college de aanvraag buiten behandeling kunnen stellen, gelet op de onduidelijkheid over het huidige feitelijke gebruik van de verdieping.

Casus

Eiser heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit 'het bouwen van een bouwwerk'. Eiser heeft het voornemen om een voormalige timmerwerkplaats te verbouwen tot kantoor.

Bij brief van 25 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen (het college) op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan eiser de gelegenheid geboden de aanvraag binnen vier weken na de verzenddatum van deze brief aan te vullen. Op 29 december 2020 zijn aanvullende gegevens opgestuurd naar het college. De termijn is tweemaal op verzoek van eiser verlengd. Bij besluit van 22 januari 2021 heeft het college de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling gelaten, omdat niet alle gevraagde gegevens waren ontvangen.

In de beslissing op bezwaar heeft het college het besluit van 22 januari 2021 in stand gelaten. Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Hij voert onder meer aan dat hij ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om de tegenstrijdigheid tussen het aanvraagformulier en de bij de aanvraag behorende tekening te herstellen.

Rechtsvragen

1. Had het college eiser de gelegenheid moeten bieden om de tegenstrijdigheid in de aanvraag te herstellen?
2. Heeft eiser de gegevens verschaft die het college nodig had om te beslissen op de aanvraag?

Uitspraak

1. Tussen partijen staat niet ter discussie dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen het aanvraagformulier en de bij deze aanvraag behorende tekening. De vraag die voorligt is of het college, gelet op de tekst van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb, eiser de mogelijkheid had moeten bieden om de tegenstrijdigheid in de aanvraag te herstellen.

De rechtbank oordeelt dat het college eiser de gelegenheid had moeten bieden om de tegenstrijdigheid te herstellen. In de brief van 25 juni 2020 is eiser door het college niet gewezen op de tegenstrijdigheid in de aanvraag. Dit heeft het college voor het eerst gedaan in het besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag van 22 januari 2021. Het college heeft, voordat het de aanvraag buiten behandeling liet, eiser ten onrechte niet de gelegenheid geboden om de tegenstrijdigheid in de aanvraag te herstellen (vergelijk ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8843, r.o. 2.4.1). De beroepsgrond slaagt.

2. Op grond van de artikelen 2.2 en 2.3 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) dient bij de aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit de aanvrager verschillende gegevens aan te leveren om het plan te kunnen toetsen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit en de geldende planologische regels (zoals het geldende bestemmingsplan). Zo dient de aanvrager aan te geven wat het beoogde en het huidige gebruik van het bouwwerk en de bijbehorende gronden is waarop de aanvraag betrekking heeft (artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Mor). De aanvrager moet ook de plattegronden van alle verdiepingen en een doorsnedetekening voor de nieuwe situatie en, voor zover daarvan sprake is, de bestaande situatie aanleveren (artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Mor).

De rechtbank oordeelt dat het college heeft kunnen besluiten om de aanvraag buiten behandeling te stellen. Met datgene wat is aangeleverd op 24 december 2020 heeft eiser de onduidelijkheid over het huidige feitelijke gebruik van de verdieping niet weggenomen. Het vermelden dat de kantoorfunctie niet naar de verdieping wordt uitgebreid en bestaand blijft, geeft geen duidelijkheid over het huidige feitelijke gebruik van de verdieping. Zoals op zitting is toegelicht door het college, kan door deze onduidelijkheid niet worden getoetst of het bouwplan voldoet aan de vereisten uit het Bouwbesluit en de geldende parkeernormen. Het had op de weg van eiser gelegen om het huidige feitelijke gebruik van de verdieping inzichtelijk te maken aan het college. Door dit achterwege te laten, heeft eiser niet de gegevens verschaft die het college nodig had voor de beslissing op de aanvraag, terwijl eiser wel de beschikking had om deze gegevens te kunnen aanleveren. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de buitenbehandelingstelling terecht is op grond van op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb. Ten overvloede overweegt de rechtbank dat

weliswaar namens eiser eerst op de zitting is aangegeven dat op de verdieping sprake is van vier (afzonderlijke) kamers, maar hiermee is nog steeds geen duidelijkheid gegeven over het feitelijk gebruik van die kamers.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 04-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2023:2556

Zaaknummer: AWB_21_4037

Wetsartikelen: 4:5 lid 1 Awb, 2.2 Mor en 2.3 Mor

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Sint-Michielsgestel

Bij het beoordelen van een bouwplan moet niet alleen worden gekeken of het bouwwerk past binnen het bestemmingsplan, maar ook of het bouwwerk bedoeld is voor gebruik dat past binnen de bestemming. Volgens de rechtbank zijn er in dit geval te veel aanwijzingen dat de werktuigenloods (ook) zal worden gebruikt in strijd met het bestemmingsplan.

Casus

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Sint-Michielsgestel (het college) omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een werktuigenloods, opslag en paardenstal. In de beslissing op bezwaar van 6 oktober 2021 heeft het college dit besluit in stand gelaten. Eisers betogen dat de omgevingsvergunning niet verleend had mogen worden, omdat zij vrezen dat het beoogde gebruik afwijkt van wat is vergund.

Rechtsvragen

1. Had het college in dit geval gerede twijfel moeten hebben aan het beoogde gebruik van de aangevraagde en vergunde werktuigenloods?
2. Kon het college volstaan met het verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning dat het gebruik van de loods ten behoeve van de bouwonderneming verbiedt?

Uitspraak

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling moet bij het beoordelen van een bouwplan niet alleen worden gekeken of het bouwwerk past binnen het bestemmingsplan van het perceel, maar ook of het bouwwerk bedoeld is voor gebruik dat past binnen de bestemming van het perceel (zie ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:481). Als het aannemelijk is dat het

bouwwerk geheel of gedeeltelijk voor andere doeleinden zal worden gebruikt dan waarvoor het is aangevraagd of dan wat is voorzien in het bestemmingsplan, dan mag de omgevingsvergunning niet worden verleend en moet deze worden geweigerd (zie ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3129). De rechtbank stelt vast en tussen partijen is ook niet in geschil dat het gebruik van de werktuigenloods voor de bouwonderneming in strijd is met het bestemmingsplan.

In dit verband is het in de eerste plaats aan de aanvrager om de noodzakelijke gegevens te overhandigen waaruit blijkt dat het beoogde gebruik in overeenstemming is met de bestemming (zie ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3140, r.o. 6.1). In het verleden is door de Afdeling overwogen dat de aanvraag en bouwtekeningen leidend zijn bij de beoordeling van een bouwplan. Dat levert in dit geval echter een duivels dilemma op: stel dat de werktuigenloods wordt gebouwd en toch wordt gebruikt in strijd met het bestemmingsplan, dan kan het college handhavend optreden. Maar ondertussen staat de werktuigenloods er dan wel. Het is niet louter een kwestie van handhaven, want het college zal hierbij moeten onderzoeken of sprake is van een concreet zicht op legalisatie (wat al kan worden bereikt met het indienen van een ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning). Bovendien kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van handhavend optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. De rechtbank is daarom van oordeel dat onder deze omstandigheden van het college mag worden verlangd om verder te kijken. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat soms niet alleen de aanvraag van belang is, maar dat ook naar andere feiten en omstandigheden moet worden gekeken (zie ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2018:858). Dit onderzoek voor het vermoeden dat het voorgestelde gebruik in strijd is met het bestemmingsplan moet het college verrichten vóór het verlenen van een omgevingsvergunning (zie ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2583). Het feit dat een bestemming nog wel verwezenlijkt zou kunnen worden, is niet doorslaggevend als het beoogde gebruik in strijd is met de bestemming.

De rechtbank vindt dat het college in dit geval gereede twijfel moet hebben over het beoogde doel van de bouw van de werktuigenloods. Hierbij heeft de rechtbank niet alleen gekeken naar de ingediende aanvraag, maar ook naar overige feiten en omstandigheden. Deze zullen hieronder worden opgesomd.

- In de eerste plaats wijst de rechtbank op de twijfels van de commissie bezwaarschriften, genoemd in het advies van 8 juli 2021.
- Het college verwijst in het bestreden besluit naar een later ingediende melding Abm van 10 augustus 2021, maar het is de rechtbank niet gebleken dat het college eisers in de

bezwaarfase in de gelegenheid heeft gesteld om hierop te reageren. De beslissing op bezwaar is genomen in strijd met artikel 7:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

– Verder neemt de rechtbank in aanmerking dat ter zitting is vast komen te staan dat vergunninghouder op dit moment geen akkerbouwbedrijf exploiteert. Hij verpacht zijn gronden aan een derde. Ook ontbreken er machines op het perceel om te kunnen spreken over een actief akkerbouwbedrijf. De bestaande opstallen op het perceel worden niet gebruikt voor het akkerbouwbedrijf.

– In het controlerapport van 18 maart 2021 staan aanwijzingen voor het vermoeden dat de huidige opstallen worden gebruikt ten behoeve van het bedrijf van de zoon. Dat is de reden dat de rechtbank het college heeft verzocht een tweede onderzoek in te stellen.

– Uit het onderzoeksrapport van 2 februari 2023 blijkt dat een groot deel van het perceel (al) gebruikt wordt als opslagplaats van bouwmaterialen en werktuigen. Binnen het perceel bevinden zich namelijk tal van machines die (mede) gebruikt kunnen worden voor houtbewerking, zoals een kolomboor, een mobiele en vaste cirkelzaag, een vandiktebank, een zaagtafel en een houtmotinstallatie. Ook de aanwezigheid van een loader met sticker van het bouwbedrijf, de aanhanger met rolsteigers en de vestiging van de bouwonderneming op hetzelfde adres duiden hierop.

De partijen hebben gereageerd op het laatste onderzoeksrapport. De verklaring voor de aanwezigheid van bouwmaterialen, namelijk dat vergunninghouder zelf ook 15 jaar geleden een bouwbedrijf heeft gehad waar veel materialen van zijn blijven liggen, neemt de twijfel van de rechtbank niet weg. Een bouwbedrijf met oude spullen en materialen is nog steeds een bouwbedrijf. De rechtbank is het niet eens met de conclusie van het college dat veel materialen, zoals een houtmotmachine, apparatuur is die normaal wordt gebruikt in een agrarisch bedrijf. De rechtbank kan niet beoordelen of de spullen zijn opgeslagen ten behoeve van de bouw van de nieuwe werktuigenloods, zoals door vergunninghouder is aangegeven. Dit heeft vergunninghouder verder ook niet onderbouwd. In ieder geval blijkt volgens de rechtbank uit het rapport dat ter plekke geen agrarisch bedrijf wordt geëxploiteerd. In de reactie van eisers zijn nog meer aanwijzingen te vinden voor het vermoeden dat ter plaatse een bouwbedrijf wordt geëxploiteerd, zoals de aanwezigheid van een aanhanger met steigermateriaal en andere aanhangers en containers.

Door het totaalbeeld dat is gevormd door de aanvraag, de rapportages en de feiten en omstandigheden, is de rechtbank van oordeel dat er teveel aanwijzingen zijn dat het aangevraagde bouwwerk niet (alleen) als werktuigenloods gebruikt zal worden, maar (ook)

ten behoeve van de bouwonderneming van de zoon. Dat is strijdig met het bestemmingsplan. Dat laat immers alleen een bouwwerk voor een agrarische bedrijfsuitoefening toe. Onder deze omstandigheden kon het college niet volstaan met een voorschrift dat het gebruik van de werktuigenloods ten behoeve van de bouwonderneming verbiedt. Het college had vergunninghouder verder moeten laten onderbouwen dat de werktuigenloods daadwerkelijk voor de agrarische onderneming wordt gebruikt, of het college had de omgevingsvergunning moeten weigeren. De beroepsgrond slaagt.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 07-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2023:1563

Zaaknummer: 21/2690

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Utrechtse Heuvelrug

Bij het beoordelen van een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is de aangevraagde situatie bepalend, dat de feitelijke situatie hiervan afwijkt maakt dit niet anders.

Casus

Bij besluit van 14 juli 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug (het college) geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het legaliseren van een al gebouwde recreatiewoning met berging. In de beslissing op bezwaar van 3 maart 2022 heeft het college deze weigering, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten. Tegen dit besluit heeft de aanvrager (in deze procedure: eiser) beroep ingesteld bij de rechtbank. Eiser voert onder meer aan dat het college ten onrechte de feitelijke situatie heeft beoordeeld in plaats van de aangevraagde situatie.

Rechtsvraag

Mocht het college in zijn beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen uitgaan van de werkelijke maatvoering in plaats van de maatvoering in de aanvraag?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat de aanvraag ziet op een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Afdeling heeft vaker overwogen dat in het stelsel van de Wabo alleen een beslissing over de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen mogelijk is op grond van een daartoe strekkende aanvraag. Uitgangspunt van de Wabo is dat het de aanvrager is die bepaalt voor welke activiteiten hij een aanvraag indient en dus wat de omvang van het project is (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 37). Voor het antwoord op de vraag welke maten het college bij de beoordeling van de aanvraag moest hanteren, is daarom de aanvraag en de daarin opgenomen maatvoering bepalend. Dit is niet anders voor een aanvraag omgevingsvergunning ter legalisering van een al uitgevoerd bouwplan (zie

bijvoorbeeld ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1736 en ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:60).

De rechtbank stelt vast dat uit de tekeningen behorende bij de aanvraag van 13 april 2021 is af te leiden dat de inhoud van de recreatiewoning met berging 245 m³ bedraagt, de goothoogte 3,345 m en de bouwhoogte 5,35 m. Deze maatvoering is daarmee de omvang van het bouwplan waarop de aanvraag ziet die het college had moeten beoordelen. Het college heeft de recreatiewoning met berging echter zelf opgemeten en in het controlerapport van 20 oktober 2021 geconcludeerd dat de opgegeven maatvoering in de tekeningen bij de aanvraag niet overeenkomt met de feitelijke situatie. Er bestond echter geen ruimte voor het college om af te wijken van de hoofdregel van de Wabo dat het college moet beslissen op een aanvraag. Of de gehanteerde maatvoering in de bouwtekening bij de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de werkelijke maten, is in het kader van de vergunningverlening niet van belang omdat, zoals gezegd, de aanvraag en de daarin gehanteerde maatvoering bepalend zijn. Ook het geschil tussen partijen over de hoogte van het maaiveld is om die reden niet relevant in het kader van de vergunningverlening. Als blijkt dat eiser in afwijking van de verleende omgevingsvergunning heeft gebouwd, dan is dat een kwestie van handhaving die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Om deze reden mocht het college ook alleen beoordelen of er voldoende gegevens en stukken bij de aanvraag waren ingediend om een besluit op de door eiser ingediende aanvraag te nemen. Het was niet aan het college om te beoordelen of een andersluidende aanvraag had moeten worden ingediend. Als het college van mening was dat de tekeningen bij de aanvraag niet juist waren, wat eiser ook niet ontkent, dan had het op de weg van het college gelegen om eiser te verzoeken zijn aanvraag te wijzigen of aan te vullen. Eiser heeft ter zitting aangegeven dat hij in de bezwaarfase een wijziging op de aanvraag heeft gedaan. De rechtbank heeft in het dossier geen gewijzigde aanvraag aangetroffen en gaat ervan uit dat eiser doelt op de door hem in bezwaar ingebrachte aangepaste tekening, die volgens hem wel de juiste maatvoering bevat. Als eiser zijn aanvraag had gewijzigd, had het college kunnen beoordelen of die aangepaste aanvraag een wijziging van ondergeschikte aard is. In dat geval had het college vervolgens de aangepaste bouwtekening bij de beoordeling van het bezwaar moeten betrekken. Op de zitting heeft het college toegelicht dat niet is uitgegaan van de maatvoering op de door eiser in bezwaar overgelegde tekening, omdat die maatvoering nog steeds afwijkt van de werkelijke maten zoals die uit het controlerapport van 20 oktober 2021 volgen. Deze feitelijke maatvoering was uiteindelijk leidend voor het college. Verder had het college er geen vertrouwen in dat eiser een nieuwe bouwtekening zou inbrengen die wel in overeenstemming zou zijn met de werkelijke maten. Dit is echter geen omstandigheid die bij de vergunningverlening in deze zaak een rol kan spelen. Zoals de rechtbank hiervoor al heeft

overwogen, kan het college handhavend optreden tegen de feitelijke situatie, als deze afwijkt van de aanvraag en dus ook als de feitelijke maatvoering ten onrechte niet als uitgangspunt is genomen.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 24-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:1002

Zaaknummer: UTR 22/1696

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo