

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 17, 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 Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2023:4480](#) 04-08-2023

Weigering intrekking omgevingsvergunning/Oude IJsselstreek

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2887](#) 02-08-2023

Omgevingsvergunning/Tilburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2949](#) 02-08-2023

Weigering omgevingsvergunning/Veere

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2947](#) 02-08-2023

Handhaving/Terneuzen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2834](#) 02-08-2023

Bestemmingsplan/Heeze-Leende

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Heeze-Leende

De planregels voldoen aan het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. De planregels zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Het bestemmingsplan voldoet niet aan het vereiste van evenredigheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

Casus

Bij besluit van 25 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Heeze-Leende het bestemmingsplan 'Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoenarbeiders en arbeidsmigranten' vastgesteld.

Het bestemmingsplan is een gedeeltelijke herziening van drie bestemmingsplannen: 'Providentia', 'Kom Leende-Leenderstrip 2015' en '1ste partiële herziening Kom Heeze 2015'. Het plan maakt onderscheid tussen het aanbieden van logies voor toeristen en het aanbieden van logies voor niet-toeristen, waarbij het arbeidsmigranten en seizoenarbeiders uitdrukkelijk uitsluit. Het aanbieden van logies voor niet-toeristen staat het bestemmingsplan niet langer toe.

Appellant is eigenaar van een hotel in het plangebied. Hij kan zich niet met het plan verenigen, omdat volgens hem ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen toeristen en arbeidsmigranten. Hij wil geen gasten uitsluiten.

Rechtsvragen

1. In welke gevallen zijn planregelingen aan te merken als 'eis' in de zin van de Dienstenrichtlijn? En als een planregeling een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn is, waaraan dient een dergelijke regeling – gelet op artikel 15 van de Dienstenrichtlijn – te voldoen?
2. Voldoen de planregels van het voorliggende plan aan het discriminatieverbod uit artikel 15,

derde lid, van de Dienstenrichtlijn?

3. Zijn de planregels gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zoals artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn vereist?

4. Voldoet het bestemmingsplan aan het vereiste van evenredigheid uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn?

Uitspraak

1. Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn (overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn). De Afdeling begrijpt dit zo, dat het daarbij in de eerste plaats kan gaan om eisen die uitdrukkelijk gericht zijn tot dienstverrichters (zie het arrest van 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 124). Hieronder vallen onder meer administratieve formaliteiten, eisen en voorschriften die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit of een bijzondere categorie diensten regelen (zie het arrest van 22 september 2020, ECLI:EU:C:2020:743 (Cali Apartments), punt 41). In de tweede plaats kan het gaan om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:35 (Riksha), onder 5.6).

De richtlijn is niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters ('particulieren'). Omdat zulke eisen op dezelfde wijze in acht moeten worden genomen door dienstverrichters en personen die handelen als particulier, vormen zij geen beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten (zie het arrest van 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 123).

Ook een regeling in een bestemmingsplan kan als eis worden aangemerkt (zie het arrest Visser Vastgoed). Voor de vraag of zo'n regeling een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn, geldt hetzelfde toetsingskader als hierboven weergegeven, namelijk of de bestreden planregeling specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelt, of daarop specifiek van invloed is.

Dat betekent dus ook dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op planregelingen die dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht moeten nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen, dat moeten doen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:369, onder 32.3).

Als een planregeling is aan te merken als een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn, betekent dit niet dat de planregeling alleen daarom al verboden is. Alleen de eisen genoemd in artikel 14 van de Dienstenrichtlijn zijn zonder meer verboden. Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn regelt dat de in het tweede lid genoemde eisen moet voldoen aan de vereisten van het discriminatieverbod, een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. Een bestuursorgaan dat zo'n eis stelt, moet in dat geval een rechtvaardiging hiervoor geven.

Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet naar nationaal recht en de termijn voor omzetting is verstreken. Zoals het Hof in zijn arrest Visser Vastgoed heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat rechtstreeks aan die vereisten kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

Vereisten artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn

Eisen waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is en die direct of indirect discrimineren, zijn in strijd met artikel 15, derde lid, van de richtlijn en kunnen niet gerechtvaardigd worden. Dit betekent dat voor dienstverrichters geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit, of voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.

Eisen die aan dienstverrichters gesteld worden en die niet op voorhand verboden zijn, moeten in overeenstemming met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Dit houdt in dat de eisen nodig zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Verder moeten zij ten opzichte van dat belang evenredig zijn. Dat laatste houdt in dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Een goede ruimtelijke ordening, waartoe een planregeling moet strekken, kan een dwingende reden van algemeen belang opleveren, die een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn aan te merken planregeling kan rechtvaardigen. Voor die rechtvaardiging is vereist dat het bestuursorgaan de betrokken planregeling motiveert op zodanige wijze dat het aantoonst dat de planregeling nodig is om het beoogde ruimtelijke doel te bereiken. Vervolgens moet het bestuursorgaan motiveren dat de planregeling geschikt is om dat ruimtelijk doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig, en evenredig is. Bij dit laatste aspect moet worden afgewogen of de nadelige gevolgen ervan voor de dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding met het door de eis te dienen doel. In de regel kan het bestuursorgaan daarvoor dezelfde onderbouwing geven die ook is vereist op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Van belang is dat de Afdeling in staat moet zijn om op basis van deze onderbouwing te toetsen of de planregeling gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is (vergelijk het arrest van 18 september 2019, ECLI:EU:C:2019:751 (VIPA), punten 69 en 70). Daarvoor is alleen dan een cijfermatige onderbouwing vereist als de specifieke omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven. De Afdeling leidt dit af uit het arrest van 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:504 (Stoß), punt 72, en het arrest van 24 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:172 (Commissie t. Spanje), punt 83.

Dit betekent dat in een geval als het voorliggende plan, waarin in een planregel de eis wordt gesteld dat aanbieders van logies hun diensten alleen aanbieden aan toeristen, deze eis kan worden gerechtvaardigd door gemotiveerd te wijzen op bijvoorbeeld het beperken van overlast voor de directe omgeving en het voorkomen van gebruik van voorzieningen voor een functie waarvoor ze niet zijn bedoeld, namelijk niet voor huisvesting. Daarnaast kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld ook wijzen op het belang van een goede kwaliteit van voorzieningen en van passende en geschikte huisvesting. De evenredigheid van de planregeling kan worden gemotiveerd door te wijzen op de geschiktheid van het instrument van de planregeling om de hiervoor genoemde tot een goede ruimtelijke ordening behorende doelen te bereiken en te onderbouwen dat de planregeling zoals die is geformuleerd niet verder gaat dan nodig om deze doelen te bereiken. Daarbij kan het bestuursorgaan wijzen op het ontbreken van geschikte alternatieven voor de planregeling.

2. Appellant betoogt ten onrechte dat de planregels niet voldoen aan het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn. De raad heeft zich namelijk terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval de planregels geen direct of indirect onderscheid maken in de zin van artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, onder 8.2,

ziet het discriminatieverbod in dat artikel op discriminatie van dienstverrichters. De planregels hebben geen discriminerende werking voor pension- of hoteleigenaren, zoals appellant. De planregels stellen immers geen eisen aan de nationaliteit of vestigingsplaats van pension- of hoteleigenaren. De planregels voldoen dus aan het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn.

3. Appellant betoogt ten onrechte dat de planregels niet kunnen worden gerechtvaardigd omdat deze niet nodig zijn om een dwingende reden van algemeen belang. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het stimuleren van de recreatie en het toerisme in de stads- en dorpskernen van Heeze-Leende en het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat daar, strekken tot de bescherming van het stedelijk milieu. De planregels zijn daarmee gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zodat wordt voldaan aan artikel 15, derde lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn.

4. Appellant betoogt terecht dat de planregels niet kunnen worden gerechtvaardigd omdat deze niet evenredig zijn. De planregels zijn weliswaar gerechtvaardigd voor zover ze een onderscheid maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf, maar zijn niet gerechtvaardigd voor zover zij seizoenarbeiders en arbeidsmigranten nadrukkelijk uitsluiten. Hierover overweegt de Afdeling als volgt.

De planregels die de definitie van 'horeca' en 'horeca 3'-bedrijf wijzigen, bestaan uit twee delen. Het eerste deel schrijft voor dat een bedrijf alleen toeristisch en veelal kortdurend logies mag aanbieden. Het tweede deel in de planregel schrijft voor dat een bedrijf deze logies niet mag aanbieden aan seizoenarbeiders of arbeidsmigranten.

Over het eerste deel heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf evenredig is. Dit onderscheid dient een goede ruimtelijke ordening en gaat ook niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. Appellant heeft niet aangetoond dat de nadelige gevolgen van de eis voor hem als dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding tot dit te dienen doel. Dat hij onder het plan alleen nog toeristisch verblijf mag aanbieden betekent niet dat het voor hem onmogelijk wordt om zijn hotel in overeenstemming met de planregels te exploiteren. In de meeste gevallen zal uit de omstandigheden duidelijk blijken dat verblijf van niet-toeristische aard is. In het bijzondere geval dat dit onderscheid volgens appellant niet duidelijk is en het college een handhavingprocedure start, zal in dat specifieke geval de evenredigheid van de bestuurlijke sanctie moeten worden beoordeeld. Dit betekent niet dat de raad in het bestemmingsplan geen onderscheid mag maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf.

Appellant betoogt daarnaast ten onrechte dat de ruimtelijke effecten van toeristisch verblijf en niet-toeristisch verblijf op de omgeving hetzelfde zijn. Zo worden bij het aanbieden van verblijf aan niet-toeristen de betrokken kamers anders gebruikt dan in geval het toeristen betreft, en zijn dan ook andere voorzieningen in de omgeving nodig.

Het tweede deel van de planregel gaat wel verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Los van de omstandigheid dat een (indirect) discriminerende bepaling op zichzelf nooit evenredig kan zijn, kan de bescherming van de diverse ruimtelijke ordeningsbelangen ook worden bereikt zonder onderscheid te maken tussen enerzijds seizoenarbeiders en arbeidsmigranten en anderzijds andere personen die logies voor niet-toeristisch of kortdurend verblijf ook willen afnemen. De raad gaat daarmee verder dan nodig is om toeristisch van niet-toeristisch verblijf te onderscheiden.

Dit betekent dat het bestemmingsplan niet voldoet aan het vereiste van evenredigheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn, voor zover de artikelen 3.1, 4.1 en 5.1 van de planregels seizoenarbeiders en arbeidsmigranten uitdrukkelijk uitsluiten van logies.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-08-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2834

Zaaknummer: 202004284/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 Wro en 15 Dienstenrichtlijn

RECHTSPRAAK

Handhaving/Terneuzen

Het gebruiksverbod is een ‘eis’ waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. De bestreden planregel regelt namelijk specifiek de uitoefening van een dienstenactiviteit, omdat de dienstverrichter arbeidsmigranten niet mag huisvesten. De planregel is evident in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Casus

Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen (hierna: het college) een last onder dwangsom opgelegd om het gebruik van recreatiewoningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 12 september 2018 heeft het college het verzoek van appellanten om de begunstigingstermijn te verlengen, afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 (hierna: het besluit I) heeft het college het door appellanten tegen het besluit van 10 juli 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 (hierna: het besluit II) heeft het college het door appellanten tegen het besluit van 12 september 2018 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 9 april 2021 heeft de rechtbank het door appellanten tegen besluit I ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het door appellanten tegen besluit II ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het tegen het besluit van 12 september 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Appellanten hebben hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Volgens appellanten is de planregel, waarop de besluiten (mede) gebaseerd zijn, ten onrechte niet

onverbindend verklaard wegens strijd met het Europees recht, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn.

Rechtsvragen

1. Is het gebruiksverbod in de planregels een 'eis' waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is?
2. Is de planregel evident in strijd met de Dienstenrichtlijn?
3. Valt de aanwijzing van gronden met de bestemming 'Recreatie' en de doeleindenomschrijving onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn?
4. Heeft het college mogen besluiten dat handhavend optreden niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen?

Uitspraak

1. De Afdeling stelt vast dat het verhuren van recreatiewoningen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat appellanten daarom kunnen worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn.

De Afdeling verwijst voor haar oordeel over de hier besproken hogerberoepsgrond mede naar haar uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2023:2834.

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn (overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn). Het kan daarbij gaan om eisen die expliciet gericht zijn tot dienstverrichters (zie het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 124), of om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die, gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:35 (Riksha), overweging 5.6).

Ook gebruiksverboden kunnen als eis worden aangemerkt. Voor de vraag of daarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is, geldt hetzelfde toetsingskader als hierboven is weergegeven, namelijk of de bestreden planregeling specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelt, of daarop specifiek van invloed is. Wanneer een gebruiksverbod specifiek op een dienstenactiviteit ziet, zoals bijvoorbeeld een verbod om

bouwwerken en gronden te gebruiken ten behoeve van een toeristenwinkel of toeristische dienstverlening, dan is het verbod expliciet gericht tot dienstverrichters en valt het binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn (zie de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, overweging 7.3).

De Afdeling is van oordeel dat het gebruiksverbod van artikel 6.5.1, aanhef en onder e, een eis is waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. De bestreden planregel regelt immers specifiek de uitoefening van een dienstenactiviteit, omdat de dienstverrichter arbeidsmigranten niet mag huisvesten. Dit betekent dat de planregel moet voldoen aan de vereisten die in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn staan genoemd.

2. De planregel is gericht op de dienstverrichter en maakt wat deze dienstverrichter betreft, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit. De eis is daarom niet in strijd met het discriminatieverbod in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Niettemin moeten eisen die aan dienstverrichters gesteld worden en die niet op voorhand verboden zijn, in overeenstemming met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Dit houdt in dat een eis een dwingende reden van algemeen belang moet dienen en evenredig moet zijn, dat wil zeggen, ten opzichte van dat belang geschikt moet zijn, niet verder gaan dan noodzakelijk, en niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

De Afdeling heeft eerder overwogen dat, gelet op de appellabiliteit van het bestemmingsplan en de rechtszekerheid en belangen van derden, het gerechtvaardigd is dat de bestuursrechter bij beroepen tegen besluiten over omgevingsvergunningen en over handhaving, de verbindendheid van bestemmingsplanregels slechts exceptief toetst op de wijze zoals weergegeven in onder meer haar uitspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520, te weten, dat een planregel alleen evident in strijd met hoger recht is als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met die hogere rechtsnorm voordoet.

De Afdeling is van oordeel dat de raad de last onder dwangsom (het middel) nodig heeft mogen achten om een dwingende reden van algemeen belang. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat het doel van de dwangsom is dat wordt voorkomen dat de voor recreatie bestemde gronden worden gebruikt voor permanente bewoning. In dit verband is van belang dat appellanten, ook na het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom, nieuwe arbeidsmigranten hebben gehuisvest op het park en dat er daarover ook klachten binnen zijn gekomen.

De Afdeling is echter ook van oordeel dat een dergelijke bepaling, waarin arbeidsmigranten volledig worden uitgesloten van het gebruik van recreatiewoningen voor huisvesting, niet

evenredig is ten opzichte van het algemene belang dat wordt gediend met deze planregel. Het college heeft in zijn verweerschrift noch op de zitting kunnen onderbouwen dat een minder vergaand of minder beperkend alternatief niet het gewenste resultaat zou opleveren. Gelet hierop komt de Afdeling tot de conclusie dat de planregel evident in strijd is met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Daarom verklaart de Afdeling artikel 6.5.1, aanhef en onder e, van de planregels onverbindend.

3. Het hiervoor weergegeven oordeel van de Afdeling betekent niet dat het besluit van 10 juli 2018 vernietigd moet worden. Het college heeft immers terecht betoogd dat het onverbindend verklaren van artikel 6.5.1, aanhef en onder e, van de planregels niet zal leiden tot een andere uitkomst, omdat ook op grond van artikel 6.1 van de planregels permanente bewoning van de recreatiewoningen niet is toegestaan. Artikel 6.1 van de planregels bepaalt immers, voor zover nu van belang, dat de voor recreatie aangewezen gronden bestemd zijn voor recreatieve voorzieningen in de vorm van recreatiewoningen ter plaatse van de aanduiding 'recreatiewoning'. De Afdeling is van oordeel dat huisvesting van arbeidsmigranten, in de zin van (semi)permanente bewoning van de recreatiewoningen, niet kan worden aangemerkt als een tijdelijk recreatief verblijf, gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding.

Zoals de rechtbank in dit verband terecht heeft overwogen, valt de aanwijzing van gronden met de bestemming 'Recreatie' en de doeleindenomschrijving in artikel 6.1 van de planregels en de daarop gebaseerde last onder dwangsom, niet onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. De richtlijn is namelijk niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters ('particulieren'). Omdat zulke eisen op dezelfde wijze in acht moeten worden genomen door dienstverrichters en personen die handelen als particulier, vormen zij geen beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 123).

4. In de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, onder 7.10, heeft de Afdeling overwogen dat als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de bestuursrechter de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten zal toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De bestuursrechter zal daarbij niet langer het willekeurcriterium voorop stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en verschilt daarom van geval tot geval. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen daarbij een rol, maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op dezelfde wijze (kunnen) plaatsvinden. Zo maakt het

verschil of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, een ander besluit van algemene strekking of een beschikking en ook of het gaat om een belastend besluit, een begunstigend besluit of een besluit met een hybride karakter. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. 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 Afdeling is van oordeel dat het college heeft mogen besluiten dat handhavend optreden niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen en dat het college niet om deze reden af had moeten zien van handhaving. Het college heeft toegelicht dat het doel van de handhaving is dat de planregels worden nageleefd en dat permanente bewoning van de voor recreatie aangewezen voorzieningen wordt voorkomen. De Afdeling is van oordeel dat het middel (de last onder dwangsom) op zichzelf geschikt is om het doel (het beëindigen van de overtreding) te bereiken. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de last onder dwangsom ook noodzakelijk was en dat een minder ingrijpend middel niet kon worden gebruikt. Daarbij is van belang dat appellanten ook na het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom nieuwe arbeidsmigranten hebben gehuisvest op het park. De noodzaak blijkt volgens het college ook uit de binnengekomen meldingen en klachten. In dit verband is verder van belang dat niet is gebleken dat de last niet evenwichtig is. Het verbod op niet-recreatief verblijf geldt immers voor iedereen en niet alleen voor appellanten en wordt in beginsel ook ten aanzien van iedereen gehandhaafd. Uit het betoog van appellanten blijkt dat zij vrezen voor de financiële gevolgen van de last. Deze financiële gevolgen voor appellanten kunnen inderdaad groot zijn, maar leiden niet zonder meer tot de conclusie dat handhavend optreden onevenredig is. Appellanten hadden deze gevolgen bovendien kunnen voorkomen. Zij hebben er zelf voor gekozen om overeenkomsten te sluiten tot het bieden van huisvesting op het vakantiepark. Zij hadden kunnen weten dat dit niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-08-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2947

Zaaknummer: 202103324/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo en 15 Dienstenrichtlijn

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Veere

De planregeling verbiedt het aanbieden van de dienst ‘recreatieve verhuur’. Daarmee is sprake van een ‘eis’ in de zin van de Dienstenrichtlijn. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de planregeling evident in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Casus

Op 28 mei 2019 heeft appellante een aanvraag ingediend voor het legaliseren van het gebruik van haar woning op het perceel [locatie] voor recreatieve verhuur. Ter plaatse van het perceel geldt het bestemmingsplan ‘Kom Westkapelle’, vastgesteld op 18 augustus 2010.

Het college van burgemeester en wethouders van Veere (het college) heeft bij besluit van 1 oktober 2019 geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen. Recreatieve verhuur (toeristische verhuur) is in strijd met de in het bestemmingsplan aan het perceel toegekende bestemming ‘Gemengd’. Het college wenst geen medewerking te verlenen aan het afwijken van de regels van het bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat, in het kader van de leefbaarheid van de kernen, woningen beschikbaar dienen te blijven voor permanente bewoning of in aangewezen gevallen voor het gebruik als tweede woning. Het toestaan van recreatieve verhuur draagt hier niet aan bij. In het besluit op bezwaar van 28 januari 2020 is het bezwaar van appellante ongegrond verklaard en de weigering in stand gelaten. Tegen dit besluit heeft appellante beroep ingesteld bij de rechtbank.

De rechtbank heeft het beroep van appellante ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank onder meer overwogen dat de desbetreffende planregeling niet valt onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn.

Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft appellante beroep ingesteld. Zij betoogt onder meer dat de planregeling onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt. Verder brengt zij naar voren dat het college de planregeling wegens strijd met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing had moeten laten.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een 'eis' in de zin van de Dienstenrichtlijn?
2. Is de planregeling evident in strijd met de Dienstenrichtlijn?

Uitspraak

1. De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn (overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn). De Afdeling begrijpt dit zo, dat het daarbij in de eerste plaats kan gaan om eisen die uitdrukkelijk gericht zijn tot dienstverrichters (zie het arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, punt 124). Hieronder vallen onder meer administratieve formaliteiten, eisen en voorschriften die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit of een bijzondere categorie diensten regelen (zie het arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, ECLI:EU:C:2020:743, punt 41). In de tweede plaats kan het gaan om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:35, Riksha, onder 5.6).

De richtlijn is niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters ('particulieren'). Omdat zulke eisen op dezelfde wijze in acht moeten worden genomen door dienstverrichters en personen die handelen als particulier, vormen zij geen beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten (zie het arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, punt 123).

Ook een bestemmingsplanregel is een eis waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is, als die planregel specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelt, of daarop specifiek van invloed is. Of de Dienstenrichtlijn van toepassing is, hangt dus af van de effecten van de (bestemmingsplan)regel. Dat betekent dus ook dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op voorschriften over ruimtelijke ordening en stedenbouw die dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht moeten nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:369, onder 32.3).

De Afdeling overweegt dat de voor 'Gemengd' aangewezen gronden onder meer zijn bestemd voor dienstverlening. Op grond van artikel 6.1, eerste lid en onder c en k, gelezen in samenhang met artikel 1.38 van de planregels is het bedrijfsmatig aanbieden van diensten aan

personen toegestaan, maar is het verhuren van een woning voor recreatieve verhuur uitgezonderd. Naar het oordeel van de Afdeling is sprake van een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn, omdat de planregel het aanbieden van de dienst 'recreatieve verhuur' verbiedt.

2. Eisen die aan dienstverrichters gesteld worden en die niet op voorhand verboden zijn, moeten in overeenstemming met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Dit houdt in dat de eisen nodig zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Verder moeten zij ten opzichte van dat belang evenredig zijn. Dat laatste houdt in dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Bij het discriminatieverbod gaat het, anders dan appellante betoogt, om de vraag of de eis direct of indirect onderscheid naar nationaliteit maakt. Appellante heeft niet aangevoerd dat dit het geval is. De Afdeling is daar ook niet van gebleken.

Verder moet de eis gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Het college heeft toegelicht dat het gebruik van woningen ten behoeve van (recreatieve) verhuur, zonder dat daarin permanent wordt gewoond, niet is toegestaan om de leefbaarheid van de kern Westkapelle te behouden. Voor het behoud van de leefbaarheid van de kern is het volgens het college van belang dat woningen beschikbaar blijven voor permanente bewoning of, in aangewezen gevallen, voor het gebruik als tweede woning. Het college heeft ter zitting bij de rechtbank gemotiveerd toegelicht dat recreatieve verhuur overlast met zich mee kan brengen, omdat toeristen ander gedrag vertonen dan permanente bewoners of dan bezoekers van aan huis gebonden bedrijven. Ook in de plantoelichting staat dat activiteiten die een onevenredige hinder voor het woonmilieu veroorzaken en onevenredige afbreuk doen aan het woonkarakter van de wijk of buurt, niet zijn toegestaan.

Bij het vereiste van evenredigheid gaat het erom dat de eis niet verder mag gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. De Afdeling ziet geen reden waarom het niet toestaan van de recreatieve verhuur van woningen in dit geval verder gaat dan nodig is. Andere vormen van verhuur van de woningen zijn immers wel mogelijk. De planwetgever heeft, zoals ook volgt uit wat hiervoor onder 5.1 is overwogen, de mogelijkheden voor dienstverlening en de recreatieve verhuur van een woning welbewust afzonderlijk ruimtelijk geregeld. Er liggen afzonderlijke ruimtelijke overwegingen ten grondslag aan het al dan niet toestaan van een recreatiewoning op specifieke locaties.

Concluderend ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de beperking dat appellante haar woning niet mag gebruiken voor recreatieve verhuur, evident niet gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Dat betekent dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze planregeling evident in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Het betoog faalt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-08-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2949

Zaaknummer: 202202166/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo en 15 Dienstenrichtlijn

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Tilburg

Het aangevraagde gebruik van het perceel ter plaatse van de groenstrook valt niet onder artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Dit gebruik valt evenmin onder artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II bij het Bor.

Casus

Appellante wil een groot distributiecentrum realiseren op een locatie in Tilburg. Zij heeft op 4 februari 2020 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De aanvraag ziet op het afwijken van het bestemmingsplan 'Leijpark-Koningshoeven 2008', vastgesteld door de raad van de gemeente Tilburg op 16 maart 2009, ten behoeve van een logistieke ontwikkeling op het perceel. Het gaat alleen om de ontsluiting van de beoogde logistieke ontwikkeling (distributiecentrum). Om die ontsluiting mogelijk te maken, moet een stuk grond met de bestemming 'Groen' doorsneden worden. Bij brief van 18 februari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tilburg (het college) de aanvraag bevestigd en gemeld dat op die aanvraag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is.

Na de aanvraag van 4 februari 2020, heeft appellante op 13 augustus 2020 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, voor de bouw van een grote logistieke ontwikkeling op het perceel. Het college heeft bij brief van 30 september 2020 de ontvangst van die aanvraag bevestigd en gemeld dat ook op die aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Bij brief van 20 augustus 2020 heeft appellante het college laten weten dat volgens haar de reguliere voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Wabo op de aanvraag van 4 februari 2020 voor het afwijken van het bestemmingsplan van toepassing is. Door het verstrijken van de beslistermijn van acht weken is volgens haar een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. Zij heeft het college daarbij verzocht om binnen twee weken bekend te maken dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend. Bij brief van

7 september 2020 heeft het college aan appellante nog eens gemeld dat op de aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat daarom geen omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan.

Appellante heeft daarna beroep bij de rechtbank ingesteld tegen het niet tijdig bekendmaken van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het realiseren van een groot distributiecentrum op het perceel. Volgens haar is de omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. De rechtbank is van oordeel dat geen omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan. De rechtbank heeft het beroep van appellante daarom niet-ontvankelijk verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Rechtsvragen

1. Valt het afwijkende gebruik van de groenstrook onder artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor)?
2. Kan het afwijkende gebruik van de groenstrook worden aangemerkt als 'niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied' in de zin van artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II bij het Bor?

Uitspraak

1. Over de vraag of de door appellante gevraagde wijziging van het gebruik van het perceel ter plaatse van de groenstrook valt onder artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling gaat ervan uit dat het perceel waarop de aanvraag van 4 februari 2020 betrekking heeft, binnen de bebouwde kom is gelegen. Zij overweegt dat artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor het mogelijk maakt om bouwwerken te gebruiken anders dan het bestemmingsplan toestaat en dat het artikel niet het wijzigen van gebruik van onbebouwde gronden beoogt zonder dat bouwwerken aanwezig zijn. De Afdeling verwijst daarvoor naar de nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2014, 333, blz. 54), waarin staat dat onderdeel 9 ziet op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen een andere functie te geven. Verder verwijst de Afdeling naar haar uitspraken van 4 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:338, onder 4.2, en 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:571, onder 7.2. In die uitspraken heeft de Afdeling overwogen dat artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor geen grondslag biedt voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In onderdeel 9 staat dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag

worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In geval van nieuwbouw, zoals de bouw van een distributiecentrum, gaat het afwijkende gebruik van de groenstrook per definitie gepaard met bouwactiviteiten. Anders dan appellante meent, is in de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2019 overwogen dat een gebruikswijziging van bij een bouwwerk behorend aansluitend terrein zelfstandig kan plaatsvinden, maar alleen als het gewenste gebruik van dat bouwwerk al is toegestaan. Die situatie doet zich in dit geval niet voor, want er staat geen bebouwing en er was ten tijde van de aanvraag ook geen omgevingsvergunning voor het bouwen van een distributiecentrum verleend. Voor zover appellante in dit verband heeft verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2499, omdat op 5 augustus 2020 een omgevingsvergunning aan appellante is verleend voor de bouw van een klein distributiecentrum, overweegt de Afdeling als volgt. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor kan worden toegepast in een geval waarin er weliswaar feitelijk nog geen gebouw aanwezig was, maar voor dat gebouw wel al een vergunning voor het bouwen was verleend. Deze situatie doet zich in dit geval niet voor. Op het moment van de aanvraag van 4 februari 2020 voor het afwijken van het bestemmingsplan was er nog geen omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een klein of een groot distributiecentrum, laat staan dat een zodanige vergunning onherroepelijk was. Dit betekent dat er nog geen bouwwerk aanwezig of vergund was waarmee functionele samenhang bestond, ook niet op het moment dat de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van de ontsluiting van het perceel volgens appellante van rechtswege zou zijn verleend.

Onder deze omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor niet op de gevraagde wijziging van het gebruik van het perceel van toepassing is. Het betoog slaagt niet.

2. Over de vraag of de door appellante gevraagde wijziging van het afwijkende gebruik van de groenstrook valt onder artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II van het Bor, overweegt de Afdeling als volgt.

In de nota van toelichting bij het gewijzigde artikel 4 van bijlage II van het Bor (Stb. 2014, 333, blz. 54) is het volgende vermeld: 'In het vrijgekomen onderdeel 8 is een nieuwe activiteit toegevoegd. Het gaat om het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om het toevoegen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen. Een herinrichting van openbaar gebied vindt vaak ook plaats in samenhang met het bouwen van een vergunningvrij bouwwerk, zoals vuilcontainers, sport- of

speeltoestellen en straatmeubilair. Bij het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, zullen onder andere moeten worden betrokken de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied.'

De rechtbank heeft overwogen dat appellante niet heeft aangegeven waar de afwijking voor bedoeld is, maar wel duidelijk heeft gemaakt dat zij bij voorkeur een groot distributiecentrum wil realiseren. Daarom dient volgens de rechtbank ook met die mogelijkheid rekening te worden gehouden. De invloed van de gewenste gebruikswijziging op de omgeving is naar het oordeel van de rechtbank daarmee ook beduidend groter dan bijvoorbeeld de mogelijkheid om gronden met de bestemming 'Groen' te gebruiken voor fiets- en voetpaden, parkeer- en stallingsvoorzieningen, zoals op grond van artikel 5.1.1 van de planregels van het bestemmingsplan 'Leijpark-Koningshoeven 2008' is toegestaan.

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de voorziene ontwikkeling, daargelaten of het om een herinrichting als bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II van het Bor gaat, niet kan worden aangemerkt als wijziging van niet-ingrijpende aard, gelet op de omvang en de verwachte (onbeperkte) duur van het voorziene gebruik. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het gebruik van de groenstrook voor de door appellante gewenste ontsluiting geen wijziging van niet-ingrijpende aard betreft, gelet op de te verwachten gevolgen voor de omgeving. De Afdeling wijst ter vergelijking op de uitspraak van de Afdeling van 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2663, onder 4.3.

Onder deze omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II van het Bor niet op de gevraagde wijziging van het gebruik van het perceel van toepassing is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-08-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2887

Zaaknummer: 202100263/1/R1

Wetsartikelen: 4 onderdeel 8 bijlage II Bor en 4 onderdeel 9 bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Weigering intrekking omgevingsvergunning/Oude IJsselstreek

Een omgevingsvergunning is geen ‘plan’ of ‘programma’ als bedoeld in de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB-richtlijn). De SMB-richtlijn verplicht daarom niet tot het opstellen van een milieubeoordeling voorafgaand aan het verlenen van de omgevingsvergunning, zodat de omgevingsvergunning niet rechtstreeks in strijd is met de richtlijn. De schending van de SMB-richtlijn bij de windturbinebepalingen werkt daarnaast in dit geval niet indirect door naar de omgevingsvergunning.

Casus

De gemeenteraad van Oude IJsselstreek heeft op 23 februari 2017 het bestemmingsplan ‘Windpark Den Tol Netterden 2016’ vastgesteld. Op 15 mei 2017 is een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten ‘bouwen’, ‘gebruik in strijd met het bestemmingsplan’ en ‘milieu’. Dit bestemmingsplan en deze omgevingsvergunning zijn bij uitspraak van de Afdeling ongegrond verklaard.

Op 17 juli 2020 hebben eisers de gemeenteraad gevraagd om het bestemmingsplan in te trekken en het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek (het college) gevraagd om de omgevingsvergunning in te trekken. Bij besluit van 24 november 2020 heeft het college het verzoek afgewezen. Met het bestreden besluit van 14 juni 2021 is het college bij afwijzing van dit verzoek gebleven.

Rechtsvragen

1. Is een omgevingsvergunning een ‘plan’ of ‘programma’ als bedoeld in de SMB-richtlijn?
2. Werkt de schending van de SMB-richtlijn bij de windturbinebepalingen in dit geval indirect door naar de omgevingsvergunning?

Uitspraak

1. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn heeft deze richtlijn betrekking op 'plannen' en 'programma's'. Een omgevingsvergunning is geen plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn. De SMB-richtlijn verplicht daarom niet tot het opstellen van een milieubeoordeling voorafgaand aan het verlenen van de omgevingsvergunning, zodat de omgevingsvergunning niet rechtstreeks in strijd is met de richtlijn.

2. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat de schending van de SMB-richtlijn ten aanzien van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit (dus in het plan of programma) in dit geval ook niet indirect doorwerkt naar de omgevingsvergunning. De situatie die in overweging 82 en 83 van het Nevele-arrest wordt geschetst onder verwijzing naar het Derrybrien-arrest (ECLI:EU:C:2019:955 (r.o. 75)), namelijk het intrekken van een al verleende vergunning om een dergelijke milieubeoordeling alsnog te verrichten, is in dit geval niet aan de orde. Voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning is namelijk al een gecombineerde plan- en project-MER opgesteld, waarbij de milieueffecten van de windturbines met onderzoeken in kaart zijn gebracht en er zijn ook voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden met betrekking tot slagschaduw en geluid, die strenger zijn dan de normen uit het Activiteitenbesluit. Het gebrek dat kleeft aan de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit werkt om die reden niet door in de omgevingsvergunning en er is daardoor geen sprake van een verzuim in de milieubeoordeling.

De rechtbank is gelet op het voorgaande van oordeel dat de omgevingsvergunning niet in strijd met het Unierecht is verleend. Het college heeft daarom, zij het met een onjuiste motivering, hetgeen het college ook onderkent, terecht overwogen dat de uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie niet vereist dat de omgevingsvergunning wordt ingetrokken.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 04-08-2023

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2023:4480

Zaaknummer: ARN 21-3362

Wetsartikelen: 2:33 lid 1 onder a Wabo en 3 lid 2 SMB-richtlijn