

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 21, 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 Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2023:4008](#) 12-10-2023

Omgevingsvergunning/Enschede

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:9764](#) 04-10-2023

Evenementenvergunning/Alkmaar

[Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2023:6152](#) 04-10-2023

Handhaving/Amsterdam

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2023:6842](#) 04-10-2023

Omgevingsvergunning/Schouwen-Duiveland

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2023:3823](#) 13-09-2023

Omgevingsvergunning milieu/Groningen

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3584](#) 27-09-2023

Omgevingsvergunning/Meierijstad

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3295](#) 30-08-2023

Projectplan/Waterschap Limburg

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning/Enschede**

***In dit geval is naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering die in de weg staat aan het gebruik van de modelvliegtuigen dan wel aan het verlenen van de omgevingsvergunning.***

#### **Casus**

Op 8 september 2021 heeft de modelvliegclub Twentse Radio Modelvlieg Club (hierna: TRMC) bij het college van burgemeester en wethouders van Enschede (verweerder) een aanvraag ingediend voor het oprichten van een modelvlieglocatie. De aanvraag ziet op het bouwen van een schuilplek c.q. opslagplaats voor onderhoudsmaterialen, het aanleggen van een terrein, het gebruik van gronden in afwijking van het bestemmingsplan en een weg met uitrit.

Bij besluit van 13 juni 2022 heeft verweerder de gevraagde vergunning verleend. Op 4 april 2023 heeft verweerder – onder aanvulling van de motivering van de vergunning – het bezwaar van verzoekers ongegrond verklaard en extra voorschriften aan de vergunning verbonden. Verzoekers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Zij stellen onder meer dat zij de modelvliegclub hebben laten weten geen toestemming te geven om boven hun percelen te vliegen of deze te betreden, zodat er een evidente privaatrechtelijke belemmering aanwezig is om de modelvliegsport op de vergunde locatie uit te voeren.

#### **Rechtsvraag**

Is met het ontbreken van de toestemming van verzoekers sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering die in de weg staat aan de verlening van de omgevingsvergunning?

#### **Uitspraak**

Het vlieggebied van de TRMC strekt zich – naast het perceel gemeente Lonneker, sectie AK,

nummers [nummer 2] en [nummer 3] – uit boven de percelen die in eigendom zijn van een of meerdere verzoekers. Verzoekers stellen dat zij TRMC schriftelijk hebben laten weten geen toestemming te verlenen om daarboven te vliegen of deze te betreden, zodat er een evident privaatrechtelijke belemmering aanwezig is om de modelvliegsport op de vergunde locatie uit te voeren.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kan een privaatrechtelijke belemmering alleen dan aan de verlening van een omgevingsvergunning in de weg staan, als deze een evident karakter heeft. Anders gezegd: een buitenstaander moet snel kunnen zien dat een privaatrechtelijk recht onmiskenbaar een niet te nemen hobbel voor de uitvoering van een project vormt (ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1329). Die eis vloeit voort uit de gedachte dat het in beginsel op de weg van de civiele rechter ligt om te bepalen of de burger ‘inderdaad’ een afdwingbaar recht jegens een andere (rechts)persoon heeft (ABRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:208). Het is niet aan de bestuursrechter om een bindend oordeel over het wel of niet bestaan van een privaatrechtelijk recht te geven.

Naar Nederlands recht is de eigenaar van een stuk grond géén eigenaar van de luchtkolom die verticaal boven zijn perceel ‘hangt’. Artikel 5:21 van het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat de eigenaar van de grond de bevoegdheid heeft de ruimte boven (en onder) het oppervlak te gebruiken. Het gebruik van de ruimte boven het oppervlak is echter ook aan anderen toegestaan, als dit zo hoog boven het oppervlak plaatsvindt dat de eigenaar er geen belang bij heeft zich daartegen te verzetten. Hoe hoog het gebruik door de ander zich in het luchtruim moet afspelen om niet met het belang van de eigenaar in strijd te kunnen komen, hangt af van het gebruik van de ondergrond (bijvoorbeeld agrarische grond, fabrieksterrein, woning met tuin) en van het gebruik dat de derde van de ruimte wil maken. In artikel 5:21 lid 3 van het BW is uitdrukkelijk geregeld dat het voorgaande geen betrekking heeft op de bevoegdheid tot vliegen. Jurisprudentie over deze bepaling is er nog niet en daarmee staat voor de voorzieningenrechter de uitleg die aan deze bepaling moet worden gegeven niet vast. Gebleken is dat in de literatuur daarover evenmin uitsluitsel bestaat.

Of het dan ook is toegestaan om in het luchtruim van de eigenaar van een perceel grond te vliegen (bijvoorbeeld met modelvliegtuigen), wordt naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter dan ook uitsluitend bepaald door de specifieke publiekrechtelijke wetgeving op het gebied van het luchtrecht en, voor zover de eigenaar toch hinder ondervindt van vliegbewegingen die volgens dit luchtrecht zijn toegestaan, aan de hand van de regels inzake een onrechtmatige daad.

Dat in dit geval sprake is van een belemmering in de privaatrechtelijke sfeer, staat daarmee niet vast. De voorzieningenrechter volgt verzoekers dan ook niet in hun stelling dat in dit geval

een dergelijke privaatrechtelijke belemmering evident in de weg staat aan het gebruik van de modelvliegtuigen dan wel het verlenen van de vergunning.

---

**Instantie:** Rechtbank Overijssel

**Datum uitspraak:** 12-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBOVE:2023:4008

**Zaaknummer:** AWB\_23\_1575

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 onder c Wabo en 5:21 BW

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Meierijstad

***Twee percelen kunnen niet als één bouwperceel worden beschouwd omdat voor beide percelen niet hetzelfde bestemmingsplan geldt. Daardoor kunnen niet alle vergunde bergingen als bijbehorend bouwwerk worden aangemerkt.***

#### Casus

Bij besluit van 17 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad aan Stichting Area een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van 16 woningen in de vorm van twee appartementencomplexen en een bergingenblok dat bestaat uit 29 bergingen op het perceel aan de Iepenlaan. 15 van deze bergingen horen bij de 16 woningen. De overige 14 bergingen zijn bedoeld voor de 15 woningen van het appartementencomplex dat Stichting Area beoogt te ontwikkelen op het aangrenzende perceel aan de Zeven Eikenlaan. Beide percelen zijn in de bestaande situatie braakliggend. Een appellant die tegenover het perceel aan de Iepenlaan woont, vreest overlast en heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van het college. De rechtbank heeft zijn beroep ongegrond verklaard.

Appellant heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Hij stelt dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning van 17 november 2021 in strijd met het bestemmingsplan is. Daartoe voert hij aan dat 14 bergingen die bedoeld zijn voor de woningen van het perceel aan de Zeven Eikenlaan niet functioneel ondergeschikt zijn aan een zich op hetzelfde kadastrale perceel bevindend hoofdgebouw, wat betekent dat zij niet aangemerkt kunnen worden als bijbehorende bouwwerken als bedoeld in artikel 1.13 van het bestemmingsplan 'Iepenlaan 4, Veghel'. Hij voert verder aan dat het perceel aan de Iepenlaan en het perceel aan de Zeven Eikenlaan niet samen als één bouwperceel als bedoeld in artikel 1.18 van de planregels kunnen worden verstaan. Appellant stelt dat de omstandigheid dat de kadastrale percelen eigendom zijn van Stichting Area daarvoor onvoldoende is. Op het perceel aan de Zeven Eikenlaan is namelijk een ander bestemmingsplan van toepassing dan voor het perceel aan de Iepenlaan waarvoor de

omgevingsvergunning van 17 november 2021 is verleend.

### **Rechtvragen**

1. Kunnen de beide percelen als één bouwperceel worden beschouwd?
2. Kunnen alle geplande bergingen worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk?

### **Uitspraak**

1. Artikel 1.13 van het bestemmingsplan 'Iepenlaan 4, Veghel' luidt:

'bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd en met de aarde verbonden bouwwerk met een dak, daaronder begrepen:

– [...];

– vrijstaand bijbehorend bouwwerk: een vrijstaand gebouw dat zowel in bouwkundig (constructie) architectonisch en/of ruimtelijk visueel opzicht (ligging, maatvoering, kapvorm, dakhelling) als in functioneel opzicht ondergeschikt is aan het op hetzelfde bouwperceel gelegen hoofdgebouw;

[...].'

Artikel 1.18 luidt:

'bouwperceel: een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten;'

Artikel 1.29 luidt:

'hoofdgebouw: een of meer panden, of een gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer panden of bouwwerken op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is;'

Om de bergingen als bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1.13 van de planregels aan te kunnen merken, is, gelet op de hiervoor weergegeven bepalingen van het bestemmingsplan, vereist dat de percelen aan de Iepenlaan en de Zeven Eikenlaan samen als één bouwperceel

kunnen worden aangemerkt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:254, is bij de vaststelling van de omvang van een bouwperceel de actuele situatie bepalend, waarbij in beginsel wordt uitgegaan van kadastrale percelen. Anders dan de rechtbank is de voorzieningenrechter van de Afdeling van oordeel dat het perceel aan de Iepenlaan en het perceel aan de Zeven Eikenlaan samen niet één bouwperceel vormen als bedoeld in artikel 1.18 van de planregels. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter dient artikel 1.18 van de planregels zo te worden begrepen dat een bouwperceel een aaneengesloten stuk grond is, waarop op grond van de planregels van het bestemmingsplan 'Iepenlaan 4, Veghel' een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten. Omdat het perceel aan de Zeven Eikenlaan niet behoort tot het plangebied van het bestemmingsplan 'Iepenlaan 4, Veghel' en de planregels van dat bestemmingsplan daarom ook niet van toepassing zijn op dat perceel, staan die planregels niet een bij elkaar behorende bebouwing toe op het perceel aan de Zeven Eikenlaan. Kortom, omdat er een ander bestemmingsplan van toepassing is op het perceel aan de Zeven Eikenlaan, kunnen dat perceel en het perceel aan de Iepenlaan niet samen als één bouwperceel als bedoeld in artikel 1.18 van de planregels worden aangemerkt.

2. Nu er geen sprake is van één bouwperceel, kunnen 14 van de 29 bergingen van het bergingenblok niet worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk. Deze bergingen zijn namelijk bedoeld voor de woningen van het appartementencomplex dat Stichting Area beoogt te realiseren op het perceel aan de Zeven Eikenlaan, en daarom niet functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw van het perceel aan de Iepenlaan. Dit betekent dat de omgevingsvergunning van 17 november 2021 in strijd met het bestemmingsplan 'Iepenlaan 4, Veghel' is verleend. Dit heeft de rechtbank niet onderkend.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 27-09-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3584

**Zaaknummer:** 202301646/2/R2

**Wetsartikelen:**

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Schouwen-Duiveland

***De voorzieningenrechter treedt niet buiten de omvang van het geding door het bouwplan ook te toetsen aan een artikelonderdeel van het bestemmingsplan, waarop verzoekers in beroep niet hebben gewezen. De toets van het bouwplan aan de bouwregels van het bestemmingplan maakt namelijk deel uit van de beroepsprocedure. De voorzieningenrechter heeft vervolgens de rechtsgronden aangevuld door ambtshalve het bouwplan aan het – door verzoekers eerder expliciet aangevoerde – artikelonderdeel te toetsen.***

#### Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland (het college) heeft op 22 augustus 2022 een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een recreatiewoning aan de [straatnaam] 23a te [woonplaats 1]. Bij besluit van 22 februari 2023 heeft het college onder aanpassing van de motivering de omgevingsvergunning in stand gelaten.

Het bouwplan voorziet (deels) in bebouwing buiten het bouwvlak. Het college heeft daarom – wegens strijd met artikel 16.2.2, onder a, van het bestemmingsplan – de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

Het college heeft ter zitting aangevoerd dat de voorzieningenrechter het bouwplan niet mag toetsen aan artikel 16.2.2, onder b, van het bestemmingsplan, omdat verzoekers in beroep niet hebben aangevoerd dat het bouwplan in strijd is met dit artikelonderdeel. De vraag of het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan betreft geen kwestie van openbare orde en mag dus niet ambtshalve getoetst worden.

#### Rechtsvraag

Treedt de voorzieningenrechter buiten de omvang van het geding door het bouwplan te



toetsen aan een artikelonderdeel van het bestemmingsplan, waarvan verzoekers in beroep niet hebben aangevoerd dat het bouwplan hiermee in strijd is?

### **Uitspraak**

Het college heeft ter zitting aangevoerd dat de voorzieningenrechter het bouwplan niet mag toetsen aan artikel 16.2.2, onder b, van het bestemmingsplan, omdat verzoekers in beroep niet hebben aangevoerd dat het bouwplan in strijd is met dit artikelonderdeel. De vraag of het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan betreft geen kwestie van openbare orde en mag dus niet ambtshalve getoetst worden.

Artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat de bestuursrechter uitspraak doet op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Op grond van het tweede lid vult de bestuursrechter de rechtsgronden aan.

De voorzieningenrechter stelt vast dat verzoekers in het aanvullend bezwaarschrift deze grond expliciet hebben aangevoerd. In het beroepschrift hebben verzoekers dat niet meer gedaan, maar wel gronden aangevoerd tegen het besluit van het college om met toepassing van de kruimelregeling een omgevingsvergunning voor het bouwen in strijd met de andere bouwregels van het bestemmingsplan te verlenen. Het gaat hierbij om artikel 16.2.2, onder a, van het bestemmingsplan.

De voorzieningenrechter vindt dat zij niet buiten de omvang van het geding is getreden door het bouwplan vervolgens ook te toetsen aan artikel 16.2.2, onder b, van het bestemmingsplan. De toets van het bouwplan aan de bouwregels van het bestemmingplan maakt immers deel uit van deze beroepsprocedure. De voorzieningenrechter heeft vervolgens de rechtsgronden aangevuld door ambtshalve het bouwplan aan het – door verzoekers eerder expliciet aangevoerde – artikel 16.2.2, onder b, van het bestemmingsplan te toetsen.

---

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

**Datum uitspraak:** 04-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2023:6842

**Zaaknummer:** AWB- 23\_9601 VV en 23\_2231

**Wetsartikelen:** 8:69 lid 1 Awb en 8:69 lid 2 Awb

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning milieu/Groningen**

***Verweerder is bevoegd om strengere emissiegrenswaarden op te leggen, ondanks het feit dat de aangevraagde emissiegrenswaarden zijn gelegen binnen de BBT-range.***

#### **Casus**

Aan eiseres, een energiecentrale in de Eemshaven, is een revisievergunning voor de activiteit milieu verleend. De aanvraag ziet, behalve op revisie van de vigerende vergunning, ook in een beperkte wijziging van de brandstofmix. Deze wijziging betreft (a) een verruiming van de totale hoeveelheid biomassa die in de centrale mag worden gestookt en (b) een beperkte uitbreiding van het soort biomassa dat in de centrale mag worden gestookt (bentoniet en lignine). Verweerder heeft in de verleende vergunning (onder meer) strengere emissiegrenswaarden opgenomen dan de aangevraagde waarden, die ook vallen binnen de range van de met de toepassing van best beschikbare technieken geassocieerde emissies (hierna: de BBT-range) van de BREF-LCP.

#### **Rechtsvraag**

Is verweerder bevoegd om strengere emissiegrenswaarden op te leggen, ondanks het feit dat de aangevraagde emissiegrenswaarden zijn gelegen binnen de BBT-range?

#### **Uitspraak**

De rechtbank stelt voorop dat het in dit geval gaat om een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is vereist. In dit kader moet worden beoordeeld of op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo voorschriften aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden ten aanzien van stoffen waar het Activiteitenbesluit op van toepassing is. Gelet op artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo worden dergelijke voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden indien de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet toereikend zijn en andere voorschriften nodig zijn in het belang

van de bescherming van het milieu. Voor zover eiseres betoogt dat verweerder in dit geval niet bevoegd was om voorschriften te stellen, overweegt de rechtbank dat dit op een onjuiste lezing van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo berust. Ingevolge artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo kunnen, voor zover met betrekking tot de activiteit algemeen verbindende voorschriften gelden, de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden daarvan alleen afwijken voor zover dat bij die regels is toegestaan. In afwijking van de eerste volzin worden aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo met betrekking tot een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort, voorschriften verbonden die afwijken van de algemeen verbindende voorschriften, bedoeld in de eerste volzin, voor zover met die voorschriften niet wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens het tweede of derde lid van artikel 2.14 van de Wabo. Tussen partijen is niet in geschil, en de rechtbank neemt dit als een vaststaand gegeven aan, dat tot de inrichting van eiseres een IPPC-installatie behoort. Gelet hierop volgt uit artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder in dit geval in beginsel bevoegd was tot het stellen van voorschriften die afwijken van de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van emissiegrenswaarden, indien en voor zover met die voorschriften niet wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens het tweede of derde lid van artikel 2.14 van de Wabo. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat door middel van een toelichting op een ministeriële regeling deze aan verweerder op grond van een wet in formele zin toekomende wettelijke bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, niet kan worden ingeperkt. Verder is de rechtbank van oordeel dat uit artikel 5.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) niet volgt dat verweerder geen emissiegrenswaarden kan vaststellen die aan de onderkant van de BBT-range zijn gelegen, of zelfs daaronder liggen. In dit verband neemt de rechtbank in aanmerking dat artikel 5.5 van het Bor, in navolging van de Richtlijn industriële emissies (RIE), enkel een bovengrens voor emissiegrenswaarden bevat: deze mogen (in beginsel) niet hoger zijn dan de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies. Evenmin kan uit de door eiseres aangehaalde uitspraken van de Afdeling van 30 november 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BU6363), 21 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV9479) en 23 januari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BY9234) worden afgeleid dat indien een emissie binnen de BBT-range valt, altijd sprake is van de toepassing van BBT en dat het bevoegde gezag niet de bevoegdheid heeft tot het hanteren van een strengere emissiegrenswaarde. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de BBT-range van de RIE een ondergrens aangeeft, gelet op de formulering dat ‘ten minste’ in de inrichting de BBT worden toegepast. De rechtbank is van oordeel dat het in artikel 2.14 van de Wabo opgenomen beoordelingskader voor de omgevingsvergunning milieu zich niet expliciet verzet tegen de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning te verlenen met strengere emissiegrenswaarden dan in de aanvraag zijn opgenomen, ook niet als de aangevraagde waarden vallen binnen de BBT-range

van een BBT-conclusie. Nog daargelaten de vraag of de door eiseres hiervoor aangehaalde uitspraken van de Afdeling in dit geval onverkort van toepassing zijn, leidt de rechtbank uit voormelde uitspraken af dat het bevoegd gezag ervan uit kon gaan dat de desbetreffende inrichtingen toepassing gaven aan de BBT, omdat de aan de toegepaste technieken gekoppelde emissiegrenswaarden vielen binnen de BBT-range en dat het bevoegd gezag daarom niet verplicht was om een strengere emissiegrenswaarde vast te stellen. Daarnaast acht de rechtbank van belang dat verweerder er terecht op heeft gewezen dat uit het provinciale milieubeleidsplan blijkt dat als uitgangspunt heeft te gelden dat aan de onderkant van de BBT-range wordt vergund voor wat betreft de emissiegrenswaarden. Gelet op artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder b, ten eerste, van de Wabo dient verweerder rekening te houden met dit uitgangspunt in het kader van de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning milieu en kan daarvan enkel gemotiveerd worden afgeweken. Die afwijking kan in het bijzonder aangewezen zijn ingeval de opgelegde norm voor de inrichting technisch of economisch niet haalbaar is. Gelet op de voorgaande overwegingen bestaat er geen grond voor het oordeel dat verweerder onder de geschetste omstandigheden niet bevoegd is om strenger te vergunnen dan de door eiseres aangevraagde geassocieerde emissieniveaus.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Nederland

**Datum uitspraak:** 13-09-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNNE:2023:3823

**Zaaknummer:** LEE 21-2838

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 onder e Wabo, 2.22 lid 5 Wabo en 2.14 Wabo

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Amsterdam

***Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van extensief recreatief medegebruik, is het feitelijk gebruik van de ruimte van belang. Het zwemmen nabij een steiger kan in dit geval niet worden aangemerkt als extensief recreatief medegebruik.***

#### Casus

Eisers wonen op een woonboot aan het adres [adres]. Op ongeveer achttien meter van hun woonboot ligt een recreatiesteiger. De steiger is van de gemeente Amsterdam. Eisers hebben een verzoek tot handhaving ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college). Volgens hen wordt het water rondom de steiger in strijd met het geldende bestemmingsplan 'Borneo, Sporenburg en Rietlanden' gebruikt, omdat in het water wordt gezwommen.

Het college heeft het verzoek tot handhaving afgewezen en het door eisers gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Volgens het college is er geen sprake van een overtreding van het bestemmingsplan. Het gebruik van het water rondom de steiger voor recreatief zwemmen is niet in strijd met de voor deze locatie geldende bestemming 'Water', omdat deze bestemming 'extensief recreatief medegebruik' toestaat en het zwemmen bij de steiger hieronder valt. Dat er op bepaalde dagen veel zwemmers aanwezig zijn, maakt volgens het college niet dat er geen sprake is van extensief recreatief medegebruik.

#### Rechtsvraag

Dient het zwemmen nabij de steiger aangemerkt te worden als 'extensief recreatief medegebruik'?

#### Uitspraak

Partijen zijn het erover eens dat zwemmen kan worden gedefinieerd als recreatief medegebruik. Zwemmen is immers een vorm van recreatie. Recreatief medegebruik van de bestemming 'Water' is in het bestemmingsplan toegestaan. Dit recreatief medegebruik wordt

echter in het bestemmingsplan begrensd. Het moet expliciet gaan om extensief recreatief medegebruik. Partijen verschillen van mening of het zwemmen zoals dat plaatsvindt op de Borneosteiger kan worden gezien als 'extensief'. Volgens het college is sprake van extensief gebruik, omdat er geen sprake is van bedrijfsmatige exploitatie of activiteiten in verenigingsverband. Verder is de ruimtelijke uitstraling beperkt. Eisers stellen, kort gezegd, dat door het veelvuldig gebruik van de steiger geen sprake meer is van extensief gebruik. Het zwemmen en de zwemmers hebben een enorme ruimtelijke uitstraling. Eisers ervaren veel overlast. Daarom is sprake van strijd met het bestemmingsplan, aldus eisers.

De rechtbank overweegt dat noch in het bestemmingsplan noch in de toelichting daarop een definitie wordt gegeven van het begrip 'extensief recreatief medegebruik'. Het is taalkundig niet duidelijk wat onder extensief recreatief medegebruik moet worden verstaan. Zoals de Afdeling heeft overwogen in een uitspraak van 12 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1019, r.o. 6.3) is het begrip extensief recreatief medegebruik in het normale spraakgebruik niet gangbaar. Het had dus in de rede gelegen dat een nadere omschrijving in de planregels was opgenomen. Hier is echter niet voor gekozen. Ondertussen is het bestemmingsplan onherroepelijk. Het is tegen die achtergrond dat de rechtbank moet beoordelen of in dit geval de grenzen zijn overschreden van wat nog als extensief recreatief medegebruik kan worden aangemerkt.

Naar het oordeel van de rechtbank is hierbij het feitelijk gebruik van de ruimte van belang. Het feitelijk beslag dat door het gebruik op de ruimte wordt gelegd is een belangrijk aanknopingspunt bij de vaststelling of sprake is van extensief medegebruik (bijvoorbeeld ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1681, r.o. 4.1). Het gaat hier om de combinatie van gebruik en oppervlakte. Bij een relatief groot oppervlakte, zoals een natuurgebied of park, en weinig gebruikers/recreanten die zich over dat gebied verspreiden, zoals wandelaars of fietsers, zal eerder sprake zijn van extensief medegebruik dan bij een kleinere oppervlakte en veel gebruikers/recreanten. Ook de hoeveelheid geluid die wordt geproduceerd of andere factoren die een ruimtelijke uitstraling op de omgeving hebben, kunnen een rol spelen. Een aantal wandelaars zal een stuk grond eerder extensief gebruiken dan hetzelfde aantal crossmotoren. Bij extensief recreatief medegebruik moet het dus gaan om een medegebruik waarbij geen overwegende druk wordt uitgeoefend op de omgeving.

Anders dan de voorzieningenrechter heeft geoordeeld in de uitspraak van 24 augustus 2021, is de rechtbank van oordeel dat, gelet op het bovenstaande, niet mede doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten en of er bouwwerken staan die de activiteit ondersteunen. Deze omstandigheden kunnen aanwijzingen zijn dat een activiteit al dan niet extensief is, maar zijn niet doorslaggevend.

De rechtbank vindt hiervoor ondersteuning in diverse uitspraken. Zo heeft de Afdeling

geoordeeld dat bij bootcampactiviteiten die tweemaal per week op dezelfde plek plaatsvinden geen sprake is van extensief recreatief medegebruik (ECLI:NL:RVS:2019:264). Het gaat hier, volgens de Afdeling, om intensief gebruik van het perceel. Daarom kan de activiteit niet onder het begrip extensief recreatief medegebruik worden geschaard. Ook bij wekelijks twee uur paardrijden kan niet worden gesproken van extensief recreatief medegebruik (zie de uitspraak van 20 februari 2013), omdat het gebruik specifiek gericht was op een specifiek perceel. Ondanks dat er geen sprake was van paardrijlessen (een bedrijfsmatige activiteit) en er geen paardenbak aanwezig was (een bouwwerk). Volgens de Afdeling gaat het om een specifiek ruimtebeslag op het betreffende perceel, terwijl het bij extensief recreatief medegebruik moet gaan om een medegebruik waarbij nauwelijks druk wordt uitgeoefend op de omgeving.

In het licht van bovengenoemde overwegingen is de rechtbank van oordeel dat in dit geval niet kan worden gesproken van extensief recreatief medegebruik. Het zwemmen aan de Borneokade concentreert zich, vooral op warme dagen, op één bepaalde plek. Namelijk in het water rondom de steiger. Op het water wordt daarmee een groot feitelijk beslag gelegd door één activiteit, die – zoals ter zitting op zichzelf niet is weersproken – op warme dagen door relatief veel mensen wordt beoefend. Duidelijk is geworden dat niet alleen mensen uit de buurt naar de steiger komen om te zwemmen, maar dat de steiger ook aantrekkingskracht heeft voor mensen van buiten de buurt. Dit betekent dat uiteindelijk in een beperkt deel van het water, relatief veel mensen recreëren. Dit kan naar het oordeel van de rechtbank niet als ‘extensief’ recreatief medegebruik worden aangemerkt.

---

**Instantie:** Rechtbank Amsterdam

**Datum uitspraak:** 04-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBAMS:2023:6152

**Zaaknummer:** AMS 22/2207, AMS 22/2208 en AMS 22/4619

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 onder c Wabo

## RECHTSPRAAK

### Evenementenvergunning/Alkmaar

***De burgemeester was niet meer bevoegd de aanvraag buiten behandeling te stellen, omdat om aanvulling van de aanvraag is verzocht terwijl de wettelijke beslistermijn al was verstreken. Dit betekent niet dat de burgemeester in bezwaar aan zijn afwijzing niet ten grondslag heeft mogen leggen dat de aanvraag nog steeds onvolledig was.***

#### Casus

Eiseres heeft op 15 december 2021 een aanvraag ingediend voor het organiseren van een evenement genaamd Oranje Koningsdag 2022 op het terrein P8 en P9 van het AFAS Stadion te Alkmaar. Bij besluit van 22 maart 2022 heeft de burgemeester van Alkmaar (verweerder) de aanvraag buiten behandeling gesteld. Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Bij uitspraak van 8 april 2022 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank verweerder opgedragen zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is te beslissen op het bezwaar van eiseres. Bij besluit van 15 april 2022 heeft verweerder op het bezwaar beslist, het besluit van 22 maart 2022 herroepen en de evenementenvergunning alsnog geweigerd. Tegen deze beslissing op bezwaar heeft eiseres beroep ingesteld. Eiseres voert onder meer aan dat nu verweerder de wettelijke beslistermijn heeft overschreden, hij de aanvraag niet wegens onvolledigheid mocht afwijzen. Daarmee heeft verweerder de facto artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wederom toegepast.

#### Rechtsvraag

Mocht verweerder de aanvraag wegens onvolledigheid afwijzen (nu hij niet meer bevoegd was de aanvraag buiten behandeling te stellen)?

#### Uitspraak

Ten aanzien van het betoog van eiseres dat verweerder de aanvraag niet wegens onvolledigheid mocht afwijzen en dat verweerder de facto artikel 4:5 van de Awb wederom



heeft toegepast, overweegt de rechtbank het volgende.

Ingevolge artikel 4:5 eerste lid, aanhef, onder c en slot, van de Awb kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

De voorzieningenrechter heeft – terecht – geoordeeld dat verweerder niet meer bevoegd was de aanvraag buiten behandeling te stellen. Verweerder heeft immers om aanvulling van de aanvraag verzocht, terwijl de wettelijke beslistermijn al was verstreken (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 28 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1885). Dit betekent evenwel niet dat verweerder in bezwaar aan zijn afwijzing niet ten grondslag heeft mogen leggen dat de aanvraag nog steeds onvolledig was. Nu er sprake is geweest van een afwijzing van de aanvraag, is van een buitenbehandelingstelling op grond van artikel 4:5, eerste lid, aanhef, onder c en slot, van de Awb geen sprake. Buitenbehandelingstelling van een onvolledige aanvraag is op grond van deze bepaling geen verplichting maar een discretionaire bevoegdheid, zodat een bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om een onvolledige aanvraag af te wijzen. Uit de onvolledigheid van een aanvraag kan voortvloeien dat het geven van de aangevraagde beschikking om inhoudelijke redenen bezwaarlijk is (zie de uitspraken van de Afdeling van 23 januari 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AD8980, en 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8148). Zo is in dit geval denkbaar dat het ontbreken van relevante informatie bij de aanvraag meebrengt dat er onvoldoende waarborgen waren ten aanzien van de openbare orde en de openbare veiligheid op en rond het evenement. Het betoog van eiseres wordt verworpen.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Holland

**Datum uitspraak:** 04-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNHO:2023:9764

**Zaaknummer:** Haa 22/2552

**Wetsartikelen:** 4:5 lid 1 onder c Awb

## RECHTSPRAAK

### Projectplan/Waterschap Limburg

***Het dagelijks bestuur kan niet volstaan met de stelling dat de maatregelen, na afweging van de belangen, voldoende zijn, nu de waterstand op de peillocatie niet teruggebracht wordt naar het niveau van vóór de herinrichting in 2005, dat een richtinggevend ontwerpuitsgangspunt is.***

#### Casus

Het projectplan is opgesteld om het beekstelsel van de Eckeltsebeek toekomstbestendig in te richten.

[Appellant] exploiteert een agrarisch bedrijf aan de [locatie] te Bergen. Zijn landbouwgronden liggen in het beekdal van de Eckeltsebeek en de Horsterbeek. Het waterschap heeft de Eckeltsebeek in 2005 heringericht. De beek is toen stroomafwaarts van de percelen van [appellant] meanderend gemaakt, waardoor de waterstand van de Eckeltsebeek ter plaatse van zijn percelen verhoogd is. Dit heeft tot vernatting van de landbouwpercelen geleid.

[Appellant] wil graag dat het waterpeil in de Eckeltsebeek wordt teruggebracht op het niveau van vóór de herinrichting van 2005. Het projectplan voorziet daar volgens hem echter niet in.

Gelet op het deskundigenbericht, keert het oppervlaktewaterpeil op de peillocatie niet nagenoeg terug naar het niveau van vóór de herinrichting van 2005.

Het dagelijks bestuur stelt dat met de maatregelen ook niet is beoogd om het peil in de Eckeltsebeek terug te brengen naar het niveau van vóór de herinrichting van 2005. Het peil van 2003 kan worden beschouwd als referentiesituatie. Het doel van het projectplan is echter de klimaatbestendige inrichting van het beekstelsel. In dat kader heeft het dagelijks bestuur verschillende belangen afgewogen en heeft het gezien wat mogelijk is voor de natuur en voor de agrariërs. Met het projectplan worden volgens het dagelijks bestuur de belangen van de natuur en de agrariërs, onder wie [appellant], gediend.

## Rechtsvraag

Is het besluit tot vaststelling van het projectplan zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd?

## Uitspraak

De Afdeling overweegt dat, hoewel dit volgens het dagelijks bestuur niet de opzet was, hoofdstuk 3 van het projectplan wel vermeldt dat het oppervlaktewaterpeil nagenoeg terugkeert naar het niveau van vóór 2005. Uit paragraaf 6.1.1 van het rapport van Sweco blijkt dat er bij de samenstelling van het maatregelenpakket ook naar werd gestreefd om de peilen terug te brengen naar die van vóór de herinrichting van 2005. Het peil van 2003 is als een van de richtinggevende ontwerpuitgangspunten van het projectplan gehanteerd. Het dagelijks bestuur heeft daarmee zelf de situatie van vóór de herinrichting, waarin er nog geen problemen met de waterstand waren, als referentie genomen. Gelet hierop kan het dagelijks bestuur niet volstaan met de stelling dat de maatregelen, na afweging van de belangen, voldoende zijn, ook al wordt daarmee de waterstand op de peillocatie niet teruggebracht naar het niveau van vóór de herinrichting in 2005.

Uit het voorgaande volgt dat het besluit tot vaststelling van het projectplan op dit punt niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. Het is daarom in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 30-08-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3295

**Zaaknummer:** 202202960/1/R1

**Wetsartikelen:**