

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 22, 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 Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2023:4162](#) 13-10-2023

Ontheffing provinciale milieuverordening/Terschelling

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:7652](#) 09-08-2023

Omgevingsvergunning/Koggenland

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2023:3177](#) 02-08-2023

Omgevingsvergunning/Vlieland

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:8766](#) 20-04-2023

Omgevingsvergunning/Alkmaar

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3946](#) 25-10-2023

Projectplan/Waterschap De Dommel, provinciaal inpassingsplan/Noord-Brabant

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3855](#) 18-10-2023

Bestemmingsplan/Westerveld

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3856](#) 18-10-2023

Omgevingsvergunning/Den Haag

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3844](#) 18-10-2023

Bestemmingsplan/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3769](#) 11-10-2023

Wijzigingsplan/'s-Hertogenbosch

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3765](#) 11-10-2023

Bestemmingsplan/Dordrecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3761](#) 11-10-2023

Projectplan Waterwet/Waterschap De Dommel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3690](#) 04-10-2023

Bezwaren overbrenging afvalstoffen/Moerdijk

## RECHTSPRAAK

### **Projectplan/Waterschap De Dommel, provinciaal inpassingsplan/Noord-Brabant**

***Er is geen aanleiding om op voorhand te oordelen dat eventuele overtredingen niet voorkomen kunnen worden of dat het nemen van mitigerende maatregelen niet mogelijk is. Daarom staat op voorhand niet vast dat de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat.***

#### **Casus**

De besluiten hebben als hoofddoel om de natuurwaarden in het beekdal van de Tongelreep in stand te houden en te herstellen. Het beekdal is onderdeel van het Natura 2000-gebied 'Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux'. De natuurwaarden in dit Natura 2000-gebied zijn ernstig aangetast door een overschot aan stikstofdepositie en verdroging.

Het projectplan en het inpassingsplan maken de maatregelen uit het beheerplan mogelijk. Een melkveehouder betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is omdat er in de natuurtoets veel knelpunten voor beschermde soorten in het gebied zijn gesignaleerd.

#### **Rechtsvraag**

Staat de aanwezigheid van beschermde faunasoorten in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan voor het nemen van herstelmaatregelen voor een Natura 2000-gebied?

#### **Uitspraak**

De vragen of voor de uitvoering van het inpassingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar provinciale staten mogen het inpassingsplan niet vaststellen indien en voor zover zij op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De Afdeling ziet in deze zaak geen aanleiding voor dat oordeel.

Bij het inpassingsplan is een milieueffectrapportage gevoegd, waar mede een natuurtoets aan ten grondslag ligt. Een onderdeel hiervan is de natuurscan voor de herinrichting Tongelreep fase II, die als bijlage 9 bij de milieueffectrapportage is gevoegd. Daarin is over de aanwezige beschermde soorten het volgende geconcludeerd. Voor meerdere soorten geldt dat er geen negatieve effecten worden verwacht of dat een overtreding van verbodsbepalingen (mogelijk) volledig kan worden voorkomen door preventieve en/of mitigerende maatregelen.

Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat de Wnb niet op voorhand in de weg staat aan het inpassingsplan. Als er sprake is van een overtreding van de Wnb, is artikel 3.8, zevende lid, van de Wnb van toepassing. In dit artikel is onder meer bepaald dat het verbod uit artikel 3.5 van de Wnb niet van toepassing is op handelingen die zijn beschreven in en worden verricht overeenkomstig een natuurbeheerplan. In dit geval zijn de maatregelen in het projectplan in overeenstemming met het beheerplan. Dat appellant heeft verwezen naar een artikel waarin wordt betoogd dat de uitzondering in artikel 3.8, zevende lid, van de Wnb, niet onverkort in alle gevallen kan worden toegepast, wat daarvan ook zij, leidt niet tot de conclusie dat op voorhand vaststaat dat de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat. Er is namelijk geen aanleiding om op voorhand te oordelen dat eventuele overtredingen niet voorkomen kunnen worden of dat het nemen van mitigerende maatregelen niet mogelijk is.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 25-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3946

**Zaaknummer:** 202105091/1/R2

**Wetsartikelen:** 3.5 lid 1 Wnb , 3.8 lid 1 Wnb en 3.8 lid 7 Wnb

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Rotterdam

***Nader ecologisch onderzoek is nodig als de locatie essentieel is als verblijfplaats of als vlieg- of foerageroute. Nu dit niet het geval is, is er geen aanleiding om op voorhand te oordelen dat eventuele overtredingen niet voorkomen kunnen worden of dat het nemen van mitigerende maatregelen niet mogelijk is.***

#### Casus

Het bestemmingsplan heeft betrekking op een gebied rond het Centraal Station in Rotterdam. Het bestemmingsplan maakt nieuwe hoogbouw mogelijk, 'het Tree House' op het Delftseplein. Omwonenden vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij betogen ook dat mogelijk een vaste rust- en verblijfplaats voor vleermuizen wordt aangetast. Uit onderzoek blijkt namelijk dat in het gebouw spleten aanwezig zijn die kunnen worden gebruikt door vleermuizen. Hiernaar is volgens omwonenden ten onrechte geen aanvullend onderzoek verricht. Verder voeren zij aan dat zij geregeld vleermuizen zien vliegen.

#### Rechtsvraag

Wanneer is nader ecologisch onderzoek naar vleermuizen nodig?

#### Uitspraak

Of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling, dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is en zo ja, of deze vrijstelling of ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1386, onder 5.1. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Potenties voor vaste rust- en verblijfplaatsen of essentieel leefgebied van habitatrichtlijnsoorten, vogels met jaarrond beschermde nesten of niet vrijgestelde nationaal beschermde soorten zijn afwezig. In de bebouwing zijn potenties voor vaste rust- en verblijfplaatsen van gebouwbewonende vleermuizen aanwezig. Op meerdere plekken zijn tussen de gevelplaten of aanhechtingen van verschillende materialen spleten in de bebouwing aanwezig, die door vleermuizen gebruikt kunnen worden. Aanvullend onderzoek is noodzakelijk bij het aanvragen van een omgevingsvergunning. Verder is opgemerkt dat bij ruimtelijke ontwikkelingen die binnen een bestaande bestemming vallen, zoals sloop en nieuwbouw van woningen, renovaties of het herinrichten, voorafgaand nog flora- en faunaonderzoek moet worden uitgevoerd.

De Afdeling overweegt dat de raad, zoals blijkt uit de plantoelichting, onder ogen heeft gezien dat in de bebouwing potenties voor vaste rust- en verblijfplaatsen van gebouwbewonende vleermuizen aanwezig zijn. Ook is geconcludeerd dat bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aanvullend onderzoek naar vleermuizen noodzakelijk is. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat in het rapport 'Flora- en faunatoets t.b.v. het Bestemmingsplan RCD te Rotterdam' van 7 december 2020 (hierna: de flora- en faunatoets), dat ten behoeve van het bestemmingsplan is opgesteld en als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, is geconcludeerd dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is vanuit het oogpunt van de Wnb. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat uit dit rapport, noch uit andere stukken blijkt dat geen ontheffing van de Wnb zou kunnen worden verleend voor het Unilevergebouw, al dan niet onder het treffen van mitigerende maatregelen. In wat appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de raad er desondanks op voorhand niet van kon uitgaan dat geen Wnb-ontheffing voor het Unilevergebouw zal kunnen worden verleend.

In de flora- en faunatoets staat verder dat het gebied redelijkerwijs ongeschikt is voor boombewonende vleermuizen. De bomen staan in sterk verlicht habitat en hebben geen scheuren en holten die door vleermuizen gebruikt kunnen worden. Functioneel leefgebied voor vleermuizen is verspreid door het gebied zeer marginaal aanwezig. Foerageergebied is hoofdzakelijk aanwezig langs de randen van de spoorlijn en het station. Vliegroutes van vleermuizen kunnen aanwezig zijn langs bomenrijen en bebouwing. In de bomen zijn enkele oude nesten van Houtduif aanwezig. Potenties voor vaste rust- en verblijfplaatsen of essentieel leefgebied van habitatsoorten, vogels met jaarrond beschermde nesten of niet vrijgestelde soorten zijn afwezig.

Appellanten hebben een second opinion overgelegd. In de second opinion is vermeld dat het rapport specifiek over het Delftseplein en de daar aanwezige platanen gaat. Geconcludeerd is dat de uitgevoerde flora- en faunatoets ondermaats is. Het onderzoek voldoet niet aan het

Vleermuisprotocol en ook niet aan de kennisdocumenten Ruige dwergvleermuis en Gewone dwergvleermuis. Zomerverblijven, paarverblijven en essentiële vliegroutes kunnen niet bij voorbaat worden uitgesloten.

Over het argument van appellanten dat het Delftseplein niet betrokken is in het flora- en fauna-onderzoek, overweegt de Afdeling dat uit de flora- en faunatoets blijkt dat er ter plaatse van het Delftseplein onderzoek is gedaan. Voor wat betreft het argument dat de flora- en faunatoets niet voldoet aan het Vleermuisprotocol, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4432, onder 4.3, dat daaruit niet zonder meer volgt dat het onderzoek niet zorgvuldig is geweest. Het Vleermuisprotocol is een leidraad bij het onderzoek ten behoeve van een aanvraag om een ontheffing op grond van de Wnb. In deze bestemmingsplanprocedure is zo'n aanvraag niet aan de orde. Bovendien blijkt uit de flora- en faunatoets dat de ontwikkellocatie van het Delftseplein is onderzocht op de aanwezigheid van vleermuizen, en dat er ook visuele inspecties hebben plaatsgevonden. Dat is ook bevestigd door de ecooloog die namens de raad op de zitting aanwezig was.

Over de conclusie dat zomerverblijven, paarverblijven en essentiële vliegroutes niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten, overweegt de Afdeling als volgt. Op de zitting is namens de raad door de ecooloog gereageerd op de second opinion. Hij heeft toegelicht dat er voor de flora- en faunatoets een veldbezoek heeft plaatsgevonden. Zoals ook in het rapport staat, zijn daarbij buiten het Unilevergebouw geen potenties voor vleermuizen geconstateerd en is ook geconstateerd dat er geen sprake is van essentiële functies voor beschermde soorten, waaronder vleermuizen. In zo'n situatie is een nader onderzoek in het kader van het bestemmingsplan niet nodig. Naar aanleiding van de opmerking van appellanten dat zij wel degelijk vleermuizen hebben waargenomen, heeft de ecooloog toegelicht dat dat niet uitgesloten is, maar dat het er om gaat of de locatie essentieel is als verblijfplaats of als vlieg- of foerageerroute. Zoals ook uit de flora- en faunatoets volgt, is dat hier niet het geval. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de flora- en faunatoets zorgvuldig is uitgevoerd en dat de raad zich hierop heeft mogen baseren.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 18-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3844

**Zaaknummer:** 202102937/1/R3

**Wetsartikelen:** 3.8 lid 1 Wnb

## RECHTSPRAAK

### **Projectplan Waterwet/Waterschap De Dommel**

***Het projectplan moet primair uitvoering geven aan de doelstellingen van de Waterwet. Als het hoofddoel het toelaat, is er ruimte om de subdoelen van het projectplan na te streven, waaronder het verbeteren van de ecologische kwaliteit.***

#### **Casus**

Het projectplan op grond van artikel 5.4 van de Waterwet heeft betrekking op het treffen van maatregelen om de bebouwde kom van Sint-Oedenrode te beschermen tegen overstromingen vanuit het oppervlaktewater van de Dommel en op het klimaatrobust inrichten van de omgeving van de Dommel.

Het Groene Hart Brabant kan zich niet verenigen met het projectplan, omdat dit plan niet leidt tot behoud en herstel van de natuurwaarden in het beekdal van de Dommel. Het Groene Hart Brabant betoogt dat er met dit projectplan geen sprake is van behoud en herstel van het natuursysteem van het beekdal van de Dommel en dat de aardkundige kenmerken van het gebied leidend moeten zijn bij de te nemen maatregelen. De natuurlijke abiotische aan het beekdal verbonden waarden, zoals waterregime, bodemprofiel en geomorfologie, worden nu sterk aangetast door een voor een beekdal nadelige inrichting, bijvoorbeeld met sportvelden. De rechtbank heeft dit miskend.

#### **Rechtsvraag**

Is de belangenafweging, met name wat betreft de belangen van natuur en landschap, evenredig?

#### **Uitspraak**

De rechtbank heeft gelet op de doelstellingen in artikel 21, eerste lid, van de Waterwet terecht overwogen dat de vaststelling van een projectplan voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken primair is gericht op het voorkomen of beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste en dat daarbij ook met de andere in artikel 2.1, eerste lid, van

de Waterwet genoemde belangen rekening moet worden gehouden. Als het hoofddoel het toelaat, is er ruimte om de subdoelen van het projectplan na te streven, waaronder het verbeteren van de ecologische kwaliteit van de beek en het verbeteren van de ecologische verbindingzone door de bebouwde kom.

Dat Het Groene Hart Brabant wat natuurwaarden betreft een andere situatie in het beekdal wenselijk acht, laat onverlet dat het projectplan uitvoering moet geven aan de doelstellingen van de Waterwet en dat het primair gaat om de bescherming van de bebouwde kom van Sint Oedenrode tegen de gevolgen van hoogwater. Haar betoog biedt geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de wijze waarop het dagelijks bestuur in het licht van die doelstellingen de belangen van natuur en landschap heeft meegewogen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3761

**Zaaknummer:** 202300165/1/R1

**Wetsartikelen:** 5.4 Waterwet, 2.1 Waterwet en 3.4 Awb

## RECHTSPRAAK

### **Bestemmingsplan/Dordrecht**

***Gelet op het limitatief karakter van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo heeft het college, ondanks de mogelijkheid die artikel 7c, zesde lid, van het BuChw hiertoe biedt, ten onrechte geen planregels vastgesteld op grond waarvan bij de omgevingsvergunning de verkeerskundige aspecten en de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontsluitingsroute kunnen worden getoetst.***

#### **Casus**

Bij besluit van 21 december 2021 heeft de raad van de gemeente Dordrecht het bestemmingsplan '7e herziening Schil, locatie Crownpoint' vastgesteld. Het plan voorziet in de mogelijkheid om op de locatie Spuiboulevard 314 te Dordrecht een appartementencomplex met maximaal 160 wooneenheden en 1.000 m<sup>2</sup> aan maatschappelijke voorzieningen en/of cultuur te realiseren.

VvE De Groote Sluys Poort kan zich niet verenigen met het plan, vanwege de gevolgen daarvan voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van het appartementencomplex 'De Groote Sluys Poort', dat op korte afstand van het plangebied ligt aan de Spuiboulevard. Volgens haar leidt het plan onder meer tot een verslechtering van de verkeersafwikkeling ter plaatse van de in- en uitrit van haar appartementencomplex. Zij kan zich niet verenigen met een in- en uitrit via de Spuiboulevard van de aan te leggen parkeervoorziening aan de noordwestzijde van het plangebied. Zij vreest een toename van het aantal verkeersbewegingen over de bestaande weg, die ook door het VvE-complex als in- en uitrit wordt gebruikt, zodat er mogelijk verkeersonveilige situaties ontstaan.

De raad stelt zich op het standpunt dat bij de vaststelling van het plan niet is vastgelegd aan welke zijde van het plangebied de toekomstige ontsluiting van de parkeervoorziening moet komen. Primair is het aan de initiatiefnemer om het bouwplan zo vorm te geven dat geen overlast ontstaat als gevolg van de toename van het aantal verkeersbewegingen. Het college van burgemeester en wethouders dient vervolgens te beoordelen of de aanvraag om

omgevingsvergunning voor bouwen op dit punt niet tot gevolg heeft dat onevenredige hinder wordt veroorzaakt voor omwonenden. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de capaciteit van de in- en uitrit en de vraag of de beoogde ontsluitingsroute de (toegenomen) verkeersintensiteit kan verwerken. Dit geldt eveneens voor een eventuele ontsluiting via de noordwestzijde, waar ook de ontsluiting van de parkeergarage van het VvE-complex gesitueerd is. Daarbij merkt de raad op dat de bestemming 'Verkeer' op deze locatie is verruimd, zodat deze ontsluitingsweg de eventuele verkeerstoename beter kan verwerken.

### **Rechtsvraag**

Is het standpunt van het college juist dat het aan de initiatiefnemer is om het bouwplan zo vorm te geven dat geen overlast ontstaat als gevolg van de toename van het aantal verkeersbewegingen en dat het college pas bij de aanvraag hoeft te beoordelen of de aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen op dit punt niet tot gevolg heeft dat onevenredige hinder wordt veroorzaakt voor omwonenden?

### **Uitspraak**

De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan voor de ontsluiting van de in het plangebied voorziene halfverdiepte parkeervoorziening meerdere mogelijkheden biedt, maar dat uit zowel de plantoelichting als uit het SRB ('Stedenbouwkundig Raamwerk en Beeldkwaliteitsplan Deelgebied 2 Spuiboulevard' van juli 2021) volgt dat de ontsluiting op de Spuiboulevard via de bestaande in- en uitrit, die ook voor de ontsluiting van de parkeergarage van het VvE-complex wordt gebruikt, het voorkeursalternatief is.

De Afdeling constateert vervolgens dat de raad voor de aanvaardbaarheid van het plan verwijst naar de procedure voor de verlening van de omgevingsvergunning voor bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef, en onder a, gelezen in samenhang met artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo zijn de gronden opgenomen waarop een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt geweigerd. Daarbij geldt dat artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo een limitatief karakter heeft. Dat wil zeggen dat indien geen van de in die bepaling opgenomen weigeringsgronden zich voordoet, de gevraagde vergunning moet worden verleend.

De Afdeling stelt echter vast dat de regels van het bestemmingsplan, ondanks de mogelijkheid tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw), hiertoe geen grondslag bieden om bij de omgevingsvergunning de verkeerskundige aspecten, alsmede de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontsluitingsroute van de halfverdiepte parkeervoorziening, te toetsen. Dit betekent dat een aan te vragen omgevingsvergunning die uitgaat van de bestreden ontsluiting niet om die redenen zou

kunnen worden geweigerd. Die aanvraag is dan immers niet in strijd met het bestemmingsplan. Daarom oordeelt de Afdeling dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan op dit punt niet zorgvuldig is en niet berust op een deugdelijke motivering.

De Afdeling constateert dat de raad de ruimtelijke gevolgen van de halfverdiepte parkeervoorziening onder de nieuwe woonbebouwing en de daarbij behorende ontsluiting, die het plan mogelijk maakt, voor de verkeersafwikkeling niet uitdrukkelijk bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Weliswaar heeft de raad in het voorliggende plan de verkeerbestemming aan de noordwestzijde van het plangebied enigszins verruimd en voorzagt het voorheen geldende plan ter plaatse ook in de mogelijkheid om diverse functies te verwezenlijken waarvan een zekere verkeersgeneratie uitging, waaronder een woonfunctie. Maar uit de stukken blijkt niet dat de raad bij de vaststelling van dit plan in ogenschouw heeft genomen hoeveel verkeersbewegingen er kunnen optreden vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen. De raad heeft ook niet onderzocht of de te verwachten verkeersintensiteiten via één of meer van de mogelijke ontsluitingsroutes waarin het plan voorziet, kunnen worden afgewikkeld en wat dat dan betekent voor het hier in geschil zijnde voorkeursalternatief. De enkele verwijzing naar het gemeentelijk beleid, waarin staat dat in de Spuiboulevard in de toekomst een knip wordt gemaakt en dat het parkeerbeleid ter plaatse wordt aangescherpt, met als doel dat deze weg autoluw wordt gemaakt, kan de conclusie dat het plan op dit punt strekt tot een goede ruimtelijke ordening, niet dragen. De raad heeft namelijk niet voldoende onderbouwd dat deze maatregelen daadwerkelijk zullen worden getroffen. Gelet hierop heeft de raad er bij de vaststelling van het plan niet zonder meer van uit kunnen gaan dat de toename van de verkeersgeneratie vanwege de nieuwe woonbebouwing op een goede manier kan worden afgewikkeld.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3765

**Zaaknummer:** 202200916/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo, 2.10 lid 1 Wabo en 7c lid 6 BuChw

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Den Haag

***Geen duurzame ontwricting van voorzieningenniveau omdat speelplaatsen, openbaar groen en basisscholen niet tot de eerste levensbehoeften worden gerekend. Als medische zorg door huisartsen daartoe al gerekend zou moeten worden, is niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is van duurzame ontwricting. Geen strijd met het gemeentelijk beleid inzake maatschappelijke voorzieningen.***

#### Casus

Op 18 december 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag een vergunningaanvraag ontvangen voor het veranderen en het vergroten van een kantoor in de wijk Bezuidenhout van de gemeente Den Haag. Het gaat om een appartementencomplex dat voorziet in 205 woningen en om 16 grondgebonden eengezinswoningen. Op de begane grond zal een commerciële plint worden ontwikkeld. Een stichting die bewoners uit de wijk vertegenwoordigt, heeft beroep ingesteld tegen het besluit van het college. Zij vreest voor ontwricting van het voorzieningenniveau omdat de verlening van de omgevingsvergunning het voorzieningenniveau nadelig zou beïnvloeden voor de bewoners van Bezuidenhout. Bovendien zou de vergunning in strijd met het gemeentelijke beleid zijn verleend.

Op 2 augustus 2022 heeft de rechtbank het beroep van de Stichting tegen het besluit van het college ongegrond verklaard, omdat er volgens de rechtbank geen sprake is van een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau. De rechtbank overweegt daarbij dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling het voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau, doorslaggevend is of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Alleen een mogelijke ontwricting ten aanzien van deze eerste levensbehoeften wordt ruimtelijk relevant geacht. De rechtbank overweegt dat de aantasting van het voorzieningenniveau van andere behoeften op zichzelf geen reden is om planologische medewerking aan een besluit te weigeren. Volgens de rechtbank is niet gebleken dat de inwoners van het Bezuidenhout niet op de hiervoor bedoelde wijze in hun

eerste levensbehoeften kunnen voorzien. De rechtbank heeft verder overwogen dat wat betreft de beleidsstukken waarnaar wordt verwezen, deze niet als toetsingskader gelden voor de toelaatbaarheid van een individueel bouwproject als hier aan de orde, hetgeen evenzeer geldt voor de Haagse referentienormen. Uit de overige beleidsstukken, voor zover aangehaald, volgt verder niet dat, wat betreft het voorzieningenniveau, sprake is van concrete eisen of randvoorwaarden die bij het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van de artikelen 2.10 en 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het onderhavige bouwplan hadden moeten worden toegepast of aan die verlening in de weg zouden staan.

De Stichting heeft vervolgens hoger beroep ingesteld omdat zij van mening is dat het college de vergunning niet had mogen verlenen, vanwege een toename van druk op het voorzieningenniveau en het feit dat de vergunningverlening in strijd is met het gemeentelijk beleid inzake maatschappelijke voorzieningen. De Stichting stelt dat de rechtbank in haar overweging een beoordelingskader hanteert naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1192, over duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Uit deze uitspraak volgt dat het ruimtelijk relevant is of bewoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. De Stichting meent dat dit beoordelingskader te beperkt is. Volgens de Stichting is de achterliggende ratio van de uitspraak uit 2013 niet van toepassing op het onderhavige geval. De beperking die de uitspraak uit 2013 met zich mee lijkt te brengen, is volgens de Stichting gericht op het verminderen van beroepsprocedures door concurrerende ondernemingen vanwege strijd met een goede ruimtelijke ordening. Ter onderbouwing hiervan haalt de Stichting in haar hogerberoepschrift passages uit de literatuur aan en verwijst de Stichting naar uitspraken van de Afdeling zoals die van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1465. Volgens de Stichting is de onderhavige zaak te onderscheiden van de rechtspraak over dit vraagstuk, omdat het in dit geval niet gaat om het tegenhouden van een dienstenactiviteit wegens duurzame ontwrichting dan wel concurrerende belangen. In deze zaak gaat het om de leefbaarheid voor de bewoners van het Bezuidenhout, die te maken hebben met een tekort aan speelplaatsen, openbaar groen, basisscholen en huisartsen.

Verder betoogt de Stichting dat, als al moet worden uitgegaan van het door de rechtbank gehanteerde beoordelingskader, de rechtbank niet heeft onderkend dat er sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau, omdat de bewoners rondom het onderhavige project niet op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Volgens de Stichting behoren ook huisartsen tot voorzieningen die strekken tot vervulling van de eerste levensbehoeften. De Stichting wijst op de Leefbaarheid Effect Rapportages die voor de wijk Bezuidenhout zijn opgesteld. Hieruit volgt

volgens haar dat er in die wijk ten tijde van de vergunningverlening al een tekort aan huisartsen was. Tot slot betoogt de Stichting dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de Haagse referentienormen ook van toepassing zijn op dit project. De Haagse referentienormen vormen volgens de Stichting beleid dat kaders en hulpmiddelen geeft en het college had hiermee rekening moeten houden.

### **Rechtsvragen**

1. Is er sprake van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau?
2. Is de verlening van de vergunning in strijd met het gemeentelijke beleid inzake maatschappelijke voorzieningen?

### **Uitspraak**

1. Bij het besluit van 3 september 2021 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor onder meer een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Gelet op artikel 2.12, eerste lid, aanhef, van die wet, kan een omgevingsvergunning daarvoor slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het college diende in dit geval daarom te beoordelen of de ruimtelijke gevolgen van dit project aanvaardbaar zijn. Ten aanzien van de vraag wat onder die ruimtelijke gevolgen moet worden verstaan, volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat een aantasting van het voorzieningenniveau slechts ruimtelijk relevant wordt geacht, voor zover zich als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1465, doet een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zich voor indien inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. De door de Stichting genoemde speelplaatsen, openbaar groen en basisscholen kunnen in ieder geval niet tot de eerste levensbehoeften worden gerekend. Als medische zorg door huisartsen daartoe al gerekend zou moeten worden, wat nog maar de vraag is, overweegt de Afdeling dat de Stichting in ieder geval niet aannemelijk heeft gemaakt dat als gevolg van het project dat hier aan de orde is, het voorzieningenniveau op dit punt duurzaam wordt ontwricht. Dat de Stichting met verwijzing naar de Leefbaarheid Effect Rapportages heeft willen aantonen dat er al een tekort aan huisartsen is in de wijk Bezuidenhout, is daarvoor onvoldoende.

2. Over de Haagse referentienormen overweegt de Afdeling als volgt. Bij besluit van 19 januari 2021 heeft het college het document 'Haagse referentienormen maatschappelijke voorzieningen' vastgesteld. Uit de inleiding van dit document volgt dat de notitie bedoeld is

als richtinggevend instrument om bij gebiedsontwikkelingen per gebied passende voorzieningenprogramma's op te stellen. In hoofdstuk 1 staat verder dat de referentienormen bedoeld zijn om bij gebiedsontwikkelingen aan de voorkant (in een vroeg stadium) globaal onderbouwde ruimte- en investeringsclaims te kunnen doen. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht en zoals ook volgt uit hoofdstuk 3 van het document, vragen de referentienormen om een nadere uitwerking en worden ze gebruikt voor het opstellen van voorzieningenprogramma's en integrale strategische huisvestingsplannen. Uit het vorenstaande volgt dat het document 'Haagse referentienormen maatschappelijke voorzieningen' niet is bedoeld als beleid waaraan het college bij het nemen van ruimtelijke besluiten waarbij een toetsing plaatsvindt aan 'een goede ruimtelijke ordening' in beginsel, gebonden is. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de Haagse referentienormen geen toetsingskader vormen voor het besluit dat hier aan de orde is.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 18-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3856

**Zaaknummer:** 202205504/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.10 Wabo en 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3° Wabo

## RECHTSPRAAK

### **Bestemmingsplan/Westerveld**

***Uit het DPO blijkt dat er behoefte is aan het geplande tankstation. Dat uit een BOVAG-studie zou kunnen worden opgemaakt dat de vraag naar fossiele motorbrandstoffen in de toekomst zal afnemen, doet daar niet aan af.***

#### **Casus**

Bij besluit van 28 juni 2022 heeft de raad van de gemeente Westerveld een bestemmingsplan vastgesteld dat voorziet in de mogelijkheid om op een locatie in Havelte een onbemand tankstation te realiseren voor de verkoop van motorbrandstoffen zonder LPG. Bewoners van een nabijgelegen bedrijfswoning maken bezwaar tegen de komst van het tankstation op het bedrijventerrein. Daarbij voeren zij onder andere aan dat de behoefte aan het in het plangebied voorziene tankstation niet goed is onderbouwd. Het distributief planologisch onderzoeksrapport is volgens hen niet meer actueel. Daarnaast betogen zij dat de brandstoffenmarkt sterk aan verandering onderhevig is als gevolg van een reeks ingrijpende ontwikkelingen. Die ontwikkelingen zullen er volgens hen toe leiden dat de vraag naar tankstations in de nabije toekomst zal afnemen. In dit verband wijzen zij op enkele passages uit de scenariostudie 'Brandstoffen en andere energiedragers' van BOVAG van 13 april 2022. Hieruit blijkt volgens hen dat de afzet van fossiele motorbrandstoffen de komende jaren met tientallen procenten zal dalen. Gezien deze ontwikkeling, en gezien de omstandigheid dat het Distributief Planologisch Onderzoek (hierna: DPO) al ruim drie jaar oud is, berust het plan in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

#### **Rechtsvraag**

Is in het DPO voldoende onderzocht of er nog behoefte is aan een tankstation, gelet op de scenariostudie 'Brandstoffen en andere energiedragers' van BOVAG van 13 april 2022 waaruit zou blijken dat de afzet van fossiele motorbrandstoffen de komende jaren met tientallen procenten zal dalen?

#### **Uitspraak**

De Afdeling stelt vast dat er voorafgaand aan de vaststelling van het plan een distributief planologisch onderzoek is gedaan naar de komst van het tankstation, waar het plan in voorziet, omdat hiermee een vorm van detailhandel wordt toegestaan die voorheen nog niet mogelijk was op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan. In het DPO dat aan het plan ten grondslag is gelegd, is onderzocht of de levensvatbaarheid van de reeds aanwezige tankstations binnen het verzorgingsgebied niet in onevenredige mate wordt aangetast door de komst van het in het plan voorziene tankstation. De conclusie uit het DPO is dat er als gevolg van de realisatie van het tankstation geen sprake zal zijn van een duurzame ontwrichting van het onderzochte marktgebied. In het reële volumescenario is berekend dat de huidige vraag naar motorbrandstoffen in 2019 ongeveer 5 miljoen liter motorbrandstoffen hoger ligt dan het netto aanbod aan motorbrandstoffen. Hiermee biedt de markt van motorbrandstoffen binnen de gemeente voldoende ruimte voor de vestiging van een tankstation op de onderzoekslocatie, aldus het DPO.

Nadien zijn er door de raad twee nadere rapporten van Bureau Starline overgelegd, in reactie op de door appellanten in hun beroep geuite bezwaren, te weten de 'Reactie op schrijven mr. L. Bolier van Bureau Starline van 15 september 2022' en een geactualiseerde versie van het DPO van 18 oktober 2022. Hieruit komt naar voren dat ook aan de hand van geactualiseerde berekeningen volgens Bureau Starline binnen de gemeente nog steeds sprake is van een netto vraag naar motorbrandstoffen die het aanbod overstijgt. Anders dan in het DPO uit 2019 is hierbij ook een doorberekening naar 2030 gemaakt, waarbij op basis van de landelijke klimaatdoelen een onderscheid is gemaakt tussen de toekomstige vraag naar fossiele en duurzame motorbrandstoffen. Ook op basis van de gewijzigde volumepotentieelberekeningen voor fossiele motorbrandstoffen 2025 en 2030 constateert Bureau Starline een vraagoverschot, zodat het geprojecteerde tankstation volgens haar niet tot een duurzame ontwrichting van het onderzochte marktgebied leidt.

In wat appellanten daarover hebben aangevoerd, ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad had moeten concluderen dat er onvoldoende behoefte bestaat voor het in het plan voorziene tankstation. De algemene conclusie die appellanten ontleen aan de scenariostudie van BOVAG, dat de motorbrandstoffenmarkt aan verandering onderhevig is als gevolg van verduurzamingsopgaven en de transitie naar duurzame brandstoffen, waarbij het de verwachting is dat de vraag naar fossiele motorbrandstoffen in de toekomst zal afnemen, acht de Afdeling hiervoor onvoldoende. Mede gezien de conclusies en resultaten die volgen uit het nadere schrijven van Bureau Starline van 15 september 2022 en de geactualiseerde versie van het DPO, ziet de Afdeling dan ook onvoldoende aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het door de raad aan het plan ten grondslag gelegde DPO.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 18-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3855

**Zaaknummer:** 202204997/1/R3

**Wetsartikelen:**

## RECHTSPRAAK

### Wijzigingsplan/'s-Hertogenbosch

***Verwijzing naar parkeernota. Het veranderen van het gebruik kan niet afhankelijk worden gesteld van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.***

#### Casus

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch een wijzigingsplan vastgesteld dat de vestiging mogelijk maakt van een verhuurbedrijf van mobiele staloplossingen voor de paardensector. In de planregels is onder andere bepaald dat het verboden is de in de desbetreffende bestemming begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken of in gebruik te geven of te laten wanneer vaststaat dat onvoldoende parkeergelegenheid voor auto's wordt gerealiseerd. Bij wijziging van de bedrijfsvoering dient te worden voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de Parkeernormering 2016. In de planregels is verder in artikel 3.5, onder d, bepaald dat als de beleidsregels wijzigen, met die wijziging rekening wordt gehouden.

Een agrarisch bedrijf dat in de buurt van de locatie voor het verhuurbedrijf is gevestigd, vreest voor een beperking van de bedrijfsvoering. Appellante stelt onder andere dat niet wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernota. De onderbouwing in de toelichting schiet volgens appellante tekort waar het de gevolgen betreft van wijzigingen in het gebruik voor de parkeerbehoefte. Artikel 3.5 van de planregels, dat betrekking heeft op het voorgenomen gebruik, is volgens appellante daarom rechtsonzeker.

#### Rechtsvraag

Kan in de planregels worden bepaald dat bij wijziging van een bedrijfsvoering van een bedrijf dient te worden voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de gemeentelijke parkeernota, waar in de planregels naar wordt verwezen?

#### Uitspraak

Ingevolge artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening

(Bro) kan een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

Ingevolge artikel 3.5, onder c, van de planregels is het verboden de in deze bestemming begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken of in gebruik te geven of te laten, wanneer vaststaat dat onvoldoende parkeergelegenheid voor auto's wordt gerealiseerd. Overeenkomstig de bedrijfsvoering zoals omschreven in de toelichting dient te worden voorzien in vijf parkeerplaatsen. Bij wijziging van de bedrijfsvoering dient te worden voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in de Parkeernormering 2016. Artikel 3.5, onder d, bepaalt dat als de beleidsregels wijzigen, met die wijziging rekening wordt gehouden.

De Afdeling ziet aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.5, onder c en d, van de planregels in strijd met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is vastgesteld, voor zover het regelt dat ook bij het veranderen van gebruik in voldoende parkeeraccommodatie dient te worden voorzien, overeenkomstig de parkeernormen die zijn of nog kunnen worden vastgesteld door de raad en die momenteel zijn vervat in de als beleidsregel aan te merken Parkeernota. Anders dan bij het oprichten van gebouwen, voor welke activiteit in beginsel een omgevingsvergunning dient te worden verleend, is het veranderen van het gebruik niet afhankelijk van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1578. Het college had de uitleg van het begrip 'onvoldoende parkeergelegenheid' in artikel 3.5, onder c, van de planregels dan ook niet afhankelijk mogen stellen van de bedoelde beleidsregel, voor zover het gaat om het veranderen van het gebruik.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3769

**Zaaknummer:** 202201728/1/R1

**Wetsartikelen:** 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro

## RECHTSPRAAK

### **Ontheffing provinciale milieuverordening/Terschelling**

***Verweerder heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat de invloed van het festival is op het stiltegebied en of dit aanvaardbaar is. Dit oordeel kan niet gebaseerd worden op de conclusie dat de geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten de norm uit de Nota Limburg niet overschrijdt.***

#### **Casus**

Bij besluit van 18 mei 2021 (het primaire besluit) heeft verweerder een ontheffing op grond van de Provinciale milieuverordening Friesland (PMV) voor stiltegebied Terschelling verleend aan belanghebbende ten behoeve van de jaarlijkse organisatie van het festival Eilân op Terschelling in de periode 2022 tot en met 2025. Het evenement, inclusief op- en afbouw, zal altijd plaatsvinden in de periode 15 augustus-30 september. De opbouw van het evenement zal daarin maximaal veertien dagen bedragen, er zullen vier showdagen zijn en voor het afbreken rekent belanghebbende maximaal zes dagen. Tegen dit besluit hebben omwonenden (eisers) bezwaar gemaakt. Verweerder heeft vervolgens het besluit in stand gelaten, met de toevoeging zich het recht te houden de vergunning te wijzigen dan wel in te trekken indien na evaluatie blijkt dat voortzetting van het festival op ecologische gronden niet mogelijk is. Eisers hebben beroep ingesteld.

Samengevat hebben eisers aangevoerd dat een dergelijk luidruchtig evenement niet past in een stiltegebied. Verder is het besluit onvoldoende gemotiveerd: verweerder heeft niet aangegeven welke geluidsnormstelling als uitgangspunt moet worden beschouwd en enkel de opmerking dat sprake is van een tijdelijk evenement achten eisers onvoldoende. De belangenafweging is naar de overtuiging van eisers ondeugdelijk, het aspect van cumulatie van geluid door onder andere het motorcrossterrein en de andere podia is niet meegenomen. Bovendien zegt het geluidsonderzoek niets over de impact van het geluid in het stiltegebied.

Naar de mening van verweerder is deze ontheffing in redelijkheid verleend. Hierbij is meegewogen dat er sprake is van een tijdelijk evenement, waardoor geen blijvende effecten

zijn te verwachten. Bovendien is zonder deze ontheffing ook sprake van geluid in het stiltegebied. Er zijn geen andere ontheffingen verleend, zodat cumulatie van geluid niet is te verwachten. Ook de geluidsbelasting op de omliggende geluidsgevoelige objecten overschrijdt de norm uit de Nota Limburg niet.

### **Rechtsvragen**

1. Heeft verweerder zich voor de ontheffing ten behoeve van het festival in het stiltegebied terecht gebaseerd op de conclusie dat de geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten de norm uit de Nota Limburg niet overschrijdt?
2. Heeft verweerder voldoende inzichtelijk gemaakt dat (de geluidbelasting van) het festival aanvaardbaar is in het stiltegebied?

### **Uitspraak**

1. De rechtbank stelt voorop dat het belang van stilte in het gebied een intrinsieke waarde is, waarbij stilte moet worden begrepen als het geluid dat door de natuur zelf wordt voortgebracht. De wetgever heeft daarbij onderkend dat het noodzakelijk kan zijn om geluid te maken; het voortbrengen van noodzakelijk geluid is toegestaan en daarvoor is geen ontheffing nodig. Niet in geschil is dat het geluid dat door het festival wordt geproduceerd geen noodzakelijk geluid is, zodat voor het voortbrengen van dit geluid in het stiltegebied een ontheffing vereist is. Voor het verlenen van een ontheffing als de onderhavige, dient verweerder naar het oordeel van de rechtbank op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzicht te hebben in het geluid en de effecten daarvan op het stiltegebied.

Verweerder heeft de onderhavige ontheffing onder andere gebaseerd op een geluidsrapportage waarin is berekend wat de effecten zijn van het geluid dat op de verschillende podia wordt voortgebracht op de geluidsgevoelige objecten buiten het stiltegebied. De adviseur heeft aan de hand van de Nota Limburg geconcludeerd dat de geluidsbelasting op de objecten binnen de normen blijven die in de Nota zijn genoemd. De rechtbank is echter van oordeel dat bij een ontheffing als de onderhavige niet de geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten bepalend is, maar de vraag in welke mate de beide podia lawaai veroorzaken in het stiltegebied. Daar voegt de rechtbank aan toe dat de Nota Limburg niet geschreven is voor de beoordeling van geluidsbelasting op een stiltegebied.

2. Verweerder heeft pas ter zitting van 4 mei 2023 inzichtelijk gemaakt wat de geluidsbelasting van de beide podia in het stiltegebied op dat stiltegebied is. Het stiltegebied omvat bijna het gehele Waddengebied en volgens verweerder wordt slechts een klein deel van het totale

stiltegebied blootgesteld aan het geluid van de beide podia. De rechtbank is echter van oordeel, anders dan verweerder, dat een aanzienlijk deel van het stiltegebied op het eiland Terschelling aan een hoge geluidsbelasting wordt blootgesteld, voor de periode van meerdere dagen. Hierbij is verder geen inzicht verschaft in de mate waarin de opbouw en afbouw van het evenement tot een extra geluidsbelasting in het stiltegebied leiden. Het enkele feit dat de extra geluidsbelasting op het gebied van tijdelijke aard is, acht de rechtbank niet doorslaggevend. De rechtbank overweegt daarbij dat het hier gaat om een periode van ongeveer tien dagen. Een dergelijke periode is weliswaar tijdelijk maar kan niet zonder meer worden gekarakteriseerd als kortdurend. Wellicht ten overvloede merkt de rechtbank daarbij nog op dat verweerder ook geen inzicht heeft op de geluidsbelasting van de podia die buiten het stiltegebied liggen en het geluid wat daar wordt geproduceerd. Voor die podia is weliswaar geen geluidsontheffing nodig omdat ze buiten het stiltegebied liggen, maar dat betekent nog niet dat die extra geluidsbelasting niet relevant zou zijn in de beoordeling van de geluidsbelasting door de podia die in het gebied liggen. De rechtbank wijst in dat verband nog op het feit dat in het stiltegebied sinds de jaren zeventig een motorcrossterrein aanwezig is. Ook de activiteiten op dit terrein hebben hun impact op het stiltegebied. Verweerder heeft zich niet (gemotiveerd) uitgelaten over deze activiteiten en eventuele cumulatie van geluid in het gebied.

Terecht stelt verweerder dat het beleidsruimte heeft om een dergelijke ontheffing te verlenen. Het enkele feit dat geen normen zijn vastgelegd, betekent naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat normen geen rol zouden kunnen of moeten spelen. Met eisers en eiseressen is de rechtbank van oordeel dat verweerder bij de onderhavige besluitvorming moet bepalen wat aanvaardbaar is, dit tegen de achtergrond van de bedoeling van de PMV, namelijk het creëren van een gebied waar geluidhinder wordt voorkomen of beperkt. Nu verweerder dit heeft nagelaten, ontbeert het besluit in dat opzicht eveneens een draagkrachtige motivering.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Nederland

**Datum uitspraak:** 13-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNNE:2023:4162

**Zaaknummer:** LEE 21/3603, LEE 21/3742 en LEE 23/132

**Wetsartikelen:**

## RECHTSPRAAK

### **Bezwaren overbrenging afvalstoffen/Moerdijk**

***De EVOA maakt geen onderscheid tussen nuttige en voorlopige nuttige toepassing en stelt ook niet de eis dat de ontstane deelfracties binnen een jaar moeten zijn toegepast.***

#### **Casus**

Bij een afvalverwerker worden teerhoudend asfalt granulaat (TAG) en afgewerkte bleekarde van buiten Nederland samengevoegd met verontreinigde grond en vervolgens thermisch gereinigd. Na de thermische reiniging wordt het vrijkomende materiaal gezeefd en gescheiden in de deelfracties zand, grind en puin. De deelfracties zand en grind worden gebruikt voor de productie van bouwstoffen in beton en asfalt. Het puin wordt daaraan voorafgaand eerst gebroken.

De staatssecretaris heeft op grond van artikel 12 van de Verordening (EG) nr. 1013/2006, betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: de EVOA) bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen overbrengingen van TAG en bleekarde naar Nederland, omdat niet is aangetoond dat de deelfracties grind en puin binnen een jaar nuttig worden toegepast. Er is daarom volgens de staatssecretaris sprake van voorlopige nuttige toepassing, terwijl de EVOA definitieve nuttige toepassing vereist.

De afvalverwerker betoogt dat de staatssecretaris buiten het wettelijk beoordelingskader van de EVOA treedt door te verlangen dat verzekerd is dat de deelfracties binnen één jaar nuttig zijn toegepast.

#### **Rechtsvragen**

1. Volgt uit de EVOA een onderscheid tussen handelingen van definitieve nuttige toepassing en handelingen van voorlopige nuttige toepassing?
2. Eist de staatssecretaris terecht dat op het moment van het doen van de kennisgevingen verzekerd moet zijn dat de deelfracties binnen één jaar na ontvangst worden toegepast in een

product of civiel werk?

### **Uitspraak**

1. De Afdeling oordeelt over de nuttige of voorlopig nuttige toepassing als volgt.

Gelet op de bepalingen in artikel 2 van de EVOA en artikel 3 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn alle handelingen in bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen, te weten R1 tot en met R13, handelingen van nuttige toepassing. In de EVOA worden de handelingen R12 en R13 specifiek aangemerkt als handelingen van voorlopige nuttige toepassing. Voor die handelingen van voorlopige nuttige toepassing gelden aanvullende bepalingen. Hieruit volgt echter niet dat een handeling of samenstel van handelingen ertoe moet leiden dat een afvalstof de status einde-afval bereikt om te kunnen worden aangemerkt als een handeling in de zin van de codes R1 tot en met R11. De tweedeling die de staatssecretaris maakt tussen aan de ene kant de handelingen R1 tot en met R11 – de door hem zogenoemde ‘handelingen van definitieve nuttige toepassing’ waarmee de status einde-afval moet worden bereikt – en aan de andere kant de handelingen R12 en R13 als handelingen van voorlopige nuttige toepassing, die volgens hem aan de orde zijn als niet de status einde-afval wordt bereikt, volgt niet uit de EVOA. Anders dan waar de staatssecretaris van uitgaat, is het daarom niet nodig dat de fracties zand en grind bij de afvalverwerker de status einde-afval bereiken, om de verwerking te kunnen aanmerken als een handeling in de zin van code R5.

2. Over de termijn van één jaar komt de Afdeling tot de volgende conclusie.

In artikel 9, zevende lid, van de EVOA is bepaald dat de nuttige toepassing van afvalstoffen in verband met een geplande overbrenging binnen één kalenderjaar na ontvangst van de afvalstoffen door de inrichting moet worden voltooid. Deze bepaling gaat over de nuttige toepassing in de inrichting waarnaar de afvalstoffen worden overgebracht. Uit deze bepaling volgt dus dat de afvalverwerker de handelingen die zij zelf verricht met het TAG en de bleekarde binnen één jaar moet voltooien. Uit de kennisgevingen blijkt niet dat de verwerker van plan is om de handelingen die zij verricht niet binnen één jaar na ontvangst van de afvalstoffen te voltooien. De staatssecretaris heeft niet gesteld dat dat niet gebeurt en ook voor het overige is dat niet gebleken. Het standpunt van de staatssecretaris dat binnen één jaar na ontvangst van de afvalstoffen door de verwerker niet enkel de handelingen van nuttige toepassing die zij zelf verricht, maar ook de toepassing van de deelfracties in een product of civiel werk, moeten worden voltooid, is onjuist. Alleen al hierom heeft de staatssecretaris ten onrechte aan zijn bezwaren ten grondslag gelegd dat op het moment van het doen van de kennisgeving niet was verzekerd dat de uiteindelijke toepassing in een product of civiel werk binnen één jaar zou worden voltooid.

---

**Instantie:** Raad van State

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

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:3690

**Zaaknummer:** 202202044/1/R4

**Wetsartikelen:** 2 en 9 EVOA en 3 Kra

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Alkmaar

***De rechtbank is (met verweerder) van oordeel dat de meettool op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) onvoldoende nauwkeurig is om de exacte afmeting van een bouwvlak vast te stellen. Daarom heeft verweerder niet onzorgvuldig gehandeld door het bouwvlak te meten met de GmlViewer, nu met deze tool nauwkeuriger kan worden gemeten, omdat de meetpunten in deze tool exact kunnen worden bepaald.***

#### Casus

Bij besluit van 14 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar (verweerder) aan derde-partij omgevingsvergunning verleend voor het omzetten van een vluchtweg naar een balkon met op- en afgang en terrasafscheiding. Bij besluit van 7 juli 2021 zijn de bezwaren van eisers tegen het besluit van 14 oktober 2020 gegrond verklaard, is het besluit van 14 oktober 2020 herroepen en is de omgevingsvergunning geweigerd.

Bij besluit van 2 maart 2022 (het bestreden besluit) heeft verweerder het besluit van 7 juli 2021 gewijzigd en toestemming verleend voor de activiteit bouwen. Bij dit besluit is ook toestemming verleend voor het wijzigen van een gemeentelijk monument. Eisers hebben tegen het besluit van 2 maart 2022 beroep ingesteld.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit, zoals gezegd, vergunning verleend voor de activiteit bouwen. Verweerder heeft het digitale bestemmingsplan dat is ingevoerd als basis voor de publicatie op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) geraadpleegd met een GML-viewer waarmee nauwkeuriger kan worden gemeten dan met de meettools op voornoemde website. Uit de meting blijkt dat het bouwvlak met een bouwhoogte van 12 m 16,43 m diep is. De woning (14,40 m diep) met balkon (2,03 m diep) zijn in totaal 16,43 m diep en passen volgens verweerder dan ook geheel binnen het bouwvlak. Eisers betwisten de wijze waarop verweerder het bouwvlak heeft gemeten.

#### Rechtsvraag

Heeft verweerder onzorgvuldig gehandeld door voor het meten van het bouwvlak gebruik te maken van de GmlViewer (in plaats van de meettool van [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl))?

### **Uitspraak**

Eisers stellen dat verweerder ten onrechte een gebonden beschikking heeft verleend. Er is immers sprake van strijd met het bestemmingsplan Alkmaar Zuid, nu het balkon op meer dan 3 m hoogte hangt, terwijl het deels is gelegen in het bouwvlak dat voorziet in een bouwhoogte van 3 m. Voor het bepalen van de diepte van het bouwvlak dat een hoogte van 12 m toelaat, is de maatvoering op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) bepalend. De door verweerder gebruikte GML-viewer is slechts een hulpmiddel en kan de maatvoering niet veranderen. De op de tekening aangegeven cirkels van de hoekpunten geven verder geen vertrouwen dat de meting exact is verricht. Zelfs als het door verweerder gemeten bouwvlak van 16,429 m correct is, moet worden vastgesteld dat sprake is van een overschrijding. De diepte van de woning (14,40 m) opgeteld met de diepte van het balkon (2,03 m) geeft immers een totale diepte van 16,43 m.

De rechtbank stelt vast dat tussen partijen in geschil is welke diepte het bouwvlak heeft dat een bouwhoogte van 12 m mogelijk maakt. Niet is in geschil dat het elektronisch vastgestelde bestemmingsplan zoals dat is geplaatst op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) doorslaggevend is. De door eisers zelf uitgevoerde meting kan reeds daarom niet worden gevolgd. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de meettool op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) onvoldoende nauwkeurig is om de exacte afmeting van een bouwvlak vast te stellen. Onder die omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet onzorgvuldig heeft gehandeld door het bouwvlak op het digitale plan dat op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) is geplaatst (het Gml-bestand) te meten met de GmlViewer, nu met deze tool nauwkeuriger kan worden gemeten omdat de meetpunten in deze tool exact kunnen worden bepaald. Verweerder heeft daarbij in het verweerschrift en ter zitting afdoende toegelicht dat de cirkels op de afbeelding uit GmlViewer handmatig zijn toegevoegd door de ambtenaar die de meting heeft verricht om aan te geven dat daarin het vertrek- en eindpunt van de meting liggen. De cirkels houden verder geen verband met de uitgevoerde meting.

Verweerder mocht dus uitgaan van de met de GmlViewer gemeten diepte van het bouwvlak dat een bouwhoogte van 12 m toestaat van, volgens de printscreen die van deze meting is gemaakt: 16,429 m. Voor zover eisers zich op het standpunt stellen dat verweerder dit getal niet had mogen afronden naar 16,43, volgt de rechtbank hen daarin niet. Het had weliswaar de voorkeur verdiend dat voorafgaand aan de besluitvorming duidelijkheid had bestaan over de wijze van afronding, maar gelet ook op de kleine marge tussen de beide getallen (0,001 m) is het niet onredelijk dat verweerdier daartoe is overgegaan. Nu tussen partijen de totale diepte

van de woning (14,40 m) en het balkon (2,03 m), te weten 16,43 m niet in geschil is, heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het balkon past binnen het bouwvlak dat een bouwhoogte van 12 m toestaat en dat er aldus van strijd met het bestemmingsplan geen sprake is. Nu verweerder onbetwist heeft gesteld dat van andere weigeringsgronden met betrekking tot de bouwtoestemming geen sprake is, heeft verweerder voor het bouwen terecht – bij gebonden besluit – toestemming verleend.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Holland

**Datum uitspraak:** 20-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNHO:2023:8766

**Zaaknummer:** HAA 22\_1734

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

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Koggenland

***De nieuwbouw die met de omgevingsvergunning mogelijk is gemaakt, heeft geen tijdelijk karakter en niet voorstelbaar is dat de woningen na tien jaar zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden afgebroken. Het college is dan ook niet bevoegd om met toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, bijlage II bij het Bor af te wijken van het bestemmingsplan.***

#### Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Koggenland (verweerder) heeft op 5 oktober 2021 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van negen woningen met bijbehorende bergingen en parkeerplaatsen. Hierbij is vergunning verleend voor de activiteiten bouwen, strijdig gebruik en het wijzigen van de uitrit. Het project is in strijd met de beheersverordening 'Obdam/Hensbroek', omdat het woningtype 'half vrijstaande woningen' naar 'gesloten bebouwing' verandert. Met toepassing van de kruimelgevallenregeling heeft verweerder de vergunning voor het afwijken van de beheersverordening verleend (artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor)).

Verweerder heeft de vergunning verleend voor de duur van (maximaal) tien jaar, met de bedoeling dat dit tijdelijke gebruik binnen tien jaar wordt opgenomen in een nieuw vast te stellen bestemmingsplan of omgevingsplan.

Bij beslissing op bezwaar van 29 maart 2022 heeft verweerder het primaire besluit in stand gelaten. Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank, hij voert aan dat verweerder zijn besluit op een onjuiste wettelijke grondslag heeft gebaseerd.

#### Rechtsvragen

1. Is het college bevoegd om met toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor af te wijken van het bestemmingsplan?

2. Zo nee, dient verweerder alsnog de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te doorlopen?

### **Uitspraak**

1. Verweerder heeft voor de bouw en het gebruik van de negen woningen een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de duur van (maximaal) tien jaar. Volgens vaste rechtspraak geldt dat alleen van deze afwijkingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt als feitelijk mogelijk en aannemelijk is dat de vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Niet van belang is of het aannemelijk is dat de vergunde activiteit ook daadwerkelijk na tien jaar zal worden beëindigd (zie ABRvS 29 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3276) en ABRvS 4 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1112)).

De rechtbank verwijst ook naar de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Bor, waarbij artikel 5:18, eerste lid, van het Bor is vervallen en artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor is ingevoerd. Daarin staat onder meer:

‘De nieuwe benadering biedt (...) meer ruimte voor het tijdelijk toestaan van activiteiten. (...) Bij de aan die vergunning ten grondslag te leggen afweging speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat immers anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund. Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk dat, hoewel feitelijk niet onmogelijk, daadwerkelijke afbraak van het bouwwerk na afloop van die termijn zal plaatsvinden.’ (Stb. 2014, 33, p. 26)

en

‘De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend.’ (Stb. 2014, 333 p. 56.)

Eiser heeft in beroep terecht aangevoerd dat verweerder de omgevingsvergunning op een onjuiste wettelijke grondslag heeft gebaseerd. Met de verleende omgevingsvergunning is de bouw en het gebruik van negen eensgezinswoningen mogelijk gemaakt. Anders dan verweerder, acht de rechtbank het niet feitelijk mogelijk en aannemelijk dat deze vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Het gaat hier namelijk niet om alleen een wijziging in het gebruik van bestaande bouwwerken, maar om omvangrijke nieuwbouw. De nieuw te bouwen woningen zijn in strijd met een bouwregel uit het bestemmingsplan. De woningen zijn niet relatief eenvoudig verplaatsbaar, maar zijn qua constructie juist bedoeld om aanzienlijk langer dan tien jaar ter plaatse te blijven. De nieuwbouw heeft daarmee naar zijn aard geen tijdelijk karakter en niet voorstelbaar is dat de woningen na tien jaar zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden afgebroken. De verwijzing in het bestreden besluit naar het in de Nota van Toelichting genoemde voorbeeld van de bouw van een flatgebouw, berust op een onjuiste lezing van deze toelichting. In (het hiervoor weergegeven deel van) deze toelichting staat immers juist dat *niet* aannemelijk is dat een dergelijk flatgebouw na afloop van de bepaalde tijd wordt afgebroken. De aangevraagde activiteit kan naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet als tijdelijk zoals bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor worden aangemerkt. Verweerder is daarom niet bevoegd om met toepassing van de kruimelregeling ten behoeve daarvan af te wijken van het bestemmingsplan.

Deze beroepsgrond slaagt. Verweerder had de omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan in dit geval alleen kunnen verlenen met toepassing van zijn bevoegdheid op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

2. Omdat verweerder de omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan niet met de kruimelregeling kon verlenen, is ten onrechte de reguliere procedure gevolgd. Verweerder had deze activiteit, zoals hiervoor al is overwogen, alleen kunnen vergunnen met toepassing van zijn bevoegdheid op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo en daarbij had de uitgebreide voorbereidingsprocedure moeten worden gevolgd (artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo). Dat dit niet is gebeurd, is een (procedureel) gebrek in de besluitvorming.

Het belangrijkste verschil tussen de uitgebreide en de reguliere voorbereidingsprocedure is dat verweerder in de uitgebreide procedure alleen een omgevingsvergunning kan verlenen als de gemeenteraad door het afgeven van een zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’ (vvgb) instemt met de vergunningverlening (zie artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo en artikel 6.5, eerste lid, van het Bor). De gemeenteraad kan echter categorieën gevallen

aanwijzing waarin een vvgb niet is vereist (zie artikel 6.5, derde lid, van het Bor). Dat heeft de gemeenteraad van Koggenland gedaan. Het meest recente besluit daarover is op 1 maart 2023 bekendgemaakt (Gemeentebld Koggenland 2023, nr. 83669). De rechtbank stelt vast dat het aangevraagde project valt in de aangewezen categorie ‘een woningbouwinitiatief met 49 of minder woningen in het bestaand stedelijk gebied volgens de provinciale omgevingsverordening NH2022’. Voor het afwijken van het bestemmingsplan hoefde verweerder in dit geval dus geen vvgb aan de gemeenteraad te vragen.

De rechtbank stelt verder vast dat de inbreuk die het project maakt op het bestemmingsplan beperkt is. De negen nieuwe woningen zijn op grond van het bestemmingsplan toegestaan en passen daar ook qua maatvoering in. Alleen voor wat betreft het type woning – gesloten bebouwing in plaats van (half) vrijstaande woningen – is er strijd met het bestemmingsplan. Daardoor is de kring van belanghebbenden die van deze inbreuk ruimtelijke gevolgen zullen ondervinden ook beperkt. Omdat verweerder de verleende omgevingsvergunning heeft gepubliceerd en geen anderen dan eiser een bezwaarschrift hebben ingediend, is aannemelijk dat door het voeren van de verkeerde voorbereidingsprocedure in dit geval geen andere belanghebbenden zijn benadeeld. Ook eiser is door dit gebrek niet benadeeld. Alles wat hij in een zienswijze in de uitgebreide procedure naar voren had kunnen brengen, heeft hij nu in de bezwaarprocedure kunnen aanvoeren. Bij deze stand van zaken zal de rechtbank dit procedurele gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb passeren. Dat betekent dat verweerder niet alsnog de uitgebreide procedure hoeft te voeren.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Holland

**Datum uitspraak:** 09-08-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNHO:2023:7652

**Zaaknummer:** 22/2372

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo, 2.27 lid 1 Wabo, 6.5 lid 1 Bor, 4 onderdeel 11 bijlage II Bor en 6:22 Awb

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Vlieland

***Het voorschrift dat is gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid van de individuele bezoekers van de midgetgolfbaan en de verkoop van warme snacks niet toelaat, is niet ruimtelijk relevant. Voor zover is verwezen naar de Omgevingswet, is van belang dat deze wet nog niet in werking is getreden.***

#### Casus

In deze uitspraak staat het beroep centraal van eisers tegen de omgevingsvergunning voor de legalisatie van een bestaande kiosk op een midgetgolfbaan op Vlieland. De omgevingsvergunning is verleend voor het afwijken van het geldende planologische regiem, waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen. De gemeenteraad heeft op 20 december 2021 een verklaring van geen bedenkingen afgegeven onder de voorwaarde dat de ondergeschikte horeca bestaat uit niet-alcoholische dranken en kleine versnaperingen zoals die in de bestaande situatie anno 2021 worden verkocht. Het college van burgemeesters en wethouders van Vlieland (het college) heeft dit als voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden en op 21 december 2021 de omgevingsvergunning verleend (het bestreden besluit).

Eisers zijn het niet eens met dit voorschrift, waarin wordt bepaald welke versnaperingen worden verkocht. Eisers willen graag warme snacks kunnen verkopen, wat op grond van het voorschrift niet is toegelaten.

#### Rechtsvraag

Is het door eisers bestreden voorschrift ruimtelijk relevant?

#### Uitspraak

*Is het door eisers bestreden voorschrift deugdelijk gemotiveerd?*

Eisers wijzen erop dat zij door het bestreden voorschrift geen warme snacks mogen verkopen, terwijl zij dat wel wensen. Eisers stellen dat het college ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom de verkoop van warme snacks niet wordt toegestaan. Ruimtelijk gezien is er geen verschil tussen koude en warme snacks. De gezondheid van de bezoekers en de keuze voor al dan niet gezonde snacks is niet aan het college, aldus eisers.

In het bestreden besluit motiveert het college het bestreden voorschrift primair met het standpunt dat de verkoop van warme snacks binnen de midgetgolfbaan in strijd is met het belang van de (volks)gezondheid en daarom niet passend is binnen een sport- en dagrecreatieve voorziening. De gevraagde warme snacks leveren volgens het college geen bijdrage aan de gezondheid en zijn daarom niet verenigbaar met een sport- en dagrecreatieve voorziening. Als aanvullend argument voegt het college in de motivering van het bestreden besluit nog toe dat het onwenselijk is dat op deze locatie een nieuwe snackvoorziening ontstaat. Het college is van mening dat de locatie van de midgetgolfbaan zich hiervoor niet leent.

De rechtbank is het met eiseres eens dat het besluit onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd. De rechtbank baseert dit op het volgende.

In een omgevingsvergunning moeten het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft, duidelijk worden beschreven. Met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening mag het bevoegd gezag voorschriften verbinden aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.22 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). De voorwaarden die het college stelt zijn als dergelijke voorschriften te beschouwen. De rechtbank dient vervolgens te beoordelen of het door eisers bestreden voorschrift deugdelijk en op basis van ruimtelijk relevante argumenten is onderbouwd.

Uit de motivering van het bestreden besluit volgt dat het college het bestreden voorschrift primair baseert op het belang van de (volks)gezondheid. In het verweerschrift en op zitting heeft het college aangegeven dat dit alleen een aanvullend argument is. Dat blijkt echter niet uit (de tekst van) het bestreden besluit en de door de gemeenteraad gegeven verklaring van geen bedenkingen. Daaruit blijkt nu juist dat dit belang voorop heeft gestaan. In zoverre is het bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd.

Voor wat betreft het belang van de (volks)gezondheid merkt de rechtbank verder op dat dit een belang is dat in zijn algemeenheid ruimtelijk relevant kan zijn (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2391 en ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1248). Dat gaat echter naar het oordeel van de rechtbank niet zo ver dat het college op grond van de Wabo aan een omgevingsvergunning een voorschrift kan verbinden met het oogmerk dat aan

bezoekers van een midgetgolfbaan alleen gezond eten of drinken wordt aangeboden. Zo'n voorschrift met het oog op de bescherming van de gezondheid van individuele bezoekers van de midgetgolfbaan is naar het oordeel van de rechtbank niet ruimtelijk relevant, nog los van de vraag of met het bestreden voorschrift daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de (volks)gezondheid. Het college heeft in het bestreden besluit verwezen naar de Omgevingswet. Die verwijzing kan niet leiden tot een ander oordeel, al was het maar dat de Omgevingswet ten tijde van het bestreden besluit en ook nu nog niet in werking is getreden.

In het bestreden besluit heeft het college als aanvullend argument aangegeven dat het college het onwenselijk acht dat een nieuwe snackvoorziening ontstaat. Het college heeft op zitting verder toegelicht dat het college met het beperken van het assortiment wil voorkomen dat de kiosk gaat functioneren als zelfstandige horecavoorziening, met de daarbij behorende gevolgen voor de omgeving. Het college wenst intensivering van de ondergeschikte horecafunctie te voorkomen. Dit belang maakt naar het oordeel van de rechtbank wel onderdeel uit van een goede ruimtelijke ordening en het college is op zichzelf ook bevoegd om voorschriften aan een omgevingsvergunning te verbinden om de ondergeschiktheid van de horeca te waarborgen. Het college heeft er ook terecht op gewezen dat daarbij aan het college beleidsruimte toekomt. Het college dient echter wel deugdelijke te motiveren waarom een voorschrift wordt gesteld en dient daarbij te betrekken of er geen andere, minder belastende voorschriften kunnen worden gesteld. Eisers doen daar ook een beroep op.

Het college heeft in het bestreden besluit aangegeven het niet aanvaardbaar te achten dat er een verdergaande horecavoorziening ontstaat en dat dat mogelijk is indien de verkoop van warme snacks wordt toegestaan. Het college wijst er daarbij op dat er een moeilijk te handhaven situatie zou ontstaan indien alleen verkoop van snacks aan bezoekers van de midgetgolfbaan zou worden toegestaan, zoals eisers voorstellen, maar het college heeft in het bestreden besluit en ook op zitting niet inzichtelijk gemaakt waarom dat het geval is. Met de zeer algemene, niet nader op de specifieke situatie toegespitste, verwijzing naar een 'lastig te handhaven situatie' motiveert het college nog niet dat het bestreden voorschrift in dit geval noodzakelijk is en dat niet kan worden volstaan met een minder verstrekkend voorschrift dan het bestreden voorschrift dat voorziet in een onbeperkt verbod voor de door eisers gewenste verkoop van warme snacks. Dat geldt evenzeer voor de algemene stelling dat de locatie hiervoor niet geschikt zou zijn. Zonder nadere toelichting, die ontbreekt, is ook dit geen deugdelijke motivering voor het bestreden voorschrift.

Het in het verweerschrift en ter zitting door het college ingenomen standpunt dat het gemeentelijk beleid geen uitbreiding van ondergeschikte horeca toestaat, overtuigt de rechtbank ook niet. Volgens het college is dit beleid kenbaar uit het bestemmingsplan. In de toelichting op het bestemmingsplan is opgenomen dat er geen toename van zware horeca mag

plaatsvinden en dat het maximum aantal horecavestigingen is vastgelegd. Nu het in dit geval echter gaat om horeca, ondergeschikt aan het gebruik van de midgetgolfbaan, ziet de rechtbank niet in waarom het beleid maakt dat het assortiment van de midgetgolfbaan beperkt dient te worden, zoals het college met het door eisers bestreden voorschrift beoogt.

#### *Conclusie en hoe nu verder?*

Met het door eisers bestreden voorschrift maakt het college de door eisers gewenste verkoop van warme snacks onmogelijk. De rechtbank komt tot het oordeel dat het college met het bestreden besluit niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat dit voorschrift aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden. Artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo (in samenhang met artikel 2.12 van de Wabo) biedt niet de mogelijkheid om dit voorschrift te verbinden met het oog op het belang van de gezondheid van de bezoekers van de midgetgolfbaan. Een voorschrift zou wel denkbaar zijn om te voorkomen dat er een nieuwe (zelfstandige) horecavestiging wordt gevestigd. Dat dient het college dan wel deugdelijk te motiveren op grond van ruimtelijke relevante argumenten. Het college dient bovendien te motiveren dat het voorschrift nodig is en dat niet met een minder verstrekkend voorschrift kan worden volstaan dan het volledig uitsluiten van de verkoop van warme snacks. De motivering die het college in het bestreden besluit heeft gegeven, is daarvoor onvoldoende deugdelijk. Dat betekent dat het besluit is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Nederland

**Datum uitspraak:** 02-08-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBNNE:2023:3177

**Zaaknummer:** LEE 22/2200

**Wetsartikelen:** 2.22 Wabo, 2.12 Wabo en 3:46 Awb