

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 15, 2024

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

Europe

[European Court of Justice \(ECJ\), ECLI:EU:C:2024:595](#) 11-07-2024

Wolvenpopulatie Hbr/Europees Hof van Justitie

Rechtbank

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:2564](#) 09-07-2024

Omgevingsvergunning/Aa en Hunze

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2024:4041](#) 05-07-2024

Waternvergunning/Waterschap Limburg

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2024:6906](#) 04-07-2024

Omgevingsvergunning/Hollands Kroon

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2024:3390](#) 27-06-2024

Last onder dwangsom/provincie Overijssel

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2024:3392](#) 27-06-2024

Last onder dwangsom/gedeputeerde staten Overijssel

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:2544](#) 20-06-2024

Planschade/Groningen

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:14230](#) 11-12-2023

Watergebiedsplan/Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2904](#) 17-07-2024

Planschade/Oldebroek

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2911](#) 17-07-2024

Omgevingsvergunning Borger-Odoorn

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2919](#) 17-07-2024

Vrijstellingsbesluiten/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2853](#) 17-07-2024

Handhaving/Voorne aan Zee

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2705](#) 03-07-2024

Bestuursdwang/Wetterskip Fryslân

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2710](#) 03-07-2024

Bestemmingsplan/Pekela

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2645](#) 03-07-2024

Handhaving/Voorne aan Zee

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2506](#) 19-06-2024

Bestemmingsplan/Assen

RECHTSPRAAK

Wolvenpopulatie Hbr/Europees Hof van Justitie

Het onderzoek of een populatie in een goede staat van instandhouding is, moet in eerste instantie op lokaal niveau en op nationaal niveau en, in voorkomend geval en op basis van de beschikbare gegevens, in tweede instantie op grensoverschrijdend niveau plaatsvinden. Dat een soort in een goede staat van instandhouding verkeert, maakt niet dat er geen bescherming op grond van de Habitatrichtlijn meer hoeft plaats te vinden.

Casus

Een aantal Oostenrijkse milieu- en dierenbeschermingsorganisaties zijn het niet eens met een door de regering van de Oostenrijkse deelstaat Tirol toegestane tijdelijke opheffing van het jachtverbod voor de jacht op een specifieke wolf. Deze wolf had ongeveer twintig schapen van een kudde op onbeschermd weiden in de deelstaat Tirol gedood. De bestuursrechter van de deelstaat Tirol heeft prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof.

Rechtsvragen

1. Kan een wolvenpopulatie die in een gunstige staat van instandhouding is, uitgezonderd worden van bescherming op grond van artikel 12 van de Habitatrichtlijn?
2. Op welk populatieniveau moet aangetoond worden dat er sprake is van een goede staat van instandhouding?

Uitspraak

1. Uit de doelstellingen van de Habitatrichtlijn om de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen volgt, dat soorten die een dergelijke staat van instandhouding hebben bereikt moeten worden beschermd tegen elke verslechtering van die staat, aangezien deze richtlijn er ook naar streeft om die gunstige staat van instandhouding te 'behouden'. Bijgevolg kan

artikel 12, lid 1, van die richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat de bescherming waarin deze bepaling voorziet, voor soorten die een gunstige staat van instandhouding hebben bereikt, niet langer geldt (zie in die zin het arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C|473/19 en C|474/19, ECLI:EU:C:2021:166, punten 65 en 66).

In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de wolvenpopulatie weliswaar inderdaad in Oostenrijk is teruggekeerd, maar dat neemt niet weg dat die populatie aldaar niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert, zoals de Oostenrijkse regering zelf in haar opmerkingen heeft erkend en ter terechtzitting heeft bevestigd.

Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat bij onderzoek van deze vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 12, lid 1, van de Habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met bijlage IV bij deze richtlijn, kunnen aantasten.

2. Voor de toepassing van artikel 16, lid 1, van de Habitatrichtlijn staat het aan de verwijzende rechter om met name te onderzoeken of de wolvenpopulatie zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt, in eerste instantie op het niveau van de deelstaat Tirol en op nationaal niveau en, in voorkomend geval en op basis van de beschikbare gegevens, in tweede instantie op grensoverschrijdend niveau.

Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 16, lid 1, van de Habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de daarin opgenomen voorwaarde dat de krachtens deze bepaling toegestane afwijking geen afbreuk mag doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, enkel kan worden beoordeeld aan de hand van de beschikbare gegevens op het niveau van de ruimere, grensoverschrijdende biogeografische regio, wanneer eerst is vastgesteld dat deze afwijking geen afbreuk doet aan het behoud van een dergelijke gunstige staat van instandhouding op het lokale en nationale niveau van de betrokken lidstaat.

Instantie: European Court of Justice (ECJ)

Datum uitspraak: 11-07-2024

ECLI: ECLI:EU:C:2024:595

Zaaknummer: C|601/22

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Voorne aan Zee

Overzichtsuitspraak over de mogelijkheden om gedurende een procedure nieuwe bewijsmiddelen en nieuwe gronden in te brengen.

Casus

Partij is eigenaar van het perceel en bestuurder van het daarop gelegen landgoed. Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne (nu: Voorne aan Zee; het college) aan partij, naar aanleiding van een handhavingsverzoek van appellante, een last onder dwangsom opgelegd. Partij moest de bewoning van het landhuis op het perceel staken en gestaakt houden, en het hekwerk van het perceel verwijderen en verwijderd houden. Als dit na 1 mei 2019 nog niet was gebeurd, zouden met betrekking tot beide overtredingen dwangsommen verbeurd worden.

In een brief van 6 september 2019 heeft appellante het college verzocht om tot invordering van de verbeurde dwangsommen over te gaan, omdat de woning volgens haar nog steeds bewoond werd en het hekwerk nog steeds aanwezig was. Naar aanleiding van deze brief heeft het college op 8 oktober 2019 besloten om over te gaan tot gedeeltelijke invordering van de verbeurde dwangsommen van partij, omdat het hekwerk niet was verwijderd. Dit bedrag is door partij betaald. In een brief van 26 februari 2020 heeft appellante het college verzocht om de verbeurde dwangsommen van het hekwerk volledig in te vorderen, en om daarnaast de dwangsommen met betrekking tot de bewoning van het huis in te vorderen, omdat het hekwerk volgens haar nog steeds op het perceel aanwezig was en de woning nog steeds bewoond werd.

In de brief van 15 april 2020 heeft het college gesteld dat een bedrag van € 1.000 reeds is ingevorderd en betaald, en dat de verdere verzoeken tot invordering worden afgewezen. Bij het besluit van 6 augustus 2020 heeft het college aan partij een omgevingsvergunning verleend voor het hekwerk, voor een periode van vijf jaar.

Appellante is tegen deze brief en dit besluit in bezwaar gegaan. Bij de besluiten op bezwaar van 19 januari 2021 heeft het college appellante in beide procedures niet-ontvankelijk

verklaard in haar bezwaren, omdat zij volgens het college geen belanghebbende is. Haar woning is te ver van het perceel gelegen, en niet is gebleken dat zij om een andere reden belanghebbende zou zijn. Appellante is het oneens met deze besluiten op bezwaar. Zij stelt dat ze wel degelijk belanghebbende is, omdat er erfdienstbaarheden rusten op het perceel. Zij stelt eigenaar en servituuthouder te zijn van het heersend erf ten opzichte van het lijdend erf, het perceel waarop de brief van 15 april 2020 en het besluit van 6 augustus 2020 betrekking hebben.

Bij uitspraak van 21 maart 2023 heeft de rechtbank het door appellante tegen de besluiten van 19 januari 2021 ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat appellante niet heeft aangetoond dat zij eigenaar en servituuthouder is van het heersend erf waaraan de door haar gestelde servituten voor het lijdend erf (het perceel aan de [locatie]) zijn verbonden. Dit blijkt volgens de rechtbank niet uit de door appellante overgelegde notariële akte van Wijziging Erfdienstbaarheden van 18 april 1991. Volgens de rechtbank lag het op de weg van appellante om in het bijzonder kadastrale informatie over te leggen waaruit haar eigenaarschap zou blijken. Een civiel vonnis van de rechtbank Rotterdam van 25 mei 2022 (C/10/617530) waaruit zou blijken dat appellante eigenaar en servituuthouder van het heersend erf is, heeft de rechtbank buiten beschouwing gelaten wegens strijd met de goede procesorde.

Daarom is de rechtbank tot het oordeel gekomen dat niet aannemelijk is geworden dat appellante belanghebbende is en dat het college haar in beide procedures terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard in haar bezwaren.

Tegen deze uitspraak van de rechtbank heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Rechtsvragen

1. Wat zijn de mogelijkheden om gedurende een procedure nieuwe bewijsmiddelen in te brengen?
2. Wat zijn de mogelijkheden om in beroep of hoger beroep nieuwe gronden tegen een besluit aan te voeren?

Uitspraak

1 Mogelijkheden om bewijsmiddelen in te brengen

De hoofdregel is dat partijen gedurende een procedure nieuwe bewijsmiddelen mogen indienen. Dat geldt voor de bezwaar-, beroeps- en hogerberoepsfase. Met de term ‘nieuwe

bewijsmiddelen' wordt hier bedoeld: de bewijsmiddelen die partijen indienen in bezwaar, in beroep en in hoger beroep die zij in een eerdere procedurele fase niet naar voren hebben gebracht. De rechtspraak waarin de Afdeling oordeelde dat een appellant in beroep onder bepaalde omstandigheden geen bewijsstukken meer mocht indienen die hij niet in de bestuurlijke fase had ingediend, past de Afdeling al enige tijd niet meer toe. In die rechtspraak ging het om bewijsstukken die een appellant op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moest indienen. Als een appellant in de bestuurlijke fase de gelegenheid had gekregen deze bewijsstukken over te leggen en er geen goede reden was waarom hij daarvan geen gebruik had gemaakt, moest de bestuursrechter die bewijsstukken naar het oordeel van de Afdeling buiten beschouwing laten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2247. De redenen waarom de Afdeling deze rechtspraak al enige tijd geleden heeft verlaten liggen in (a) het recht op gelijke proceskansen (equality of arms), (b) de ontwikkeling dat de bestuursrechter meer belang hecht aan materiële waarheidsvinding en (c) de rechtseenheid ten opzichte van de andere hoogste bestuursrechters. Omdat procespartijen met enige regelmaat een beroep doen op die oude rechtspraak, wordt hier expliciet duidelijkheid geboden over de lijn die de Afdeling hanteert.

Net als bij het indienen van nieuwe gronden stelt de goede procesorde in beroep en hoger beroep grenzen aan de mogelijkheid om in een lopende procedure nieuw bewijs in te brengen. Voor nieuwe gronden én voor nieuw bewijs hanteert de Afdeling twee oriëntatiepunten om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden:

- Resteert voor de overige partij(en) te weinig tijd om zich er inhoudelijk over uit te laten?
- Moet de zaak worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging?

Voor nieuwe gronden overwoog de Afdeling dit al in haar uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, onder 4.6. Bij de invulling van deze twee oriëntatiepunten speelt een rol of het bewijsmiddel eerder had kunnen worden ingediend. Ook de omvang van een bewijsmiddel, de complexiteit ervan en de deskundigheid die vereist is om daar adequaat op te reageren, zijn hierbij van belang. In de uitspraak van 9 februari 2022 wordt ook nog genoemd dat in een (te) laat stadium een geheel nieuw onderwerp aan de orde wordt gesteld. Dat is hier niet als apart oriëntatiepunt opgenomen. De vraag of de goede procesorde in de weg staat aan een inhoudelijke bespreking laat zich dus altijd beantwoorden met de hiervoor genoemde twee oriëntatiepunten.

Als het bestuursorgaan een aanvraag onvolledig vindt en daarom die aanvraag met toepassing van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling laat, kan niet altijd een nieuw bewijsmiddel in beroep of in hoger beroep worden ingebracht. In de bezwaarfase kan het bestuursorgaan er voor kiezen om op basis van het nieuwe bewijs een inhoudelijk besluit te nemen en dus de aanvraag alsnog af of toe te wijzen. Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7360, onder 2.3. Het kan zijn dat de bestuursrechter van het bestuursorgaan vergt dat het een belangenafweging maakt om wel of niet alsnog inhoudelijk te beslissen indien in de bezwaarfase de benodigde gegevens alsnog zijn ingebracht. Vergelijk de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 13 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2793, onder 4.12-4.12.7.

Als het bestuursorgaan in het besluit op bezwaar niet alsnog inhoudelijk beslist op de aanvraag, blijft de beslissing om de aanvraag buiten behandeling te laten in stand. De omvang van het geding bij de rechter beperkt zich dan tot de rechtsvraag of het college terecht heeft geconcludeerd dat de aanvraag onvolledig was en vervolgens om die reden buiten behandeling heeft mogen laten. Dat betekent dat in beroep en hoger beroep die bewijsmiddelen een rol kunnen spelen die gaan over de vraag of de aanvraag inderdaad onvolledig was en de vraag of de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn volledig was. Kortom: alleen rechtsvragen die rijzen over het buiten behandeling laten van de aanvraag als zodanig. De bestuursrechter laat bewijsmiddelen die zijn bedoeld om de onvolledige aanvraag alsnog aan te vullen, in beroep en hoger beroep buiten beschouwing. Die bewijsmiddelen vallen buiten de omvang van het geding. Het bestuursorgaan kan vanzelfsprekend gedurende de behandeling van het beroep of hoger beroep op basis van deze bewijsstukken alsnog een inhoudelijk besluit nemen over de aanvraag.

Soms beperken de aard van de procedure, de procedurevoorschriften of een wettelijk voorschrift de mogelijkheid om later in de procedure nieuw bewijs in te brengen. Dan ligt het uiterste tijdstip waarop bewijsmiddelen kunnen worden ingebracht in de aanvraagfase of de bezwaarfase. Te denken valt aan tenderprocedures in een subsidieregeling. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8283, onder 4.1, en 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:687, onder 8.4. Deze beperking is ook terug te vinden in de rechtspraak van de andere hoogste bestuursrechters. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2934, onder 4.2.

2 Mogelijkheden om nieuwe gronden aan te voeren

De Afdeling zet hierna de mogelijkheden uiteen om in beroep of hoger beroep nieuwe

gronden tegen een besluit aan te voeren. Een nieuwe grond in beroep is een grond die niet naar voren is gebracht in de bestuurlijke fase: de bezwaarfase of zienswijzefase. Een nieuwe grond in hoger beroep is een grond die niet is aangevoerd in beroep. Het gaat in de volgende overwegingen steeds over nieuwe gronden in zaken waarin de Afdeling de rechter in eerste (en enige) aanleg of de hogerberoepsrechter is. Daarbij staat de vraag centraal of de Afdeling een zogenoemde grondentrichter hanteert. Zo'n grondentrichter houdt in dat nieuwe gronden in een volgende fase van de procedure niet meer kunnen worden aangevoerd.

Van de bestuurlijke fase naar de beroepsfase

Tussen de bestuurlijke fase en beroep geldt geen grondentrichter. Dat betekent dat in beroep gronden tegen een besluit kunnen worden aangedragen die niet in de bestuurlijke fase naar voren zijn gebracht. Dat kan ook nog na afloop van de beroepstermijn, maar daarvoor gelden wel twee beperkingen. Het kan zijn dat een wettelijk voorschrift deze mogelijkheid uitsluit. Voorbeelden zijn artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet en artikel 16.86 van de Omgevingswet. Ook kan het zijn dat de goede procesorde zich tegen de bespreking van de nieuwe beroepsgrond verzet. In zaken waarin de Afdeling een deskundigenbericht aan de STAB vraagt, is van dat laatste in ieder geval sprake als nieuwe gronden worden ingediend later dan drie weken nadat de adviesaanvraag is verzonden. Zie de uitspraak van 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1043, onder 3.1 en 3.2.

Van de beroepsfase naar de hogerberoepsfase

In geschillen buiten het omgevingsrecht geldt tussen beroep en hoger beroep geen grondentrichter. Dat betekent dat in hoger beroep in die geschillen nieuwe gronden kunnen worden aangedragen. Dit geldt uiteraard ook hier niet als een wettelijk voorschrift het aandragen van nieuwe gronden in hoger beroep niet mogelijk maakt of beperkt. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Vreemdelingenwet 2000, die voor het hoger beroep een grievenstelsel kent.

In zaken waarin geen grondentrichter in hoger beroep wordt toegepast gelden wel enige beperkingen voor het aanvoeren van nieuwe gronden. De Afdeling laat gronden die in beroep uitdrukkelijk zijn prijsgegeven en in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor gronden die gaan over een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze waarmee in eerste aanleg is ingestemd.

Voor nieuwe beroepsgronden die na afloop van de hogerberoepstermijn worden aangedragen geldt verder dat deze buiten beschouwing worden gelaten als de goede procesorde zich tegen

bespreking van die gronden verzet.

In omgevingsrechtelijke zaken geldt een grondentrichter tussen beroep en hoger beroep. Dat betekent dat in een hoger beroep in een omgevingsrechtelijke zaak alleen gronden kunnen worden aangedragen die ook in beroep zijn aangevoerd. De Afdeling kan een uitzondering maken op dit uitgangspunt als uitgesloten is dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden. Maar deze uitzondering geldt niet voor zaken waarop artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet of artikel 16.86 van de Omgevingswet van toepassing is.

De grondentrichter in omgevingsrechtelijke zaken geldt, zoals gezegd, voor nieuwe beroepsgronden, maar niet voor nadere argumenten ter onderbouwing van eerder ingebrachte gronden. Dergelijke argumenten kunnen in hoger beroep dus wel voor het eerst worden aangevoerd, tenzij de goede procesorde zich tegen de bespreking van die argumenten verzet.

Ook in omgevingsrechtelijke zaken gelden de twee beperkingen die hiervoor zijn besproken.

Voor zaken buiten het omgevingsrecht heeft de Afdeling het voorgaande toegelicht in haar uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, onder 4-4.6.

Voor omgevingsrechtelijke zaken heeft de Afdeling het voorgaande toegelicht in de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, onder 6-8. In die uitspraak is ook aangegeven welke zaken als omgevingsrechtelijke zaken worden aangemerkt. In de uitspraak van 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, onder 6, heeft de Afdeling geoordeeld dat in planschadezaken geen grondentrichter wordt toegepast.

Wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen, gaat over de hoofdregels die gelden voor het inbrengen van nieuwe gronden. Hieronder bespreekt de Afdeling nog twee specifieke situaties.

Nieuwe gronden na vernietiging of tussenuitspraak

In de rechtspraak van de Afdeling is de mogelijkheid begrensd om nieuwe gronden aan te dragen in een beroep tegen een nieuw besluit dat genomen wordt nadat een eerder besluit is vernietigd. Die begrenzing houdt in dat geen gronden kunnen worden aangevoerd tegen het nieuwe besluit als die al tegen het oorspronkelijke besluit aangevoerd hadden kunnen worden. Gronden hadden niet eerder kunnen worden aangevoerd als bijvoorbeeld het nieuwe besluit de partij in een nadeligere positie brengt ten opzichte van het oorspronkelijke besluit

en die gronden daarover gaan.

Het gaat hier dus om gronden die niet alleen nieuw zijn ten opzichte van de voorafgaande fase, maar ook nieuw zijn ten opzichte van de procedure die leidde tot de vernietiging. Als die gronden redelijkerwijs toen naar voren gebracht hadden kunnen worden, kan dat niet meer na de vernietiging, tegen het nieuwe besluit. Concreet gaat het om de volgende situaties waarin zulke nieuwe gronden niet meer naar voren gebracht kunnen worden:

- in een beroep tegen een nieuw besluit op bezwaar na vernietiging van een eerder besluit op bezwaar; zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3405, onder 14.2;

- in een beroep tegen een nieuw besluit dat wordt genomen na de vernietiging van een eerder besluit en waarvoor niet opnieuw afdeling 3.4 van de Awb is toegepast; zie bijvoorbeeld de uitspraken van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1791, onder 4.1, en 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:220, onder 13.1.

Ook bij een zienswijze of beroep tegen een nieuw besluit dat is genomen na een tussenuitspraak (bestuurlijke lus) geldt op dezelfde manier de beperking dat geen gronden kunnen worden aangevoerd tegen het nieuwe besluit als die al tegen het oorspronkelijke besluit aangevoerd hadden kunnen worden. Ook als een bestuursorgaan in reactie op een tussenuitspraak geen nieuw besluit neemt, maar nieuw onderzoek of een nieuwe motivering aan zijn oorspronkelijke besluit ten grondslag legt, geldt deze beperking op dezelfde manier. In de zienswijze waarmee een partij reageert op deze herstelhandeling van het bestuur kunnen dan geen gronden worden aangevoerd die al voor de tussenuitspraak aangevoerd hadden kunnen worden. Concreet gaat het om de volgende situatie waarin geen nieuwe gronden naar voren gebracht kunnen worden:

- in een zienswijze of beroep tegen het besluit of de andere herstelhandeling van een bestuursorgaan ter uitvoering van de opdracht in een tussenuitspraak, de uitspraken van 31 augustus 2016; ECLI:NL:RVS:2016:2367, onder 6, en 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1039, onder 25.

Nieuwe gronden tegen niet eerder bestreden besluitonderdelen

Artikel 6:13 van de Awb staat eraan in de weg dat een partij in beroep gronden indient tegen een onderdeel van een besluit dat zij niet in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld, de zogenoemde onderdelentrecht. Dergelijke gronden worden wel besproken als haar

redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dat onderdeel niet in de bestuurlijke fase heeft bestreden. Dat laatste is onder meer het geval als een besluit in de bestuurlijke fase is gewijzigd en de appellant door die wijziging in een nadeligere positie is gebracht.

Wat hiervoor staat, geldt niet voor beroepen van belanghebbenden tegen omgevingsrechtelijke besluiten die voorbereid zijn met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. De belanghebbende kan in beroep tegen zo'n besluit gronden tegen alle onderdelen van een besluit aanvoeren, ook zonder dat daarover een zienswijze naar voren is gebracht. Dat is een gevolg van het zogenoemde Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie. De Afdeling heeft dit toegelicht in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, onder 4.3-4.9.

Voor beroepen van niet-belanghebbenden tegen zo'n besluit geldt de beperking om in beroep gronden naar voren te brengen tegen een onderdeel van een besluit waarover geen zienswijze naar voren is gebracht wel. Dat doet zich alleen voor als de zienswijzeprocedure open staat voor een ieder. De Afdeling heeft dit toegelicht in haar uitspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604, onder 4.2.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2853

Zaaknummer: 202302831/1/R3

Wetsartikelen: 4:5 Awb, 1.6a Chw, 16.86 Ow en 6:13 Awb

RECHTSPRAAK

Vrijstellingsbesluiten/Rotterdam

De Afdeling gaat in beginsel uit van de juistheid van de vaststelling door de rechtbank dat een beroepsgrond geheel of gedeeltelijk is ingetrokken. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank in beginsel slechts vernietigen als buiten redelijke twijfel staat dat de rechtbank ten onrechte de omvang van het geschil heeft begrensd.

Casus

Bij besluit van 29 mei 2019 (eerste vrijstellingsbesluit) heeft de burgemeester van Rotterdam (de burgemeester) aan appellante en anderen tot en met 28 mei 2020 vrijstelling verleend van de verplichting in het Digitaal Opkopers Register (DOR) aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen, met uitzondering van nader genoemde categorieën, die worden verkocht of op andere wijze worden overgedragen.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 29 januari 2020 heeft de burgemeester het door appellante en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 2 december 2020 (tweede vrijstellingsbesluit) heeft de burgemeester aan appellante en anderen tot en met 29 mei 2021 vrijstelling verleend van de verplichting in het DOR aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen, met uitzondering van nader genoemde categorieën, die worden verkocht of op andere wijze worden overgedragen.

Appellante en anderen hebben daartegen bezwaar gemaakt en de burgemeester verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De burgemeester heeft met dat verzoek ingestemd en de bezwaarschriften met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden aan de rechtbank.

Bij uitspraak van 11 november 2022 heeft de rechtbank het door appellante en anderen tegen

de besluiten van 29 januari en 2 december 2020 ingestelde beroep gegrond verklaard, de besluiten van 29 januari 2020 vernietigd, het eerste en tweede vrijstellingsbesluit herroepen voor zover deze betrekking hebben op andere dan diefstalgevoelige goederen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

Tegen deze uitspraak hebben appellante en anderen hoger beroep ingesteld. Appellante en anderen betogen onder meer dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat zij tijdens de zitting zouden hebben erkend geen bezwaren te hebben tegen de verkoopregistratie voor diefstalgevoelige goederen. Zij voeren daartoe aan dat zij in beroep uitdrukkelijk hebben betoogd, en dit tijdens de zitting van de rechtbank ook hebben bevestigd, dat alle verkopen, dus ook die van diefstalgevoelige goederen, voor hen buiten de registratieplicht in het DOR moeten worden gelaten.

Rechtsvraag

Hebben appellant en anderen hun beroepsgrond, voor zover het de verplichte verkoopregistratie van diefstalgevoelige goederen betreft, in beroep uitdrukkelijk prijsgegeven?

Uitspraak

Ingevolge artikel 8:69, eerste lid, van de Awb, doet de bestuursrechter uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

De vaststelling van de rechtbank dat ter zitting is gebleken dat appellante en anderen geen bezwaren hebben tegen de verkoopregistratie van diefstalgevoelige goederen betekent, in het licht van de beroepsgronden en het partijdebat, dat de rechtbank heeft vastgesteld dat appellante en anderen de betreffende beroepsgrond in zoverre hebben ingetrokken. In hoger beroep stellen appellante en anderen die vaststelling ter discussie.

De Afdeling staat voor de vraag of appellante en anderen hun beroepsgrond voor zover het de verplichte verkoopregistratie van diefstalgevoelige goederen betreft, in beroep uitdrukkelijk hebben prijsgegeven. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de Afdeling in beginsel uitgaat van de juistheid van de vaststelling door de rechtbank dat een beroepsgrond geheel of gedeeltelijk is ingetrokken. Als de rechtbank heeft vastgesteld dat een beroepsgrond, geheel of gedeeltelijk, tijdens de zitting is ingetrokken, zal de Afdeling de uitspraak van de rechtbank in beginsel slechts vernietigen als buiten redelijke twijfel staat dat de rechtbank ten onrechte de omvang van het geschil heeft begrensd.

Zowel appellante en anderen als de burgemeester hebben tijdens de zitting van de Afdeling toegelicht dat bij de rechtbank ingewikkelde discussies zijn gevoerd waarbij soms onduidelijkheden ontstonden. Appellante en anderen en de burgemeester hebben echter desgevraagd op de zitting bij de Afdeling bevestigd dat zij zich kunnen vinden in wat de rechtbank in haar zittingsaantekeningen heeft opgetekend en dat deze geen onjuistheden bevatten. De Afdeling ziet dan ook geen reden om ervan uit te gaan dat de zittingsaantekeningen geen juiste weergave zijn van het verhandelde op de zitting bij de rechtbank. Duidelijke aanwijzingen daarvoor zijn er niet. De Afdeling stelt verder vast dat uit de zittingsaantekeningen van de rechtbank blijkt dat hoewel appellante en anderen op de zitting bij de rechtbank hebben gezegd dat de vrijstelling van de registratieplicht in hun branche wat hun betreft voor alle goederen zou moeten gelden, zij ook uitlatingen hebben gedaan die in lijn zijn met de vaststelling van de rechtbank. Doorslaggevend acht de Afdeling dat namens appellante en anderen aan het slot van de zitting bij de rechtbank het volgende is gezegd: 'Ik verzoek u dan ook het aanwijzingsbesluit buiten toepassing te laten of onverbindend te verklaren voor zover dat ziet op de registratie van alle in- en verkopen en het besluit in stand te laten voor de diefstalgevoelige goederen.' De Afdeling ziet daarom onvoldoende aanknopingspunten om te oordelen dat buiten redelijke twijfel staat dat de rechtbank ten onrechte de omvang van het geschil heeft begrensd. De enkele stelling van appellante en anderen dat zij sommige passages niet zo hebben bedoeld en dat de rechtbank hetgeen ter zitting is gezegd onjuist heeft geïnterpreteerd, is daarvoor onvoldoende. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2919

Zaaknummer: 202207393/1/A3

Wetsartikelen: 8:69 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning Borger-Odoorn

Extra bouwlaag van de recreatievilla is een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht.

Casus

Bij besluit van 12 februari 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Borger-Odoorn (het college) omgevingsvergunning verleend voor het deels in afwijking van de beheersverordening 'Buitengebied, beheersverordening landgoed Hunzebergen' bouwen van acht recreatievilla's.

Ter plaatse van het recreatiepark geldt op grond van de beheersverordening de bestemming 'Verblijfsrecreatieve doeleinden'. De beheersverordening staat hier de bouw van recreatiebungalows met een maximale goothoogte van 3 m en een maximale bouwhoogte van 8 m, en met ten hoogste één bouwlaag met kap toe. Vergunninghouder wil hier acht recreatievilla's bouwen. Deze zijn, gemeten volgens de meetvoorschriften uit de beheersverordening, in overeenstemming met de hoogtebepalingen uit de beheersverordening, maar wel beschikken zes van de recreatievilla's over een extra bouwlaag. Bij deze recreatievilla's sluit de onderste bouwlaag aan de voorkant aan op het terrein. Doordat het terrein naar de achterkant oploopt, sluit aan de achterkant de daarboven gelegen bouwlaag aan op het terrein. Voor de extra bouwlagen heeft het college omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening verleend. De recreatievilla's zijn geprojecteerd op een afstand van ongeveer 50 m van de woning van appellante aan de locatie, die grenst aan het recreatiepark. Zij is het niet eens met het toestaan van de recreatievilla's met extra bouwlaag en heeft daartegen beroep ingesteld.

De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft onder meer overwogen dat het college omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan kon verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit omdat de onderste bouwlagen van de recreatievilla's elk als een bijbehorend bouwwerk in de zin van artikel 4, aanhef en

onderdeel 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) kunnen worden beschouwd. Appellante heeft hoger beroep ingesteld bij de Afdeling en is het onder meer met deze overwegingen van de rechtbank niet eens.

Rechtsvraag

Kan de extra bouwlaag van de recreatievilla's worden aangemerkt als bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor?

Uitspraak

De eerste te beantwoorden vraag is of de recreatievilla's hoofdgebouwen zijn. Daarvoor moet worden beoordeeld of de recreatievilla's alle op één perceel staan, of elk op een eigen perceel staan.

In het Bor en de daarbij behorende bijlagen ontbreekt een definitie van wat onder het begrip perceel moet worden verstaan. In de rechtspraak van de Afdeling over de uitleg van dit begrip wordt de feitelijke actuele situatie, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden, van belang geacht (onder meer de uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2983, onder 8.4).

In dit geval gaat het om een omvangrijk recreatiegebied waarin, naast andere voorzieningen zoals een hotel en een restaurant en verschillende parkeerterreinen, ruim meer dan honderd verspreid liggende, vrijstaande recreatiewoningen staan. Het recreatiegebied heeft verschillende toegangswegen en een eigen wegennet. In deze opzichten is de situatie anders dan in de door appellante genoemde uitspraak van 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1437, onder 5.2, waarin de Afdeling een recreatiepark, bestaande uit een boerderij en 11 recreatiewoningen, als één perceel in de zin van het Bor heeft aangemerkt. Verder is op de zitting gebleken dat de recreatievilla's elk op een eigen kadastraal perceel staan. De vraag of de kadastrale afsplitsing voor of na het verlenen van de omgevingsvergunning heeft plaatsgevonden, zoals tussen partijen in geschil is, acht de Afdeling niet bepalend, omdat de kadastrale situatie op zichzelf niet doorslaggevend is. De kadastrale afsplitsing, die kennelijk heeft plaatsgevonden in verband met de bouw van de recreatievilla's, duidt op zichzelf wel op een van meet af aan beoogde situatie waarin de recreatievilla's van elkaar gescheiden zijn.

Onder de genoemde omstandigheden kan er naar het oordeel van de Afdeling niet van worden uitgegaan dat het gehele recreatiepark één perceel in de zin van het Bor vormt. Aangenomen moet worden dat elke recreatievilla op een afzonderlijk perceel staat. Voor elk van de percelen kan de daarop staande recreatievilla geacht worden noodzakelijk te zijn voor de verwezenlijking van de bestemming 'verblijfsrecreatieve doeleinden'.

Nu elk van de recreatievilla's op een afzonderlijk perceel staat, hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of deze meerdere hoofdgebouwen op één perceel kunnen vormen. De recreatievilla's kunnen elk worden aangemerkt als enige hoofdgebouw op het eigen perceel.

De volgende te beantwoorden vraag is of de toevoeging van een onderste bouwlaag een uitbreiding van het hoofdgebouw (de recreatievilla) in de zin van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor vormt.

Tussen partijen is niet in geschil dat hieronder ook een uitbreiding van een nog niet bestaand gebouw valt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijv. de uitspraak van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1515, onder 2.3), is in bijlage II van het Bor verder niet de beperking opgenomen dat de uitbreiding functioneel of bouwkundig moet zijn te onderscheiden van het hoofdgebouw. Ook volgt daaruit niet dat de uitbreiding aan de rest van het gebouw ondergeschikt moet zijn. Zo kan ook een overschrijding van de maximale inhoud van een hoofdgebouw hieronder vallen.

In dit geval is de toevoeging van een bouwlaag aan zes van de acht recreatievilla's de enige afwijking van de beheersverordening. Deze toevoeging leidt niet tot een overschrijding van de daarin opgenomen toegestane maximale goot- en bouwhoogte. De Afdeling ziet geen reden voor het oordeel dat het college onder deze omstandigheden de onderste bouwlaag niet als een uitbreiding van het hoofdgebouw had mogen aanmerken. Nog daargelaten dat de door [appellante] genoemde uitspraken van de Afdeling van 31 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2492 en ECLI:NL:RVS:2022:2493) geen steun bieden voor het oordeel dat een noodzakelijk en onmisbaar gedeelte van een hoofdgebouw geen uitbreiding in de zin van artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor kan zijn, overweegt de Afdeling dat de onderste bouwlaag geen noodzakelijk en onmisbaar gedeelte vormt. De hogere bouwlaag met kap zou in beginsel immers ook kunnen worden gebouwd op een andere bouwkundige constructie die geen extra bouwlaag vormt, zoals een paalconstructie.

Voor de vraag of de uitbreiding niet hoger is dan 5 m, is alleen de hoogte van die uitbreiding zelf, gemeten volgens artikel 1, tweede lid, van bijlage II van het Bor, van belang. Niet in geschil is dat de onderste bouwlagen op zichzelf beschouwd, op deze wijze gemeten niet hoger zijn dan 5 m. Verder is niet in geschil dat de oppervlakte van elk van de onderste bouwlagen niet meer dan 150 m² bedraagt.

De conclusie is dat de rechtbank terecht en op goede gronden heeft overwogen dat het college voor het vergunnen van de recreatievilla's met extra bouwlaag toepassing kon geven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, nu de extra bouwlagen elk een uitbreiding van het hoofdgebouw, en daarmee een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in

artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor vormen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2911

Zaaknummer: 202302343/1/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo en 4 onderdeel 1 bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Aa en Hunze

De beoordeling of de hydrologische gevolgen van het project ruimtelijk aanvaardbaar zijn kan naar het oordeel van de rechtbank niet afhankelijk worden gesteld van het onherroepelijk worden van een watervergunning ná de besluitvorming door het college.

Casus

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeentes Aa en Hunze, Assen en Midden-Drenthe hebben op 3 februari 2022 een omgevingsvergunning verleend aan eiser voor het uitvoeren van diverse werkzaamheden ten behoeve van het Inrichtingsplan Geelbroek. Aan deze omgevingsvergunning is onder andere de voorwaarde verbonden dat pas van de omgevingsvergunning gebruik kan worden gemaakt als de watervergunning die nodig is van waterschap Hunze en Aa's, onherroepelijk is geworden.

Eiser heeft op 18 november 2022 verzocht om het voorschrift met het onherroepelijkheidsvereiste uit de omgevingsvergunning te wijzigen door het schrappen van het onherroepelijkheidsvereiste. Het college heeft het verzoek om wijziging van het voorschrift op 21 december 2023 afgewezen. Eiser heeft hiertegen rechtstreeks beroep ingesteld.

Rechtsvraag

Mocht het college aan de omgevingsvergunning het voorschrift verbinden dat pas van de omgevingsvergunning gebruik kan worden gemaakt als de watervergunning onherroepelijk is?

Uitspraak

De rechtbank overweegt dat de voorschriften die aan een omgevingsvergunning worden verbonden, niet feitelijk een uitgestelde of voorwaardelijke beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan mogen behelzen. Op het moment van besluitvorming moet vaststaan in hoeverre het aangevraagde project in strijd is met het bestemmingsplan en of er vergunning kan worden verleend voor de afwijking van het bestemmingsplan. De beoordeling

of de hydrologische gevolgen van het project ruimtelijk aanvaardbaar zijn, kan naar het oordeel van de rechtbank niet afhankelijk worden gesteld van het onherroepelijk worden van een watervergunning ná de besluitvorming door het college. Het college had de aanvraag om omgevingsvergunning kunnen/moeten afwijzen op het moment dat hij van oordeel zou zijn dat het project onoverkomelijke ruimtelijke gevolgen zou hebben voor de waterhuishouding buiten het natuurgebied. Door de aanvraag niet af te wijzen maar de omgevingsvergunning te verlenen, heeft het college voor een deel van de aangevraagde onderdelen van het inrichtingsplan vastgesteld dat die onderdelen niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, voor de onderdelen die wel in strijd met de bestemming zijn, de afwijking van het bestemmingsplan toegestaan en voor zover vereist toestemming verleend voor het uitvoeren van werkzaamheden. Dat het college, zoals op de zitting gesteld is, zelf geen inhoudelijke kennis van hydrologische zaken heeft en uit is gegaan van de expertise van het waterschap, maakt dit niet anders. Op het moment van besluitvorming heeft het college ingestemd met de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de hydrologische gevolgen van het project.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 09-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2024:2564

Zaaknummer: LEE 24/519

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Oldebroek

Bij indirecte planschade moet de deskundige bij de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden voor iedere relevante schadefactor dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime geven.

Casus

[Appellante sub 2] is exploitant van een autobedrijf met showroom op [locatie 1] en een werkplaats op [locatie 2] te Wezep. Het bedrijf ligt vlak naast de snelweg A28. [Appellante sub 2] heeft het college verzocht om tegemoetkoming in planschade in verband met het bij besluit van 27 september 2018 vastgestelde bestemmingsplan Buitengebied, Aansluiting A-28. Het college heeft een advies van Thorbecke aan het besluit ten grondslag gelegd.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het advies van Thorbecke niet aan de besluitvorming ten grondslag kon worden gelegd omdat Thorbecke niet is uitgegaan van de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, gelet op de rechtspraak van de Afdeling, de deskundige bij de vraag wat de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden is, voor iedere relevante schadefactor dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime moet geven. Volgens het college volgt dit niet zonder meer uit de rechtspraak van de Afdeling.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht overwogen dat de deskundige bij de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden voor iedere relevante schadefactor dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime moet geven?

Uitspraak

Bij zogenoemde indirecte planschade – schade als gevolg van planologische ontwikkelingen

op gronden van derden – wordt in de vergelijking uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van de gronden. Dat kan voor de ene schadefactor, bijvoorbeeld de aantasting van privacy, een andere invulling zijn dan voor een andere schadefactor, bijvoorbeeld aantasting van het uitzicht.

De deskundige moet voor iedere relevante schadefactor dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime geven. Indien hij bijvoorbeeld voor het oude planologische regime bij de ene schadefactor van een bouwhoogte van geluidschermen van bijvoorbeeld 15 m uitgaat, mag hij in het oude planologische regime bij een andere schadefactor niet van een andere bouwhoogte van geluidschermen uitgaan, maar moet hij diezelfde bouwhoogte ook voor die andere schadefactor aanhouden. Voor het nieuwe planologische regime mag hij van een andere bouwhoogte uitgaan dan bij het oude planologische regime. Indien hij voor de ene schadefactor van een bouwhoogte van geluidschermen van bijvoorbeeld 6 m uitgaat, mag hij ook hier voor een andere schadefactor niet van een andere bouwhoogte van geluidschermen uitgaan, maar moet hij diezelfde bouwhoogte ook voor die andere schadefactor aanhouden.

Wat in dit voorbeeld, dat is ontleend aan de uitspraak van de Afdeling van 18 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2805), in verband met de bouwhoogte van geluidschermen de meest ongunstige invulling van het oude en het nieuwe planologische regime is, is afhankelijk van het relatieve gewicht van de onderscheiden schadefactoren. Indien de aantasting van het uitzicht voor omwonenden belangrijker is dan de toename van de geluidsoverlast, mag de deskundige uitgaan van de maximale bouwhoogte, omdat dat een grotere negatieve invloed op de waarde van de desbetreffende onroerende zaak heeft. Indien de toename van de geluidsoverlast belangrijker is dan de aantasting van het uitzicht, kan de deskundige, in dit voorbeeld, uitgaan van de minimale bouwhoogte.

Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de deskundige bij de meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden voor iedere relevante schadefactor dezelfde invulling aan het in de vergelijking te betrekken planologische regime moet geven. Het betoog van het college is gebaseerd op een verkeerde lezing van de rechtspraak van de Afdeling.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2904

Zaaknummer: 202305150/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Groningen

Vergewisplicht, deskundigheid taxateur onvoldoende onderbouwd.

Casus

Op 8 juni 2016 is voor de stad Groningen het bestemmingsplan Facetherziening Parkeren in werking getreden. Op 19 april 2017 is het bestemmingsplan Herziening bestemmingsregels wonen in werking getreden. Eisers hebben in september 2019 vijf verzoeken om planschade ingediend, voor vijf verschillende vastgoedobjecten in Groningen. In het bestreden besluit heeft het college een vergoeding om planschade toegekend, van in totaal € 120.330. Eisers hebben beroep ingesteld.

Partijen worden verdeeld gehouden over de vraag of de deskundigheid van de taxateur die door SAOZ is ingeschakeld, wel voldoende is aangetoond en of de SAOZ van de juiste methode is uitgegaan bij de berekening van de planschade.

Eisers betogen dat de taxateur van SAOZ, de heer mr. J. Marskamp (hierna: Marskamp), ter zake niet voldoende deskundig zou zijn. Eisers zetten daartoe uiteen dat Marskamp niet staat ingeschreven in het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) of dat de inschrijving voor hem niet te controleren valt. Verder betogen eisers dat de adviezen van Marskamp niet voldoen aan de regels van de NRVT. Ook stellen eisers zich op het standpunt dat Marskamp verantwoordelijk is voor zowel het opstellen van de adviezen als het taxeren, zoals het college deze beiden in het geding heeft ingebracht, terwijl deze documenten zijn ondertekend door de directeur, de heer Van der Lee.

Het college stelt zich in het verweerschrift op het standpunt dat volgens SAOZ Marskamp wel degelijk staat ingeschreven bij de NRVT en hij 25 jaar ervaring als taxateur heeft, in de regio Noord-Nederland. De taxaties zoals SAOZ deze heeft uitgevoerd, hoeven niet te voldoen aan de taxatie-eisen van de NRVT. Dat Marskamp zijn adviezen niet heeft ondertekend, betekent niet dat de taxateur niet voldoende competent is om de taxatie te kunnen uitvoeren.

Rechtsvraag

Is de taxateur van SAOZ voldoende deskundig?

Uitspraak

Naar het oordeel van de rechtbank is niet in voldoende mate vast komen te staan dat Marskamp over de benodigde deskundigheid beschikte. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat bij gestelde twijfel over de deskundigheid van de planschadeadviseur, de deskundigheid moet worden onderbouwd met concrete aanknopingspunten, zoals bijvoorbeeld een inschrijving in het NRVt. Voor de rechtbank volgt uit hetgeen ter zitting is besproken dat het college het standpunt van eisers onvoldoende gemotiveerd heeft betwist. Ter zitting is namelijk gebleken dat Marskamp niet in de juiste hoedanigheid stond ingeschreven in het NRVt-register. De enkele stelling van het college dat de omstandigheid dat de inschrijving in het NRVt-register niet nodig zou zijn, omdat de taxateur een wettelijke taxatie uitvoert en niet een marktwaardetaxatie, doet niet af aan het vereiste dat de deskundigheid van Marskamp onderbouwd moet worden. Voor de rechtbank valt de deskundigheid van Marskamp verder niet uit de stukken af te leiden. Dat SAOZ betoogt dat Marskamp 30 jaar ervaring heeft als taxateur in de regio Noord-Nederland, is daarvoor onvoldoende en doet niet af aan het oordeel van de rechtbank. De rechtbank concludeert daarmee dat het college niet heeft voldaan aan de vergewisplicht. Het betoog slaagt.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 20-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2024:2544

Zaaknummer: 23/1753

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Waterschap Limburg

Beoordeling resultaatsverplichting. Nulemissie kan niet afgedwongen worden nu haalbaarheid onzeker is. Opleggen resultaatsverplichting is onevenredig nu de te behalen winst gering is.

Casus

Verweerder heeft wijzigingen van een watervergunning verleend voor het lozen van afvalwater afkomstig van de Integrale Zuiverings Installatie (IAZI) in oppervlaktewater in verband met een nieuwe fabriek en de realisatie van een nieuw koelwerk in een aanwezig persluchtstation op het Chemelotterrein. Daarvoor is voor elk van de fabrieken een zelfde voorschrift opgenomen op grond waarvan vanaf 1 januari 2026 koelwaterconditioneringsstoffen niet meer mogen voorkomen in het afvalwater dat geloosd wordt richting IAZI.

Eiseressen hebben in beroep aangevoerd dat de wettelijke grondslag voor de resultaatsverplichting ontbreekt omdat er nog geen techniek bestaat die chemicaliënvrije koelwaterconditionering of chemievrije lozing mogelijk maakt. De bestreden besluiten zijn onvoldoende gemotiveerd omdat niet is onderbouwd of de resultaatsverplichting voldoende realistisch en haalbaar is. Bovendien zijn de voorschriften 37B en 37D technisch niet uitvoerbaar en het opleggen van de daaruit voortvloeiende verplichting is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Over de evenredigheid van de voorschriften hebben eiseressen aangevoerd dat de plicht om de lozing van met name genoemde chemicaliën per 1 januari 2026 te beëindigen, nauwelijks zal bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit van het effluent van de IAZI, omdat andere bedrijven deze stoffen wel nog lozen en de bijdrage van Tessenderlo-Kerley Geleen (TKG) respectievelijk Utility Support Group (USG) procentueel zo klein is dat de daarvoor benodigde inspanning zich niet verhoudt tot het resultaat.

Rechtsvraag

Had verweerder de resultaatsverplichting op mogen nemen in de wijzigingsvergunning?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat in de aangevochten voorschriften in het eerste lid is voorgeschreven dat met name genoemde chemicaliën in het procesafvalwater tot 1 januari 2026 mogen voorkomen en dus daarna niet meer (resultaatsverplichting). In het tweede lid is een onderzoeksverplichting beschreven om (per 1 januari 2026) te komen tot beëindigen van de lozing van de koelwaterconditioneringsmiddelen in het procesafvalwater afkomstig van de koelwaterinstallaties van TKG respectievelijk USG. De onderzoeksverplichting dient om inzichtelijk te maken op welke wijze aan de resultaatsverplichting van het eerste lid wordt voldaan.

De rechtbank is van oordeel dat hiermee chemievrij koelen niet als verplicht is voorgeschreven. Het voorschrift ziet in het eerste lid op de stoffen die na 1 januari 2026 niet meer in het procesafvalwater mogen voorkomen. Daarmee bepaalt het voorschrift niet, ook niet in relatie tot het tweede lid, op welke wijze TKG respectievelijk USG tot dat resultaat moet komen en kan het niet bewerkstelligen dat chemievrij koelen verplicht is.

De rechtbank stelt vast dat verweerder voor de uitvoerbaarheid van het eerste lid van het voorschrift 37B respectievelijk 37D heeft verwezen naar inventarisaties van methoden die mogelijk bij toepassing kunnen leiden tot vermindering van de met name genoemde chemicaliën in het procesafvalwater dat door TKG respectievelijk USG wordt geloosd richting de IAZI en naar een uitspraak van een manager dat uitvoerbaarheid wel op een termijn van twee jaar haalbaar zou moeten zijn. De rechtbank vindt het aannemelijk dat voor de haalbaarheid van het eerste lid van het voorschrift ruim onderzoek noodzakelijk is, waartoe eiseressen ook bereid zijn (en dat ook in gang is gezet), maar dat niet zodanig kan zijn uitgevoerd en afgerond dat op 1 januari 2026 de genoemde chemicaliën niet meer in het procesafvalwater voorkomen.

De bestreden besluiten zijn verleend na toetsing aan de meest recente BREF voor koelwaterinstallaties en aan het Handboek Immissietoets. De aangevochten voorschriften betreffen strengere normen dan daaruit voortvloeit. Verweerder kan strengere normen stellen, maar daarvoor geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd dat eiseressen voor 1 januari 2026 hun productieprocessen zodanig kunnen aanpassen dan wel bijvoorbeeld het procesafvalwater kunnen nabehandelen, dat op voorhand duidelijk is dat zij op die datum in staat zullen zijn (en het van hen gevergd kan worden) te voorkomen dat de genoemde chemicaliën nog in het procesafvalwater voorkomen. Daarvoor is in feite daadwerkelijk onderzoek nodig naar maatregelen die op termijn als BBT kunnen en mogen gaan worden voorgeschreven, terwijl onzeker en onduidelijk is of dat per 1 januari 2026 haalbaar is. In dat kader moet dan

vervolgens ook nog aan de orde komen welke maatregelen kostenefficiënt zijn. Verweerder heeft het voorgaande niet onderzocht en wijst voor de invulling van haar verzwaarde motiveringsplicht slechts naar inventarisaties van verschillende mogelijke technieken, naar een mogelijke uitspraak van een manager en naar de besprekingen die in het kader van MGA hebben plaatsgevonden. Voor zover verweerder zich beroept op de besprekingen die in het kader van MGA hebben plaatsgevonden, is de rechtbank van oordeel dat dit nu nog niet kan leiden tot een verplichting per 1 januari 2026 om de betreffende stoffen volledig uit het procesafvalwater te weren, omdat de besprekingen tot niet meer dan een advies hebben geleid. Het advies of de wens om nieuwe fabrieken, of onderdelen, per 1 januari 2026 de plicht op te leggen tot een nulemissie te komen kan daarmee niet afgedwongen worden.

De rechtbank kent ook gewicht toe aan de onbestreden stelling van eiseressen dat het voorschrift per 1 januari 2026 niet voorkomt dat conditioneringsmiddelen door de IAZI, als gevolg van lozing door andere bedrijven, nog geloosd blijven worden en dat de te behalen winst ten opzichte van die lozing maar heel klein is.

De belangen van verweerder en van de drinkwaterbedrijven zijn anderzijds ook groot en het belang van het voorkomen van lozing van de genoemde chemicaliën onderschrijft de rechtbank. Gegeven de procentueel kleine bijdrage van deze stoffen afkomstig van TKG en USG, de onverminderde inspanningsverplichtingen van eiseressen om methoden te onderzoeken die tot minimalisering leiden, brengen de grote belangen van verweerder en de drinkwaterbedrijven de rechtbank echter niet tot een ander oordeel.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 05-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2024:4041

Zaaknummer: ROE 22/2754, ROE 22/2756, ROE 23/946 en ROE 23/1755

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Assen

Noch de Wro, noch het Bu Chw voorzien erin dat in planregels de mogelijkheid wordt opgenomen om zelfstandig maatwerkvoorschriften te stellen. Diverse planregels zijn in strijd met artikel 3:2 van de Awb, artikel 7c van het Bu Chw, de Wro, en het rechtszekerheidsbeginsel, omdat een concreet herleidbare open norm waar de in de planregels genoemde beleidsregels aan zijn gekoppeld, ontbreekt.

Casus

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Assen het bestemmingsplan 'Binnenstad Noordoost' vastgesteld. Het plan is grotendeels conserverend, maar binnen drie ontwikkellocaties kunnen in afwijking van bepaalde planregels met een omgevingsvergunning maximaal 200 woningen worden gebouwd. Het plan is een zogenoemd 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Dit betekent dat de raad gebruik heeft gemaakt van extra mogelijkheden voor de inrichting van het bestemmingsplan op basis van artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet (Chw) in verbinding met artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Bu Chw). Hierbij heeft de raad met name gebruikgemaakt van het vijfde, zesde en veertiende lid van artikel 7c van het Bu Chw. In artikel 5 van de planregels staat dat de gronden in het plangebied zijn bestemd voor wonen, waarbij op de begaande grond alleen bestaand wonen is toegestaan, maatschappelijke voorzieningen ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk', verkeers- en verblijfsvoorzieningen en andere bestaande functies die aanwezig zijn op het tijdstip dat het plan rechtskracht heeft gekregen. Er mogen alleen hoofdgebouwen gebouwd worden, die voldoen aan de bestaande regels met betrekking tot bouwdiepte en goot- en bouwhoogte. Verder regelt dit artikel dat op de begane grond van gebouwen maximaal één woning als vervanging voor een andere bestaande functie is toegestaan, mits hiervan melding heeft plaatsgevonden. Verder zijn in artikel 5 van de planregels maatwerk-/vergunningvoorschriften opgenomen en gaat artikel 5.6 over bestemmingsplanactiviteiten om andere maatvoeringen en bouwregels, meerdere woningen op de begane grond en nieuwe

woningbouw toe te staan.

Adelaarspoot B.V. is eigenaar van een aantal percelen gelegen binnen het plangebied. Zij kan zich in het bijzonder niet verenigen met het plan, omdat het plan volgens haar de bouw- en gebruiksmogelijkheden van haar percelen beperkt. Zij wenst woningen te bouwen op haar (onbebouwde) percelen. De percelen zijn nu in gebruik als parkeerplaats. In haar beroepschrift wijst Adelaarspoot B.V. er in het bijzonder op dat zij op grond van de voorheen geldende beheersverordening 'Assen - Binnenstad' op haar percelen woningen mocht bouwen (behalve op de begane grond), waarbij de percelen bij recht volledig mochten worden bebouwd tot een hoogte van 15 m. Ingevolge het plan is nu echter het bebouwen in de hoogte of diepte alleen nog mogelijk via een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit.

Adelaarspoot B.V. betoogt onder andere dat de artikelen 5.4, 5.6, 12.2, 13.2 en 14 van de planregels in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), artikel 7c van het Bu Chw, de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het rechtszekerheidsbeginsel zijn vastgesteld. Adelaarspoot B.V. voert onder meer aan dat verschillende artikelen geen concreet herleidbare open norm bevatten waar de in de planregels genoemde beleidsregels aan zijn gekoppeld. Ook bestond volgens Adelaarspoot B.V. geen bevoegdheid voor de raad om maatwerkvoorschriften in de planregels op te nemen.

Rechtsvragen

1. Voorziet de Wro dan wel het Bu Chw erin dat in planregels de mogelijkheid wordt opgenomen om zelfstandig maatwerkvoorschriften te stellen?
2. Zijn planregels in strijd met artikel 3:2 van de Awb, artikel 7c van het Bu Chw, de Wro, en het rechtszekerheidsbeginsel, gelet op het feit dat verschillende artikelen geen concreet herleidbare open norm bevatten waar de in de planregels genoemde beleidsregels aan zijn gekoppeld?

Uitspraak

1. Uit de toelichting van de raad op de zitting blijkt dat het de bedoeling is dat de maatwerkvoorschriften uit artikel 5.4 van de planregels, zelfstandig buiten een (aanvraag om een) omgevingsvergunning kunnen worden gesteld. De Afdeling overweegt dat de Wro, noch het Bu Chw, erin voorzien dat in planregels de mogelijkheid wordt opgenomen om zelfstandig maatwerkvoorschriften te stellen. Voor zover de in artikel 5.4 bedoelde maatwerkvoorschriften zouden kunnen worden aangemerkt als nadere eisen als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro, kunnen dergelijke nadere eisen niet worden gesteld buiten een

(aanvraag om een) omgevingsvergunning om. Daarom acht de Afdeling artikel 5.4 van de planregels in strijd met de Wro, voor zover dat artikel voorziet in het stellen van maatwerkvoorschriften.

Omdat artikel 5.4 van de planregels zoals hierna overwogen, ook andere gebreken bevat, ziet de Afdeling al geen aanleiding om te beoordelen of het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 5.4 van de planregels, onder de Omgevingswet wel mogelijk is, en of dat – indien dat mogelijk zou zijn – aanleiding zou kunnen zijn dit gebrek te passeren.

2. De raad heeft de artikelen 5.6, 12.2 en 13.2 van de planregels opgenomen onder het kopje 'Bestemmingsplanactiviteiten'. Artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw maakt een regeling van zulke bestemmingsplanactiviteiten in een bestemmingsplan mogelijk. De raad heeft ook bedoeld aan die bevoegdheid toepassing te geven, hetgeen blijkt uit de omschrijving van het begrip bestemmingsplanactiviteit, als opgenomen in artikel 1.9 van de planregels. Artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw biedt een extra mogelijkheid om in het geval een gebruiksactiviteit niet in strijd is met het bestemmingsplan voor het kunnen verrichten ervan toch een omgevingsvergunning te verlangen. Dat in het bestemmingsplan boven artikel 5.6, 12.2 en 13.2 het kopje bestemmingsplanactiviteit staat en dat begrip in artikel 1.9 van de planregels is omschreven, is echter niet bepalend voor de vraag hoe deze artikelen moeten worden geïnterpreteerd. In deze artikelen staat dat kan worden afgeweken van wat in eerdere artikelen is bepaald (bijvoorbeeld maximale maten en specifieke gebruiksverboden). Uit deze artikelen zelf valt dus niet op te maken dat hier toepassing is gegeven aan het veertiende lid van artikel 7c van het Bu Chw. Naar het oordeel van de Afdeling betreffen deze artikelen, anders dan de raad heeft bedoeld, geen regeling van bestemmingsplanactiviteiten als bedoeld in artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw. Zij zien immers niet op de situatie dat voor een gebruik in enge zin dat wel past binnen de bestemmingsomschrijving en de gebruiksregels, toch een omgevingsvergunning wordt vereist. De in het plan opgenomen regels geven een bevoegdheid om zowel voor gebruik als voor bouwen met een omgevingsvergunning af te wijken van specifiek genoemde bestemmings-, gebruik- of bouwregels. Hierbij merkt de Afdeling overigens nog op dat – zoals ook is vermeld in de toelichting op artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw –, de voor een bestemmingsplanactiviteit benodigde omgevingsvergunning moet worden gezien als een binnenplanse omgevingsvergunning voor het starten of wijzigen van gebruik. Daarbij gaat het ook om gebruik in enge zin (Staatsblad 2018, 438, p. 38), en dus niet om een bouwactiviteit. De activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.4, 12.2 en 13.2 van de planregels, zien wel deels of volledig op bouwactiviteiten. De Afdeling zal de betrokken planregels dan ook beoordelen als binnenplanse afwijkingsbevoegdheden, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro.

De Afdeling overweegt dat voor zover de activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a, 5.6.4 en 12.2 en 13.2 van de planregels, zijn aan te merken als activiteiten die door middel van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro, mogelijk worden gemaakt, de Afdeling deze regeling in strijd met de Wro en de rechtszekerheid acht. Artikel 14 van de planregels bevat, zoals het kopje van dat artikel ook aangeeft, algemene beoordelingscriteria en indieningsvereisten voor bestemmingsplanactiviteiten. Zoals ook uit de aanhef van dat artikel blijkt, wordt in dat artikel aangegeven op welke wijze een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit moet worden beoordeeld. Nu de activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a, 5.6.4 en 12.2 en 13.2 van de planregels, niet worden beschouwd als bestemmingsplanactiviteiten, maar als binnenplanse afwijkingsactiviteiten, zal een aanvraag om de daarvoor benodigde omgevingsvergunning in het bijzonder ook moeten worden getoetst aan artikel 14 van de planregels. Uit artikel 14, aanhef en onder a, van de planregels blijkt dat een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning rechtstreeks moet worden getoetst aan in ieder geval de beleidsdocumenten, als bedoeld in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a, 5.6.4, 12.2 en 13.2. Het gaat hierbij om: het 'Stedenbouwkundig kader en beeldkwaliteitsplan Binnenstad Noordoost', de 'Woonvisie Assen - Van binnenuit beter', (het parkeerbeleid en de mogelijkheid van bevoorradingsaanwezigheid van functies waaronder ook de) 'Nota Parkeernormen Assen', en de 'Binnenstadsvisie Assen' (hierna: de beleidsregels). Uit de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a en 5.6.4, 12.2 en 13.2 zelf vloeit ook voort dat in het kader van de beoordeling van een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning rechtstreeks aan bedoelde beleidsdocumenten wordt getoetst. Voorts blijkt uit de in die artikelen opgenomen woorden 'zoals' en 'waaronder in ieder geval begrepen' dat ook ander toepasselijk, maar niet als zodanig concreet benoemd, gemeentelijk beleid als rechtstreeks toetsingskader voor een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning kan gelden. Dit acht de Afdeling in strijd met de rechtszekerheid. Het wettelijk toetsingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijkingsactiviteit wordt daarmee immers rechtstreeks gevormd door beleidsregels en ander toepasselijk gemeentelijk beleid. Overigens zonder dat dat uit de planregels blijkt, heeft de raad toegelicht dat het daarbij ook de bedoeling is dat als de beleidsregels of overig gemeentelijk beleid worden gewijzigd, de gewijzigde beleidsregels of het gewijzigde ander gemeentelijk beleid dan het rechtstreekse toetsingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning als in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a, 5.6.4 en 12.2 en 13.2 vormt. Gelet op de inhoud van de beleidsdocumenten zijn deze op onderdelen voorts onvoldoende concreet en objectief bepaald om als rechtstreeks toetsingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijkingsactiviteit te kunnen dienen.

Hierom al acht de Afdeling de regelingen, als opgenomen in de artikelen 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, onder a, 5.6.4, 12.2, 13.2 en 14, aanhef en onder a van de planregels, voor zover deze worden beschouwd als betrekking te hebben op een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, in strijd met de Wro en de rechtszekerheid.

Ook zijn in artikel 5.6.3, onder b, van de planregels, dat volgens het kopje als bestemmingsplanactiviteit wordt geduid, geen beleidsdocumenten genoemd, terwijl artikel 14, aanhef en onder a, van de planregels daar wel van uitgaat. Daarom acht de Afdeling de regeling van artikel 5.6.3, onder b, voor zover deze wordt beschouwd als betrekking te hebben op een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, ook in strijd met de Wro en de rechtszekerheid.

Op grond van artikel 5.4 van de planregels kan aan een omgevingsvergunning een vergunningvoorschrift worden verbonden met het oog op '[...] ander gemeentelijk beleid, zoals opgenomen in [...]'. De Afdeling acht de regeling voor een omgevingsvergunning, zoals hiervoor overwogen, gebrekkig. Daarnaast kunnen de in artikel 5.4 van de planregels bedoelde vergunningsvoorschriften ook worden verbonden met het oog op ander gemeentelijk beleid dan de in de planregel genoemde beleidsregels. Ook zijn de beleidsregels door de raad als dynamisch bedoeld, terwijl dit niet uit de planregels blijkt, en zijn de beleidsregels op onderdelen inhoudelijk onvoldoende concreet en objectief bepaald. Daarom acht de Afdeling artikel 5.4 van de planregels ook in strijd met de Wro en de rechtszekerheid, voor zover dat artikel niet ziet op de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, maar op de bevoegdheid om vergunningsvoorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de artikelen 5.4, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, 5.6.4, 12.2, 13.2 en 14, aanhef en onder a, van de planregels in strijd zijn met artikel 3:2 van de Awb, artikel 7c van het Bu Chw, de Wro, en het rechtszekerheidsbeginsel.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2506

Zaaknummer: 202202310/1/R3

Wetsartikelen: 3:2 Awb , 2.4 Chw , 7c Bu Chw en 3.6 lid 1 onder c Wro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Hollands Kroon

Mestsilo kan conform gewijzigd bouwplan op grond van Omgevingsplan omgevingsvergunningvrij gerealiseerd worden.

Casus

Aan een varkenshouderij is een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een mestsilo. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanvraag namelijk voldoet aan de eisen van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), de Welstandsnota, lokale regelgeving zoals het omgevingsplan en de omgevingsverordening en dat het college de omgevingsvergunning daarom niet mag weigeren. Omwonenden hebben bezwaar gemaakt en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Gedurende de procedure heeft de vergunninghouder het bouwplan gewijzigd en stelt nu dat het gewijzigde bouwplan op grond van het Omgevingsplan omgevingsvergunningvrij gerealiseerd kan worden.

Rechtsvraag

Kan de mestsilo conform het gewijzigde bouwplan op grond van het Omgevingsplan omgevingsvergunningvrij gerealiseerd worden?

Uitspraak

Op grond van artikel 22.26 van het Omgevingsplan is het verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Op grond van artikel 22.27, aanhef en onder g, sub 1, van het Omgevingsplan geldt het verbod, bedoeld in artikel 22.26, niet voor de activiteiten, bedoeld in dat artikel, als die betrekking hebben op een bouwwerk, geen gebouw zijnde, in achtererfgebied voor agrarische bedrijfsvoering, voor zover het gaat om een silo. Uit de toelichting bij artikel 22.27 van het Omgevingsplan volgt dat met deze categorie van bouwwerken artikel 3 van bijlage II bij het voormalige Besluit omgevingsrecht (Bor), met enkele ondergeschikte aanpassingen en een aanvulling van erf- en perceelafschieding, wordt voortgezet. De voorzieningenrechter stelt vast dat in artikel 3, aanhef en zesde lid, van bijlage II bij het Bor precies hetzelfde staat als in artikel 22.27 van het Omgevingsplan. In de

toelichting bij artikel 3, aanhef en zesde lid, van bijlage II bij het Bor staat:

‘In het zesde onderdeel is op aandringen van een aantal gemeenten voorzien in het omgevingsvergunningvrij maken van het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering. In onderdeel a gaat het om voedersilo’s en mestsilos. Deze specifieke bouwwerken worden in de nieuwe regeling niet aan een maximale hoogte gebonden omdat het bestemmingsplan, dat in artikel 3 onverminderd van toepassing is, hiertoe de maximale limiet zal stellen. Bij overige bouwwerken, waar een maximale hoogtemaat van 2 m is gegeven, kan gedacht worden aan kuilvoer- en mestplaten, brandstof-, melk- en spoelwatertanks, sleufsilos en dergelijke.’

Op grond van artikel 3.2, onder g, aanhef en sub 4, van het bestemmingplan ‘Buitengebied Anna Paulowna 6’, mag per agrarisch bedrijf ten hoogste één mestsilo worden gebouwd, met dien verstande dat de bouwhoogte niet meer dan 5 meter mag bedragen en de inhoud van de mestsilo buiten het bouwvlak niet meer dan 750 m³ mag bedragen. Het gewijzigde bouwplan voldoet aan deze voorwaarden, zodat deze mestsilo op grond hiervan omgevingsvergunningvrij gerealiseerd kan worden. Voor een belangenafweging is dan geen ruimte. Evenmin is er een verplichting tot participatie.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen heeft een schorsing van de verleende omgevingsvergunning geen feitelijke betekenis, omdat daarmee de bouw van de mestsilo niet voorkomen kan worden. De voorzieningenrechter komt daarom niet toe aan een inhoudelijke bespreking van de bezwaargronden, die met de verleende omgevingsvergunning te maken hebben. Dat geldt ook in het bijzonder voor de vraag of vergunninghoudster wel of niet bevoegd was om de aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Of er een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan realisering van een omgevingsvergunningvrij bouwplan is aan de civiele rechter om te beoordelen en niet aan de bestuursrechter. Onder deze omstandigheden is er geen ruimte voor het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening. Voor vergoeding van het griffierecht of een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 04-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2024:6906

Zaaknummer: HAA 24/2565, HAA 24/2709, HAA 24/2662, HAA 24/2642, HAA 24/2641, HAA 24/2638 en HAA 24/2762

Wetsartikelen: 3 bijlage II Bor en

RECHTSPRAAK

Handhaving/Voorne aan Zee

Overzichtsuitspraak over welk recht van toepassing is bij een na vernietiging nieuw te nemen besluit en bij andere situaties bij handhaving.

Casus

Bij brief van 1 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Brielle (thans Voorne aan Zee) het verzoek van een appellant om handhavend op te treden afgewezen. Bij besluit van 22 juni 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Brielle het door appellant daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Bij uitspraak van 23 december 2022 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep en het college van burgemeester en wethouders van Voorne aan Zee incidenteel hoger beroep ingesteld.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Iw Ow het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. Het verzoek om handhaving van de Wabo is gedaan op 12 januari 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

De Afdeling oordeelt dat incidenteel hoger beroep van het college ongegrond is en het hoger beroep van appellant gegrond. Daarom wordt de aangevallen uitspraak vernietigd, evenals het besluit van het college van 22 juni 2022. Het college dient met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling een nieuw besluit op het bezwaar van appellant te nemen. Met het oog op de rechtsvorming en de rechtspraktijk zet de Afdeling een aantal veel voorkomende situaties uiteen waarbij het in de Iw Ow opgenomen overgangsrecht bij handhaving nadere uitleg behoeft. Tot slot zet de Afdeling uiteen wat dat betekent voor deze zaak. Bij het nieuwsbericht voor deze uitspraak zit een stroomschema (pdf, 43 kB) waarbij het overgangsrecht bij handhavingsbesluiten na 1 januari 2024 schematisch is weergegeven.

Rechtsvraag

Welk recht is, gelet op het in de Iw Ow opgenomen overgangsrecht, van toepassing bij een na vernietiging nieuw te nemen besluit en andere situaties bij handhaving?

Uitspraak

Algemeen

Het overgangsrecht met betrekking tot bestuurlijke sanctiebesluiten is geregeld in de artikelen 4.22 en 4.23 van de Iw Ow. Artikel 4.23 van de Iw Ow bepaalt dat oud recht op bestuurlijke sanctiebesluiten van toepassing blijft als vóór 1 januari 2024 een overtreding is begonnen én het bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd. Zoals onder 1 is overwogen, blijft op besluiten op verzoeken om handhavend optreden het oude recht van toepassing als vóór 1 januari 2024 een verzoek om handhavend optreden is gedaan. Dat volgt uit artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Iw Ow.

De Afdeling zal eerst aangeven welk recht (oud of nieuw) het bestuursorgaan moet toepassen voor de vraag of sprake is van een overtreding als de materiële normstelling na 1 januari 2024 is gewijzigd.

Het toepasselijke recht bij wijziging van de materiële normstelling

Als na 1 januari 2024 de materiële normstelling is gewijzigd ten opzichte van het recht zoals dat gold op het moment van het verzoek om handhavend optreden of het bestuurlijk sanctiebesluit, dan moet het bestuursorgaan in het besluit op het verzoek om handhavend optreden en/of het besluit op bezwaar beoordelen in hoeverre naar nieuw recht nog een overtreding plaatsvindt. Een andere uitleg van artikel 4.23 van de Iw Ow zou onredelijk zijn, omdat anders een sanctie wordt opgelegd om een handelen of een nalaten af te dwingen waartoe het nieuwe recht niet verplicht. Wanneer het handelen of nalaten onder nieuw recht (gedeeltelijk) niet meer verboden is, dan moet het bestuursorgaan het primaire besluit herroepen per 1 januari 2024, voor zover het bestuurlijke sanctiebesluit gericht is op de niet meer verboden situatie na die datum. Als er onder nieuw recht nog steeds sprake is van dezelfde overtreding, dan blijft op het bestuurlijk sanctiebesluit het oude recht van toepassing.

Toepasselijk recht en concreet zicht op legalisatie

Artikel 4.23 van de Iw Ow gaat niet over beantwoording van de vraag of sprake is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding. Bij beantwoording van die vraag zijn de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van belang. Bij de beoordeling of sprake is van

concreet zicht op legalisatie is immers het materiële recht zoals dat geldt op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar relevant.

Toepasselijk recht bij geschil over de vraag of sprake is van een overtreding

Op een geschil over een bestuurlijk sanctiebesluit blijft oud recht van toepassing als het bestuursorgaan dat bestuurlijk sanctiebesluit al vóór 1 januari 2024 heeft opgelegd en een partij bestrijdt dat die overtreding zich voordeed. Ondanks dat mogelijk niet wordt voldaan aan het vereiste van artikel 4.23, eerste lid, aanhef, van de Iw Ow dat een overtreding heeft plaatsgevonden of is aangevangen vóór 1 januari 2024, brengt een redelijke uitleg van artikel 4.23 van de Iw Ow met zich dat oud recht van toepassing blijft op het bestuurlijk sanctiebesluit. Een andere uitleg zou in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid, omdat het toepasselijk recht dan lopende de handhavingsprocedure kan wijzigen, afhankelijk van de beantwoording van de vraag of sprake is van een overtreding. Steun voor deze opvatting kan worden gevonden in de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 4.23 van de Iw Ow (Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 493), waaruit de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever blijkt om eerbiedigende werking toe te kennen aan lopende handhavingsprocedures.

Toepasselijk recht na vernietiging vanwege constatering van een gebrek over de vraag of sprake is van een overtreding

Op een nieuw te nemen besluit op bezwaar is in beginsel ook oud recht van toepassing als het bestuursorgaan vóór 1 januari 2024 een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd vanwege een vermeende overtreding en de rechter daarna oordeelt dat er een gebrek kleeft aan het besluit op bezwaar over de vraag of sprake is van een overtreding. Dat licht de Afdeling als volgt toe.

Hoofregel in het bestuursrecht is dat het bestuursorgaan op grond van artikel 7:11 van de Awb op grondslag van het bezwaar het primaire besluit volledig moet heroverwegen. Daarbij moet worden getoetst aan het recht zoals dat op dat moment geldt. Dat geldt ook als een nieuw besluit moet worden genomen na vernietiging door de rechter. Voor bestuurlijke sanctiebesluiten geldt daarbij dat het bestuursorgaan moet onderzoeken of het gesanctioneerde handelen of nalaten (hierna te noemen: de gedraging), ten tijde van het primaire besluit heeft plaatsgevonden en toen verboden was.

Als het bestuursorgaan bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar tot de conclusie komt dat de gesanctioneerde gedraging ten tijde van het primaire besluit niet heeft plaatsgevonden of niet verboden was, dan moet het bestuursorgaan het primaire besluit herroepen. Deze toetsing vindt plaats naar oud recht, omdat het primaire sanctiebesluit vóór 1 januari 2024 is genomen.

Als het bestuursorgaan bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar tot de conclusie komt dat de gesanctioneerde gedraging ten tijde van het primaire besluit heeft plaatsgevonden en verboden was, dan moet het bestuursorgaan in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar ook onderzoeken of de gesanctioneerde gedraging nog steeds verboden is. Zoals onder 16 is overwogen, moet het bestuursorgaan wanneer de gedraging onder nieuw recht (gedeeltelijk) niet meer verboden is, het primaire besluit herroepen per 1 januari 2024 voor zover het bestuurlijke sanctiebesluit gericht is op de niet meer verboden situatie na die datum. Als er onder nieuw recht nog steeds sprake is van dezelfde overtreding, dan blijft op het bestuurlijk sanctiebesluit het oude recht van toepassing.

Toepasselijk recht als het voornemen tot handhavend optreden is genomen vóór 1 januari 2024 en het bestuurlijk sanctiebesluit na 1 januari 2024

Als het bestuursorgaan ter voorbereiding van het bestuurlijk sanctiebesluit vóór 1 januari 2024 toepassing heeft gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, dan is op het bestuurlijk sanctiebesluit oud recht van toepassing. Dit geldt ook als het bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd na 1 januari 2024. Als het bestuursorgaan geen toepassing heeft gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, dan is het toepasselijk recht afhankelijk van het moment van het opleggen van het bestuurlijk sanctiebesluit. Heeft het bestuursorgaan het bestuurlijk sanctiebesluit na 1 januari 2024 opgelegd, dan is op die besluitvorming de Ow en daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Heeft het bestuursorgaan het bestuurlijk sanctiebesluit vóór 1 januari 2024 opgelegd, dan is op die besluitvorming het oude recht van toepassing.

Dit alles volgt uit de artikelen 4.5 en 4.23 van de Iw Ow. Artikel 4.5 van de Iw Ow maakt deel uit van afdeling 4.1 van de Iw Ow. In artikel 4.5 van de Iw Ow is bepaald dat als vóór 1 januari 2024 voor een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, het oude recht van toepassing blijft. Weliswaar verklaart artikel 4.23, tweede lid, van de Iw Ow afdeling 4.1 niet van toepassing, maar dat artikel zelf is niet van toepassing in deze situatie. Er is in deze situatie immers niet vóór 1 januari 2024 een bestuurlijk sanctiebesluit opgelegd, maar pas na deze datum. Het vorenstaande laat onverlet dat het bestuursorgaan moet beoordelen of de bewuste gedraging naar nieuw recht dezelfde overtreding oplevert. Als dat het geval is, dan moet het bestuursorgaan op het bestuurlijk sanctiebesluit oud recht blijven toepassen. Wanneer de gedraging onder nieuw recht (gedeeltelijk) niet meer verboden is, dan moet het bestuursorgaan het primaire besluit herroepen per 1 januari 2024 voor zover het bestuurlijke sanctiebesluit gericht is op de niet meer verboden situatie na die datum.

Het opleggen van de bestuurlijke sanctie

De Afdeling verstaat onder het 'opleggen van de bestuurlijke sanctie' als bedoeld in artikel 4.23, eerste lid, aanhef, van de Iw Ow, het moment waarop het bestuursorgaan besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Dat is niet het moment waarop de bestuurlijke sanctie aan de vermeende overtreder op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Deze uitleg sluit aan bij de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 4.23 van de Iw Ow (Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, blz. 493). Als de wetgever zou hebben willen aansluiten bij de datum waarop het sanctiebesluit aan de belanghebbende(n) bekend gemaakt wordt, had het in de rede gelegen dat de wetgever in de tekst van artikel 4.23 van de Iw Ow deze bewoordingen had gebruikt.

Het bovenstaande geldt ook voor preventieve dwangsbesluiten en lasten onder bestuursdwang.

Afloopmoment toepasselijkheid oud recht

De Afdeling zal hieronder verschillende varianten uiteen zetten over het moment tot wanneer op grond van het overgangsrecht het oude recht van toepassing blijft. De hieronder beschreven situaties gaan er dus van uit dat artikel 4.23 van de Iw Ow op het bestuurlijk sanctiebesluit van toepassing is.

De last onder bestuursdwang en het kostenverhaalbesluit

Het overgangsrecht van artikel 4.23 van de Iw Ow is van toepassing op de last onder bestuursdwang totdat dit besluit onherroepelijk is geworden dan wel tot het moment waarop de bestuursdwangbeschikking is ingetrokken of komen te vervallen.

De vraag of de gemaakte kosten voor de toepassing van bestuursdwang kunnen worden verhaald en zo ja, welke kosten, wordt beantwoord aan de hand van de tekst van de last.

De last onder dwangsom en het invorderingsbesluit

Het overgangsrecht van artikel 4.23, eerste lid, aanhef en onder c, van de Iw Ow is van toepassing op het dwangsbesluit tot het moment waarop de last volledig is uitgevoerd óf de dwangsom volledig is verbeurd en betaald óf de last is opgeheven.

Het kan voorkomen dat de last volledig is uitgevoerd of dat de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, maar dat er nog een procedure bij de rechter aanhangig is over het

dwangsbesluit. Ook dan blijft oud recht van toepassing. Het dwangsbesluit is onder oud recht tot stand gekomen en de rechter toetst het besluit aan het recht op het moment waarop het besluit is genomen. Ook in het geval dat de rechter het in bezwaar gehandhaafde dwangsbesluit vernietigt, blijft oud recht op het nieuw te nemen besluit op bezwaar van toepassing. Naar het oordeel van de Afdeling brengt een redelijke uitleg van artikel 4.23 van de Iw Ow dat met zich. Steun voor deze uitleg vindt de Afdeling in de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om eerbiedigende werking toe te kennen aan lopende handhavingprocedures.

Als een gedraging onder oud recht wel een overtreding opleverde, maar niet of gedeeltelijk niet meer onder toepassing van het recht zoals dat geldt op het moment dat het besluit op bezwaar wordt genomen, is de werking van het overgangsrecht beperkter. Het bestuursorgaan kan de betrokkene vanwege de overtreding onder het oude recht niet langer gelasten de bewuste gedraging te beëindigen. Zie hiervoor onder het kopje 'Het toepasselijke recht bij wijziging van de materiële normstelling'.

De vraag of een dwangsom is verbeurd, wordt beantwoord aan de hand van de tekst van de last.

Tot slot zal de Afdeling ingaan op het toepasselijke overgangsrecht bij besluiten op verzoeken (hierna: aanvragen) om handhavend optreden.

Besluit tot afwijzing van een aanvraag om handhavend optreden

Op een besluit waarin het bestuursorgaan een vóór 1 januari 2024 ingediende aanvraag om handhavend op te treden afwijst, blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Iw Ow oud recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

Als een gedraging onder oud recht wel een overtreding opleverde, maar niet of gedeeltelijk niet meer onder toepassing van het recht zoals dat geldt op het moment dat het besluit wordt genomen, dan is de werking van het overgangsrecht beperkter. Het bestuursorgaan kan de betrokkene vanwege de overtreding onder het oude recht niet langer gelasten de bewuste gedraging te beëindigen. Zie onder 16.

Besluit tot toewijzing van een aanvraag om handhavend optreden

In de situatie waarin het bestuursorgaan naar aanleiding van een aanvraag om handhavend op te treden besluit om een bestuurlijke sanctie op te leggen, zijn er op hoofdlijnen twee situaties:

1. Als een belanghebbende vóór 1 januari 2024 een aanvraag om handhavend optreden heeft ingediend én het bestuursorgaan voor die datum een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd, dan wordt het overgangsrecht geregeld door artikel 4.23 van de Iw Ow. Artikel 4.23, tweede lid, van de Iw Ow bepaalt namelijk dat afdeling 4.1 (waar artikel 4.3 deel van uitmaakt) in die gevallen niet van toepassing is. Onder 16 is uiteengezet wat dat betekent voor het bestuurlijk sanctiebesluit.

2. Als een belanghebbende vóór 1 januari 2024 een aanvraag om handhavend optreden heeft ingediend en het bestuursorgaan na 1 januari 2024 een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd, dan wordt het overgangsrecht geregeld door artikel 4.3 van de Iw Ow. Dan is oud recht op het bestuurlijk sanctiebesluit van toepassing totdat dit besluit onherroepelijk is geworden. Dus ondanks dat het bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd na 1 januari 2024. Artikel 4.23 van de Iw Ow is in deze situatie niet van toepassing, omdat er niet vóór 1 januari 2024 een bestuurlijk sanctiebesluit is opgelegd.

Als een gedraging onder oud recht wel een overtreding opleverde, maar niet of gedeeltelijk niet meer onder toepassing van het recht zoals dat geldt op het moment dat het besluit wordt genomen, dan is de werking van het overgangsrecht beperkter. Het bestuursorgaan kan de betrokkene vanwege de overtreding onder het oude recht niet langer gelasten de bewuste gedraging te beëindigen. Zie onder 16.

Conclusie voor het nieuw te nemen besluit op het bezwaar van appellant

Voorstaande uitleg van het overgangsrecht betekent dat het college bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar oud recht moet toepassen. Het college zal echter moeten nagaan of onder het recht zoals dat geldt ten tijde van het nemen van dit nieuwe besluit de gedragingen een overtreding opleveren. Als dat niet zo is, dan moet het college het nieuwe recht toepassen. In dat geval kan geen last worden opgelegd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2645

Zaaknummer: 202300448/1/R3

Wetsartikelen: 4:8 Awb, 7:11 Awb, 4.3 aanhef en onder a Iw Ow, 4.5 Iw Ow, 4.22 Iw Ow en 4.23 Iw Ow

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Pekela

Jurisprudentiewijziging. Een planregel op grond waarvan een perceelsgedeelte niet als achtererfgebied wordt aangemerkt, sluit nog niet het oprichten van omgevingsvergunningvrije bebouwing uit.

Casus

Bij besluit van 1 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Pekela een bestemmingsplan vastgesteld waarin aan een perceel een woonbestemming wordt toegekend. Voorheen hadden de gronden een agrarische bestemming. De eigenaren van een agrarisch bedrijf dat ten oosten van het plangebied ligt, vrezen een beperking van hun (toekomstige) bedrijfsvoering door de toegekende woonbestemming en hebben daarom beroep ingesteld tegen de vaststelling van het plan. Zij voeren onder andere aan dat de planregel om vergunningsvrije mogelijkheden op een deel van het perceel uit te sluiten, niet voldoet. In de desbetreffende planregel staat het volgende:

‘Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt in ieder geval begrepen: d. ter plaatse van de aanduiding “wonen uitgesloten” zijn de gronden niet aan te merken als achtererfgebied, zoals bedoeld in artikel 1 behorende bij bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, in zoverre dat voor geluidsgevoelige ruimte gebruikte vergunningvrije bijbehorende bouwwerken zijn uitgesloten.’

Appellanten stellen dat weliswaar is bepaald dat de gronden niet behoren tot het achtererfgebied, maar hier had volgens appellanten het begrip ‘erf’ moeten worden gehanteerd. De raad betoogt dat de desbetreffende planregel alleen betrekking heeft op het achtererfgebied, aangezien daar anders het vergunningsvrij bouwen van een geluidsgevoelig gebouw mogelijk zou zijn. Het vergunningsvrij realiseren van een geluidsgevoelig gebouw op het voorerf is volgens de raad niet mogelijk. Daar zijn enkel een aantal vergunningsvrije bouwwerken toegestaan.

Rechtsvraag

Is met de planregel voldoende gewaarborgd dat er geen omgevingsvrije bebouwing in het achtererfgebied mogelijk is?

Uitspraak

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3911, onder 2.8.2, kan een bestemmingsplan niet in de weg staan aan het realiseren van bouwwerken die aan de in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) gestelde eisen voldoen. De planwetgever kan echter toch invloed uitoefenen op de mogelijkheden tot vergunningvrij bouwen, maar alleen in de volgende situatie.

Het oprichten van bebouwing zonder omgevingsvergunning is op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor, als aan de daar gestelde eisen wordt voldaan, mogelijk op een perceelgedeelte dat behoort tot het achtererfgebied. Voor beantwoording van de vraag of een perceelgedeelte tot het achtererfgebied behoort, is gelet op de omschrijving daarvan in artikel 1 van die bijlage van belang of dat perceelgedeelte kan worden aangemerkt als 'erf' in de zin van dat artikel. Gelet op de omschrijving van 'erf' is daarvan pas sprake als een bestemmingsplan de inrichting als erf niet verbiedt. Daarom kan de planwetgever door in het bestemmingsplan de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik als hoofdgebouw te verbieden toch vergunningvrije bebouwing op een perceelgedeelte uitsluiten. Dit kan overigens alleen, wanneer locatie-specifieke omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dit strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571.

Hieruit volgt dat een planregeling waarbij delen van een perceel niet als achtererfgebied worden aangemerkt, niet waarborgt dat het oprichten van omgevingsvergunningvrije bebouwing daar is uitgesloten indien niet ook de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik als hoofdgebouw wordt verboden. De Afdeling komt hiermee terug van haar oordeel in onder meer haar uitspraken van 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408, en van 10 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:45.

In dit geval is vast komen te staan dat inperking van vergunningvrij bouwen noodzakelijk is in verband met locatie-specifieke omstandigheden. Daarmee wordt voorkomen dat dicht bij het bedrijf van [appellanten] vergunningvrij een gebouw voor een milieugevoelige functie opgericht kan worden. Locatie-specifieke omstandigheden rechtvaardigen in dit geval dan ook, vanwege het voorkomen van beperkingen van de bedrijfsvoering, een planregeling om vergunningvrij bouwen te beperken. Dit is ook niet in geschil. Wel is in geschil of met de hiervoor weergegeven planregeling dat vergunningvrij bouwen van gebouwen met een

milieugevoelige functie daadwerkelijk wordt voorkomen.

Zoals hiervoor staat, is voor het antwoord op de vraag of het perceelgedeelte waarop een bouwwerk staat tot het achtererfgebied behoort, van belang of dat perceelgedeelte kan worden aangemerkt als 'erf' in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor. Dit is het geval als het bestemmingsplan de inrichting van die gronden als erf niet verbiedt. Met de hiervoor weergegeven planregeling is in dit concrete geval die inrichting als erf niet verboden. Weliswaar geldt dan op grond van artikel 3.5 van de planregels voor bepaalde gronden dat die niet als achtererfgebied zijn aan te merken, maar dat doet er niet aan af dat de inrichting van deze gronden als erf nog steeds mogelijk is. Dit betekent dat op de gronden met de aanduiding 'wonen uitgesloten' toch nog omgevingsvergunningvrije bouwwerken met geluidgevoelige ruimten kunnen worden opgericht. De raad heeft met artikel 3.5 van de planregels dus niet geregeld wat hij daarmee beoogde.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2710

Zaaknummer: 202202126/1/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a en c Wabo, 1 lid 1 bijlage II Bor en 2 aanhef en onderdeel 3 bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Watergebiedsplan/Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Beleidsregels uit de Keur niet van toepassing op het vaststellen van een watergebiedsplan.

Casus

Aanleiding voor het opstellen van het watergebiedsplan is de functiewijziging van de Bloemendalerpolder van een agrarisch gebied tot een woon- en recreatiegebied. Die ontwikkelingen geven aanleiding tot aanpassing van het watersysteem. Daarnaast is het langer dan tien jaar geleden dat de peilbesluiten werden geactualiseerd, functioneert het bestaande stedelijk watersysteem van Weesp niet optimaal en vormt de waterkwaliteit een knelpunt in dit gebied.

Rechtsvraag

Wat is een watergebiedsplan in het licht van de Waterwet?

Uitspraak

Het watergebiedsplan is een projectplan als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet. Op grond van deze bepaling vindt de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk plaats volgens een hiervoor vastgesteld projectplan. Het waterschap heeft beoordelingsruimte bij het vaststellen van zo'n projectplan. Daarbij is het aan het waterschap om alle verschillende bij het projectplan betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechtbank moet zich bij de toetsing van een projectplan – aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden – beperken tot de vraag of het waterschap het projectplan 'in redelijkheid' heeft kunnen vaststellen.

De peilbesluiten die verweerder in het watergebiedsplan heeft vastgesteld, zijn besluiten in de zin van artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling komt het bevoegd gezag bij het vaststellen van een peilbesluit als bedoeld in artikel 5.2 van de Waterwet ook beoordelingsruimte toe. Daarnaast heeft Afdeling eerder overwogen dat de vaststelling van het peilbesluit moet zijn gericht op de in artikel 2.1 van de Waterwet genoemde doelstellingen.

Bij het vaststellen van peilbesluiten hanteert verweerder de Nota Peilbeheer AGV 2019. Hierin is het afwegingskader voor het nemen van peilbesluiten beschreven en is bepaald dat de peilkeuze moet worden afgestemd op het grondgebruik.

De beleidsregels voor de Keur van AGV zijn niet van toepassing op het vaststellen van een watergebiedsplan, omdat deze beleidsregels van toepassing zijn op vergunningverlening en op het stellen van maatwerkvoorschriften en daarvan is hier geen sprake.

Naast het projectplan is de watervergunning, waarbij inrichtingsmaatregelen worden toegestaan, een apart besluit. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de leggerwijzigingen ten gevolge van de watervergunning pas in de legger van het waterschap worden opgenomen nadat zij zijn gerealiseerd.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 11-12-2023

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2023:14230

Zaaknummer: 22-3410

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet, 5.2 Waterwet, 5.1 Waterwet en 2.1 Waterwet

RECHTSPRAAK

Last onder dwangsom/gedeputeerde staten Overijssel

Mede door stijging van de temperatuur als gevolg van klimaatverandering is de afsluiting van de MTB-route gedurende de maanden april tot en met september niet toereikend om het doodrijden van beschermde reptielsoorten te voorkomen.

Casus

Stichting NatuurAlert heeft gedeputeerde staten van Overijssel verzocht om handhavend op te treden tegen het gebruik van een MTB-route in het Natura 2000-gebied de Sallandse Heuvelrug. De route is 35 km lang en bestaat uit bospaden, zandwegen en singletracks. NatuurAlert wijst op de risico's voor beschermde diersoorten, in het bijzonder de hazelworm, de zandhagedis en de levendbarende hagedis. Gedeputeerde staten hebben aan de beheerder van de MTB-route, Routenetwerken Twente, een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 3.5, 3.10 en 1.11 van de Wet natuurbescherming (Wnb). De last houdt kort gezegd in dat een deel van de MTB-route tijdens de zomerperiode, van 1 april tot 30 september gesloten is.

NatuurAlert vindt deze periode niet voldoende en wil dat de route ook gedurende de maanden oktober en maart wordt afgesloten. Eiseres heeft daartoe aangevoerd dat ook vóór 1 april en na 30 september dodelijke slachtoffers moeten worden verwacht onder de genoemde soorten.

Rechtsvraag

In welke periode is er een risico op het doodrijden van beschermde reptielsoorten op een MTB-route?

Uitspraak

De rechtbank is van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de afsluiting van de singletracks op de MTB-route gedurende de maanden april tot en met september toereikend is om het doodrijden van beschermde reptielsoorten te voorkomen. Daarbij overweegt de rechtbank dat uit diverse gegevens, met name de door eiseres

aangehaalde publicaties van RAVON, naar voren komt dat de periode waarin de beschermde reptielen actief zijn in het gebied van de Sallandse Heuvelrug waar de MTB-route doorheen loopt – mede door stijging van de temperatuur als gevolg van klimaatverandering – al eind februari/begin maart begint en pas eind oktober/begin november eindigt, wanneer de dieren in winterslaap gaan. Hierbij merkt de rechtbank op dat het bij de periode van april tot en met september die wordt genoemd in het Kennisdocument Zandhagedis waarnaar verweerder verwijst, gaat om de voortplantingstijd en niet om de periode waarin de dieren actief zijn en waarin zij het grootste risico lopen om doodgereden te worden op de singletracks.

Het beroep van eiseres slaagt. Dat betekent dat het bestreden besluit wat betreft de periode van afsluiting van de singletracks op de MTB-route niet in stand kan blijven wegens strijd met de door verweerder te betrachten zorgvuldigheid.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 27-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2024:3392

Zaaknummer: ak_22_1229

Wetsartikelen: 3.5 lid 1 Wnb, 3.5 lid 2 Wnb en 3.10 lid 1 onder a Wnb

RECHTSPRAAK

Last onder dwangsom/provincie Overijssel

Door het openstellen van een MTB-route kan niet gezegd worden dat de beheerder willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat beschermde dieren worden gedood of verstoord. De beheerder heeft wel de zorgplicht geschonden omdat zandhagedissen, hazelwormen en levendbarende hagedissen in het hele gebied voorkomen en overal op de MTB-route gedood of verstoord kunnen worden, terwijl naar hun aanwezigheid geen onderzoek is verricht ten tijde van de aanleg en ingebruikname van die MTB-route, noch in een later stadium.

Casus

Stichting NatuurAlert heeft gedeputeerde staten van Overijssel verzocht om handhavend op te treden tegen het gebruik van een MTB-route in het Natura 2000-gebied de Sallandse Heuvelrug. De route is 35 km lang en bestaat uit bospaden, zandwegen en singletracks. NatuurAlert wijst op de risico's voor beschermde diersoorten, in het bijzonder de hazelworm, de zandhagedis en de levendbarende hagedis.

Gedeputeerde staten hebben de beheerder van de MTB-route, Routenetwerken Twente, een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 3.5, 3.10 en 1.11 van de Wet natuurbescherming (Wnb). Gedeputeerde staten zijn van mening dat overtredingen optreden doordat het gebruik van de MTB-route leidt tot dode dieren op het pad. De beheerder, Routenetwerken Twente, maakt het gebruik mogelijk door het aanleggen en onderhouden van de MTB-route en het openstellen van de route voor het publiek. De last houdt, kort gezegd, in dat een deel van de MTB-route tijdens de zomerperiode (van 1 april tot 30 september) gesloten is. Het Recreatieschap Twente, waaronder Routenetwerken Twente valt, is tegen de lastgeving in beroep gegaan.

Rechtsvragen

1. Is er sprake van voorwaardelijke opzet?

2. Wordt de zorgplicht voldoende in acht genomen?

Uitspraak

1. Voor een overtreding van artikel 3.5 van de Wnb moet sprake zijn van het opzettelijk doden (eerste lid) of het opzettelijk verstoren (tweede lid). Hieronder valt volgens verweerder ook 'voorwaardelijk opzet'. In dit geval is er volgens verweerder sprake van voorwaardelijk opzet, omdat bekend is dat de zandhagedis in de gebieden leeft waar de MTB-route doorheen loopt en eveneens bekend is dat zandhagedissen door gebruik van de MTB-route gedood of verstoord worden en dat dit ook al gebeurd is.

Ingevolge artikel 5:32 van de Awb kan een last onder dwangsom alleen worden opgelegd aan de overtreder, dat wil zeggen degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Het recreatieschap kan naar het oordeel van de rechtbank in het onderhavige geval niet worden aangemerkt als overtreder van de artikelen 3.5 en 3.10 van de Wnb. Niet in geschil is dat het recreatieschap niet degene is die zelf feitelijk dieren op de route doodt of verstoort. Het recreatieschap is de beheerder van de MTB-route en stelt die route open voor het gebruik daarvan door het publiek. Dat publiek, meer specifiek de MTB'ers, doodt of verstoort in voorkomende gevallen – volgens alle partijen per ongeluk – de dieren. Daargelaten of het recreatieschap in de gegeven omstandigheden als pleger, medepleger of functioneel dader van het doden/verstoren van de dieren kan worden aangemerkt, kan naar het oordeel van de rechtbank in dit geval niet worden gezegd dat het recreatieschap, alleen door het openstellen van de MTB-route willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat beschermde dieren worden gedood of verstoord.

De enkele vaststelling dat eiser wist dat in het gebied waar de MTB-route ligt beschermde diersoorten voorkomen en dat door het openstellen van de route de kans bestond dat deze dieren op de singletracks (kunnen) worden aangereden door derden, kan naar het oordeel van de rechtbank niet zonder meer het oordeel dragen dat eiser die kans, voor zover deze al aanmerkelijk is, bewust heeft aanvaard. Daarbij is van belang dat de maatregelen die eiser in de loop van de tijd heeft getroffen op en rond de singletracks, zoals het creëren van zandbanken en minder aantrekkelijk maken van de paden voor de dieren, naar het oordeel van de rechtbank niet anders kunnen worden uitgelegd dan als pogingen om het doden of verstoren van beschermde dieren juist te voorkomen.

2. De rechtbank overweegt dat de beheerder van de MTB-route op de Sallandse Heuvelrug zich heeft te houden aan de zorgplicht van artikel 1.11 van de Wnb. Niet in geschil is dat eiser noch bij de oorspronkelijke aanleg van de MTB-route in 2002, noch bij de wijziging van de

route in 2015/2016, toen de singletracks zijn aangelegd, onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen daarvan voor beschermde diersoorten. De wijzigingen aan de route zijn wel getoetst op gebiedsbescherming, maar niet op soortenbescherming.

Nu uit onderzoek door de Nationale databank Flora en Fauna (NDFF) en door verweerder blijkt dat er daadwerkelijk beschermde dieren, te weten zandhagedissen, hazelwormen en levendbarende hagedissen, in het hele gebied aanwezig zijn en dus overal op de MTB-route gedood of verstoord kunnen worden, wat ook daadwerkelijk gebeurt, terwijl eiser daarnaar geen onderzoek heeft verricht ten tijde van de aanleg en ingebruikname van die MTB-route, noch in een later stadium, heeft eiser naar het oordeel van de rechtbank de op hem rustende zorgplicht van artikel 1.11 van de Wnb geschonden.

Eiser heeft voorts onvoldoende maatregelen genomen om het doodrijden van beschermde diersoorten te voorkomen. Weliswaar heeft eiser in samenwerking met Staatsbosbeheer en grondeigenaren een aantal voorzieningen getroffen, zoals het creëren van zandbanken en minder aantrekkelijk maken van de paden voor de dieren door het aanbrengen van schelpengrit, maar deze voorzieningen hebben niet kunnen voorkomen dat er nog steeds beschermde dieren worden doodgereden op de singletracks. Dat eiser de getroffen voorzieningen blijkbaar zelf ook niet toereikend vindt, blijkt naar het oordeel van de rechtbank uit het feit dat eiser, toen er discussie ontstond over het risico op het doden van reptielen door het gebruik van de MTB-route, niet alleen het deel van de route heeft afgesloten waarop de last uit het primaire besluit zag, maar uit voorzorg ook uit eigen beweging andere delen van de route heeft afgesloten.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat eiser de zorgplicht van artikel 1.11 van de Wnb heeft overtreden, zodat verweerder bevoegd was om handhavend op te treden door eiser te gelasten alle singletracks van de MTB-route af te sluiten en afgesloten te houden gedurende de periode van 1 april tot en met 30 september, zijnde de periode waarin de genoemde dieren actief zijn.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 27-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2024:3390

Zaaknummer: ak_22_979

Wetsartikelen: 3.5 lid 1 Wnb, 3.5 lid 2 Wnb, 3.10 lid 1 Wnb en 1.11 Wnb

RECHTSPRAAK

Bestuursdwang/Wetterskip Fryslân

Toedeling bevoegdheden waterschap en provincie in kader van waterbeheer en vaarwegbeheer.

Casus

[Appellant] was op 17 februari 2021 de eigenaar van het schip [naam] (hierna: het schip). Op 17 februari 2021 is het schip gezonken terwijl het was afgemeerd in de Houkesloot in Sneek. Het schip was niet volledig gezonken, een deel van de stuurhut dreef nog boven de waterlijn.

Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat het lekken van olie uit het schip in het water een spoedeisend gevaar op verontreiniging opleverde en een overtreding was van de artikelen 6.2 en 6.8 van de Waterwet. Daarom heeft het dagelijks bestuur op 17 februari 2021 besloten om spoedeisende bestuursdwang toe te passen en de kosten daarvan te verhalen op [appellant].

[Appellant] betoogt onder meer dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur bevoegd was om bestuursdwang toe te passen. Hij wijst in dit kader op de Vaarwegverordening Fryslân 2014, waarin de provincie Fryslân is aangewezen als vaarwegbeheerder van de Houkesloot. [Appellant] stelt zich daarom op het standpunt dat niet het waterschap, maar de provincie bevoegd was om bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen te nemen.

Rechtvraag

Was het dagelijks bestuur het bevoegde bestuursorgaan?

Uitspraak

Uit artikel 8.1 van de Waterwet volgt dat de beheerder is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 6.2 en 6.8 van de Waterwet. In artikel 3.2, eerste lid, van de Waterwet is bepaald dat bij provinciale verordening het overheidslichaam wordt aangewezen dat met het beheer is belast. In artikel 1.2 van de Waterverordening provincie Fryslân is

bepaald dat het waterschap is belast met het beheer van het watersysteem, zoals dat is omschreven in artikel 4 van het reglement voor het betreffende waterschap; en in artikel 4 van het Reglement van Wetterskip Fryslân, is bepaald dat de taak van het waterschap is de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, en dat die taak omvat de zorg voor de watersystemen, met uitzondering van het vaarwegbeheer waarvoor bij of krachtens wet of bij provinciale verordening een andere beheerder is aangewezen.

De Houkesloot behoort tot het beheersgebied van het waterschap. Daarom is het waterschap de beheerder van het watersysteem waar de Houkesloot onderdeel van uitmaakt in de zin van de Waterwet. Het waterschap was daarom in dit geval bevoegd om handhavend op te treden. Dit heeft de rechtbank terecht overwogen.

Dat de provincie de vaarwegbeheerder in de Houkesloot is, maakt dit niet anders. Uit artikel 1.1, onder w, van de vaarwegenverordening volgt dat het vaarwegbeheer een beperkt onderdeel van het beheer van een watersysteem is. Dat is erop gericht het profiel van de vaarweg in stand te houden. Het waterschap behoudt de taak en de daarmee samenhangende bevoegdheden ten aanzien van het overige beheer van het watersysteem. De bevoegdheid van de provincie ten aanzien van het vaarwegbeheer is daarom niet in de plaats gekomen van de bevoegdheid van het waterschap.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2705

Zaaknummer: 202206249/1/R1

Wetsartikelen: 6.2 Waterwet en 6.8 Waterwet