

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 16, 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

#### Rechtbank

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:4889](#) 18-07-2024

Handhaving/Hulst

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:2745](#) 31-05-2024

Omgevingsvergunning/Groningen

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2024:7547](#) 06-05-2024

Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3097](#) 31-07-2024

Handhaving/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3040](#) 25-07-2024

Handhaving/Tytsjerksteradiel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3020](#) 24-07-2024

Bestemmingsplan/Heerlen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3001](#) 24-07-2024

Goedkeuring bosbeheerplan/Oirschot

## RECHTSPRAAK

### Omgevingsvergunning/Groningen

***Ter bepaling of het aantal woningen gelijk blijft als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, moet niet bij de feitelijke situatie, maar bij de bebouwingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt aansluiting worden gezocht. Met het begrip ‘bebouwingsmogelijkheden’ wordt in dit verband niet uitsluitend een absoluut maximaal aantal woningen in het bestemmingsplan bedoeld.***

#### Casus

Vergunninghouder heeft op 16 december 2020 een aanvraag gedaan voor het bouwen van een aanbouw en een opbouw aan twee panden, waarmee zeven nieuwe appartementen (studio's) kunnen worden gerealiseerd.

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan ‘Binnenstad geconsolideerde versie’ (het bestemmingsplan) en op het onderhavige perceel rust – voor zover hier relevant – de bestemming ‘Centrum – 2’.

De aanvraag was op enkele punten strijdig met het bestemmingsplan, namelijk ten aanzien van de goot- en bouwhoogte, de oppervlakte van de woningen en de afdekking van de uitbreiding aan de achterzijde van beide panden. Het college heeft daarom via een buitenplanse afwijking een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van de op- en aanbouw met toepassing van artikel 4, eerste lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen (het college) heeft deze vergunning met het besluit van 19 april 2022 verleend. Met het bestreden besluit van 17 januari 2023 op het bezwaar van eiseres is het college bij de vergunningverlening gebleven. Eiseres kan zich niet verenigen met de beslissing op bezwaar en heeft hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Eiseres betoogt dat het college de vergunning niet heeft kunnen verlenen via de buitenplanse afwijkmogelijkheid van artikel 4, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Bor staat daaraan in de weg. Dit artikel vereist immers dat, bij toepassing van artikel 4 van bijlage II bij het Bor, het aantal woningen gelijk blijft. Om te bepalen of het aantal woningen gelijk blijft, is niet de feitelijke situatie bepalend maar de bebouwingsmogelijkheden van het bestemmingsplan, zo volgt uit de jurisprudentie. Het bestemmingsplan kent een oppervlakte-eis van 50 m<sup>2</sup> (artikel 5.1.c.3) of minimaal 24 m<sup>2</sup> bij omzetting van een kamerverhuurpand (artikel 5.1.d). Daaruit volgt een beperking van de bebouwingsmogelijkheden, en niet door het stellen van een absoluut maximum aantal woningen. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft eiseres verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4079.

Het college stelt zich op het standpunt dat artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor alleen van toepassing is als het bestemmingsplan een absoluut maximum stelt aan het aantal woningen op een perceel. Een dergelijk maximum is niet vastgesteld voor beide percelen. De oppervlakte-eis is niet een dergelijk maximum. Artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor staat daarom niet in de weg aan toepassing van artikel 4, eerste lid, van bijlage II bij het Bor.

### **Rechtsvraag**

Hoe dient het begrip 'bebouwingsmogelijkheden' als bedoeld in de rechtspraak over artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor te worden uitgelegd?

### **Uitspraak**

De rechtbank overweegt dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat ter bepaling of het aantal woningen gelijk blijft als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, niet bij de feitelijke situatie maar bij de bebouwingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, aansluiting moet worden gezocht (vergelijk ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3875). Hierover zijn partijen het ook eens. Partijen verschillen echter van mening over de uitleg van het begrip 'bebouwingsmogelijkheden'.

In de door eiseres aangehaalde uitspraak van 12 december 2018 heeft de Afdeling overwogen dat, hoewel geen maximum aan het aantal woningen op het perceel gesteld is, uit de in het bestemmingsplan opgenomen maximale goot- en bouwhoogte op te maken is hoeveel woningen er gerealiseerd kunnen worden en dus wat het maximum aantal woningen op grond van het bestemmingsplan is. De uitspraak van 9 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3385), waarnaar ter zitting door vergunninghouder is verwezen, is weliswaar van latere datum maar in deze uitspraak komt de Afdeling niet terug op het oordeel uit de uitspraak van

12 december 2018. In de zaak van 9 oktober 2019 lag een andere vraag voor, namelijk of de term ‘bebouwingsmogelijkheden’ zodanig uitgelegd moet worden dat het betreffende bouwplan moet passen binnen het bestemmingsplan. Dat speelt hier niet. De rechtbank ziet daarom geen aanleiding om de uitleg van de bebouwingsmogelijkheden, zoals gegeven door de Afdeling in de uitspraak van 12 december 2018, niet te volgen.

De rechtbank ziet ook anderszins geen aanleiding om de beperkte uitleg van de Afdelingsjurisprudentie, die het college voorstaat, te volgen. Uit de term ‘bebouwingsmogelijkheden’ volgt niet dat hier enkel een absoluut maximum aantal woningen mee bedoeld wordt. Het college heeft ook geen jurisprudentie kunnen noemen waar deze beperkte interpretatie zonder meer uit volgt. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het college uitgegaan is van een onjuiste interpretatie van het begrip ‘bebouwingsmogelijkheden’ bij de bepaling of het aantal woningen gelijk blijft.

Nu het college uitgegaan is van een te beperkte interpretatie van het begrip ‘bebouwingsmogelijkheden’, is het bestreden besluit op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd. Uit het bestreden besluit volgt immers niet dat voldaan wordt aan artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, waardoor het college de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid van artikel 4, eerste lid, van bijlage II bij het Bor kon toepassen. Daarom slaagt deze beroepsgrond van eiseres.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Nederland

**Datum uitspraak:** 31-05-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBNNE:2024:2745

**Zaaknummer:** LEE 23/1269

**Wetsartikelen:** 4 lid 1 bijlage II Bor en 5 lid 1 bijlage II Bor

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland**

***Het college heeft in de vergunning emissievoorschriften kunnen opnemen die strenger zijn dan het Activiteitenbesluit voorschrijft.***

#### **Casus**

Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland heeft op verzoek van Uniper een veranderingsvergunning verleend voor haar energiecentrale. De verandering betreft het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen in de tweede stoomketel (DFB2) van de Utility Centre Maasvlakte Leftbank (UCML) en het verhogen van de temperatuur van de rookgassen van de stoomketels DFB1 en DFB2. Het college heeft in de nieuwe voorschriften eisen gesteld aan de samenstelling van afvalstoffen in plaats van aan de emissies naar de lucht als gevolg van het meeverbranden van deze afvalstoffen. Het college wijkt op grond van artikel 2.22, vijfde lid, tweede volzin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) af van de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit, omdat zonder de gestelde vergunningvoorschriften volgens verweerder niet aan BBT-conclusie 61 voor grote stookinstallaties wordt voldaan. Uniper heeft hiertegen beroep ingesteld.

#### **Rechtsvragen**

1. Heeft verweerder kunnen afwijken van de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit?
2. Heeft verweerder eisen kunnen stellen aan de samenstelling van het afval?

#### **Uitspraak**

1. Met de AMvB van 15 april 2019 is onder meer beoogd BBT-conclusie 61 te implementeren in paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit. Met deze AMvB is ook de tabel met emissiewaarden in artikel 5.20 van het Activiteitenbesluit aangepast. Verder wordt in de bij de AMvB gevoegde transponeringstabel vermeld dat BBT-conclusie 61 ('Voorkomen toename emissie afvalverbranding') is geïmplementeerd in bestaande/nieuwe wetgeving door aanpassing van artikel 5.23 van het Activiteitenbesluit, met als toelichting: 'Aanscherping van eisen aan het stoken van brandstoffen worden ook doorgevoerd bij meeverbranding.'

In de Nota van Toelichting bij de AMvB staat het volgende:

‘De Nederlandse milieuregelgeving voor grote stookinstallaties is met onderhavig wijzigingsbesluit in lijn gebracht met de BBT-conclusies. (...) Het aanscherpen van emissieniveaus in de vergunning is en blijft mogelijk, hoewel voor oude installaties onder voorwaarden ook soepeler maatwerk in de vergunning mogelijk blijft. Dit neemt niet weg dat ook bestaande installaties één of een combinatie van beste beschikbare technieken moeten toepassen om te voldoen aan de Richtlijn industriële emissies. De specifieke invulling daarvan is opgenomen in de BBT-conclusies. Het resulterende maximale emissieniveau is met dit wijzigingsbesluit opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit kan lager liggen dan de soepele kant van de emissieniveaus uit de BBT-conclusies. De algemene regels zijn daarmee afdoende voor het grootste deel van de installaties, zodat de bestuurlijke lasten voor de implementatie door aanpassen van vergunningen beperkt blijven. Maatwerk is alleen gereserveerd voor de uitzonderingen. Het gaat dan om installaties die technisch afwijken, bijvoorbeeld door een ander ontwerp, andere technieken of afwijkende brandstoffen. Maatwerk is niet bedoeld voor het opnieuw maken van de BBT-afweging. Die is al gemaakt bij het vaststellen van de BBT-conclusies.’

De StAB heeft in haar verslag beschreven dat toepassing van het Activiteitenbesluit in het geval van eiseres, waar sprake is van een relatief schone brandstof met relatief weinig bijgestookte afvalstoffen, leidt tot minder strenge eisen dan op basis van BBT-conclusie 61 gesteld zouden kunnen (of moeten) worden. Verweerder vergelijkt de norm voor een emissie op basis van artikel 5.20 van het Activiteitenbesluit met een afgeleide norm op basis van BBT-conclusie 61 voor grote stookinstallaties.

De door verweerder ontwikkelde mengregel speelt hierbij een belangrijke rol. De mengregel combineert de emissie-eisen voor het verbranden van afvalstoffen met de eisen voor het verbranden van brandstoffen volgens de formule in artikel 5.23 van het Activiteitenbesluit. In een aantal gevallen kan uit de toepassing van deze mengregel een lagere (strengere) emissiewaarde volgen dan volgt uit het Activiteitenbesluit. De kans daarop is bij de inrichting van eiseres volgens de StAB relatief groot. In het Activiteitenbesluit zijn vaste emissiegrenswaarden opgenomen voor kwik, de som van cadmium en thallium, de som van zware metalen en de som van dioxinen en furanen. Verweerder hanteert in afwijking van het Activiteitenbesluit ook voor deze stoffen de mengregel. In de toelichting op bestreden besluit 2 wordt voor verschillende schadelijke stoffen uitgewerkt of het Activiteitenbesluit een ruimere emissie-eis geeft dan BBT-conclusie 61. In de toelichting wordt geconcludeerd dat alleen voor

zoutzuur, waterstoffluoride, de som van zware metalen en de som van cadmium en thallium de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit niet passen bij BBT-conclusie 61.

Gelet op de bevindingen van de StAB is de rechtbank van oordeel dat verweerder in deze specifieke situatie het standpunt heeft mogen innemen dat naleving van het Activiteitenbesluit niet de zekerheid biedt dat ook BBT-conclusie 61 wordt nageleefd. Op grond van artikel 2.22, vijfde lid, tweede volzin, van de Wabo heeft verweerder daarom ten aanzien van de genoemde stoffen kunnen afwijken van de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit. Voor zover eiseres onder verwijzing naar de Nota van Toelichting bij de AMvB heeft betoogd dat afwijking van het Activiteitenbesluit slechts aan de orde kan zijn bij installaties die technisch afwijken of als sprake is van BBT-conclusies die nog niet in het Activiteitenbesluit zijn verwerkt, volgt de rechtbank dit betoog niet. Een dergelijke beperking volgt niet uit artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo. Het betoog van eiseres dat verweerder niet bevoegd was om in dit geval van het Activiteitenbesluit af te wijken, slaagt niet.

2. Ten aanzien van het stellen van eisen aan de samenstelling van het afval, beschrijft de StAB dat de belangrijkste reden om dit te doen het inzicht van verweerder is dat het niet mogelijk is om (nauwkeurig genoeg) de rookgassen te analyseren om vast te stellen of sprake is van BBT wat betreft het meestoken van afvalstoffen. Dit hangt samen met de (zeer) lage concentraties van bepaalde stoffen in de rookgassen, waaronder zware metalen. Eiseres heeft niet bestreden dat het door metingen aan de rookgassen met de gangbare technieken niet mogelijk is om vast te stellen dat aan BBT-conclusie 61 wordt voldaan. Verweerder heeft daarom aanleiding gezien via de samenstellingseisen hierin te voorzien. Dit is volgens de StAB mogelijk omdat er een directe relatie bestaat tussen deze samenstellingseisen en wat in de rookgassen terechtkomt. (...)

Gelet op de conclusie van de StAB dat de emissies in de rookgassen met onvoldoende zekerheid zijn te meten, is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid eisen aan de samenstelling van de te verbranden afvalstoffen heeft kunnen stellen.

---

**Instantie:** Rechtbank Den Haag

**Datum uitspraak:** 06-05-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBDHA:2024:7547

**Zaaknummer:** SGR 20/5682

**Wetsartikelen:** 2.22 lid 5 Activiteitenbesluit

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Hulst

***Op grond van de Erfgoedwet geldt een instandhoudingsplicht voor rijksmonumenten. De instandhoudingsplicht wordt overtreden als langdurig geen of gebrekkig onderhoud is uitgevoerd en deze situatie tot gevolg heeft dat de instandhouding van het monument gevaar loopt. Om aan de instandhoudingsplicht te voldoen, is het wind- en waterdicht houden van het rijksmonument noodzakelijk.***

***Noodzakelijk onderhoud betekent daarnaast ook het herstellen, repareren of gedeeltelijk vervangen van delen van het monument die zijn versleten of onbruikbaar zijn geworden. Verder kan het ook gaan om maatregelen die erop zijn gericht geleidelijke achteruitgang en natuurlijk verval van materialen tegen te gaan. Handhavend optreden is in dit geval niet onevenredig.***

#### Casus

Op 29 april 2016 heeft eiser voor € 300.000 een pand gekocht. Op 12 mei 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hulst (het college) de voormalige eigenaar gelast tijdelijke constructieve maatregelen te treffen ter ondersteuning van de voorgevel van het pand om het als gevolg van de staat van de voorgevel acuut dreigend gevaar voor voorbijgangers en gebruikers van het pand te beëindigen. Eiser heeft het pand op 13 mei 2016 in eigendom verkregen en heeft de tijdelijke maatregelen uitgevoerd.

Naar aanleiding van handhavingsverzoeken van onder meer de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) en de Erfgoedvereniging Heemschut heeft het college eiser met het primaire besluit een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van:

– artikel 9.1 van de Erfgoedwet gelezen in samenhang met artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 en artikel 10.18 van de Erfgoedwet

- artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en
- artikel 1b van de Woningwet gelezen in samenhang met artikel 7.22, aanhef en onder d, van het Bouwbesluit 2012.

Het college heeft eiser gelast om de overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden. Het college heeft daarbij 32 maatregelen geformuleerd, waarmee de overtredingen volgens het college kunnen worden opgeheven. Het betreffen maatregelen in de vorm van werkzaamheden, zoals opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Het college heeft eiser gelast de onder 1 tot en met 14 genoemde werkzaamheden uit te voeren uiterlijk binnen drie maanden na de verzenddatum van het besluit op straffe van een dwangsom van € 400.000 ineens en de onder 15 tot en met 32 genoemde werkzaamheden uit te voeren uiterlijk binnen acht maanden na de verzenddatum van het besluit op straffe van een dwangsom van € 200.000 ineens.

Eiser heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Eiser heeft het college daarnaast verzocht om de beide begunstigingstermijnen te verlengen met minimaal zes maanden na 16 februari 2023. In reactie daarop heeft het college de begunstigingstermijn van de maatregelen 1 tot en met 14 verlengd tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Eiser heeft vervolgens de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Met de uitspraak van 23 maart 2023 (ECLI:NL:RBZWB:2023:1925) heeft de voorzieningenrechter dat verzoek toegewezen in die zin dat de begunstigingstermijn voor de eerste veertien maatregelen is verlengd tot zes maanden na de beslissing op bezwaar en voor de overige maatregelen tot twaalf maanden na de beslissing op bezwaar.

Bij beslissing op bezwaar van 25 april 2023 (het bestreden besluit) heeft het college eisers bezwaar gegrond verklaard, en de begunstigingstermijn voor de eerste veertien maatregelen verlengd tot zes maanden na de verzenddatum van het bestreden besluit en voor de overige maatregelen tot twaalf maanden na de verzenddatum van het bestreden besluit. Voor het overige is de last onder dwangsom ongewijzigd in stand gebleven. Het bestreden besluit is op 1 mei 2023 verzonden.

Eiser heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Eiser heeft aangevoerd dat er geen instandhoudingsplicht geldt, zodat er ook geen sprake kan zijn van een overtreding daarvan. In het overgangsrecht van de Erfgoedwet (artikel 9.1) is weliswaar bepaald dat delen van de Monumentenwet, zoals die luiden tot de inwerkingtreding van de Erfgoedwet op 1 juli 2016, van toepassing blijven, maar artikel 11 van de Monumentenwet, zoals die bepaling op 30 juni 2016 luidde, bevatte geen instandhoudingsplicht. Hoewel artikel 10.18 van de

Erfgoedwet, samengevat, bepaalt dat aan artikel 11 van de Monumentenwet 1998 een zinsnede wordt toegevoegd over het onthouden van onderhoud dat noodzakelijk is voor de instandhouding van het monument, heeft dat niet geleid tot het daadwerkelijke wijzigen van artikel 11 van de Monumentenwet. Op het moment dat artikel 10.18 van de Erfgoedwet in werking trad, 1 juli 2016, was de Monumentenwet immers al vervallen. Omdat de letterlijke tekst van de wetgeving duidelijk is, kan aan de bedoeling van de wetgever niet worden toegekomen.

Eiser heeft verder aangevoerd dat de last verder strekt dan het opheffen van de overtreding. De door het college gestelde overtreding bestaat uit het onthouden van onderhoud dat voor de instandhouding van het pand noodzakelijk is. Uit de rechtspraak volgt dat de last daarbij niet verder mag strekken dan het wind- en waterdicht maken van bijvoorbeeld de buitenschil van het pand met de minst bezwarende maatregelen. Het college kan niet het herstel van het pand en de restauratie daarvan gelasten. De opgelegde maatregelen behelzen restauratie.

Ook betoogt eiser dat handhavend optreden in dit geval onevenredig is.

### **Rechtsvragen**

1. Geldt op grond van de Erfgoedwet een instandhoudingsplicht voor rijksmonumenten?
2. Strekt de door het college opgelegde last verder dan het opheffen van de overtreding?
3. Is handhavend optreden in dit geval onevenredig?

### **Uitspraak**

1. Hoewel de artikelen 9.1 van de Erfgoedwet en 10.18 van de Erfgoedwet op zichzelf gelezen duidelijk zijn, zijn deze bepalingen in onderlinge samenhang gelezen volgens van eiser met elkaar in tegenspraak, zodat geen sprake is van tekstueel volledig duidelijke bepalingen. Er is in dat geval ruimte om de bepalingen zó uit te leggen dat de bepalingen aansluiten bij de bedoeling van de wetgever. Naar het oordeel van de rechtbank dient artikel 9.1 van de Erfgoedwet daarom in samenhang met artikel 10.18 van de Erfgoedwet te worden gelezen, waarbij moet worden uitgegaan van de tekst in artikel 11, eerste lid, Monumentenwet 1988 zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, met daaraan toegevoegd de zinsnede uit artikel 10.18 van de Erfgoedwet, zodat deze tekst komt te luiden: 'Het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen, of daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is.' De rechtbank overweegt daarbij dat het duidelijk de bedoeling van de wetgever is geweest om het op deze manier vast te leggen. De rechtbank vindt voor deze lezing steun in de tekst van het amendement waarbij

artikel 10.18 Erfgoedwet tot stand kwam. Het amendement beoogt de norm vast te stellen dat de eigenaar de plicht heeft om het monument zodanig te onderhouden dat instandhouding gewaarborgd is (*Kamerstukken II*, 2014/15, 34109, nr. 18.).

2. Het college heeft, voor zover thans nog van belang, eiser gelast overtreding van de instandhoudingsplicht en overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo ongedaan te maken. De last strekt naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet verder dan de overtreding. Er is evenmin sprake van een situatie waarin de herstelmaatregelen verder zouden strekken dan opheffing van de overtreding. Daarbij overweegt de rechtbank dat de instandhoudingsplicht wordt overtreden als langdurig geen of gebrekkig onderhoud is uitgevoerd en deze situatie tot gevolg heeft dat de instandhouding van het monument gevaar loopt. Om aan de instandhoudingsplicht te voldoen, is het wind- en waterdicht houden van het rijksmonument noodzakelijk. Noodzakelijk onderhoud betekent daarnaast ook het herstellen, repareren of gedeeltelijk vervangen van delen van het monument die zijn versleten of onbruikbaar zijn geworden. Verder kan het ook gaan om maatregelen die erop zijn gericht geleidelijke achteruitgang en natuurlijk verval van materialen tegen te gaan. Voor zover de herstelmaatregelen in dit geval verder gaan dan het wind en waterdicht maken van het monument, rechtvaardigt dat dan ook niet de conclusie dat de maatregelen verder strekken dan het opheffen van overtreding van de instandhoudingsplicht.

3. Het pand was ten tijde van de aankoop daarvan door eiser aangewezen als rijksmonument en het pand verkeerde ten tijde van de aankoop al in slechte staat. Eiser heeft het pand desondanks gekocht. Dat eiser niet bekend was met de implicaties van het feit dat het pand als rijksmonument was aangewezen, maakt niet dat handhavend optreden niet evenwichtig zou zijn. Het had op de weg van eiser gelegen zich voorafgaand aan de aanschaf van het pand te (laten) informeren over de gevolgen van een dergelijke aanwijzing. De rechtbank volgt eiser daarbij niet in zijn stelling dat hem dat niet kan worden verweten, omdat hij het pand maar tijdelijk overnam van [voormalig eigenaar]. Hoewel de rechtbank niet gebonden is aan de oordelen van het Gerechtshof in de civiele procedure, zijn er naast eisers eigen verklaring geen andere aanknopingspunten om aan te nemen dat de voormalig eigenaar de eigendomsoverdracht van het pand heeft voorgespiegeld als een tijdelijke situatie. Ook het tijdsverloop maakt handhavend optreden niet onevenwichtig. Het was eiser vanaf het moment dat hij het pand in eigendom verkreeg verboden daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is. Tijdsverloop doet niets af aan dat verbod en maakt evenmin dat het college niet meer handhavend zou kunnen optreden bij een overtreding. Eiser heeft de financiële gevolgen van het handhavend optreden tot slot onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Hoewel eiser heeft gesteld dat het uitvoeren van alle maatregelen in totaal € 1.800.000 zal kosten, zijn volgens de specificatie in dat bedrag ook de kosten van

werkzaamheden begrepen die niet voortvloeien uit de last onder dwangsom. Voor de waarde van het pand na herstel is eiser daarnaast uitgegaan van het gebruik als woning. De waarde van het pand na herstel is echter niet alleen afhankelijk van de huidige gebruiksmogelijkheden, maar ook van de mogelijkheden tot herontwikkeling en de mate waarin eiser die mogelijkheden benut. Naar het oordeel van de rechtbank is niet onaannemelijk dat eiser het pand zal herontwikkelen. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat eiser naar eigen zeggen in het verleden de mogelijkheden van herontwikkeling tot hotel heeft onderzocht en dat eiser recent een principeverzoek bij het college heeft gedaan voor herbestemming van het pand om ter plaatse zes appartementen te kunnen realiseren. De financiële gevolgen van het handhavend optreden zijn dan ook op zichzelf, maar ook in samenhang met eisers naar eigen zeggen beperkte rol in het ontstaan van de overtredingen en het tijdsverloop niet zodanig nadelig dat het optreden als onevenwichtig moet worden beoordeeld.

---

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

**Datum uitspraak:** 18-07-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2024:4889

**Zaaknummer:** BRE 23/3115

**Wetsartikelen:** 3:4 lid 2 Awb, 9.1 Erfgoedwet, 10.18 Erfgoedwet, 11 Monumentenwet 1988, 2.1 lid 1 onder f Wabo en 7.22 onder d Bouwbesluit 2012

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Amsterdam

***Het aanbrengen van Tea for Two-balkons aan de voorgevel kan niet worden aangemerkt als een verandering van niet-ingrijpende aard, zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud). Handhavend optreden is in dit geval zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen doelen dat daarvan had behoren te worden afgezien.***

#### Casus

Appellant en anderen zijn eigenaren van woningen in Amsterdam. Zij kunnen zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank. Voor de percelen geldt op grond van het bestemmingsplan 'Westelijke Binnenstad' (het plan) de bestemming 'Gemengd - 1' met de bouwaanduiding 'specifieke bouwaanduiding - orde 2'. Bij besluit van 22 september 1995 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) aan Casa Loft Investments B.V. een vergunning verleend voor het veranderen, vergroten en afsplitsen van een gebouwgedeelte, waar voorgenoemde adressen deel van uit maken, met bestemming daarvan tot zeven woningen en een kantoor. Daarbij is tevens de realisatie van zogenoemde Franse balkons vergund. Anders dan vergund zijn geen Franse balkons, maar Tea for Two-balkons gerealiseerd. Deze balkons zijn in 1996 en in de jaren daarna aangebracht. De Tea for Two-balkons bevinden zich boven gronden met de bestemming 'Verkeer'. De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn op grond van artikel 20.2 van de planregels uitsluitend bestemd voor gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde, die worden opgericht ten dienste van de bestemming 'Verkeer'. De Tea for Two-balkons zijn binnen deze bestemming niet toegestaan.

Het college heeft op 6 januari 2017 het voornemen kenbaar gemaakt om handhavend op te treden tegen de Tea for Two-balkons, omdat deze zonder omgevingsvergunning en in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn gerealiseerd. Bij besluiten van 4 mei 2017 heeft het college appellant en anderen gelast om binnen zes weken na de verzenddatum van dat besluit de Tea for Two-balkons te verwijderen en verwijderd te houden. Deze besluiten zijn bij besluit op bezwaar van

18 mei 2021 in stand gelaten. De grondslag van de lasten onder dwangsom is gewijzigd in die zin dat in plaats van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo wordt genoemd. Als zij daaraan niet voldoen, verbeuren zij een dwangsom van € 5.000 per balkon per week, met een maximum van € 15.000.

Bij besluit op bezwaar van 18 mei 2021 heeft het college besloten een last onder bestuursdwang op te leggen aan appellant, in plaats van een last onder dwangsom, omdat appellant al eigenaar van de woning was voor 2007 toen (de voorloper van) artikel 2.3a, eerste lid Wabo nog niet gold. Het college heeft appellant gelast om binnen zes weken na de verzenddatum van dat besluit de Tea for Two-Balkons aan de voorgevel van zijn woning te verwijderen en verwijderd te houden. Als hij daaraan niet voldoet dan kan het college de verwijdering zelf ter hand nemen. Verder is de grondslag van het besluit gewijzigd in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in plaats van artikel 5:32 van de Awb, en in plaats van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, wordt artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo als grondslag genoemd.

Bij uitspraak van 7 juli 2022 heeft de rechtbank het door appellant en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Appellant en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college handhavend heeft mogen opgetreden. Daartoe voeren zij onder mee aan dat de Tea for Two-balkons ten tijde van de bouw vergunningvrij konden worden aangebracht. De realisatie van de Tea for Two-balkons was namelijk een wijziging van niet-ingrijpende aard, zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid, onder e, van de Woningwet ten tijde van het aanbrengen van de Tea for Two-balkons.

Tevens voeren appellant en anderen aan dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat handhaving niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen dat van handhavend optreden had moeten worden afgezien.

### **Rechtsvragen**

1. Heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het aanbrengen van de Tea for Two-balkons aan de voorgevel niet kan worden aangemerkt als een verandering van niet-ingrijpende aard, zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud)?
2. Is handhavend optreden met betrekking tot de Tea for Two-balkons in dit geval onevenredig?

### **Uitspraak**

1. De Afdeling is verder van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat met het in stand houden van de Tea for Two-balkons aan de panden sprake is van een overtreding van artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat het aanbrengen van de Tea for Two-balkons aan de voorgevel van deze gebouwen niet kan worden aangemerkt als een verandering van niet-ingrijpende aard, zoals bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud).

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 9 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6300 overwogen dat de term ‘verandering van niet-ingrijpende aard’ als bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud), in bouwkundige en in stedenbouwkundige zin dient te worden opgevat. Bij dat laatste aspect spelen zowel het planologische als het visuele effect dat de ter beoordeling staande verandering op de omgeving heeft, een rol. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 25 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8642 en 27 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1483. Anders dan appellant en anderen stellen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het oordeel van de Afdeling in de uitspraak van 9 december 1999 geldt als uitleg van artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud) niet alleen voor bouwwerken van na de datum van de uitspraak, maar voor de gehele periode dat de Woningwet (oud) van toepassing was. Dat betekent dat deze uitleg van artikel 43, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woningwet (oud) ook geldt voor de Tea for Two-balkons in deze zaak.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het aanbrengen van de Tea for Two balkons aan de voorgevel van de panden vergunningplichtig is. Appellant en anderen zijn eigenaar van de woningen in de genoemde panden en kunnen daarom worden aangemerkt als overtreder, in de zin van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb, van het verbod van artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo.

2. Hoewel het algemeen belang dat tegen overtredingen handhavend wordt opgetreden zeer zwaarwegend is, is de Afdeling is, anders dan in haar uitspraak van 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2560, gelet op de hierna te bespreken omstandigheden en belangen, van oordeel dat in dit concrete geval, handhavend optreden met betrekking tot de Tea for Two-balkons onevenredig is. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

De Afdeling betreft in haar oordeel de volgende omstandigheden en weegt al deze omstandigheden samen genomen mee in het kader van de evenredigheid.

Het college heeft gesteld met het opleggen van de lasten te willen bereiken dat het te beschermen vooraanzicht van de historische panden wordt hersteld. Dan gaat het om het

herstellen van de vlakke gevelwanden en het niet visueel doorkruisen van de zogenoemde hijszone van het gebouw, een voormalig pakhuis. In dat verband heeft het college op de zitting opgemerkt dat het in beginsel bij Orde 2 panden uit stedenbouwkundig oogpunt helemaal niets aan de gevel wil toestaan. Appellant en anderen wijzen er echter terecht op dat het vooraanzicht van de panden op vergelijkbare wijze verandert bij het realiseren van de Franse balkons, die wel zijn toegestaan bij de op 22 september 1995 verleende omgevingsvergunning. Weliswaar zijn de gevelwanden minder vlak door het iets verder uitsteken van de Tea for Two-balkons in vergelijking met de Franse balkons, maar vaststaat dat de vlakke gevelwanden ook met de vergunde Franse balkons niet worden behouden. Bovendien zou de hijszone van het gebouw door de vergunde Franse balkons op een vrijwel identieke wijze visueel worden doorkruist. Niet is gebleken dat het negatieve welstandsadvies van de commissie ruimtelijke kwaliteit, waar het college zich op beroept, dit voldoende onderkent. Het college heeft op de zitting bevestigd dat op grond van de verleende omgevingsvergunning de Franse balkons nog steeds kunnen worden aangebracht. In zoverre kan het college met het opleggen van de lasten het nagestreefde doel, namelijk het herstel van het te beschermen vooraanzicht van de historische panden, niet bereiken.

Zoals de Afdeling in overweging 4.1 van deze uitspraak heeft vastgesteld, steken de gerealiseerde Tea for Two-balkons aan de bovenzijde gemeten ongeveer 70 cm uit en 50 cm aan de onderzijde. De vergunde Franse balkons mogen 30 cm vanaf de gevel uitsteken. De grondoppervlakte van de Tea for Two-balkons overschrijdt de toegestane balkondiepte met slechts 20 cm. Dat verschil is te gering om aan te nemen dat de Tea for Two-balkons het belang van het historische vooraanzicht in grotere mate zou schenden dan de vergunde Franse balkons.

Daarnaast gaat het om balkons die eind jaren '90 zijn aangebracht door de toenmalige eigenaren en die allemaal hetzelfde zijn uitgevoerd. In de meer dan twintig jaar dat deze Tea for Two-balkons aanwezig zijn, zijn er geen klachten over ingediend. Het is daarom niet aannemelijk geworden dat de belangen van derden worden geschaad door de aanwezigheid van deze balkons. Het college heeft niet handhavend opgetreden tegen de Tea for Two-balkons gedurende deze lange periode. Het college heeft hierover op de zitting opgemerkt dat het geen actief handhavingsbeleid voert en handhaving in dit geval ad hoc heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een andere handhavingszaak. Het college heeft geen andere belangen naar voren gebracht. Daar staat tegenover dat verwijdering van de balkons ten koste zou gaan van het woongenot van appellant en anderen.

Alle voornoemde omstandigheden samen genomen leiden tot het oordeel dat handhavend

optreden met betrekking tot de Tea for Two-balkons in dit geval onevenredig is en dat daarvan had behoren te worden afgezien.

Het betoog slaagt.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 31-07-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:3097

**Zaaknummer:** 202204921/1/R1

**Wetsartikelen:** 3:4 lid 2 Awb, 43 lid 1 onder e Woningwet (oud), 2.1 lid 1 onder a Wabo, 2.3a lid 1 Wabo en 5:1 lid 2 Awb

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Tytsjerksteradiel

***Handhaving en vergunningvrij bouwen. Er bestaat (naar voorlopig oordeel) geen functionele relatie tussen de erfafscheiding en de woning. Inwerkingtreding van de Omgevingswet vormt (naar voorlopig oordeel) geen omstandigheid om van handhavend optreden af te zien.***

#### Casus

De verzoekers om voorlopige voorziening zijn eigenaar van een perceel te Wyns, waarop ook hun woning staat. Op het oostelijke deel van het perceel bevindt zich een sloot met daarachter een oever. Verzoekers hebben op een deel van de oever, ter hoogte van de erfgrans, een erfafscheiding geplaatst.

Partij en anderen zijn een groep omwonenden van wie hun percelen grenzen aan de oostzijde en noordoostzijde van het perceel. Zij hebben een verzoek tot handhaving ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel (het college) vanwege, onder meer, de geplaatste erfafscheiding.

Naar aanleiding van dit verzoek heeft het college een last onder dwangsom opgelegd. Voor wat betreft de erfafscheiding heeft het college vastgesteld dat deze geplaatst is op de bestemming 'Water - 2' en dat voor de bouw geen omgevingsvergunning is verleend. De erfafscheiding is volgens de last daarom gebouwd in strijd met de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in samenhang met artikel 25.2.2 van het bestemmingsplan 'Aldtsjerk, Wyns en Bartlehiem 2011' het bestemmingsplan).

De door verzoekers ingediende bezwaar- en beroepschriften zijn ongegrond verklaard. Tegen de uitspraak van de rechtbank hebben verzoekers hoger beroep ingediend. Ook hebben zij een verzoek gedaan tot het treffen van een voorlopige voorziening in afwachting van een oordeel over het hoger beroep. Daarmee willen verzoekers voorkomen dat zij de erfafscheiding moeten verwijderen voordat een uitspraak is gedaan op het hoger beroep, omdat anders

dwangsommen worden geïnd.

Verzoekers betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college er terecht van uit is gegaan dat sprake is van een overtreding. Daartoe voeren zij eerst aan dat niet is aangetoond dat op de plaats waar de erfafscheiding staat daadwerkelijk een bestemming 'Water - 2' rust. Aangezien de toelichting en het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan geen melding maken van deze bestemming op deze locatie én er op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan geen water aanwezig was, had het college niet zonder meer uit mogen gaan van de verbeelding op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Daarnaast voeren verzoekers aan dat de erfafscheiding vergunningvrij is, omdat de erfafscheiding geplaatst is op het erf dat bij hun woning hoort. Daarbij wijzen zij erop dat voor de bepaling wat tot een erf behoort de feitelijke situatie doorslaggevend is. Aangezien de erfafscheiding is geplaatst met als doel om het erf af te sluiten van de aangrenzende percelen behoort deze feitelijk tot hetzelfde perceel als de woning. De aanwezigheid van water doet hier geen afbreuk aan, omdat het in deze omgeving normaal is dat er water aanwezig is op het perceel. Voor zover de bestemming 'Water - 2' is opgenomen wijzen verzoekers erop dat deze bestemming de feitelijke situatie niet verandert. Bovendien sluit de bestemming 'Water - 2' niet uit dat de gronden onderdeel uitmaken van het erf, aldus verzoekers.

Voor zover er sprake is van een overtreding betogen verzoekers dat er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn waarom van handhavend optreden moet worden afgezien. Zij voeren daartoe onder meer aan dat de Omgevingswet inmiddels in werking is getreden en dat onder deze regelgeving de erfafscheiding vergunningvrij is.

### **Rechtsvragen**

1. Had het college (naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter) uit kunnen gaan van de verbeelding op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)?
2. Heeft de rechtbank (naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter) terecht overwogen dat voor de erfafscheiding geen functionele relatie kan worden aangenomen met de woning van verzoekers (zodat de erfafscheiding niet vergunningvrij is)?
3. Is de rechtbank er (naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter) terecht van uitgegaan dat het college in inwerkingtreding van de Omgevingswet geen aanleiding had hoeven zien om van handhavend optreden af te zien?

### **Uitspraak**

1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen volgt uit artikel 1.2.1, eerste lid. aanhef en onder b in combinatie met artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening dat de verbeelding op de landelijke voorziening [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) leidend is. De voorzieningenrechter stelt vast dat op de verbeelding op deze landelijke voorziening voor de gronden waarop de erfafscheiding staat de bestemming 'Water - 2' is opgenomen.

De voorzieningenrechter ziet voorts nog niet waarom de rechtbank had moeten oordelen dat deze verbeelding niet overeenkomt met de verbeelding die door de raad is vastgesteld op 23 februari 2012. Op de zitting heeft het college bovendien een verbeelding op papier getoond die behoort bij het vastgestelde bestemmingsplan. Op deze fysieke verbeelding was ook de bestemming 'Water - 2' opgenomen op de plaats van de erfafscheiding.

2. Uit artikel 2, aanhef en onderdeel 12, aanhef en sub b, aanhef en onder 1° van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) volgt dat een erfafscheiding tussen de 1 m en 2 m alleen vergunningsvrij is als deze staat 'op een erf of perceel waarop al een gebouw staat waarmee de erf- of perceelafscheiding in functionele relatie staat'.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat bij de beoordeling of er een functionele relatie is tussen een afscheiding en de woning een doorslaggevende betekenis toekomt aan de planologische regeling die voor het perceel geldt. Hoewel in de Nota van Toelichting is vermeld dat slechts in uitzonderingssituaties sprake zal zijn van perceelgedeelten die in ruimtelijk opzicht helemaal niet zijn aan te merken als onderdeel van het perceel waarop zich het gebouw bevindt, is daarin óók vermeld dat het daarbij gaat om perceelgedeelten die in ruimtelijk opzicht gelet op de geldende planologische regelgeving niet zijn aan te merken als onderdeel van het perceel waarop zich het gebouw bevindt. De voorzieningenrechter verwijst hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1524, overweging 3.3.

Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter heeft de rechtbank terecht overwogen dat gelet op de bestemmingsomschrijving, voor de erfafscheiding op de bestemming 'Water - 2' geen functionele relatie kan worden aangenomen met de woning van verzoekers op het perceel met de bestemming 'Wonen - A3'.

De voorzieningenrechter betreft daarbij dat in artikel 25.1 (bestemmingsomschrijving) van het bestemmingsplan staat dat de voor 'Water - 2' aangewezen gronden bestemd zijn voor onder meer sloten, tochten, vaarten, vijvers en poelen, en daarmee gelijk te stellen waterlopen en waterpartijen, kaden en oevers, aanleggelegenheid en de waterhuishouding. Daarnaast zijn bij deze bestemmingen behorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde, toegestaan.

Uit deze bestemmingsomschrijving volgt dat de gronden met de bestemming 'Water - 2' niet zijn bestemd om ingericht te worden ten behoeve van het perceel van de woonbestemming. De voorzieningenrechter betreft daarbij dat bouwwerken alleen zijn toegestaan als deze behorend zijn bij de hierboven genoemde bestemmingsomschrijvingen zoals sloten, tochten, vaarten, etc.

3. De voorzieningenrechter overweegt dat uit artikel 22.27, aanhef en onder f, onder 2, van het Omgevingsplan van de gemeente Tytsjerksteradiel volgt, dat een erfafscheiding alleen vergunningvrij is voor wat betreft de omgevingsplanactiviteit als deze staat 'op een erf of perceel waarop al een gebouw staat waarmee de afscheiding in functionele relatie staat'. Deze formulering is gelijk aan de voorwaarde in artikel 2, aanhef en onderdeel 12, aanhef en sub b, aanhef en onder 1° van het Bor. De voorzieningenrechter ziet daarom op voorhand geen aanleiding voor het oordeel dat de Afdeling in de bodemprocedure zal oordelen dat de rechtbank er hiermee ten onrechte vanuit is gegaan dat het college vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet van handhavend optreden af had moeten zien.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 25-07-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:3040

**Zaaknummer:** 202403556/2/R3

**Wetsartikelen:** 1.2.1 lid 1 onder b Bro, 1.2.3 Bro en 2 onderdeel 12 onder b bijlage II Bor

## RECHTSPRAAK

### Goedkeuring bosbeheerplan/Oirschot

***De goedkeuring van het bosbeheerplan maakt kapwerkzaamheden mogelijk die zonder de goedkeuring verboden zijn zonder omgevingsvergunning. De goedkeuring is daarom gericht op rechtsgevolg en een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.***

#### Casus

Bij brief van 8 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Oirschot (het college) het door appellant ingediende ‘Bosbeheerplan 2020-2032’ (hierna: het bosbeheerplan) goedgekeurd.

Bij besluit van 25 augustus 2021 heeft het college het door De Werkgroep daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 22 augustus 2023 heeft de rechtbank het door De Werkgroep daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft De Werkgroep hoger beroep ingesteld.

De Werkgroep betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de goedkeuring van het bosbeheerplan door het college geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat het niet op rechtsgevolg is gericht. Daartoe voert De Werkgroep aan dat de goedkeuring illegaal verrichte werkzaamheden legaliseert, en daarnaast toekomstige kapactiviteiten mogelijk maakt die anders niet zouden zijn toegestaan.

#### Rechtsvraag

Is de goedkeuring van het bosbeheerplan een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb?

#### Uitspraak

Artikel 1:3 van de Awb luidt:

‘1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

[...].’

Artikel 14.4.1 van de planregels luidt:

‘Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren:

a. het verwijderen van houtgewas;

[...].’

Artikel 14.4.2 luidt:

‘Het sub 14.4.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden:

a. die het normale onderhoud, gebruik en beheer betreffen in het kader van bos- en natuurbeheer;

[...].’

Artikel 1, lid 110 (normaal onderhoud) luidt:

‘het normale onderhoud van agrarische gronden, bossen, groenelementen / landschapselementen en natuurterreinen, zoals het beweiden en maaien van graslanden, het ploegen, eggen en inzaaien van akkers, het schonen van sloten en greppels, alsmede het reguleren onderhoud van bossen, groenelementen / landschapselementen en natuurterreinen, waaronder het kappen van bomen ter uitvoering van een goedgekeurd beheersplan.’

De rechtbank heeft ten onrechte geconcludeerd dat de goedkeuring van het bosbeheerplan van 8 april 2021 geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Uit artikel 14.4.1, aanhef en onder a, van de planregels, in samenhang gelezen met de artikelen 14.4.2, aanhef en onder a, en artikel 1, lid 110 van de planregels, volgt dat het bestemmingsplan het verwijderen van houtgewas verbiedt, tenzij er sprake is van normaal onderhoud, gebruik en beheer, in het

kader van bos- en natuurbeheer. Onder normaal onderhoud wordt in het bestemmingsplan verstaan het reguliere onderhoud van bossen, waaronder het kappen van bomen ter uitvoering van een goedgekeurd bosbeheerplan. Door de goedkeuring vallen de werkzaamheden die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van het bosbeheerplan onder normaal onderhoud, en is voor die kapwerkzaamheden geen omgevingsvergunning nodig. Appellant mocht daardoor zonder omgevingsvergunning tot uitvoering van de in het bosbeheerplan genoemde kapwerkzaamheden overgaan. Zonder de goedkeuring zou appellant dat alleen zonder omgevingsvergunning hebben mogen doen als de kapwerkzaamheden anderszins vallen onder het normale onderhoud, gebruik of beheer. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2024:2881, is dat niet het geval. De goedkeuring maakt daarom kapwerkzaamheden mogelijk die zonder de goedkeuring verboden zijn zonder omgevingsvergunning. De goedkeuring is daarom gericht op rechtsgevolg. Dit betekent dat de brief van 8 maart 2021 een besluit bevat in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Gelet hierop heeft het college het door De Werkgroep daartegen gemaakte bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

De verwijzing door het college naar de uitspraak van de Afdeling van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3287, leidt niet tot een ander oordeel. Die uitspraak zag op een andere situatie. In die uitspraak ging het om een mededeling dat geen bezwaar bestond tegen de constructie van een dakopbouw. Die mededeling was niet gericht op rechtsgevolg, omdat de toestemming om de dakopbouw te bouwen volgde uit de eerder verleende omgevingsvergunning, en niet uit de mededeling.

Het betoog slaagt.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 24-07-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:3001

**Zaaknummer:** 202403556/2/R3

**Wetsartikelen:** 1:3 lid 1 Awb

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Heerlen

***De raad was gehouden om met de vaststelling van het bestemmingsplan te beoordelen of hij het ruimtelijk initiatief van appellante en andere planologisch aanvaardbaar vindt en of hij dit initiatief in het bestemmingsplan mogelijk wil maken. De raad mocht die keuze niet volledig doorschuiven naar de procedure van de omgevingsvergunning om van het plan af te wijken.***

#### Casus

Bij besluit van 28 juni 2023 heeft de raad van de gemeente Heerlen (de raad) het bestemmingsplan 'Cityplan Heerlen reparatieplan Looierstraat perceel L 420' vastgesteld.

Dit plan voorziet in een appartementencomplex aan de Looierstraat op het perceel kadastraal bekend als L 420. Appellante en andere zijn initiatiefnemer en wensen ruimere bouwmogelijkheden dan waarin het plan voorziet. Zij betogen dat het plan in een te klein aantal appartementen voorziet. Dat komt door de beperkingen in de bouwhoogte, de omvang van het bouwvlak en de situering van de balkons.

#### Rechtsvraag

Mocht de raad de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van het initiatief (volledig) doorschuiven?

#### Uitspraak

Artikel 5.1.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

##### **'5.1 Bestemmingsomschrijving**

##### *5.1.1 Doeleinden*

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, met dien verstande dat het aantal woningen niet mag toenemen ten opzichte van het aantal legale woningen dat bestond op grond van een onherroepelijke omgevingsvergunning kon worden gerealiseerd op het tijdstip van inwerkingtreding van dit bestemmingsplan;’.

Artikel 5.4.1 luidt:

*‘5.4.1 Woningaantallen*

Het bevoegd gezag kan via een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 5.1 ten behoeve van het toevoegen van woningen. Een omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien vaststaat dat:

- a. de toe te voegen woningen voldoen aan de Structuurvisie Wonen Zuid Limburg (vastgesteld d.d. 23 november 2016) of het structuurvisiebesluit Beleidsregel Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021 (vastgesteld d.d. 27 januari 2021) of diens rechtsopvolger, en
- b. zijn of, gelet op het bepaalde in de in het eerste lid genoemde regionale structuurvisie en structuurvisiebesluit of diens rechtsopvolger, kunnen worden opgenomen op de regionale woningmarktprogrammering, en
- c. de aanvrager door middel van onderzoek aantoont dat:
  - 1. de bodemgesteldheid geschikt is voor wonen;
  - 2. geen sprake is van significante negatieve ecologische effecten;’.

Deze planregeling komt erop neer dat het plan bij recht in nul woningen voorziet. In het plangebied zijn geen woningen en er is ook geen onherroepelijke omgevingsvergunning om woningen te realiseren. Zonder omgevingsvergunning om af te wijken van het bepaalde in artikel 5.1 mag het aantal woningen niet toenemen.

In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een initiatief voor een bouwplan, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Daarvan is in dit

geval sprake. Door bij recht in nul woningen te voorzien is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een verkapte weigering om te voorzien in het door appellante en andere gewenste appartementencomplex. De raad was gehouden om met de vaststelling van het bestemmingsplan te beoordelen of hij het ruimtelijk initiatief van appellante en andere planologisch aanvaardbaar vindt en of hij dit initiatief in het bestemmingsplan mogelijk wil maken. De raad mocht die keuze niet volledig doorschuiven naar de procedure van de omgevingsvergunning om van het plan af te wijken.

Het plan is in strijd met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 24-07-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:3020

**Zaaknummer:** 202304826/1/R1

**Wetsartikelen:** 3.1 Wro