

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 10, 2025

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 Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:4355](#) 01-05-2025

Handhaving/Eijsden-Margraten

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2025:4403](#) 25-04-2025

Handhaving/Noord-Holland

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2025:4404](#) 25-04-2025

Omgevingsvergunning milieu/Noord-Holland

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:1953](#) 24-04-2025

Omgevingsvergunning/Dronten

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:3916](#) 24-04-2025

Handhaving/Peel en Maas

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2025:1663](#) 11-04-2025

Omgevingsvergunning/Emmen

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2065](#) 07-05-2025

Bestemmingsplan/West Maas en Waal

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1936](#) 30-04-2025

Handhaving/Waddinxveen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1928](#) 30-04-2025

Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1971](#) 30-04-2025

Tracebesluit A27-A12 Ring Utrecht/minister van Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1957](#) 30-04-2025

Natuurvergunning/Gedeputeerde staten van Groningen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1951](#) 30-04-2025

Bestemmingsplan/Maasgouw

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1840](#) 23-04-2025

Bestemmingsplan/Barneveld

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Barneveld

De raad heeft zich niet zonder nader onderzoek en zonder nadere motivering op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie voor de percelen van appellanten.

Casus

Appellanten wonen in de directe omgeving van het plangebied in *Terschuur*. Hun percelen grenzen aan de zuidzijde van het plangebied. Zij hebben gronden aangevoerd die gaan over de gevolgen van het plan op de waterhuishouding. Appellanten betogen dat de raad de gevolgen van het plan op de waterhuishouding in het gebied onvoldoende heeft onderzocht. Zij vrezen voor een toename van wateroverlast als gevolg van de verwezenlijking van het plan. In de huidige situatie ervaren zij al wateroverlast door drassige gronden, water in de tuinen en water in de kelder. Volgens hen heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare toename van wateroverlast voor hun percelen.

De raad stelt zich op het standpunt dat voldoende onderzoek is verricht naar de waterhuishouding in en rondom het plangebied en de effecten daarop van het plan.

De Afdeling heeft aanleiding gezien om de STAB in te schakelen. De STAB concludeert in het deskundigenverslag dat de raad niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor de waterhuishouding in en rondom het plangebied. De STAB constateert namelijk dat het waterhuishoudkundig ontwerp en de watertoets uit het rapport van Arcadis niet zien op het volledige watersysteem. De STAB constateert verder dat zonder maatregelen in het oppervlaktewatersysteem niet de frequentie, maar wel de omvang (duur en hoeveelheid water) van de wateroverlast bij appellanten toeneemt. Over de gevolgen voor de grondwaterstand bij de percelen van appellanten merkt de STAB op dat deze niet zijn onderzocht.

Rechtsvraag

Heeft de raad voldoende inzichtelijk gemaakt dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van de waterhuishouding ter plaatse van appellanten?

Uitspraak

Uit de stukken en uit hetgeen op de zitting is besproken, maakt de Afdeling op dat de waterstand in de Hoevelakense Beek, met name in de winterperiode, relatief hoog is. De Hoevelakense Beek is de belangrijkste watergang in het gebied voor de afvoer van water. Bij hoge waterstanden in de beek stuwt het water vanuit de beek de watergangen langs de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] in. Vanuit de beek en de watergangen stromen de percelen van appellanten dan over. Weliswaar hoeft het plan niet te voorzien in een oplossing voor de bestaande wateroverlast die [appellant sub 2] en [appellant sub 1] ervaren, maar het plan mag de situatie voor hen ook niet onaanvaardbaar verslechteren. De Afdeling is er niet van overtuigd dat daar geen sprake van is. Een van de uitgangspunten van het waterhuishoudkundig ontwerp uit het Arcadis-rapport is dat er geen toename is van afvoer van water richting de Hoevelakense Beek. Daarvoor is onder meer het wadi-systeem van belang. Op de zitting is, onder meer door de toelichting van de raad, gebleken dat van belang is dat sprake is van voldoende waterbergend vermogen van de bodem van het plangebied. De bedoeling is dat het in de wadi's vastgehouden water goeddeels in de bodem infiltreert. Maar vast staat ook dat de bodem van het plangebied in de bestaande situatie een matige tot slechte bodemdoorlatendheid heeft met storende lagen op verschillende dieptes. Dat leidt in de huidige situatie bij veel neerslag tot wateroverlast in de vorm van een verzadigde bovengrond met water op het maaiveld. Tegen die achtergrond bezien is het aangewezen dat meer inzicht wordt gegeven in het functioneren van het in het ontwerp opgenomen wadi-systeem, in samenhang met het oppervlaktewatersysteem, en in het bijzonder de Hoevelakense Beek. Hoewel de Afdeling het standpunt van de raad kan volgen dat een volledig civieltechnisch ontwerp in deze fase van de ontwikkeling ongebruikelijk is, ook omdat zoals de raad heeft toegelicht voor de verdere uitwerking van het plan een watervergunning benodigd zal zijn, dient wel meer inzicht te worden verkregen in de effecten van het plan op de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] door (bijvoorbeeld) meer onderzoek te doen naar het functioneren van het voorziene wadi-, af- en ontwateringssysteem. Nu daarin onvoldoende inzicht is gegeven, kan het standpunt van de raad dat het plan geen effecten heeft op de grondwaterstand voor de percelen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] evenmin worden gevolgd.

Verder zal ook in de situatie na de realisering van het plan de Hoevelakense Beek bij hoge waterstanden op omliggende percelen overstromen. Na de realisatie van het plan zullen echter de percelen in het plangebied, voor zover die in de huidige situatie mee overstromen, niet meer overstromen. De STAB heeft erop gewezen dat de situatie van [appellant sub 2] en

[appellant sub 1] daarmee ontegenzeggelijk verslechtert, omdat daardoor meer water over hun percelen zal stromen. De Afdeling ziet geen reden de STAB daar niet in te volgen.

De conclusie is daarom dat de raad zonder nader onderzoek en zonder nadere motivering zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie voor de percelen van appellanten. De raad heeft daar namelijk onvoldoende onderzoek naar gedaan en zijn standpunt daarover niet deugdelijk gemotiveerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1840

Zaaknummer: 202400009/1/R4

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Maasgouw

De waterveiligheid staat niet aan het vaststellen van het bestemmingsplan in de weg.

Casus

Het bestemmingsplan maakt de uitbreiding van de camping mogelijk in het buitendijkse deel van het plangebied met 26 kampeerplaatsen. Daarnaast maakt het bestemmingsplan de realisatie van een nieuw sanitairgebouw op het bestaande campingterrein mogelijk. Het buitendijkse gedeelte van het plangebied heeft voor het grootste deel de enkelbestemming 'Recreatie - Verblijfsrecreatie' en voor een klein deel de bestemming 'Groen'. Verder zijn aan het buitendijkse gedeelte de dubbelbestemmingen 'Waterstaat - Stroomvoerend rivierbed' en 'Leiding - Hoogspanningsverbinding' toegekend.

[Appellant A] woont aan de [locatie 1] in Ohé en Laak en [appellant B] woont aan [locatie 2] in diezelfde straat. [Appellant A] en [appellant B] kunnen zich met name niet verenigen met het bestemmingsplan omdat zij vrezen voor de mogelijke gevolgen daarvan voor de waterveiligheid. Zij voeren aan dat de waterveiligheid met het bestemmingsplan niet voldoende is gewaarborgd. Zij stellen dat er in 1926, 1993, 1995 en in 2021 (bijna) overstromingen hebben plaatsgevonden in Ohé en Laak en dat het bestemmingsplan zal leiden tot een verhoging van het risico op toekomstige overstromingen. Zij voeren in dit verband aan dat de haag in het buitendijks gebied de doorstroming van de Oude Maas bij hoog water zal belemmeren en daarom een gevaar vormt voor de waterveiligheid. De haag mag volgens [appellant A] en [appellant B] niet worden verwijderd omdat deze als voorwaarde voor de landschappelijke inpassing van de camping geldt.

Rechtsvraag

Is de waterveiligheid voldoende geborgd in het bestemmingsplan?

Uitspraak

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de

waterveiligheid niet aan het vaststellen van het bestemmingsplan in de weg staat.

Het gehele buitendijkse gedeelte van het plangebied heeft de dubbelbestemming 'Waterstaat - Stroomvoerend rivierbed'. Uit de artikelen 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6.1 en 10.6.3 van de planregels vloeit voort dat het daar verboden is om bouwwerken te bouwen, de gronden te gebruiken voor riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten, en om nader genoemde werkzaamheden uit te voeren, zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning. De voorwaarden voor vergunningverlening hebben onder meer betrekking op de waterveiligheid. Verder moet Rijkswaterstaat worden gehoord voordat een dergelijke omgevingsvergunning voor het bouwen van bouwwerken of het gebruik van gronden wordt verleend. Dit geldt ook voor het uitvoeren van werken voor zover het een vergunning betreft waarbij de waterhuishouding, waterberging en/of de waterafvoer in het geding is. Dit betekent dat voor een groot aantal activiteiten die plaatsvinden in het buitendijks gedeelte van het plangebied een omgevingsvergunning is vereist. Bij de beslissing op de aanvraag wordt getoetst of de betrokken activiteit aanvaardbaar is met het oog op de waterveiligheid.

Daarnaast heeft de raad bij zijn afweging om het bestemmingsplan vast te stellen mogen betrekken dat de bescherming van de waterveiligheid primair is geregeld in andere wetgeving dan de Wro, op grond waarvan het bestemmingsplan is vastgesteld. Zo heeft de raad zich bij het vaststellen van het bestemmingsplan rekenschap gegeven van de door de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Sangershoeve verleende watervergunning van 29 oktober 2019. In die watervergunning is met betrekking tot de reeds eerder vergunde haag een voorschrift opgenomen waarin is bepaald dat die bij dreigend hoog water binnen anderhalf uur volledig versnipperd moet worden, met uitzondering van de wortels. Ook is in dat voorschrift opgenomen dat de daarvoor benodigde machinerie op het terrein van de Sangershoeve aanwezig moet zijn en dat die binnen een half uur operationeel gemaakt moet kunnen worden. De Sangershoeve heeft ter zitting bevestigd dat de machinerie die in haar bezit is, geschikt is om de haag te verwijderen. Voor zover [appellant A] en [appellant B] dit laatste hebben betwist, betreft dit een kwestie van handhaving en raakt dit niet aan het voorliggende besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Tot slot overweegt de Afdeling dat het niet zo is dat het voornoemde voorschrift in de watervergunning en de voorwaardelijke verplichting om de camping landschappelijk in te passen zoals die is opgenomen in artikel 5.5.1 van de planregels, tegenstrijdig zijn, zoals [appellant A] en [appellant B] aanvoeren. Daarbij is van belang dat het feit dat de haag als voorwaardelijke verplichting is opgenomen op zichzelf niet betekent dat het verboden is deze te verwijderen. De verplichting tot landschappelijke inpassing is immers gekoppeld aan het gebruik van de gronden met de bestemming 'Recreatie-Verblijfsrecreatie'. Dat betekent dat als de landschappelijke inpassing niet meer zou voldoen aan de regels van het bestemmingsplan,

dit weliswaar van invloed is op de gebruiksmogelijkheden waarin het bestemmingsplan voorziet, maar hieruit niet volgt dat verwijdering van de haag niet mogelijk is. De Afdeling gaat er op basis van de stukken en het verhandelde tijdens de zitting echter van uit dat het slechts bij hoge uitzondering zal voorkomen dat de haag wegens dreigend hoog water moet worden verwijderd. Verder acht de Afdeling aannemelijk dat in voorkomend geval de haag snel kan worden hersteld. Gelet daarop bestaat geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is vanwege de voorwaarde dat moet worden voorzien in landschappelijke inpassing bij het gebruik van de gronden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1951

Zaaknummer: 202302561/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/West Maas en Waal

Op grond van de voorwaardelijke verplichting ter voorkoming van wateroverlast is het voldoende aannemelijk dat aan de belangen van appellant kan worden tegemoetgekomen.

Casus

Het plan voorziet in de bouw van twee vrijstaande woningen aan de westzijde van de Lavendelstraat in Boven-Leeuwen. [Appellant] is eigenaar van een ten noorden daarvan gelegen woonperceel met paardenweide. Hij kan zich niet verenigen met het plan. [Appellant] stelt dat het plan onvoldoende waarborgen biedt om wateroverlast op zijn perceel te voorkomen. Zijn perceel ligt lager dan het plangebied en omdat het plangebied zal worden opgehoogd, komt zijn perceel als het ware in een badkuip te liggen.

De raad wijst erop dat naar aanleiding van een zienswijze van [appellant] een voorwaardelijke verplichting in artikel 5.3.2 van de planregels is opgenomen. Daarmee is volgens de raad voldoende verzekerd dat geen wateroverlast zal ontstaan op het perceel van [appellant].

Op grond van artikel 5.3.2, onder a, van de planregels is het verhard en bebouwen van de gronden slechts toegestaan als binnen het plangebied is voorzien in de realisatie en instandhouding van een waterberging, waarbij de capaciteit van de waterbergingsvoorzieningen wordt berekend volgens de meest recente voorschriften van het waterschap. Op grond van artikel 5.3.2, onder b, van de planregels moet verder nabij de perceelsgrens in de noordwesthoek van het plangebied binnen het plangebied een voorziening worden gerealiseerd en vervolgens in stand gehouden worden die voorkomt dat overtollig regenwater naar het naastgelegen perceel afstroomt.

Rechtsvraag

Mocht de raad met het oog op de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding volstaan met de voorwaardelijke verplichting zoals opgenomen in artikel 5.3.2, onder a en b van de planregels?

Uitspraak

Niet in geschil is dat het bestemmingsplan gevolgen kan hebben voor de waterhuishouding op het perceel [appellant]. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling echter geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad met het oog op de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding op het perceel van [appellant] niet met artikel 5.3.2, onder a en b, van de planregels mocht volstaan. De wijze waarop de voorgeschreven waterhuishoudkundige voorzieningen precies worden uitgevoerd en ingericht hoeft in het plan niet te worden geregeld. Ter zitting is gebleken dat wordt gedacht aan de aanleg van een retentiebekken, met een keermuur, waarmee wordt voorkomen dat water van het plangebied naar het perceel van [appellant] stroomt, en daarnaast in de aanleg van een verzamelput met keerklep waardoor ook het perceel van [appellant] kan afwateren op het retentiebekken. De Afdeling acht aannemelijk dat daarmee voldoende aan de belangen van [appellant] kan worden tegemoetgekomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2065

Zaaknummer: 202307084/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Noord-Holland

Uit het woord ‘vermijden’ in BBT-conclusie 46 van de BBT-conclusies inzake industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie volgt een resultaatsverplichting om het ontstaan van ongere kooks te voorkomen.

Casus

Eiseres drijft een hoogovenstaalfabriek. In 2007 is een de gehele inrichting omvattende revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend. Eiseres heeft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu ingediend voor het toestaan van het laten ontstaan van ongere kooks bij de Kooks- en gasfabrieken 1 en 2 binnen haar inrichting. Het college heeft deze vergunning geweigerd. Verlening van de vergunning zou volgens het college in strijd zijn met BBT-conclusie 46 van de BBT-conclusies inzake industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie.

Rechtsvraag

Laat BBT-conclusie 46 het toe om het laten ontstaan van ongere kooks te vergunnen?

Uitspraak

Verweerder voert aan dat in BBT-conclusie 46 onder IX staat dat ongere kooks moeten worden vermeden. Door opname van dat onderdeel als BBT is ook uitgangspunt dat de techniek bestaat om het ontstaan van ongere kooks te vermijden. BBT-conclusie 46 geeft daarbij duidelijk aan dat volledige verkooksing een resultaatverplichting is door de bewoordingen garanderen en vermijden. Volgens de Van Dale wordt onder vermijden verstaan: ontwijken, schuwen, mijden, voorkomen, zich onthouden van. Er moet dus voorkómen worden dat ongere kooks ontstaan. Het begrip vermijden gaat verder dan een inspanningsverplichting. Wanneer, ondanks getroffen maatregelen, nog steeds sprake is van het ontstaan van ongere kooks, zullen aanvullende maatregel getroffen moeten worden. Het ontstaan van ongere kooks is in strijd met de BBT-conclusie en is daarom geen inherent

onderdeel van het productieproces. (...)

De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat verlening van de gevraagde omgevingsvergunning voor het toestaan van het laten ontstaan van ongere kooks in strijd is met BBT-conclusie 46. In de aanhef en onder IX van deze BBT-conclusie staat dat de emissies moeten worden verminderd door een continue onverstoorde cokesproductie te bereiken door middel van toepassing van de volgende techniek:

IX. volledige verkooksing garanderen (uitstoot van groene cokes vermijden) door toepassing van passende technieken. Dat volledige verkooksing moet worden gegarandeerd betekent dat ongere kooks in het normale bedrijfsproces niet mogen ontstaan. Dit is een resultaatverplichting en niet een inspanningsverplichting zoals eiseres stelt. Het woord vermijden laat, gelet op de taalkundige betekenis van dat woord, zoals door verweerder aangehaald, ook geen ruimte voor een andere interpretatie. De beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 25-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2025:4404

Zaaknummer: 23/7595

Wetsartikelen: BBT-conclusie 46 BBT-conclusies inzake industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie en 2.14 lid 1 onder c onder 1e Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Noord-Holland

Het ontstaan van ongere kooks is niet als inherent aan het productieproces vergund, er is daarom sprake van een overtreding.

Casus

Eiseres drijft een hoogovenstaalfabriek. In 2007 is een de gehele inrichting omvattende revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend. Aan eiseres is een last onder dwangsom opgelegd, inhoudende dat zij het ontstaan van ongere kooks in de kooks- en gasfabrieken moet vermijden. Eiseres heeft hiertegen beroep ingesteld. Eiseres voert aan dat verweerder ten onrechte stelt dat sprake is van een overtreding. Het ontstaan van ongere kooks wordt volgens eiseres in de revisievergunning en de daarbij behorende voorschriften niet verboden. In de revisievergunning staat dat eiseres het ontstaan van ongere kooks moet vermijden door het thermisch niveau te sturen, maar niet dat ongere kooks überhaupt niet mogen ontstaan.

Rechtsvraag

Is het ontstaan van ongere kooks als inherent aan het productieproces vergund met de revisievergunning of in de opvolgende veranderingen van de vergunning en wijzigingsbesluiten?

Uitspraak

De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2e en 3e, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), omdat het ontstaan van ongere kooks niet aan eiseres is vergund. Het ontstaan van ongere kooks is niet als inherent aan het productieproces opgenomen in de revisievergunning en ook niet in de opvolgende veranderingen van de vergunning en wijzigingsbesluiten en is als zodanig dus niet vergund. Het ontstaan van ongere kooks, als inherent aan het proces van verkooksing, heeft eiseres indertijd ook niet aangevraagd. In de aanvraag revisievergunning staat immers: 'Het thermisch niveau van de batterijen wordt op een zodanig niveau gestuurd dat ongere kooks wordt vermeden.' De

aanvraag is onderdeel van de revisievergunning, zodat deze passage daar onderdeel van uitmaakt. Nergens anders in de revisievergunning zijn bepalingen of voorschriften opgenomen over het laten ontstaan van ongere kooks. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat vermijden in deze zin betekent: ontwijken, schuwen, mijden, voorkomen en zich onthouden van. Deze taalkundige betekenis is onder meer conform het Van-Dalewoordenboek. Dat betekent dus dat eiseres het ontstaan van ongere kooks moet voorkómen. Ongere kooks mogen dus niet ontstaan.

Anders dan verweerder, zoekt de rechtbank voor het vaststellen van deze uitleg van de vergunning geen aansluiting bij de tekst van de aanhef en onderdeel IX van BBT-conclusie 46 omdat deze BBT-conclusie dateert van na de revisievergunning en later niet expliciet in de vergunning van eiseres is geïmplementeerd. In 2014 is de revisievergunning van eiseres door verweerder en eiseres slechts compliant bevonden aan BBT-conclusie 46. Daarom zijn aan de vergunde situatie toen ten aanzien van het ontstaan van ongere kooks geen wijzigingen aangebracht.

Het ontstaan van ongere kooks is, anders dan eiseres stelt, ook geen inherent onderdeel van het normale bedrijfsproces van eiseres. Ter zitting heeft eiseres toegelicht hoe het verkooksen in zijn werk gaat. Essentieel daarbij is dat de steenkool voldoende lang op een voldoende hoge temperatuur wordt verhit. Bij voldoende lang op een voldoende hoge temperatuur verhitten wordt de gehele lading steenkool in de oven omgezet in kooks en resteert daarin geen ongere kooks. Uit die toelichting volgt dat het mogelijk is om het kooksproces zonder het ontstaan van ongere kooks te verrichten. Dit blijkt ook uit de omstandigheid dat het eiseres is gelukt het aantal ovens met ongere kooks de afgelopen jaren, na het treffen van maatregelen, sterk te doen dalen. Volgens verweerder kan het ontstaan daarvan door eiseres (verder) worden voorkomen, onder meer door het toepassen van verschillende sturingstechnieken om een te lage temperatuur in de gehele kookskamers te voorkomen en door voldoende onderhoud uit te voeren aan de ovens, de ovendeuren en de branders in de verbrandingskamers. De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen aanleiding om hier anders over te oordelen.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 25-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2025:4403

Zaaknummer: 23/3033

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder e onder 2 en 3 Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Eijsden-Margraten

Omgevingswet en handhaving. Uit (slechts) het opschrift van artikel 22.27 ('Uitzonderingen op vergunningplicht artikel 22.26 - omgevingsplan onverminderd van toepassing') volgt, zo wordt algemeen aangenomen, dat alleen sprake is van een uitzondering op de vergunningplicht als voldaan wordt aan de regels van het omgevingsplan, inclusief de tijdelijke regels.

Casus

Verzoekers hebben het college van burgemeester en wethouders van Eijsden-Margraten (verweerder) verzocht om handhavend op te treden. Zij betogen dat de derde-partij zonder te beschikken over de daarvoor vereiste omgevingsvergunning een bouwwerk in de achtertuin wil oprichten. Volgens verzoekers is het bouwwerk niet vergunningvrij en op een aantal punten in strijd met de regels van het geldende Omgevingsplan gemeente Eijsden-Margraten (het omgevingsplan). Zij verzoeken verweerder daarom om onmiddellijk een preventieve last onder dwangsom of een bouwstop op te leggen. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het handhavingsverzoek afgewezen. Verzoekers hebben bij verweerder bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Zij hebben de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvragen

1. Hoe dient (de reikwijdte) van artikel 22.27 van het omgevingsplan met uitzonderingen op de binnenplanse vergunningplicht te worden geduid?
2. Dient de planregel, exceptief toetsend aan artikel 5:49 van het BW, buiten toepassing te worden gelaten?

Uitspraak

1. Ingevolge 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.

In artikel 22.27 van het omgevingsplan is bepaald dat het verbod, bedoeld in artikel 22.26, niet geldt voor de activiteiten, bedoeld in dat artikel, als die betrekking hebben op een van de volgende bouwwerken:

a. een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan, als wordt voldaan aan de volgende eisen:

1°. op de grond staand;

2°. gelegen in achtererfgebied;

3°. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied;

4°. niet hoger dan 5 m;

5°. de ligging van een verblijfsgebied, bij meer dan een bouwlaag, alleen op de eerste bouwlaag; en

6°. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte.

Uit (slechts) het opschrift van artikel 22.27 (*‘Uitzonderingen op vergunningplicht artikel 22.26 - omgevingsplan onverminderd van toepassing’*) volgt, zo wordt algemeen aangenomen, dat alleen sprake is van een uitzondering op de vergunningplicht als voldaan wordt aan de regels van het omgevingsplan, inclusief de tijdelijke regels daarvan zoals onder meer de regels van in dit geval het bestemmingsplan Bemelen.

2. De voorzieningenrechter volgt verzoekers ook niet in hun betoog dat de genoemde planregel exceptief toetsend aan artikel 5:49 van het BW buiten toepassing moet worden gelaten. Deze (en overige civielrechtelijke bepalingen van burennrecht) vormen geen toetsingskader voor de vraag of een omgevingsvergunning nodig is en ook niet voor de beslissing omtrent een omgevingsvergunning als die nodig is. Er is in die zin sprake van gescheiden stelsels. Indien beoordeling van een omgevingsvergunning, gebaseerd op een bevoegdheid, voorligt, is het bevoegd gezag niet gehouden om andere dan ruimtelijke aspecten te betrekken bij de te maken ruimtelijke afweging. Dit kan anders zijn als andere dan ruimtelijke regels, bijvoorbeeld privaatrechtelijke regels, evident in de weg staan aan de

uitvoerbaarheid van hetgeen waarvoor omgevingsvergunning wordt gevraagd (zie daarover bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1271). Verder geldt in het bestuursrecht dat geen sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb indien aannemelijk wordt gemaakt dat het bouwplan door degene die de aanvraag heeft gedaan, niet kan worden verwezenlijkt vanwege een evidente privaatrechtelijke belemmering (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3376). Beide situaties zijn hier echter niet aan de orde en de vraag in hoeverre sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering voor de derde-partij doet niet ter zake als voor de bouw geen omgevingsvergunning is vereist. Dit kan immers niet tot bestuursrechtelijke handhaving nopen. In een dergelijk geval moeten verzoekers zich tot de civiele (kort geding) rechter wenden, zoals zij eerder ook hebben gedaan. De voorzieningenrechter overweegt in dit verband ten overvloede dat artikel 5:49 van het BW geen absoluut recht geeft op een gemeenschappelijke muur op de erfgrens. Dat geldt eveneens voor het recht om op eigen grond een scheidingsmuur te bouwen (zie vonnis in kort geding van 6 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2068, r.o. 4.13). Indien die beoordeling aan de orde zou zijn, zou van een evidente privaatrechtelijke belemmering dan ook geen sprake zijn en evenmin van een planregel die in strijd is met hoger recht.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 01-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:4355

Zaaknummer: ROE 25/808

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving, 1.1 Omgevingswet en 5:49 BW

RECHTSPRAAK

Handhaving/Peel en Maas

Het primaire besluit moet worden aangemerkt als het ambtshalve toepassen van een bestuurlijk sanctiebesluit in de zin van artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet. Op grond van dit wetsartikel is de Omgevingswet (Ow) van toepassing op de last, omdat deze is opgelegd na de inwerkingtreding van de Ow. De werkzaamheden zijn niet aan te merken als ‘gewoon’ onderhoud in de zin van artikel 2.29, aanhef en onder a, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom handhavend optreden in dit geval evenredig is.

Casus

Eisers zijn eigenaar van een perceel dat grenst aan hun woonperceel. Op het perceel staan twee stallen, waaraan eisers bouwwerkzaamheden hebben verricht. Derde-partij heeft een handhavingsverzoek ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas (het college). Bij het primaire besluit heeft het college een last onder dwangsom opgelegd. Het primaire besluit heeft het college gebaseerd op de Omgevingswet (Ow). De overtredingen die in het primaire besluit genoemd worden, zijn het zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verrichten van bouwwerkzaamheden aan de stallen c.q. bouwen van de stallen met zonnepanelen en gebruik van de stallen voor opslag in strijd met het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan.

Eisers hebben bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Bij de beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) heeft het college het bezwaar ongegrond verklaard en aanvullend het standpunt ingenomen dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing is en niet de Ow. Eisers hebben beroep ingesteld tegen het bestreden besluit en, hangende dit beroep, een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. De voorzieningenrechter is tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, zodat hij ook op het beroep van eisers beslist.

Rechtsvragen

1. Heeft het college de last terecht gebaseerd op de Wabo in plaats van op de Ow?
2. Zijn de bouwwerkzaamheden vergunningvrij, zodat geen sprake is van een overtreding?
3. Als sprake is van een overtreding, is handhavend optreden in dit geval dan evenredig?

Uitspraak

1. Een nieuwe wet zoals de Omgevingswet heeft als hoofdregel onmiddellijke werking, tenzij uit het overgangsrecht iets anders volgt. Dat overgangsrecht is, voor zover hier van belang, opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat als een verzoek om handhaving is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht van toepassing blijft zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt (zie de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:863). Het college heeft bij het bestreden besluit, het bezwaarschrift van 24 mei 2021 tegen de verleende omgevingsvergunning alsnog tevens aangemerkt als een verzoek om handhaving. Dit bezwaarschrift had als onderwerp ‘Bezwaarschrift tegen omgevingsvergunning legalisatie/herstel van de stallen (...)’ en in het bezwaarschrift wordt onder meer gesteld dat het toestaan van de stallen in strijd is met het bestemmingsplan en afbreuk doet aan het landschap en het woongenot. In dat bezwaarschrift schrijft de derde-partij verder:

‘Wij vragen uw college:

1. De omgevingsvergunning (...) in te trekken;
2. Opdracht te geven om de 2 stallen te slopen, daar de bebouwing strijdig is met artikel 3.2.1;
3. Alleen akkerbouw of groenbeplanting toe te staan (...) conform het huidige bestemmingsplan.’

De voorzieningenrechter deelt niet het standpunt van het college dat door deze passage in het bezwaarschrift tegen de verleende vergunning, dit bezwaarschrift eveneens als verzoek om handhaving moet worden opgevat. Het bezwaarschrift van 24 mei 2021 is immers (juist) gericht tegen de verleende omgevingsvergunning voor de verbouwing van de stallen. De verbouwing van de stallen was op dat moment vergund waardoor geen sprake was van een overtreding. Dat betekent dat er op dat moment geen grondslag bestond voor een verzoek tot

handhavend optreden – de derde-partij verzette zich ook juist tegen de legaliserende vergunning – en dus ook niet voor handhavend optreden. Uit de hiervoor geciteerde zin blijkt weliswaar dat de derde-partij graag ziet dat de stallen volledig verdwijnen, maar die in het bezwaarschrift tegen de omgevingsvergunning geuite wens maakt daarvan nog geen verzoek om handhaving. De voorzieningenrechter is in dit verband van oordeel dat het overgangsrecht restrictief moet worden uitgelegd en alleen geldt indien een duidelijk verzoek om handhaving is gedaan en niet een in een bezwaarschrift tegen een ander besluit ‘verstopte’ wens.

Daar komt bij dat die wens ziet op de stallen als geheel terwijl die stallen vergund zijn en daardoor, zoals destijds vergund, legaal zijn. Het college erkent dat laatste ook. Het veronderstelde verzoek om handhaving gaat daarmee verder dan het, na herroepen van de vergunning ongedaan maken van hetgeen vergund is. Een besluit op het veronderstelde verzoek zou dan een gedeeltelijke afwijzing en een gedeeltelijke toewijzing moeten behelzen en een dergelijk besluit heeft het college niet genomen.

Verder kent de voorzieningenrechter betekenis toe aan het tijdsverloop van bijna drie jaar, tussen het bezwaarschrift van 24 mei 2021 en het primaire besluit van 6 mei 2024, waardoor ook om die reden het primaire besluit niet (achteraf alsnog) kan worden aangemerkt als een besluit op het in het bezwaarschrift veronderstelde handhavingsverzoek. Als al sprake was van een handhavingsverzoek, dan was het besluit van 4 oktober 2021 de beslissing daarop, waaraan vervolgens geen vervolg is gegeven. Het overgangsrecht wordt te ver opgerekt door een besluit alsnog te baseren op een ‘opgedoken’ verzoek – in dit geval zelfs een in een bezwaarschrift tegen een ander besluit verstoppt verzoek – van drie jaar eerder waarvan achteraf gesteld wordt dat dit ten grondslag heeft gelegen aan het besluit tot handhaving. Dit terwijl de beslistermijn op dat verzoek al zeer geruime tijd voorbij is en de veronderstelde verzoeker geen actie meer heeft ondernomen ondanks dat tijdsverloop en niet heeft geageerd tegen het niet nemen van een (concreet handhavings)besluit. De rechtszekerheid verzet zich tegen een dergelijke oprekking van het overgangsrecht. Dat jaren geleden iemand heeft aangegeven het niet eens te zijn met een bouwwerk, is onvoldoende om dat overgangsrecht van toepassing te laten zijn. In redelijkheid kan in dit geval niet gesteld worden dat de last onder dwangsom nog een reactie is op dat veronderstelde verzoek, in plaats van een ambtshalve genomen besluit. Het tijdsverloop tussen het veronderstelde verzoek van 24 mei 2021 en de beslissing naar aanleiding van dat verzoek van 4 oktober 2021 enerzijds en de vooraankondiging van 25 januari 2024 en de last onder dwangsom van 6 mei 2024 is daarvoor te groot.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter moet het primaire besluit dus worden

aangemerkt als het ambtshalve toepassen van een bestuurlijk sanctiebesluit in de zin van artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet. Op grond van voornoemd wetsartikel is de Omgevingswet van toepassing op deze last, omdat de last is opgelegd na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Nu het college de last heeft gebaseerd op de Wabo in plaats van de Omgevingswet, komt het bestreden besluit alleen al hierom in aanmerking voor vernietiging. De voorzieningenrechter zal hierna beoordelen of de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand kunnen blijven. De voorzieningenrechter gaat daartoe over omdat partijen hun standpunten behalve op de Wabo ook op de Ow hebben gebaseerd – het primaire besluit was daarop ook gebaseerd – en het materiële toetsingskader in dit geval voor de uitkomst van de zaak geen wezenlijke, relevante verschillen kent.

2. Niet in geschil is dat geen omgevingsvergunning nodig is voor de technische bouwactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Ow).

De vraag die de voorzieningenrechter moet beantwoorden, is of voor de verrichte bouwwerkzaamheden aan de stallen een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow en artikel 22.26 van het omgevingsplan) is vereist of dat deze werkzaamheden vergunningvrij zijn. In artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken opgenomen. Ingevolge artikel 2.29, aanhef en onder a, van het Bbl is – samengevat weergegeven – gewoon onderhoud van een bouwwerk waarbij detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigen, vergunningvrij. De voorzieningenrechter deelt het standpunt van het college dat de werkzaamheden niet vallen onder de noemer ‘gewoon onderhoud’, met name omdat daarbij ook diverse wijzigingen zijn aangebracht in de vormgeving en de gevelindeling van de stallen. Dit zijn te ingrijpende wijzigingen om als vergunningvrij onderhoud te kunnen kwalificeren. De in dit kader door eiser aangehaalde uitspraak van de Afdeling brengt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel. In de zaak die tot die uitspraak heeft geleid, had de eigenaar van de woning, onder meer, de rode dakpannen vervangen door glimmend zwarte dakpannen en daarvan heeft de Afdeling geoordeeld dat dit gekwalificeerd kan worden als gewoon onderhoud, omdat hiermee de detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigen. De situatie van eisers is hiermee niet vergelijkbaar, nu hier, onder meer, een geheel dak is vervangen door sandwichpanelen met daarop zonnepanelen en tevens ramen en gordingen zijn vervangen, waardoor niet meer gesproken kan worden van gewoon onderhoud.

De werkzaamheden zijn evenmin – dat is ook niet in geschil – vergunningvrij ingevolge

artikel 22.27 van het omgevingsplan.

Met betrekking tot de zonnepanelen, verwijst de voorzieningenrechter naar onderdeel d van artikel 2.29 van het Bbl. Hieruit volgt dat een paneel voor elektriciteitsopwekking op een dak vergunningvrij is, mits voldaan is aan de daar genoemde criteria. In artikel 2.22 van het Bbl is artikel 2.29 Bbl echter uitgesloten als het gaat om activiteiten die betrekking hebben op een bouwwerk dat is gebouwd, in stand gehouden of gebruikt zonder een vereiste omgevingsvergunning. In dit geval is het dak waarop de zonnepanelen zijn geplaatst, gebouwd zonder een daartoe vereiste omgevingsvergunning. Dat maakt dat de zonnepanelen die op dat dak zijn geplaatst niet vergunningvrij zijn op grond van het Bbl. Dat voor de oorspronkelijke stallen in het verleden een bouwvergunning is verleend, maakt dit niet anders, ook gelet op hetgeen eerder is geoordeeld.

De zonnepanelen zijn evenmin vergunningvrij op grond van artikel 22.27 van het omgevingsplan.

Resumerend is de voorzieningenrechter van oordeel dat het college terecht het standpunt heeft ingenomen dat de bouwwerkzaamheden aan de stallen en de plaatsing van de zonnepanelen op het dak van de stallen vergunningplichtig zijn voor de omgevingsplanactiviteit. Dat betekent dat eisers artikel 5.1 en 5.6 van Ow hebben overtreden.

3. Uit de Harderwijk-uitspraak volgt dat bij de toetsing of een besluit evenredig is, gekeken kan worden naar de vraag of het besluit geschikt is om het beoogde doel te bereiken, of het besluit noodzakelijk is om dat doel te bereiken (waarbij ook beoordeeld wordt of met een minder vergaande maatregel kon worden volstaan) en of het besluit in het concrete geval evenwichtig is, dus of het besluit als dat op zichzelf geschikt en noodzakelijk is, in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend is voor de belanghebbende. De voorzieningenrechter beoordeelt hierna of het handhavingsbesluit in dit geval noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken en of de maatregel in dit concrete geval evenwichtig is.

Hoewel de voorzieningenrechter het college kan volgen in zijn standpunt dat de (planologische) regels moeten worden nageleefd, plaatst hij wel kanttekeningen bij de vraag of handhavend optreden in dit geval evenredig is, met name bij de vraag naar het doel van handhaving en daarmee de noodzaak daarvan. Het handhavingsbesluit ziet op het terugbrengen in de rechtmatige, vergunde staat. Dat betekent dat de stallen moeten worden teruggebracht in de (vervallen) staat waarin zij verkeerden vóór de verbouwwerkzaamheden, waarna vergunningvrij (dus minder vergaand dan nu uitgevoerd) onderhoud mogelijk is.

De voorzieningenrechter overweegt dat de belangen van de derde-partij (de verzoeker om handhaving) daarmee niet gediend zijn nu duidelijk is dat zij willen dat de stallen in hun geheel verwijderd worden en het niet (of nauwelijks) gaat om de wijzigingen die aan de stallen zijn aangebracht. In dit verband kan ook nog opgemerkt worden dat vanuit het woonperceel van de derde-partij, voor zover de voorzieningenrechter heeft kunnen vaststellen, niet of nauwelijks zicht bestaat op de stallen.

Over het algemeen belang overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Het (algemeen) belang dat het college noemt, ziet op met name op de openheid van het landschap, dat wordt verstoord en/of ontsierd door de stallen. Het genoemde, (in redelijkheid) te bereiken doel met handhaving, namelijk het terugbrengen van de stallen in hun oorspronkelijke staat (waarna vergunningvrij onderhoud mogelijk is), wordt door het handhavend optreden niet bereikt.

In dit verband overweegt de voorzieningenrechter verder dat het college aanvankelijk een, weliswaar tijdelijke, omgevingsvergunning had verleend voor de verbouwing van de stallen. Die omgevingsvergunning heeft het college enkel door het ingediende bezwaar van de derde-partij – op wiens belang eerder is ingegaan – herroepen, echter met geen andere motivering dan: ‘De aan u verleende vergunning moet namelijk verleend worden met de uitgebreide procedure als bedoeld in afdeling 3.4 Awb’. De commissie heeft hierover in haar advies aan het college het volgende gezegd: ‘Er bestaat dus een reële kans dat het college de beslissing op de aanvraag moet voorbereiden met behulp van de uitgebreide procedure (...). Waarschijnlijk moet de beslissing op de gehele aanvraag worden voorbereid met behulp van de uitgebreide procedure als bedoeld in afd. 3.4 Awb. In dat geval moet het college volstaan met de herroeping van het bestreden besluit, om de aanvraag en de daarbij behorende stukken ter inzage te leggen (...). Als de beslissing op de aanvraag toch met behulp van de reguliere procedure kan worden voorbereid, moet het college (...) nader onderzoek laten verrichten (...). Op dit moment kan de commissie niet beoordelen of de omgevingsvergunning (...) in stand kan blijven. (...) De commissie adviseert het college (...) om het bestreden besluit te herroepen (...) dan wel aan te vullen (...)’. De voorzieningenrechter constateert dat aan de herroeping van de aanvankelijk verleende vergunning – die het college dus kennelijk aanvaardbaar vond – enkel een formele motivering ten grondslag ligt die inhoudt dat de onjuiste procedure is gevolgd. Een inhoudelijk motivering voor de weigering van de vergunning is niet gegeven. De aanvankelijke vergunningverlening laat zich moeilijk rijmen met het belang dat het college thans kennelijk aan handhaving hecht en de herroeping van die omgevingsvergunning ontbeert een motivering van dat belang.

Daar komt bij dat de oorspronkelijke stallen vergund en dus legaal zijn en dat daarop dus het bouwovergangsrecht van het bestemmingsplan 'Buitengebied Peel en Maas' op van toepassing geworden is. Op grond van dat overgangsrecht – dat nog steeds geldt ingevolge het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat gevormd wordt door dit bestemmingsplan – mogen de stallen gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits de afwijking van het bestemmingsplan naar aard en omvang niet wordt vergroot. De vraag of van dit laatste sprake is laat de voorzieningenrechter in het midden, maar de voorzieningenrechter stelt wel vast dat de stallen, na in 1997 te zijn wegbestemd en dus onder het overgangsrecht zijn gebracht, in 2014 opnieuw onder het overgangsrecht zijn gebracht in het bestemmingsplan 'Buitengebied Peel en Maas'. Dat opnieuw onder het overgangsrecht brengen staat hier niet ter discussie – het betreffende bestemmingsplan is immers onherroepelijk en is geldend recht waarvan de voorzieningenrechter moet uitgaan – maar in het kader van de evenredigheidstoets is dit naar het oordeel van de voorzieningenrechter wel relevant. De Afdeling heeft over opnieuw onder het overgangsrecht brengen het volgende overwogen: 'Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van gebruik kan onder omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is in gevallen als hier aan de orde in ieder geval vereist dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd' (uitspraak van 26 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2599) en: 'Overgangsrecht is echter, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 november 2004 in zaak nr. 200306936/1) niet bedoeld voor gebruik dat niet binnen de planperiode zal worden beëindigd. Dit brengt met zich dat gebruik dat reeds onder het overgangsrecht van het vorige plan viel, in beginsel niet opnieuw onder het overgangsrecht mag worden gebracht. Zoals de Afdeling meermalen heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 19 mei 2010 in zaak nr. 200904762/1/R3; www.raadvanstate.nl) kan onder omstandigheden het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van het bestaande gebruik van een perceel aanvaardbaar zijn. Daarvoor is in ieder geval vereist dat voldoende aannemelijk is dat deze vorm van gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd' (uitspraak van 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1864). Specifiek over het bouwovergangsrecht heeft de Afdeling overwogen: 'Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaande legale bebouwing kan slechts onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is vereist dat zicht bestaat op verwijdering van de bebouwing binnen de planperiode. Indien dit niet het geval is, dient de raad het bestaande legale bouwwerk planologisch in te passen, bijvoorbeeld door het als zodanig te bestemmen' (uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1879). De voorzieningenrechter is gelet op deze jurisprudentie van oordeel dat het feit dat de stallen inmiddels gedurende ruim 25 jaar onder het overgangsrecht vallen, in ogenschouw had moeten worden genomen bij de (belangen)afweging omtrent handhavend optreden. Dat had moeten gebeuren aan de hand van de vraag of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat het aanvaardbaar is dat de

ooit vergunde bouwwerken, zonder zicht op verwijdering daarvan, niet alsnog worden gelegaliseerd. Het college heeft dat niet gedaan.

Onder de hiervoor weergegeven omstandigheden is de voorzieningenrechter van oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat handhavend optreden tegen de bouwwerkzaamheden in dit geval evenredig is. Het college had moeten beoordelen wat het effect van die bouwwerkzaamheden is op de omgeving en het (open) landschap, uitgaande van legaal aanwezige stallen. Daarnaast had het college moeten beoordelen hoe handhavend optreden zich verhoudt met het feit dat de stallen zelf al lang aanwezig zijn en meermaals onder het overgangsrecht zijn gebracht zonder dat er zicht bestaat op verwijdering daarvan. Dit laatste in het licht van de vraag of de stallen inmiddels niet positief bestemd hadden moeten worden, met de daarbij behorende bouwmogelijkheden.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 24-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:3916

Zaaknummer: ROE 25/217, ROE 25/497 en ROE 24/5182

Wetsartikelen: 4.23 Invoeringswet Omgevingswet, 2.29 onder a Besluit bouwwerken leefomgeving, 2.29 onder d Besluit bouwwerken leefomgeving, 2.22 Besluit bouwwerken leefomgeving, 5.1 Omgevingswet, 5.6 Omgevingswet en 3:4 lid 2 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Emmen

Weigering omgevingsvergunning en vertrouwensbeginsel. Het college kon zwaarder gewicht toekennen aan het algemeen belang van de verkeersveiligheid dan aan het (financiële) belang van eiser. Eiser heeft dispositieschade geleden. Om de schending van het vertrouwensbeginsel te herstellen moet het college, als onderdeel van het besluit, de geleden schade vergoeden.

Casus

Het college van burgemeester en wethouder van Emmen (het college) heeft geweigerd aan eiser een omgevingsvergunning te verlenen voor de bouw van een erfafscheiding. Bij het bestreden besluit is het college bij deze weigering gebleven. Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank. Hij stelt onder meer dat het college het gewekte vertrouwen ten onrechte niet heeft gehonoreerd vanwege de zwaarder wegende belangen van derden en van de verkeersveiligheid. Eiser stelt verder dat het college verplicht is om zijn schade te vergoeden als zwaarder wegende belangen wel in de weg zouden staan aan honorering van het gewekte vertrouwen. Volgens eiser bestaat de schade uit het verschil in de kosten voor het aanpassen van de schutting voor en na de toezegging van 24 mei 2023. Eiser heeft ter onderbouwing offertes overgelegd waaruit blijkt dat die kosten met € 98,71 zijn gestegen.

Rechtsvragen

Heeft het college terecht het gewekte vertrouwen niet gehonoreerd? En zo ja, is het college gehouden tot vergoeding van de door eiser gestelde schade?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat niet in geschil is dat sprake is van een toezegging die aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Het betreft een e-mail van 24 mei 2023 van een juridisch adviseur van de gemeente aan gemachtigde van eiser, waarin staat: 'Inzake voornoemde kwestie, het dossier lezende, stel ik voor om – met gebruikmaking van de

binnenplanse mogelijkheid tot afwijking van de planregels als gegeven in artikel 25.1 onder e van het bestemmingsplan – de omgevingsvergunning voor het plaatsen van een schutting te verlenen aan (...). Zo u daarmee wilt instemmen verzoek ik u na verlening en toezending van de vergunning het bezwaarschrift formeel in te trekken.’ Eiser mocht aan die e-mail de gerechtvaardigde verwachting ontleen dat de vergunning zou worden verleend.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694) volgt dat het vertrouwensbeginsel niet met zich brengt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Daartoe is vereist dat bij afweging van betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachting in de weg staan. Die zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek belangen van derden (zie ook ECLI:NL:RVS:2024:2239 en ECLI:NL:RVS:2025:213).

De rechtbank is van oordeel dat het college bij de afweging van de betrokken belangen zwaarder gewicht kon toekennen aan het algemeen belang van de verkeersveiligheid en het daarmee samenhangende belang van omwonenden dan aan het (financiële) belang van eiser om de erfafscheiding in stand te kunnen laten. Blijkens het verkeerskundig advies kan de erfafscheiding vanwege de hoogte leiden tot geen of onvoldoende zicht. Het college heeft terecht ook benoemd dat er meer weggebruikers zijn dan alleen automobilisten. Juist ook voor fietsers en voetgangers, waaronder kinderen, is het van belang dat zij zichtbaar zijn en zelf ook een goed zicht hebben. De rechtbank volgt het college in het standpunt dat het belang van de verkeersveiligheid en het daarmee samenhangende belang van omwonenden in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen. Dat ter plaatse vooral bestemmingsverkeer rijdt, de kans op een gevaarlijke situatie volgens eiser klein is en dat de derden die om handhaving hadden verzocht niet meer op het naastgelegen perceel wonen, leidt niet tot een ander oordeel.

Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat wanneer andere belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen voor het bestuursorgaan de verplichting kan ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming (ECLI:NL:RVS:2019:1694, zie ook ECLI:NL:RVS:2023:807). Het gaat daarbij om dispositieschade, dat is de schade die eiser heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd vertrouwd heeft op de aan het college toe te rekenen toezegging (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2023:1155 en ECLI:NL:RVS:2024:4384).

De rechtbank is, anders dan het college, van oordeel dat eiser schade heeft geleden doordat hij heeft nagelaten de erfafscheiding te laten aanpassen in het vertrouwen dat de vergunning zou

worden verleend. Het feit dat de schutting al geplaatst was op het moment dat het vertrouwen werd gewekt, doet daaraan niet af. De schade is gelegen in de stijging van de kosten van het herstel. Doordat eiser gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de aan het college toe te rekenen toezegging van 24 mei 2023 heeft hij schade geleden die hij zonder de toezegging niet had geleden (ECLI:NL:RVS:2020:2175 en ECLI:NL:RVS:2023:807). Om de schending van het vertrouwensbeginsel te herstellen moet het college, als onderdeel van het besluit, de geleden schade vergoeden.

Ter zitting is namens het college aangegeven dat het college niet bereid is om enige schade te vergoeden. De rechtbank ziet daarin reden om zelf de schade vast te stellen. De rechtbank is met eiser van oordeel dat de schade bestaat uit het verschil in de kosten voor het aanpassen van de schutting voor en na de toezegging van 24 mei 2023 en stelt de schade op basis van de door eiser aangeleverde offertes vast op een bedrag van € 98,71. De rechtbank draagt het college op deze schade te vergoeden aan eiser. Deze beroepsgrond slaagt.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 11-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2025:1663

Zaaknummer: LEE 24/3387

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Natuurvergunning/Gedeputeerde staten van Groningen

Een PAS-vergunning mag gebruikt worden als referentiesituatie bij intern salderen. In dit geval is intern salderen op basis van de Rendacuitspraak vergunningplichtig en is een passende beoordeling vereist.

Casus

Gedeputeerde staten hebben een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb) verleend voor het in werking hebben, wijzigen en uitbreiden van een melkrundveehouderij. Rechtbank Noord-Nederland heeft het door MOB en Vereniging Leefmilieu daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen. De rechtbank heeft daar onder meer aan ten grondslag gelegd dat het college een referentiesituatie die ontleend is aan een PAS-vergunning niet in de voortoets mag betrekken. Tegen deze uitspraak hebben zowel gedeputeerde staten als MOB en Leefmilieu hoger beroep ingesteld.

Rechtsvraag

Mag een PAS-vergunning betrokken worden bij het intern salderen in de voortoets?

Uitspraak

De Afdeling is met gedeputeerde staten van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat aan een PAS-vergunning geen referentiesituatie kan worden ontleend. Dat kan wel, maar anders dan het college ten tijde van het instellen van het hoger beroep veronderstelde, kan de referentiesituatie die ontleend wordt aan een bestaande vergunde situatie niet worden betrokken in de voortoets. Intern salderen, ook met een PAS-vergunning, mag onder voorwaarden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken.

De Afdeling verwijst voor de motivering van dit oordeel naar de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923. In die uitspraak is onder 17-17.7 uiteengezet waarom de gevolgen van een bestaande vergunde situatie niet in de voortoets kunnen worden

betrokken. Onder 18.2-18.7 van die uitspraak is ingegaan op de betekenis van het AquaPri-arrest voor het betrekken van toestemmingen die niet voldoen aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals PAS-vergunningen, in de passende beoordeling voor een nieuw project. Daar zijn ook de argumenten die MOB en Vereniging Leefmilieu in deze zaak in hun schriftelijke uiteenzetting naar voren hebben gebracht besproken, zodat de Afdeling daar korthedshalve naar verwijst.

Het college heeft in een nadere reactie naar voren gebracht dat het Hof in het Eco-Advocacy-arrest (HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477) niet is teruggekomen van punt 83 uit het PAS-arrest ((HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882). Uit deze twee arresten kan volgens het college dan ook niet worden afgeleid dat de aanvraag voor een natuurvergunning bij de wijziging van een project betrekking moet hebben op het gehele project na wijziging, waarbij in de voortoets geen rekening mag worden gehouden met de bestaande vergunde situatie. De Afdeling gaat daar echter in de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 wel van uit. Het college vraagt om verduidelijking van dit oordeel en de verhouding tussen de twee arresten.

De Afdeling leidt uit de rechtspraak van het Hof, waaronder het PAS-arrest, af dat een beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet plaatsvinden als een activiteit niet meer kan worden beschouwd als één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor eerder een natuurvergunning of toestemming voor de referentiedatum is verleend. Als niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project dan is sprake van een nieuw project waarvan moet worden beoordeeld of daarvoor een natuurvergunning nodig is.

Het college merkt terecht op dat in de Logtsebaan-uitspraak staat dat het nieuwe project dan de wijziging van het project is. De Afdeling is daar in de uitspraak van 18 december 2024 op teruggekomen. In die uitspraak heeft de Afdeling immers uiteengezet dat het nieuwe project het gehele project na wijziging is. Dat de beoordeling van de vergunningplicht betrekking moet hebben op het gehele project na wijziging volgt naar het oordeel van de Afdeling uit de systematiek van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, dat uitgaat van een integrale beoordeling van projecten.

Zoals de Afdeling in 17-17.7 in de uitspraak van 18 december 2024 heeft uiteengezet leidt zij uit het Eco Advocacy-arrest af dat in de voortoets de gevolgen van het project op zich zelf beoordeeld moeten worden, dat wil zeggen zonder daarbij de positieve effecten van mitigerende maatregelen of de beëindiging of wijziging van een bestaande vergunde situatie te betrekken. Bij de beoordeling van de gevolgen van het project op zich zelf mag volgens het Hof rekening worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van het project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. De

Afdeling leest hierin, anders dan het college, niet een verruiming van wat in een voortoets bij de beoordeling van de gevolgen van een project mag worden betrokken, maar juist een bevestiging dat die beoordeling alleen betrekking mag hebben op de gevolgen van het project op zich zelf.

In dit geval is een aanvraag voor een natuurvergunning gedaan voor de wijziging van het veebestand in de bestaande stallen en de uitbreiding van een ligboxenstal. Door deze wijzigingen is niet langer sprake van één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor eerder een natuurvergunning is verleend. Voor dat nieuwe project, dat de exploitatie van de gehele melkveehouderij na wijziging omvat, moet worden beoordeeld of een vergunning nodig is en zo ja of die kan worden verleend. Het college zal de aanvraag, die in dit geval al betrekking heeft op het gehele project na wijziging, opnieuw moeten beoordelen waarbij een vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de bestaande natuurvergunde situatie (intern salderen) mag plaatsvinden in de passende beoordeling. Dat mag als ook voldaan wordt aan de overige eisen voor het betrekken van een mitigerende maatregel in de passende beoordeling.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1957

Zaaknummer: 202304673/1/R2

Wetsartikelen: 2.7 Wnb

RECHTSPRAAK

Tracebesluit A27-A12 Ring Utrecht/minister van Infrastructuur en Waterstaat

Het additionaliteitsvereiste moet zowel voor instandhoudingsmaatregelen als voor passende maatregelen worden ingevuld. Bij de ADC-toets moet ook de invloed van stikstofdepositie op de geschiktheid van de compensatielocaties meegewogen worden.

Casus

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het tracébesluit 2020 vastgesteld voor het project A27/A12 Ring Utrecht. Dit project maakt een verbreding mogelijk van de A27 tussen de aansluiting Houten en de aansluiting Bilthoven, een verbreding van de A28 tussen de aansluiting Waterlinieweg en de Vollenhoventunnel en een verbreding van de parallelrijbanen van de A12 tussen knooppunt Oudenrijn en knooppunt Lunetten. In 2022 heeft de minister op onderdelen het tracébesluit gewijzigd. Een aantal milieuorganisaties hebben beroep tegen deze besluiten ingesteld. Zij zijn van mening dat het project significante negatieve effecten veroorzaakt op omliggende Natura 2000-gebieden.

Rechtsvragen

1. Heeft de minister voldaan aan het additionaliteitsvereiste?
2. Voldoen de getroffen compenserende maatregelen aan artikel 2.8, vierde lid, onder c, van de Wet natuurbescherming (Wnb)?

Uitspraak

1. *Additionaliteitsvereiste*

Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het daadwerkelijk treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is

aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Hoewel uit artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn een resultaatsverplichting voortvloeit, is het aan de lidstaten te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven.

De Afdeling leidt hieruit af (1) dat een maatregel die voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding zou kunnen worden ingezet, zoals in dit geval het (gedeeltelijk) beëindigen van de onder 72 genoemde agrarische bedrijven, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden ingezet, als het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied is gewaarborgd door het treffen van instandhoudingsmaatregelen; en (2) dat een maatregel die zou kunnen worden ingezet voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden ingezet als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling mogelijk blijft.

Het voorgaande brengt mee dat bij de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling, gemotiveerd moet worden dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft.

Uit de GOL-uitspraak en de einduitspraak over het tracébesluit ViA15 volgt dat de in dit kader op te stellen motivering moet zijn toegesneden op de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden. Omdat deze doelen op gebiedsniveau worden vastgesteld en de staat van instandhouding per gebied wordt beoordeeld, betekent dit dat de vraag of het behoud van de natuurwaarden is geborgd, dan wel of de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd, ook op gebiedsniveau moet worden beantwoord. Verder volgt uit de GOL-uitspraak en de einduitspraak over het tracébesluit ViA15 dat in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de betrokken Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. Aan de motiveringseis is in dat geval voldaan als aannemelijk is gemaakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitatypen waarvoor een Natura 2000-gebied is

aangewezen te voorkomen. Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of significante verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als significante gevolgen dreigen.

De Afdeling leidt hieruit af dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen.

Het voorgaande brengt mee dat de minister, die beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn, bij het tracébesluit dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door extern salderen, moet beoordelen of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de minister in zo'n geval beslist dat extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, dan moet de minister bij de vaststelling van het tracébesluit motiveren op welke wijze het invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. De minister kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. De Afdeling verwijst hiervoor naar de Logtsebaan-uitspraak (uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71).

De Afdeling wijst er tot slot op dat een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn gemotiveerd worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaleiteitsvereiste. Daarvoor is wel van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), onder 7.3 en van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), onder 28.2.

In dit geval ziet de nadere motivering van de minister en de daarbij overgelegde notitie

ontwikkeling stikstofdepositie alleen op de toetsing aan het additionaliteitsvereiste in relatie tot artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Op zichzelf wordt in de nadere motivering en de notitie terecht gesteld dat uit de beheerplannen voor de zes betrokken Natura 2000-gebieden, zoals die golden ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit 2022, volgt dat voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is en dat daarbij niet eenduidig is aangegeven hoe groot en binnen welk termijn deze afname moet zijn gerealiseerd. De kritische depositiewaarde geldt hierbij niet als absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding. Met de door de minister opgestelde notitie ontwikkeling stikstofdepositie acht de Afdeling die (blijvende) daling op zichzelf beschouwd voldoende onderbouwd. Daarbij verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 79 hierover is overwogen. Wat Vereniging Leefmilieu en anderen hebben aangevoerd leidt in zoverre niet tot een ander oordeel. Zo hebben zij weliswaar betoogd dat bij de in de notitie berekende daling van de stikstofdepositie ook rekening is gehouden met het stoppen van agrarische bedrijven, met als gevolg dat de (gedeeltelijke) beëindiging van de onder 72 genoemde agrarische bedrijven mogelijk ook al is meegenomen in de in de notitie berekende daling, maar naar het oordeel van de Afdeling betekent dat niet dat moet worden getwijfeld aan de aannemelijkheid van de conclusie dat op gebiedsniveau een (blijvende) daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd, gelet op het grote pakket aan maatregelen dat blijkens paragraaf 3.2 van de notitie onderdeel is van het in de berekende daling meegenomen vastgestelde beleid.

Echter, de Afdeling is van oordeel dat de minister in zijn nadere motivering en overgelegde notitie ontwikkeling stikstofdepositie in relatie tot artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn zich ten onrechte geen rekenschap heeft gegeven van de staat van instandhouding van het habitatype oude eikenbossen in het Natura 2000-gebied 'Veluwe' en het habitatype overgangs- en trilvenen, veenmosrietlanden in het Natura 2000-gebied 'Binnenveld', waarnaar Vereniging Leefmilieu en anderen specifiek hebben verwezen. Zo staat over het habitatype oude eikenbossen in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied 'Veluwe', zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit 2022, dat de instandhouding van het oude eikenbos een belangrijk zorgpunt is en dat op diverse locaties de vitaliteit al zodanig is afgenomen dat wordt gevreesd voor het verloren gaan van dit type. In het beheerplan voor het Natura 2000-gebied 'Binnenveld', zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit 2022, staat over het habitatype overgangs- en trilvenen, veenmosrietlanden dat het onbekend is wat de huidige kwaliteit is van de gebieden die zijn aangeduid als veenmosrietlanden. Volgens Vereniging Leefmilieu en anderen is dit habitatype geheel verdwenen.

Gelet op wat op de beheerplannen staat, is het op basis van de in deze procedure op dit moment beschikbare gegevens naar het oordeel van de Afdeling niet mogelijk om voor de habitattypen oude eikenbossen en overgangs- en trilvenen, veenmosrietlanden te oordelen dat het halen van de instandhoudingsdoelen mogelijk is ook zonder de inzet van de (gedeeltelijke) beëindiging van de genoemde agrarische bedrijven.

Verder geldt dat de minister met het uitsluitend overleggen van de notitie ontwikkeling stikstofdepositie ten aanzien van de habitattypen in de zes betrokken Natura 2000-gebieden waarvoor extern salderen in dit geval is ingezet, nog geen invulling heeft gegeven aan het additionaliteitsvereiste in relatie tot artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

2. Compensatie

In artikel 3 van het tracébesluit 2022 is bepaald welke compenserende maatregelen getroffen moeten worden. De compenserende maatregelen die in artikel 11, eerste lid, van het tracébesluit 2020 waren opgenomen blijven van toepassing, maar de compensatieopgave is in het tracébesluit 2022 groter geworden. De compensatieopgave wordt gerealiseerd in het Natura 2000-gebied Veluwe. Het gaat om het gebied ten noordoosten van 'De Dikke Bart' in verbinding met de 'Regelbergen' voor de compensatie voor zandverstuivingen en de compensatie voor stuifzandheiden met struikhei (H2330 en H2310). Een gebied ten oosten van 'Eikenheg' is aangewezen als locatie voor de compensatie voor oude eikenbossen (H9190). Tot slot is het gebied ten oosten van 'Moordenaarskuil' opgenomen als locatie voor de compensatie voor beuken-eikenbossen met hulst. Voor dit habitatype was in het tracébesluit 2020 geen compensatieopgave opgenomen.

Volgens de minister blijft met de compenserende maatregelen de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard, zoals bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wnb. De compensatielocaties liggen binnen hetzelfde Natura 2000-gebied als waar de effecten optreden. De inrichtingsmaatregelen zullen volgens de minister ruim voor de openstelling gerealiseerd zijn, waardoor de habitattypen eerder zijn ontwikkeld dan het moment waarop kwaliteitsverlies optreedt.

Vereniging Leefmilieu en anderen en Stichting Milieuzorg Zeist betogen dat met de compenserende maatregelen niet wordt voldaan aan artikel 2.8, vierde lid, onder c, van de Wnb. Volgens hen is niet gewaarborgd dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Zij hebben beroepsgronden naar voren gebracht over de omvang en geschiktheid van de gekozen compensatielocaties.

- Omvang opgave

Stichting Milieuzorg Zeist en Vereniging Leefmilieu en anderen zijn het niet eens met de wijze waarop de minister de omvang van de compensatie heeft bepaald. Vereniging Leefmilieu en anderen betogen dat de omvang van de compensatieopgave ten onrechte is beoordeeld aan de hand van de zogenoemde stikstofcurve. Zij voeren daarvoor aan dat de toename van stikstofdepositie met een bepaald percentage niet betekent dat dit percentage aan areaal verloren gaat. Het gaat volgens hen om kwaliteitsverlies over een percentage van de gehele oppervlakte van het areaal. Daarom moet de kwaliteit van het aangetaste habitat worden verbeterd, in plaats van compenseren van het kwaliteitsverlies in oppervlakte. Stichting Milieuzorg Zeist voert aan dat in het Stikstof Effectvoorspellings Model (hierna: SEM), wat gebruikt is voor het bepalen van de compensatieopgave, er ten onrechte geen rekening mee is gehouden dat de kritische depositiewaarde waarschijnlijk lager ligt dan waarvan wordt uitgegaan en ook geen rekening is gehouden met cumulatieve effecten waardoor de in het model gehanteerde bovengrens eerder wordt bereikt. De compensatieopgave is daarom volgens haar onderschat.

In hoofdstuk 10 van de passende beoordeling 2022 is toegelicht hoe het benodigde areaal voor compensatie is bepaald. Daarbij is gebruik gemaakt van het SEM. De Afdeling heeft over het gebruik van deze methode al eerder een oordeel gegeven in de eerste tussenuitspraak over het tracébesluit ViA15 van 20 januari 2021 en in de uitspraak over het tracébesluit Blankenburgverbinding van 18 juli 2018. Deze methode, waarbij kwaliteitsverlies wordt vertaald in oppervlakteverlies, is in deze zaken aanvaard. Vereniging Leefmilieu en anderen hebben niet onderbouwd waarom er nu aanleiding is voor een ander oordeel. Ook het betoog van Stichting Milieuzorg Zeist leidt daar niet toe. Daarbij is van belang dat, zoals in de passende beoordeling 2022 is beschreven, bij de toepassing van het model is uitgegaan van worst case-aannames.

De betogen van Vereniging Leefmilieu en anderen en Stichting Milieuzorg Zeist geven daarom geen aanleiding voor de conclusie dat de toepassing van deze methode in dit geval niet toereikend is voor het bepalen van de compensatieopgave. De betogen slagen niet.

- Geschiktheid compensatielocaties algemeen

Vereniging Leefmilieu en anderen stellen, onder verwijzing naar het door hen overgelegde rapport van Van den Burg uit 2021, dat het in strijd is met de natuurbeschermingsdoelstellingen dat natuur wordt opgeofferd. Verder wordt door de aanleg van natuur op een andere locatie de natuur op die locatie aangetast. Compensatie mag volgens

het rapport van Van den Burg alleen op locaties met evident zeer lage natuurwaarden buiten een Natura 2000-gebied. Vereniging Leefmilieu en anderen brengen naar voren dat al maatregelen nodig zijn zonder het project om de verbeter- en behouddoelstellingen te behalen. Stichting Milieuzorg Zeist brengt dit ook naar voren.

In het rapport 'Compensatieplan stikstofgevoelig habitat Natura 2000-gebied Veluwe' uit 2020 (hierna: Compensatieplan Veluwe) en de 'Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe' uit 2022 (hierna: Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe), waar in de passende beoordeling 2022 naar wordt verwezen, is toegelicht hoe aan de compensatieopgave vorm moet worden gegeven. Uit het Compensatieplan Veluwe en de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe volgt dat op de compensatielocaties niet al sprake is van kwalificerend habitat en dat er ook geen overlap is met maatregelen voor het behalen van verbeter- en uitbreidingsdoelen. Het gaat niet om locaties die al zijn aangewezen als herstel- en/of uitbreidingslocaties, maar om een aanvulling daarvan, zo staat vermeld in de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe. Er gaat dus geen kwalificerend habitat verloren ten gevolge van de ontwikkeling van habitattypen op de compensatielocaties. Verder is in het Compensatieplan Veluwe en de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe toegelicht dat als uitgangspunt is genomen dat de compensatie in het Natura 2000-gebied Veluwe plaatsvindt, omdat in dit gebied de effecten vanwege het project zich voordoen. De algehele samenhang van de specifieke waarden van Natura 2000 kan daardoor bewaard blijven. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak over het tracébesluit Blankenburgverbinding van 18 juli 2018, onder 31.2, mag compensatie ook plaatsvinden binnen Natura 2000-gebied.

Het voorgaande betekent dat de betogen over de inzet van compenserende maatregelen in het Natura 2000-gebied Veluwe in het algemeen niet slagen. Hierna zal worden ingegaan op de beroepsgronden die Stichting Milieuzorg Zeist en Vereniging Leefmilieu en anderen specifiek naar voren hebben gebracht over de compensatie van de afzonderlijke habitattypen.

- Compensatielocatie voor beuken-eikenbossen met hulst

Stichting Milieuzorg Zeist stelt dat de plots voor beuken- eikenbossen met hulst naar verwachting op termijn deel zullen uitmaken van het bestaande omringende bos. Verder zal door het inzaaien van ter plaatse niet passende struiken en boomsoorten voortdurend ingrijpen nodig zijn. Daardoor is voor de ontwikkeling van het habitatype een grotere omvang nodig.

De compensatie voor beuken-eikenbossen met hulst bij 'Moordenaarskuil' was niet voorzien in het Compensatieplan Veluwe. In de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe is daarom voor

het eerst op de compensatieopgave voor dit habitatype ingegaan. Volgens de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe is de locatie bij Moordenaarskuil geschikt voor de ontwikkeling van beuken- eikenbossen met hulst. Deze locatie sluit ook aan op een grote boseenheid van beuken- eikenbos met hulst. Voor het ontwikkelen van het habitatype op de gekozen locatie worden inrichtingsmaatregelen beschreven. Deze bestaan uit onder meer het verwijderen van soorten die niet bij het te ontwikkelen habitatype horen.

Het betoog van Stichting Milieuzorg Zeist maakt niet duidelijk waarom de aangewezen locatie en de inrichtingsmaatregelen niet geschikt zijn om de ontwikkeling van beuken-eikenbos met hulst te kunnen realiseren. Het betoog slaagt daarom niet.

- Compensatielocaties voor oude eikenbossen en voor zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei

Vereniging Leefmilieu en anderen betogen dat de aangewezen compensatielocaties niet geschikt zijn voor de ontwikkeling van oude eikenbossen en zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei omdat de achtergronddepositie daar al heel hoog is en de kritische depositiewaarde wordt overschreden. Zij voeren aan dat het daarom zeer onzeker is of deze habitattypen zich met voldoende kwaliteit kunnen ontwikkelen en in stand gehouden kunnen worden. Zij wijzen erop dat de stikstofdepositie ten gevolge van het project ook toeneemt. Vereniging Leefmilieu en anderen verwijzen ter onderbouwing van hun betoog naar het rapport van Van den Burg uit 2021. Daarin staat dat de bodem op en in de omgeving van de compensatielocatie voor de oude eikenbossen al is aangetast vanwege overbelasting door stikstofdepositie. Dat ter plaatse sprake is van vergrassing met het pijpenstrootje is daarvoor volgens dit rapport ook een aanwijzing. Vereniging Leefmilieu en anderen brengen verder naar voren dat ter plaatse van de compensatielocatie voor zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei het grijs kronkelsteeltje voorkomt vanwege te hoge stikstofdepositie. Zij stellen dat het weghalen daarvan niet voldoende is om de kwaliteit van deze habitattypen op orde te brengen. Daarbij verwijzen zij ook naar het rapport van Van den Burg.

Stichting Milieuzorg Zeist voert ook aan dat de compensatie voor de oude eikenbossen en de zandverstuivingen en de stuifzandheiden met struikhei niet voldoet, waarbij ook zij verwijst naar het rapport van Van den Burg.

De Afdeling overweegt dat in het Compensatieplan Veluwe de ecologische randvoorwaarden voor de ontwikkeling van oude eikenbossen en de zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei zijn vermeld. Ook zijn inrichtingsmaatregelen, evenals beheermaatregelen

beschreven die moeten worden genomen om de compensatielocaties geschikt te maken en te houden voor het betrokken habitatype. Deze maatregelen bestaan onder meer uit het verwijderen van het pijpenstrootje bij de compensatielocatie voor de oude eikenbossen en het verwijderen van het grijs kronkelsteeltje bij de compensatielocatie voor de zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei.

In het Compensatieplan Veluwe en de Oplegnotitie Compensatieplan Veluwe is echter niet ingegaan op de invloed van stikstofdepositie op de ontwikkeling van de oude eikenbossen en de zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei op de gekozen compensatielocaties. De minister heeft er weliswaar op gewezen dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de eerste tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 over de ViA15, onder 93-93.2, de enkele omstandigheid dat de kritische depositiewaarde wordt overschreden, nog niet betekent dat compensatie niet mogelijk is. Maar in dit geval betogen Vereniging Leefmilieu en anderen en Stichting Milieuzorg Zeist gemotiveerd dat stikstofdepositie een knelpunt is voor de ontwikkeling van de oude eikenbossen en de zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei op de gekozen compensatielocaties. Zij hebben, onder verwijzing naar het rapport van Van den Burg uit 2021, uitdrukkelijk naar voren gebracht dat de bodem ter plaatse en in de omgeving van de compensatielocatie voor de oude eikenbossen al is aangetast door stikstofdepositie, waardoor de ontwikkeling van de beoogde compensatie onzeker is. Ook hebben zij erop gewezen dat het verwijderen van het grijs kronkelsteeltje niet voldoende is om de kwaliteit van zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei op orde te krijgen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de minister de effectiviteit van de compenserende maatregelen voor de oude eikenbossen en zandverstuivingen en stuifzandheiden met struikhei niet deugdelijk heeft onderbouwd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1971

Zaaknummer: 202006510/1/R3

Wetsartikelen: 2.8 Wnb en 2.7 Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Dronten

Het college van burgemeester en wethouders kon in dit geval het standpunt innemen dat de battery energy storage system (BESS) volgens het hedendaagse algemeen gangbare spraakgebruik als nutsvoorziening kon worden aangemerkt, zodat een BESS mogelijk is op grond van het bestemmingsplan.

Casus

Vergunninghouder heeft een aanvraag ingediend voor het verlenen van een omgevingsvergunning om binnen de inrichting van het zonnepark een battery energy storage system (BESS) te realiseren voor tijdelijke opslag van energie. Het college van burgemeester en wethouders van Dronten (het college) heeft de omgevingsvergunning met het besluit van 7 september 2023 op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend.

Eisers zijn eigenaren en huurder(s) van de percelen en bewoners van de woningen in de nabijheid van het project(gebied) en hebben bezwaar gemaakt tegen de verleende vergunning. Met de beslissing op bezwaar van 18 juni 2024 (het bestreden besluit) heeft het college het besluit in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Tussen partijen is in geschil of een BESS door het college terecht is aangemerkt als nutsvoorziening. Volgens het college is dit het geval, zodat het bouwen van een BESS is toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan. Volgens eisers kan de BESS niet worden aangemerkt als nutsvoorziening, waardoor het bouwen van de BESS niet is toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan.

Rechtsvraag

Heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de BESS aangemerkt dient te worden als nutsvoorziening als bedoeld in het bestemmingsplan?

Uitspraak

De rechtbank stelt voorop dat op het perceel het bestemmingsplan 'Flevonice 8o23' geldt. De bestemming van het perceel is enkelbestemming 'recreatie'. De gronden zijn bestemd voor onder andere nutsvoorzieningen. Dit volgt uit artikel 3.1.1 onder g van de planregels. In artikel 3.2.4 van de planregels staan (bouw) regels qua oppervlakte en hoogte die gelden voor gebouwen en overkappingen van nutsvoorzieningen (dit staat in artikel 3.2.4), maar de rechtbank stelt vast dat het bestemmingsplan en de toelichting geen definitie kennen van het begrip 'nutsvoorziening'.

De rechtbank overweegt dat volgens vaste rechtspraak eerst gekeken dient te worden of het bestemmingsplan zelf een definitie geeft. Bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting dient aansluiting te worden gezocht bij wat daaronder in het algemeen gangbare spraakgebruik wordt verstaan. Voor de invulling daarvan kan worden aangesloten bij de Van Dale. De rechtbank benadrukt hierbij dat het volgens vaste jurisprudentie gaat om de vraag wat volgens het algemeen gangbare spraakgebruik wordt verstaan onder een begrip. Voor de invulling daarvan hoeft niet uitsluitend te worden gekeken naar de betekenis volgens Van Dale. De rechtbank is van oordeel dat hierbij de actuele invulling van een begrip van belang is. Er dient gekeken te worden wat er op het moment van de beslissing op de aanvraag – of in het geval van een heroverweging in bezwaar, het moment van de beslissing op bezwaar – wordt verstaan onder een begrip volgens het algemeen gangbare spraakgebruik. De rechtbank neemt hierbij verder in overweging dat er op dit moment grote veranderingen gaande zijn op het gebied van de energietransitie, vanwege de recente klimaatontwikkelingen. De capaciteit op het elektriciteitsnetwerk is schaars. Er ontstaan steeds meer initiatieven die hierop inspelen. Het elektriciteitsnetwerk en wat hiermee te maken heeft, heeft hierdoor de afgelopen tijd een andere inkleuring gekregen. Deze nieuwe ontwikkelingen dienen meegenomen te worden als er wordt gekeken naar de inkleuring van begrippen die hiermee te maken hebben. De rechtbank volgt eisers dan ook niet in het standpunt dat een gemeente een bestemmingsplan telkens dient aan te passen bij nieuwe ontwikkelingen. Als sprake is van nieuwe ontwikkelingen en een bestemmingsplan kent geen definitie, dan worden deze nieuwe ontwikkelingen meegenomen door het begrip volgens het algemeen gangbare spraakgebruik uit te leggen naar de hedendaagse ontwikkelingen.

De rechtbank overweegt verder dat tussen partijen niet in geschil is dat de BESS energie opslaat als het elektriciteitsnetwerk overbelast is en dat de BESS energie levert aan het elektriciteitsnetwerk als er (meer) vraag naar is. Daarmee is de BESS een voorziening voor de opslag en distributie van elektriciteit. Het functioneert ten behoeve van het openbare elektriciteitsnetwerk en dient hiermee het openbaar belang. De rechtbank neemt verder in

overweging dat in het vorige bestemmingsplan dat op deze grond van toepassing was wel een definitie van het begrip nutsvoorziening was opgenomen (artikel 1. onderdeel 50 van het ‘Bestemmingsplan Dorhout Mees’). Onder nutsvoorziening diende toen te worden begrepen een (infrastructurele) voorziening voor onder andere gas, water, elektriciteit en telecommunicatie die (mede) functioneert ten behoeve van het openbaar nut. Daarnaast neemt de rechtbank in overweging dat in de circulaire van het ministerie van infrastructuur en waterstaat (Stcrt. 2020, 34193) staat dat een EOS (energie opslag systeem) een nutsvoorziening is als deze is opgenomen in het distributienet, dus als deze niet achter de elektriciteitsmeter van een gebouw is geplaatst. De BESS zal in de thans aan de orde zijnde situatie aan de netwerzijde worden geplaatst, dus niet achter de elektriciteitsmeter van een gebouw. Gelet op het voorgaande in onderlinge samenhang bezien, oordeelt de rechtbank dat het college in dit geval het standpunt kon innemen dat de BESS volgens het hedendaagse algemeen gangbare spraakgebruik als nutsvoorziening kon worden aangemerkt. Daarmee past een Bess binnen het bestemmingsplan. De beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 24-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:1953

Zaaknummer: UTR 24/5289

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo en 2.10 Wabo

RECHTSPRAAK

Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Amsterdam

Appellant heeft geen zienswijze ingediend tegen het ontwerpbesluit tot wijziging van het omgevingsplan. Gelet op de rechtspraak van de Afdeling naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie over Varkens in nood en omdat appellant belanghebbende is, is zijn beroep ontvankelijk.

Casus

Bij besluit van 18 september 2024 heeft de raad van de gemeente Amsterdam (de raad) het ‘Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling’ als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam vastgesteld. Op grond van de artikelen 22.1 en 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet (Ow) in samenhang gezien met artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet bestaat vanaf 1 januari 2024 het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam uit een tijdelijk deel (het zogenoemde omgevingsplan van rechtswege). Naast onder meer de in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet genoemde besluiten, zoals geldende bestemmingsplannen, bestaat dit tijdelijke deel ook uit de omgevingsplanregels van rechtswege (de zogenoemde bruidsschat).

Met het besluit tot wijziging wordt voorzien in een eerste wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam. Er wordt onder meer voorzien in het integraal voor de gehele gemeente verplaatsen van een groot aantal regels, al dan niet inhoudelijk gewijzigd, uit de in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat naar andere hoofdstukken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Verder wordt met het besluit tot wijziging voorzien in de opname van een groot aantal ruimtelijke regels in het nieuwe deel, waarmee de komende jaren de bestaande bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten op geharmoniseerde wijze vervangen kunnen worden.

Appellant woont in Amsterdam en bezit in Amsterdam ook nog een aantal andere panden.

Rechtsvragen

1. Is het beroep van appellant ontvankelijk?
2. Hoe toetst de Afdeling een besluit tot wijziging van het omgevingsplan?

Uitspraak

1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

In artikel 6:13 van de Awb is bepaald dat belanghebbenden aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat zij geen zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit, geen beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter.

De Afdeling stelt vast dat appellant geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Niet gebleken is dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet op artikel 6:13 van de Awb zou het beroep van appellant daarom niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In haar uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, onder 4.3-4.8, heeft de Afdeling, tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7, echter overwogen dat in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de voorbereidingsprocedure neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb is toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet zal worden tegengeworpen aan belanghebbenden.

De Afdeling is van oordeel dat een besluit op grond van de Ow tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan ook moet worden beschouwd als een omgevingsrechtelijke zaak als bedoeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021.

Voor het antwoord op de vraag of het beroep van appellant ontvankelijk is, is dus beslissend of hij belanghebbende is. Daarom zal de Afdeling dit hierna beoordelen.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals (een wijziging van) een omgevingsplan of een vergunning – toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang

bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Vaststaat dat het besluit tot wijziging betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente Amsterdam en dus onder meer ook op de panden waar appellant eigenaar van is. Dat betekent dat hij feitelijke gevolgen van enige betekenis kan ondervinden van het besluit tot wijziging. Appellant moet daarom als belanghebbende bij het besluit tot wijziging worden aangemerkt, in ieder geval voor zover dat besluit betrekking heeft op zijn panden. Om die reden wordt hem, gelet op wat de Afdeling heeft overwogen in de hiervoor vermelde uitspraak van 14 april 2021, artikel 6:13 van de Awb niet tegengeworpen. Het beroep van appellant is dan ook ontvankelijk.

2. De raad neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1928

Zaaknummer: 202406618/1/R1

Wetsartikelen: 1:2 lid 1 Awb, 8:1 Awb, 6:13 Awb en 4.2 lid 1 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Waddinxveen

In dit geval is geen sprake van een bijzonder geval, waarin het college van burgemeester en wethouders zou moeten afzien van handhaving. Het belang waar wederpartij zich op beroept, namelijk dat het erg kostbaar is om het tuinhuis te verplaatsen, maakt zijn geval niet bijzonder, omdat bouwen zonder de vereiste omgevingsvergunning voor zijn eigen risico is.

Casus

Wederpartij heeft een tuinhuis in zijn voortuin gebouwd zonder dat hij daarvoor de benodigde vergunning heeft. Het college van burgemeester en wethouders van Waddinxveen (het college) vindt dat niet wenselijk en heeft wederpartij daarom opgedragen dat tuinhuis te verwijderen. Wederpartij is het daar niet mee eens, omdat het tuinhuis misschien niet op die plek vergunningvrij mag worden gebouwd, maar drie meter verderop wel. Het zou daarom onevenredig zijn om van hem te verlangen dat hij zijn tuinhuis verplaatst. De rechtbank heeft het beroep van wederpartij gegrond verklaard, de beslissing op bezwaar vernietigd, het primaire besluit herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat in dit bijzondere geval het belang van wederpartij bij het behoud van het tuinhuis op de huidige plek zwaarder weegt dan het algemeen belang van naleving van de huidige wet- en regelgeving. Volgens het college is er geen bijzonder geval, omdat wederpartij het tuinhuis welbewust heeft neergezet, terwijl het college de hiervoor aangevraagde omgevingsvergunning had geweigerd. Toch een gedoogsituatie toestaan is niet alleen onwenselijk, maar ook een beloning voor het handelen in strijd met de wet- en regelgeving en het besluit van het college. Daarnaast heeft de rechtbank volgens het college ten onrechte precedentwerking in dit geval niet aannemelijk geacht.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat in dit geval sprake is van een bijzonder geval, waarin het college zou moeten afzien van handhavend optreden?

Uitspraak

De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat dit een bijzonder geval is waarin het college zou moeten afzien van handhavend optreden. Wederpartij heeft het tuinhuis namelijk gebouwd, terwijl hij wist dat het college een omgevingsvergunning had geweigerd. Het belang waar wederpartij zich op beroept, namelijk dat het erg kostbaar is om het tuinhuis te verplaatsen, maakt zijn geval niet bijzonder, omdat bouwen zonder de vereiste omgevingsvergunning voor zijn eigen risico is. Weliswaar staat het tuinhuis nu in de door het college gewenste vrije zichtlijn van vijf meter en zal dat bij verplaatsing naar het omgevingsvergunningvrije achtererfgebied nog steeds zo zijn, maar ook dat maakt het geen bijzonder geval waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt, dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Het college heeft namelijk terecht gesteld dat het tuinhuis in de voortuin staat, drie meter buiten het achtererfgebied waar omgevingsvergunningvrij mag worden gebouwd. Daardoor staat het ruim vóór het woonhuis en altijd in het zicht.

De Afdeling begrijpt dat het frustrerend is als in contact met de gemeente niet direct alle relevante informatie wordt verschaft, maar dat betekent niet dat je in dat geval zonder vergunning kan beginnen met bouwen. Het college heeft alleen al hierom aan het algemeen belang van naleving van de regels en de openheid van het voorerfgebied een zwaarder gewicht mogen toekennen dan aan het belang van wederpartij om het illegaal gebouwde tuinhuis te laten staan waar het staat. Daar doet wel of geen precedentwerking ook niet aan af. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1936

Zaaknummer: 202301299/1/R3

Wetsartikelen: