

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 11, 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:2025:4832](#) 20-05-2025

Handhaving/Peel en Maas

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574](#) 09-05-2025

Omgevingsvergunning/Oldebroek

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:2112](#) 30-04-2025

Omgevingsvergunning/Soest

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:7128](#) 25-04-2025

Handhaving/Zuid-Holland

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:1926](#) 18-04-2025

Omgevingsvergunning/Blaricum

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2281](#) 21-05-2025

Bestemmingsplan/Pekela

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2292](#) 21-05-2025

Bestemmingplan/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2314](#) 21-05-2025

Planschade/Zuid-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2318](#) 21-05-2025

Planschade/Zuid-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2136](#) 21-05-2025

Planschade/Zuid-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2198](#) 14-05-2025

Beheermaatregelen/Gedeputeerde staten Flevoland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2163](#) 14-05-2025

Bestemmingsplan/Laren

Centrale Raad van Beroep

[Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2025:700](#) 15-05-2025

Besluit Bijstand/Staat en Den Haag

RECHTSPRAAK

Planschade/Zuid-Holland

Gezondheidsbeleving bij geluidhinder is een subjectief element dat geen rol speelt bij de hoogte van de planschade.

Casus

Bij brief van 26 november 2020 heeft [appellant sub 1] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het provinciaal inpassingsplan 'Windpark Spui', dat op 7 november 2016 in werking is getreden en op 17 januari 2018 onherroepelijk is geworden. Het college heeft naar aanleiding van de aanvraag van [appellant sub 1] advies gevraagd aan Thorbecke.

De rechtbank heeft overwogen dat Thorbecke de geluidsbelasting van het oude planologische regime onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt, waardoor ook de door haar gestelde toename van de geluidsbelasting onvoldoende inzichtelijk is. Bovendien heeft Thorbecke niet inzichtelijk gemaakt wat onder het nieuwe planologische regime de gecumuleerde geluidsbelasting van de windturbines en de andere, reeds bestaande, geluidsbronnen is. Om deze reden heeft de rechtbank het beroep van [appellant sub 1] gegrond verklaard.

[Appellant sub 1] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank heeft miskend dat het er niet zozeer om gaat of er eenduidig bewijs is voor gezondheidseffecten als gevolg van windturbines, maar of de risico's op die effecten meewegen bij het bepalen van de marktwaarde. Dat gezondheidseffecten nog niet zijn aangetoond, wil nog niet zeggen dat ze er niet zijn. Bovendien is evident dat die gezondheidseffecten er wel zijn. Immers, iedereen weet dat geluidsoverlast 's nachts leidt tot slapeloosheid en dat slapeloosheid slecht is voor de gezondheid. Uit het TNO-rapport 'Beleving windenergie op land: inzichten uit vier windparken' van 30 maart 2022 blijkt duidelijk hoe de beleving van de omwonenden is. Dit werkt mee in de afweging die een prudent handelend koper maakt. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbijgegaan, aldus [appellant sub 1].

Rechtsvraag

Hadden gezondheidseffecten als gevolg van geluidhinder meegewogen moeten worden in de

taxatie van de planschade?

Uitspraak

Alleen de objectief te verwachten gevolgen van het nieuwe planologische regime zijn van belang. Subjectieve elementen spelen daarbij geen rol. Dit betekent dat alleen de op de peildatum beschikbare algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten worden meegenomen. Nu het TNO-rapport waar [appellant sub 1] naar verwijst de beleving van de omwonenden beschrijft, en daarmee dus subjectieve elementen beschrijft, en dit rapport bovendien uit 2022 is, terwijl de peildatum is gelegen in 2016, kan aan dit rapport niet de waarde worden gehecht die [appellant sub 1] daaraan gehecht wenst te zien.

De Afdeling is in de uitspraak van 21 februari 2018 over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 119.2, en in de uitspraak van 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2224, r.o. 14.3, nader ingegaan op de effecten van windturbinegeluid op de gezondheid. Uit de deskundigenberichten die in die procedures zijn uitgebracht, blijkt dat er op basis van de wetenschappelijke inzichten die bekend waren rondom de peildatum geen bewijs is voor directe effecten van windturbines op de gezondheid. Dit geldt ook voor de gestelde gezondheidsrisico's van laagfrequent geluid van windturbines.

Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2136

Zaaknummer: 202306621/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Zuid-Holland

Publicatie op algemene website van de provincie onvoldoende om voorzienbaarheid tegen te werpen.

Casus

Bij brief van 19 februari 2020 heeft [wederpartij] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het provinciaal inpassingsplan 'Windpark Spui' (hierna: het plan), dat op 7 november 2016 in werking is getreden en op 17 januari 2018 onherroepelijk is geworden. Het college heeft naar aanleiding van de aanvraag van [wederpartij] advies gevraagd aan Thorbecke. Thorbecke heeft in haar advies van 29 juni 2020, voor zover thans van belang, uiteengezet dat voor [wederpartij] ten tijde van de aankoop van de woning op 6 augustus 2005 voorzienbaar was dat er windmolens zouden kunnen worden gerealiseerd op de locatie van het uiteindelijke windpark. Volgens Thorbecke was in de Nota Wervel, die door provinciale staten van Zuid-Holland op 22 oktober 2003 is vastgesteld, de locatie al aangewezen als zoekgebied voor windmolens.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de aankoop van de woning door [wederpartij] openbaar was gemaakt. Ook het standpunt van het college dat voorzienbaarheid kan worden aangenomen op basis van de Ontwerpnota Wervel heeft de rechtbank, om dezelfde reden, niet gevolgd.

Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Nota Wervel voor eenieder te raadplegen was via het internet en dat op de desbetreffende webpagina duidelijk staat aangegeven waar de Nota Wervel over gaat en op welk gebied het beleidsvoornemen betrekking heeft. Voor het geval wordt geoordeeld dat geen voorzienbaarheid kan worden aangenomen op basis van de Nota Wervel, betoogt het college dat de voorzienbaarheid kan worden gestoeld op de Ontwerpnota Wervel.

Rechtsvraag

Kan voorzienbaarheid aan wederpartij worden tegengeworpen op grond van de (Ontwerp)nota Wervel?

Uitspraak

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de Nota Wervel ten tijde van de investeringsbeslissing van [wederpartij] op 6 augustus 2005 openbaar is gemaakt. Het college heeft ook in hoger beroep geen stukken kunnen overleggen waaruit blijkt dat de Nota Wervel op de juiste wijze bekend is gemaakt en ter inzage is gelegd. Het college heeft in hoger beroep ter onderbouwing van zijn standpunt enkel verwezen naar de screenshot van de website van De Wayback Machine van 18 september 2004, waaruit volgens hem zou blijken dat de Nota Wervel sinds 17 december 2003 raadpleegbaar was op de website van de provincie. Het college heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat van [wederpartij] verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Nota Wervel op de (algemene) website van de provincie. Bovendien heeft het college met de screenshot niet aannemelijk gemaakt dat [wederpartij] de Nota Wervel ten tijde van zijn investeringsbeslissing op 6 augustus 2005 ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen. De screenshot is van een andere datum en bewijst niet dat de Nota Wervel toen voor [wederpartij] via de provinciale website raadpleegbaar was.

Anders dan het college betoogt, kan de voorzienbaarheid evenmin worden gestoeld op de Ontwerpnota Wervel. Voor zover het college ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst naar de screenshot van De Wayback Machine van 29 maart 2003, verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 8.2 is overwogen. Ook hier geldt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat van [wederpartij] verwacht mocht worden dat hij ten tijde van de investeringsbeslissing kennis zou nemen van de gestelde publicatie van de Ontwerpnota Wervel op de (algemene) website van de provincie en dat [wederpartij] die Ontwerpnota op 6 augustus 2005 dan ook daadwerkelijk op die website zou hebben aangetroffen.

Ditzelfde geldt voor de twee persberichten waar het college naar heeft verwezen en die op de website van de provincie gepubliceerd zouden zijn geweest. Daar komt bij dat [wederpartij] uit deze persberichten niet had hoeven begrijpen dat er – mogelijk – windturbines in de omgeving van Nieuw-Beijerland zouden komen. In de persberichten wordt onder verwijzing naar de Ontwerpnota Wervel respectievelijk de Nota Wervel vermeld dat het college locaties voor windturbines in Zuid-Holland heeft vastgesteld en wordt een aantal locaties concreet genoemd. Uit deze persberichten blijkt niet dat de omgeving van Nieuw-Beijerland tot die locaties behoort of dat deze omgeving als zoek- of studielocatie voor windturbines is aangemerkt. Daarmee zijn deze publicaties niet concreet genoeg om [wederpartij] voorzienbaarheid tegen te werpen.

Het voorgaande betekent dat ook op basis van de persberichten geen voorzienbaarheid kan

worden aangenomen. Het betoog van het college slaagt ook in zoverre niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2318

Zaaknummer: 202306606/1/A2

Wetsartikelen: 6.3 Wro

RECHTSPRAAK

Planschade/Zuid-Holland

Voor een reële prognose volstaat het enkel noemen van de geluidsbronnen uit de buurt niet, maar moet worden geduid welke geluidsbelasting die geluidsbronnen met zich (kunnen) brengen.

Casus

Bij brief van 11 mei 2020 heeft [appellante sub 1] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van het provinciaal inpassingsplan 'Windpark Spui' (hierna: het plan), dat op 7 november 2016 in werking is getreden en op 17 januari 2018 onherroepelijk is geworden. Het college heeft naar aanleiding van de aanvraag van [appellante sub 1] advies gevraagd aan Thorbecke. De rechtbank heeft overwogen dat Thorbecke in zijn advies de geluidsbelasting van het oude planologische regime onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt, waardoor ook de door haar gestelde toename van de geluidsbelasting onvoldoende inzichtelijk is. Bovendien heeft Thorbecke niet inzichtelijk gemaakt wat onder het nieuwe planologische regime de gecumuleerde geluidsbelasting van de windturbines en de andere, reeds bestaande, geluidsbronnen is.

Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat Thorbecke een reële prognose heeft gemaakt van de geluidsbelasting onder het oude en nieuwe planologische regime. In ieder geval is de bestaande situatie en het bestaande gebruik van de omliggende gronden voldoende meegewogen bij de planologische vergelijking. Thorbecke heeft er daarbij geen rekening mee gehouden of het gebruik op de tussengelegen gronden planologisch nog zou kunnen worden uitgebreid, wat zou betekenen dat de bestaande geluidhinder nog zou kunnen toenemen op basis van wat planologisch nog mogelijk was. Als dit wel was gebeurd, dan zou dat ten nadele zijn van [appellante sub 1]. Volgens het college is het niet noodzakelijk en ook niet mogelijk om een cijfermatige vergelijking te maken van de geluidsbelasting op de onroerende zaak voor en na de inwerkingtreding van het inpassingsplan. De feitelijke geluidsbelasting kan alleen gemeten worden, maar daarmee wordt nog geen inzicht verschaft in de planologische toename van geluidhinder op de onroerende zaak. Het gaat slechts om momentopnames.

Rechtsvraag

Is de verandering van de geluidbelasting als gevolg van het inpassingsplan voldoende inzichtelijk gemaakt om de planschade als gevolg van het plan te kunnen bepalen?

Uitspraak

Wanneer de door de aanvrager gestelde schade is te herleiden tot een gestelde toename van de geluidsbelasting onder het nieuwe planologische regime, wordt bij de planologische vergelijking in het kader van het onderzoek naar de geluidsbelasting onder het oude en nieuwe planologische regime op de peildatum een reële prognose gemaakt van het gebruik van de desbetreffende gronden met de daaruit voortvloeiende redelijkerwijs te verwachten geluidsbelasting.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het om de toename van de geluidsbelasting te kunnen bepalen, nodig is dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de geluidsbelasting onder het oude planologische regime was en welke geluidsbelasting onder het nieuwe regime mogelijk is geworden. Ook onderschrijft de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat Thorbecke in haar advies van 3 juni 2021 de geluidsbelasting onder het oude en het nieuwe regime onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Thorbecke heeft in dit advies alleen de geluidsbronnen uit de buurt genoemd, maar op geen enkele manier geduid welke geluidsbelasting die geluidsbronnen met zich (kunnen) brengen. Daarmee heeft zij geen reële prognose gemaakt. Dat, naar het college stelt, het onmogelijk zou zijn om een cijfermatige vergelijking te maken van de geluidsbelasting voor en na de planologische wijziging, heeft het college niet aannemelijk gemaakt. Anders dan het college stelt, kan de geluidsbelasting niet alleen aan de hand van metingen die representatief zijn voor de planologische mogelijkheden worden vastgesteld, maar ook aan de hand van berekeningen of een combinatie daarvan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2314

Zaaknummer: 202306601/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingplan/Rotterdam

De raad is bevoegd om panden aan te wijzen als moderniseringsgebied maar heeft de gevolgen onvoldoende onderzocht. Bovendien is niet gemotiveerd waarom de eigenaren van de panden de kosten van de isolatiemaatregelen moeten dragen.

Casus

Bij besluit van 19 oktober 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam ten behoeve van het bestemmingsplan 'Schiekadeblok' hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder vastgesteld. Bij besluit van 20 oktober 2022 heeft de raad het bestemmingsplan 'Schiekadeblok' vastgesteld. Het plan maakt de herontwikkeling van het gebied tussen de Schiekade, de Delftsestraat, het Delftseplein en het spooreplacement in Rotterdam mogelijk. Met het plan wordt onder andere in de renovatie en transformatie van een aantal binnen het plangebied aanwezige gebouwen voorzien. Van de bestaande panden zijn enerzijds de bestemmingen vastgelegd en welk gebruik mogelijk is en anderzijds is de mogelijkheid gegeven om op te hogen en aan te bouwen om de transformatie mogelijk te maken. Appellanten Urban Minds en Co10 die in het gebied panden exploiteren maken bezwaar tegen de aanwijzing moderniseringsgebied. Die aanwijzing is volgens Urban Minds en Co10 namelijk alleen op het onroerend goed van toepassing verklaard om de door de gemeente beoogde ontwikkelingen op naburige percelen mogelijk te maken, niet omdat het vastgoed van Co10 aan modernisering of vervanging toe is. Als gevolg van het plan worden op korte afstand van poppodium Annabel nieuwe woningen mogelijk gemaakt. Uit diverse stukken blijkt dat ter plaatse van deze woningen niet kan worden voldaan aan de geldende geluidnormen zonder het treffen van zware constructieve geluiddempende maatregelen bij het poppodium. Volgens Urban Minds en Co10 is de aanduiding bedoeld voor gevallen waarin de bestemming gehandhaafd zou kunnen worden, maar de kwaliteit van de bebouwing niet meer acceptabel is. De raad stelt dat uit de toelichting bij artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) volgt dat hij de gronden in dit geval tot moderniseringsgebied kon aanwijzen, en hij geen misbruik maakt van zijn bevoegdheid. De raad wil zowel de nachthoreca (poppodium Annabel) behouden, als woningbouw mogelijk maken in het Schiekadeblok. Om

dit mogelijk te maken moeten in het pand waar het poppodium is gevestigd isolatiemaatregelen worden getroffen. Er is een gebied aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd, maar de kwaliteit niet meer acceptabel is. De bebouwing moet gemoderniseerd worden om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

Rechtsvragen

1. Was de raad bevoegd om de panden van appellanten als moderniseringsgebied aan te wijzen?
2. Heeft de raad voldoende onderzocht wat voor appellanten de gevolgen van de aanwijzing tot moderniseringsgebied zijn en is voldoende onderbouwd waarom het redelijk is dat appellanten de kosten van isolatiemaatregelen moeten dragen?

Uitspraak

1. De toelichting (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 96) op artikel 3.5 van de Wro luidt: 'In dit artikel is de zogenaamde moderniseringsbepaling uit artikel 32 van de Wsdlv opgenomen. Deze houdt in dat bij het plan een gebied kan worden aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd; de kwaliteit hiervan is echter niet meer acceptabel. Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Dit kan betekenen dat de bebouwing qua bouwmassa ongeveer gelijk blijft maar dat de gebruiksruimten hierin worden veranderd. Zolang deze modernisering niet is voltooid wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan. Deze fictie is van belang voor de mogelijkheid om zo nodig ter uitvoering van de in het bestemmingsplan opgenomen modernisering de grond en opstallen te kunnen onteigenen of om hierop een voorkeursrecht te kunnen vestigen.'

In paragraaf 4.1.3.8 van de plan-toelichting staat over de toepassing van artikel 3.5 van de Wro: 'Het bestemmingsplan maakt de grondige renovatie en op- en achterbouw van de panden aan de Delftsestraat mogelijk. De panden aan de Delftsestraat gaan hierdoor integraal deel uitmaken van het toekomstige Schiekadeblok, zoals beschreven in de Nota van Uitgangspunten en het Stedenbouwkundig plan. Voor de uitvoering van deze plannen is eerder een voorkeursrecht gevestigd op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten nu de gemeente geen eigenaar is van alle panden aan de Delftsestraat. De gemeente gaat ervan uit

dat zij met de private eigenaars tot overeenstemming zal komen over de realisatie van het bestemmingsplan. Mocht dat niet lukken, dan wil de gemeente de panden verwerven en indien nodig onteigenen. In dat scenario wil de gemeente enige discussie voorkomen over de wijze van planuitvoering en benadrukken dat de gemeente een algehele modernisering van de panden voorstaat inclusief aan- en uitbouw. Om daar geen misverstanden over te laten bestaan, zijn de panden als moderniseringsgebied in de zin van artikel 3.5 van de Wro aangewezen.'

De Afdeling is van oordeel dat de raad op zichzelf de bevoegdheid heeft om de gronden van Urban Minds en Co10 aan te wijzen als moderniseringsgebied in de zin van artikel 3.5 van de Wro. De tekst van dit artikel verzet zich hier niet tegen. Uit de toelichting op het artikel blijkt dat dit instrument er nadrukkelijk voor bedoeld is om ingrijpende in pandige verbouwingen of nieuwbouw te bewerkstelligen met als doel het vergroten van de bouwkundige kwaliteit daarvan. Hieronder kan naar het oordeel van de Afdeling ook het treffen van constructieve maatregelen om een pand uit akoestisch oogpunt meer geschikt te maken om te functioneren in de omgeving geschaard worden. Het pand houdt dezelfde functie en bestemming, maar de bebouwing moet gemoderniseerd worden vanwege omliggende functies. Weliswaar is de aanleiding daarvoor dat er ontwikkelingen in de omgeving zijn voorgenomen, maar uit artikel 3.5 van de Wro en de toelichting hierop volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat deze bepaling alleen kan worden toegepast als modernisering nodig is vanwege (enkel) de kwaliteit van het betrokken pand en dat daarbij geen relatie met de omgeving kan worden gelegd.

De Afdeling hecht eraan hierbij te overwegen dat de bevoegdheid gronden aan te wijzen als moderniseringsgebied een ingrijpende bevoegdheid betreft. Dat brengt met zich dat de raad bij de keuze gebruik te maken van deze bevoegdheid de aan de orde zijnde belangen zorgvuldig moet afwegen en dat het resultaat van die afweging geen onevenredige gevolgen mag hebben. Urban Minds en Co10 en Delftsestraat B.V. hebben in hun beroepschriften erop gewezen dat de keuze de gronden als moderniseringsgebied aan te wijzen, voor hen onevenredige gevolgen heeft. De Afdeling bespreekt deze beroepsgrond van Urban Minds en Co10 in overweging 18.3. De beroepsgrond van Delftsestraat B.V. komt aan de orde in overweging 23.1.

2. Urban Minds en Co10 betogen dat de raad in artikel 7.3.1 van de planregels ten onrechte de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de nieuwe woningen er kunnen komen bij hen legt. Op grond van artikel 7.3.1 van de planregels moet namelijk met akoestisch onderzoek worden aangetoond dat de geluidbelasting vanwege muziekgeluid van Annabel niet hoger is dan 36 dB(A) ter hoogte van de gevels van de onderste woonlaag van de woningen. Dit is

echter volgens Urban Minds en Co10 de wereld op zijn kop, aangezien onderzoeksverplichtingen in dit verband voor rekening van de raad en/of de ontwikkelaar van woningen zouden moeten komen, en niet voor rekening van Urban Minds en CO10. Bovendien had de raad deze onderzoeken volgens Urban Minds en Co10 al voor de vaststelling van het plan moeten uitvoeren. Hierbij merken Urban Minds en Co10 op dat de woningen die ten noordoosten van de percelen van CO10 zijn geprojecteerd op een afstand van minder dan 30 m zijn voorzien, wat de door de VNG-brochure geadviseerde afstand tussen woningen en discotheken is. Verder wijzen Urban Minds en Co10 erop dat om tot een akoestisch aanvaardbare situatie te komen, er zeer ingrijpende maatregelen aan poppodium Annabel moeten worden gerealiseerd. Urban Minds en Co10 hebben een bouwkostenraming overgelegd, waaruit volgt dat het realiseren van deze maatregelen hen zo'n € 3 miljoen zouden kosten. Volgens Urban Minds en Co10 heeft de raad bij de keuze hun pand aan te wijzen als moderniseringsgebied en op die manier af te dwingen dat Urban Minds en Co10 de akoestische maatregelen zullen realiseren, onvoldoende rekening gehouden met de ingrijpende gevolgen hiervan.

In paragraaf 6.2 van de plantoelichting staat dat, om te beoordelen of het combineren van bedrijven met andere activiteiten in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, in het Rotterdamse beleid voor milieuzonering gebruik wordt gemaakt van indicatieve gebiedstypen en een bedrijvenlijst die is opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: de VNG-publicatie 2009). Paragraaf 6.2.1 van de plantoelichting eindigt met de volgende zin: 'In het Schiekadeblok zijn geen bedrijfsactiviteiten en andere activiteiten aanwezig die vanwege de indicatieve afstanden voor milieuhinder van invloed zijn op de locaties waar woningen kunnen worden gerealiseerd.'

Urban Minds en Co10 wijzen er terecht op dat deze laatste zin van de plantoelichting lastig te rijmen is met de komst van nieuwe woningen naast poppodium Annabel. De afstand tussen de nieuwe woningen en Annabel is namelijk een stuk minder dan de richtafstand van 30 m uit de VNG-publicatie 2009. Maar van een dergelijke richtafstand kan worden afgeweken. In de plantoelichting is een specifieke afweging gemaakt voor de vraag of poppodium Annabel en de nieuwe woningen naast elkaar kunnen bestaan. Daarover staat in paragraaf 6.3.7.1 van de plantoelichting dat er onderzoek is gedaan naar de invloed van horecagelegenheden op de woningen. Dit is het onderzoek 'Akoestisch onderzoek ten behoeve van bestemmingsplan Schiekadeblok Rotterdam' van 7 juni 2022 van Peutz (hierna: het akoestisch onderzoek). Hierin is ook gekeken hoe poppodium Annabel kan voortbestaan met de komst van de nieuwe woningen in de Schieblocktoren. In de plantoelichting staat hierover verder dat uit wordt gegaan van een zwaar isolatiepakket. In het akoestisch onderzoek wordt een voorstel gedaan

voor de gevelisolatie van zowel de wandconstructie als de dakconstructie. Deze isolatie heeft tot gevolg dat het invallend muziekgeluidniveau maximaal 36 dB(A) bedraagt op de onderste woonlaag van de (geprojecteerde) zuidgevel van Schieblocktoren. Deze voorwaarde is opgenomen in de planregels.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee op zichzelf voldoende gemotiveerd dat het vanuit ruimtelijk oogpunt mogelijk is de woningen op deze korte afstand van Annabel te situeren en dat in dit geval een kortere afstand kan worden aangehouden dan de richtafstand uit de VNG-publicatie 2009.

De Afdeling stelt vast dat artikel 7.3.1 van de planregels een gebruiksregel is. Omdat het onroerend goed van Co10 is aangewezen als moderniseringsgebied, betekent dit dat zo lang niet wordt aangetoond dat de geluidbelasting vanwege muziekgeluid van Annabel niet hoger is dan 36 dB(A) ter hoogte van de gevels van de onderste woonlaag van de woningen, het gebruik van het pand als poppodium in strijd is met het bestemmingsplan. Niet in geschil is verder dat er ingrijpende maatregelen nodig zijn om aan artikel 7.3.1 van de planregels te voldoen. De raad heeft echter niet onderzocht wat de gevolgen hiervan zijn voor Urban Minds en Co10. Ook heeft de raad niet gemotiveerd in hoeverre de gevolgen van deze planregel in combinatie met de aanwijzing van het pand als moderniseringsgebied aanvaardbaar zijn, en of het redelijk is dat Urban Minds en Co10 en niet de gemeente of ontwikkelaar van de geplande woningen de financiële gevolgen daarvan moeten dragen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de belangen van Urban Minds en Co10 dan ook onvoldoende in kaart gebracht en onvoldoende in zijn belangenafweging betrokken. Dat is in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:4 van de Awb.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2292

Zaaknummer: 202207029/1/R3 en 202207068/1/R3

Wetsartikelen: 3:2 Awb, 3:4 Awb en 3:5 Wro

RECHTSPRAAK

Besluit Bijstand/Staat en Den Haag

Uitspraak grote kamer CRvB over de toetsing aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, bij een beroep tegen een besluit dat berust op buitenwettelijk en tegenwettelijk beleid.

Casus

De zaak waarover in deze uitspraak wordt beslist gaat over de intrekking en terugvordering van bijstand wegens te lang verblijf van appellant in het buitenland.

Rechtsvragen

De Raad gaat in navolging van de conclusie van A-G De Bock (10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086) nader in op de wijze waarop de bestuursrechter een bestreden besluit toetst als dat (mede) is gebaseerd op beleid. Ook zet hij uiteen op welke wijze in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel daarbij aan de orde kan komen.

Uitspraak

Deze uitspraak sluit aan op eerdere uitspraken van grote kamers van andere hoogste bestuursrechters, te weten uitspraken van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) en 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:772) en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190). De Raad onderscheidt voortaan drie soorten beleid: binnenwettelijk beleid, buitenwettelijk beleid en tegenwettelijk beleid. De termen 'binnenwettelijk beleid' en 'buitenwettelijk beleid' worden daarbij iets anders opgevat dan voorheen.

De (exceptieve) toetsing van binnenwettelijk beleid heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 7.8 van de uitspraak van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) besproken. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft op 26 maart 2024 een uitspraak gedaan over onder meer de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn (ECLI:NL:CBB:2024:190). Daarbij is ook de

toetsing aan binnenwettelijk beleid aan de orde gekomen. De Raad verduidelijkt in deze uitspraak de intensiteit van de toetsing van binnenwettelijk beleid.

De Raad beslist verder dat, anders dan voorheen, beleid dat niet op een wettelijk voorschrift berust (buitenwettelijk beleid) wordt getoetst op dezelfde wijze als beleid dat wel op een wettelijk voorschrift berust (binnenwettelijk beleid), met de kanttekening dat de toetsing van buitenwettelijk beleid in beginsel terughoudender zal zijn.

De Raad beslist bovendien dat beleid dat in strijd is met een wettelijk voorschrift (tegenwettelijk beleid), niet wordt getoetst. Bij de toetsing van een besluit dat op tegenwettelijk beleid is gebaseerd wordt nog steeds beoordeeld of dat beleid juist is toegepast. Als het beleid juist is toegepast, wordt dat besluit vervolgens, los van het beleid, getoetst aan het wettelijk voorschrift waarop het berust en aan hoger geschreven recht, de algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

Instantie: Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak: 15-05-2025

ECLI: ECLI:NL:CRVB:2025:700

Zaaknummer: 22/3208 PW

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Laren

De verharding en de omheining van een padelbaan zijn functioneel met elkaar verbonden. Gelet op de oppervlakte van meer dan 50 m² is de kruimelgevallenregeling niet van toepassing.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Laren heeft aan LLTC een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van vier padelbanen en het plaatsen van een afscheiding. Een omwonende vreest aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Na bezwaar van [appellant] en andere omwonenden heeft het college de vergunning herroepen en aangekondigd en aangekondigd een nieuw besluit te zullen nemen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. LLTC heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd. Zij is van oordeel dat het college terecht heeft geconcludeerd dat de bouw van de glazen wanden rondom de padelbanen strijdig is met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft onder andere geoordeeld dat de kruimelgevallenregeling van toepassing is omdat de strijd met het bestemmingsplan enkel de omheining betreft. In hoger beroep voert de omwonende aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kruimelgevallenregeling van toepassing is

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de kruimelgevallenregeling niet van toepassing is gelet op de uitvoering van de padelbanen?

Uitspraak

Op de beoogde locatie ligt op grond van de bestemmingsplannen 'Laren-Noord' en 'Correctieve herziening Laren' de bestemming 'Sport'. Het is niet in geschil dat de padelbanen een sportvoorziening zijn als bedoeld in artikel 14.1 van het plan Laren-Noord. Ook is niet meer in geschil dat de glazen wanden van de padelbanen geen hekwerk zijn in de zin van

artikel 14.2.2, aanhef en onder b van de planregels, maar ‘overige bouwwerken, geen gebouw zijnde’ in de zin van artikel 14.2.2, aanhef en onder f van de planregels. Die mogen ten hoogste 3 m hoog zijn. Omdat de glazen wanden 4 m hoog worden, is een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan nodig. In geschil is hoe de oppervlakte van het vergunde project moet worden berekend.

De Afdeling stelt vast dat het project voorziet in het realiseren van vier padelbanen van ieder 20 bij 10 m, die volgens de aanvraag bij elkaar een grondoppervlakte van 800 m² zullen beslaan. Het grondoppervlak wordt blijkens de aanvraag verhard en daarop wordt kunstgras gelegd. Op de zitting is besproken dat het college de aanvraag zo heeft begrepen dat deze ook betrekking heeft op het aanbrengen van deze verharding. Dat blijkt ook uit bladzijde 4 en 5 van de omgevingsvergunning, waar toestemming wordt gegeven voor de noodzakelijke werkzaamheden voor het aanleggen van de vier padelbanen, voor zover in strijd met het verbod van artikel 14.5.1. aanhef en sub a van de planregels om oppervlakteverhardingen aan te brengen. De verharding wordt omsloten door een betonnen fundering waarop een kooiconstructie met deels glazen wanden wordt gemonteerd, zo blijkt uit het rapport Statische berekening, Panoramisch scherm van 29 augustus 2019, opgesteld door Ingenieursbureau Schijf-WVB B.V, dat bij de aanvraag is gevoegd. De verharding en de omheining zijn functioneel met elkaar verbonden, immers zonder het een verliest het ander zijn functie als onderdeel van de padelbaan. Ook qua constructie zijn zij met elkaar verbonden, aangezien de betonnen fundering het verharde terrein direct omsluit en opsluit. Dit maakt dat sprake is van een bouwwerk met een oppervlakte van meer dan 50 m², per baan gerekend en gerekend naar het totale project. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2750, onder 6.3. De kruimelgevallenregeling is daarmee niet van toepassing. Het voorgaande betekent dat het college in het besluit op bezwaar terecht heeft besloten de uniforme voorbereidingsprocedure te volgen. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2163

Zaaknummer: 202402992/1/R4

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Pekela

Planregeling, waarmee gronden niet zijn aangemerkt als ‘erf’ in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Het begrip ‘erf’ staat niet meer in de definitie van het begrip ‘achtererfgebied’, zoals omschreven in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving. In het begrip ‘gebouwerf’ wordt echter materieel hetzelfde geregeld als in het begrip ‘erf’. Met de voorliggende planregel is dan ook voldaan aan de omschrijving van het begrip ‘gebouwerf’. Dit betekent dat de planregeling zijn werking niet heeft verloren als gevolg van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gebied kan ook onder de Omgevingswet niet als achtererfgebied worden aangemerkt waardoor niet omgevingsvergunningvrij bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd.

Casus

Bij besluit van 1 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Pekela (de raad) het bestemmingsplan ‘[locatie] te Nieuwe Pekela’ vastgesteld. Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

Bij tussenuitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2710 (de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van 1 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘[locatie] te Nieuwe Pekela’ te herstellen.

Bij besluit van 17 september 2024 heeft de raad het bestemmingsplan ‘[locatie] te Nieuwe Pekela’ opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, kort samengevat en voor zover hier relevant,

geoordeeld dat de raad, anders dan hij heeft beoogd, in artikel 3.5 van de planregels niet heeft geregeld wat hij daarmee beoogde. Met deze planregeling is in dit concrete geval een inrichting als erf namelijk niet verboden. Weliswaar geldt dat bepaalde gronden op grond van artikel 3.5 van de planregels niet als achtererfgebied zijn aan te merken, maar dat doet er niet aan af dat de inrichting van deze gronden als erf nog steeds mogelijk is. Dit betekent dat op de gronden met de aanduiding 'wonen uitgesloten' toch nog omgevingsvergunningvrije bouwwerken met geluidsgevoelige ruimten kunnen worden opgericht. Daarmee is niet uitgesloten dat de bedrijfsvoering van appellanten op het naastgelegen perceel wordt belemmerd.

Appellanten voeren aan dat de nieuwe planregels de inrichting van de gronden als erf toch nog mogelijk maken. Zij wijzen op de invoering van de Omgevingswet, waarin de regels zijn gewijzigd ten aanzien van het vergunningvrij bouwen. Verder wijzen zij op artikel 3.1.2 van de planregels waar weliswaar in staat dat het bouwen niet is toegestaan, maar dat dit niet betekent dat daarmee zeker is dat het niet mogelijk is om vergunningvrij geluidsgevoelige ruimten te bouwen.

Rechtsvragen

1. Heeft de raad met het herstelbesluit de inrichting als 'erf' uitgesloten?
2. Hebben de planregels, waarmee vergunningvrij bouwen is uitgesloten, hun werking verloren als gevolg van inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Uitspraak

1. Artikel 1.23 van de planregels luidt: geluidsgevoelige ruimte:

'ruimte binnen een woning voor zover die kennelijk als slaap-, woon-, of eetkamer wordt gebruikt of voor een zodanig gebruik is bestemd, alsmede een keuken van ten minste 11 m².'

Artikel 3.1 luidt:

'De voor "Tuin" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. tuin;

[...]

Artikel 3.2.1 luidt:

‘De gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan, dan wel diens rechtsopvolger.’

Artikel 3.2.2 luidt:

‘Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. er mogen uitsluitend gebouwen ten behoeve van de bestemming worden gebouwd (zoals tuinschuur, tuinkas e.d.);

[...]

Artikel 3.3 luidt:

‘De gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan, dan wel diens rechtsopvolger.

Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt in ieder geval begrepen:

a. het gebruik van gebouwen voor geluidsgevoelige ruimte.’

De Afdeling stelt allereerst vast dat de raad in het herstelbesluit heeft geregeld dat de gronden waaraan de bestemming ‘Tuin’ is toegekend, niet zijn aangemerkt als ‘erf’ in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Dit betekent dat er geen bebouwing zonder omgevingsvergunning op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor kan worden opgericht.

2. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat op 1 januari 2024 de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking zijn getreden. Op grond van artikel 22.1, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 4.6, eerste lid, onder g, van de Invoeringswet Omgevingswet is een bestemmingsplan dat onder de Wet ruimtelijke ordening tot stand is gekomen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit betekent dat het bestreden plan onderdeel is van het Omgevingsplan gemeente Pekela. De Afdeling ziet hierin aanleiding om te onderzoeken of het met deze planregels onder de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels ook niet mogelijk is om bebouwing zonder omgevingsvergunning op te richten.

In artikel 22.26 van het Omgevingsplan gemeente Pekela staat:

‘Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.’

In artikel 22.27, aanhef en onder a, van het Omgevingsplan staat:

‘Het verbod, bedoeld in artikel 22.26, geldt niet 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:

[...];

2. gelegen in achtererfgebied;

[...]”

Ingevolge artikel 1.1 van het Omgevingsplan gemeente Pekela zijn de begripsbepalingen die, op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn opgenomen in (voor zover relevant) bijlage 1 bij het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl), van toepassing op hoofdstuk 22 van het Omgevingsplan.

Op grond van bijlage 1 bij het Bbl wordt onder het begrip ‘bijbehorend bouwwerk’ verstaan: ‘uitbreiding van een hoofdgebouw of functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar wel of niet tegen aangebouwd gebouw, of een ander bouwwerk, met een dak’.

Onder het begrip ‘achtererfgebied’ wordt verstaan: ‘gebouwerf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het gebouwerf achter het hoofdgebouw te komen, waarbij als op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel toegestane activiteiten of als het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, voor het leggen van deze lijn bepalend is

het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied.’

Tot slot wordt onder het begrip ‘gebouwerf’ verstaan: bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt.

De Afdeling stelt vast dat het begrip ‘erf’ niet meer in de definitie van het begrip ‘achtererfgebied’ staat. De vraag die de Afdeling in deze zaak moet beantwoorden is of, indien in een bestemmingsplan het vergunningvrij bouwen is beperkt door de gronden niet aan te merken als ‘erf’ als bedoeld in bijlage II van het Bor, de wijziging in de definitie van achtererfgebied tot gevolg heeft dat met die regeling niet meer kan worden bereikt dat het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied wordt tegengegaan.

Door het gebied niet aan te merken als ‘erf’ in de zin van artikel 1, van bijlage II van het Bor is de inrichting van dat gebied ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw verboden. In het begrip ‘gebouwerf’ wordt materieel hetzelfde geregeld als in het begrip ‘erf’. Met de planregel is dan ook voldaan aan de omschrijving van het begrip ‘gebouwerf’. Steun voor de uitleg dat de verandering van het begrip ‘erf’ naar het begrip ‘gebouwerf’ niet is bedoeld als inhoudelijke verandering vindt de Afdeling in de nota van toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400, blz. 1533). Daarin staat:

‘Het begrip “erf” uit het Besluit omgevingsrecht is in dit besluit inhoudelijk gelijk omgezet naar het nieuwe begrip “gebouwerf”. Dit is gedaan om te voorkomen dat het uit het Besluit omgevingsrecht afkomstige begrip binnen het stelsel van de Omgevingswet een bredere reikwijdte krijgt en ook van toepassing wordt op andere regels die verwijzen naar het erf zoals dat in het spraakgebruik gebruikt wordt. Aangezien het wel wenselijk blijft dat gemeenten via lokale invulling van het erfbegrip kunnen sturen op de mogelijkheden rond vergunningvrij bouwen, is besloten in afdeling 2.3 Bbl van de specifiekere term “gebouwerf” te spreken. Deze term werkt ook door in de begripsomschrijvingen van “achtererfgebied” en “voorerfgebied”.’

Een andere uitleg zou bovendien in strijd zijn met de rechtszekerheid voor plannen die onherroepelijk zijn en waarin regels zijn opgenomen om vergunningvrij bouwen uit te sluiten. Die regels zouden dan hun werking verliezen waardoor het alsnog mogelijk is om vergunningvrij gevoelige gebouwen in de nabijheid van bedrijven te bouwen. Het voorgaande betekent dat artikel 3.2.1 van de planregels zijn werking niet heeft verloren als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels.

Het gebied kan ook onder de Omgevingswet niet als achtererfgebied worden aangemerkt waardoor niet omgevingsvergunningvrij bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd op de gronden waaraan de bestemming 'Tuin' is toegekend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2281

Zaaknummer: 202202126/2/R3

Wetsartikelen: 1.1 Besluit bouwwerken leefomgeving, bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en 1 bijlage II bij het Bor

RECHTSPRAAK

Handhaving/Peel en Maas

Omgevingswet en handhaving. Overtreding van artikel 5.1, tweede lid, onder a (vergunningplicht (technische) bouwactiviteit), artikel 5.1, eerste lid, onder a, (vergunningplicht omgevingsplanactiviteit) en artikel 5.6 van de Omgevingswet (in stand laten bouwwerk zonder vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit). Overgangsrecht bestemmingsplan/omgevingsplan. Mogelijkheid overtreding te beëindigen.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas (verweerder) heeft eisers gelast bouwwerken op de openbare weg te verwijderen en verwijderd te houden, onder oplegging van een dwangsom als niet binnen de begunstigingstermijn aan de last is voldaan. Verweerder heeft bij het bestreden besluit het bezwaar van eisers ongegrond verklaard. Eisers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld en de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Na afloop van de zitting is de voorzieningenrechter tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De voorzieningenrechter doet daarom op grond van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet alleen uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening, maar ook op het beroep.

Eisers voeren aan dat zij geen overtreder zijn, dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding met het te dienen algemeen belang en dat handhavend optreden in strijd is met het vertrouwens-, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. Bij de behandeling ter zitting is aangevoerd dat eisers geen medewerking krijgen van verweerder bij het achterhalen van hetgeen in de voorheen geldende bestemmingsplannen was geregeld en dat daardoor onduidelijk blijft of eisers een geslaagd beroep op overgangsrecht kunnen doen.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een overtreding?
2. Zijn eisers overtreder en hebben zij het in hun macht de overtredingen te beëindigen?

Uitspraak

1. Het bestemmingsplan ‘Kernen Kessel en Kessel-Eik’, dat van rechtswege deel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan gemeente Peel en Maas, geeft aan het perceel waarop de bouwwerken zijn gerealiseerd, de bestemming ‘Verkeer’. Die gronden mogen niet worden gebruikt op een wijze of tot een doel dat strijdig is met de verkeersbestemming. Niet in geschil is dat de bouwwerken ten dienste staan van de woonbestemming op het perceel [adres] en niet ten dienste van de verkeersbestemming.

Tussen partijen is evenmin in geschil dat de bouwwerken waarop de last (nog) ziet, zonder de daarvoor benodigde vergunning zijn gebouwd. Hiervoor is thans op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, sub 1°, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) een omgevingsvergunning (bouwactiviteit) vereist die niet is verleend. Tevens is sprake van overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 22.26 van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan, omdat de uitzonderingen van artikel 22.27 zich niet voordoen. De bouwwerken staan (gedeeltelijk) op gronden met de bestemming ‘Verkeer’ en zijn daarmee in strijd. De uitzondering op de vergunningplicht van artikel 22.27 geldt alleen als er geen strijd met het omgevingsplan/bestemmingsplan is. Verder is het op grond van artikel 5.6 van de Omgevingswet verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in stand te laten.

Voor zover eisers een beroep hebben gedaan op bescherming door het overgangsrecht, overweegt de voorzieningenrechter dat op degene die een beroep doet op het overgangsrecht in beginsel de plicht rust om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is. Zie onder meer de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:628, r.o. 3.2 en 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:920. Eisers wijzen erop dat op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan, dat conserverend van aard was, nog een agrarische bestemming en geen verkeersbestemming gold. Wat daarvoor gold, is volgens eisers zonder hulp van verweerder niet meer te achterhalen en zij betogen dat verweerder onzorgvuldig handelt door geen medewerking te verlenen aan het kunnen doen van een geslaagd beroep op het overgangsrecht. De voorzieningenrechter overweegt dat – wat verder zij van dit betoog – verweerder, na daartoe archiefonderzoek te hebben gedaan, onweersproken heeft gesteld dat voor de bouwwerken, waarop de last onder dwangsom ziet,

nooit een bouwvergunning is verleend. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) is voor de vraag of voor een bouwplan vergunning kan worden verleend het gebruiksovergangsrecht niet relevant (onder meer uitspraken van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:947, r.o. 6.1 en 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118, r.o. 2). Uitsluitend het bouwovergangsrecht kan in zoverre van belang zijn. Aan het in het omgevingsplan/bestemmingsplan opgenomen bouwovergangsrecht komt geen betekenis toe bij de vraag of voor de bouwwerken vergunning kan worden verleend, omdat dat bouwovergangsrecht enkel ziet op situaties van vernieuwing of verandering die hier niet aan de orde zijn. Maar zelfs een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor een bouwwerk verschaft geen (bouw-/omgevings)vergunning vervangende titel en het bouwwerk wordt daardoor evenmin anderszins gelegaliseerd. Ook al zou worden aangenomen dat het gebruiks- dan wel bouwovergangsrecht van het bestemmingsplan (en het daarvóór geldende bestemmingsplan) van toepassing is, dan blijft een omgevingsvergunning voor bouwen vereist (uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:628, r.o. 4.1) tenzij ten tijde van het oprichten geen vergunning zou zijn vereist maar dat is niet aannemelijk en ook niet aannemelijk gemaakt. Een dergelijke vergunning is nooit verleend. Gesteld noch gebleken is dat de onderhavige bouwwerken onder de Omgevingswet dan wel de daarvóór geldende regels (waaronder artikel 43 van de Woningwet, het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken en Bijlage II bij het Besluit bouwwerken leefomgeving), omgevingsvergunningvrij zijn. Verweerder was daarom in zoverre bevoegd handhavend op te treden tegen het bouwen zonder omgevingsvergunning en/of het in stand laten van zonder omgevingsvergunning gebouwde bouwwerken.

2. Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Awb wordt onder overtreder verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, geldt verder als voorwaarde voor het opleggen van een last onder dwangsom dat de overtreder het in zijn macht moet hebben om aan de illegale situatie een einde te maken (uitspraak van 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3326). Daarvoor is nodig dat de overtreder juridisch en/of feitelijk in staat moet worden geacht om aan de lastgeving te voldoen. Gelet op het belastende karakter van een last onder dwangsom rust de bewijslast in dit verband in eerste instantie op verweerder.

Ten aanzien van de vraag of eisers de overtredingen hebben gepleegd en de vervolgvraag of zij het ook in hun macht hebben de overtredingen te beëindigen, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

Eiseres

De voorzieningenrechter volgt verweerder niet in diens standpunt dat eiseres een mederecht van vruchtgebruik heeft en het daardoor evenals eiser in haar macht heeft de overtredingen te beëindigen. De omvang van het recht van vruchtgebruik wordt bepaald door de omschrijving daarvan in de notariële akte. Uit de akte blijkt dat aan eiser het levenslang recht van gebruik en bewoning van het woonhuis en erf, tuin en weiland is gelegateerd en dat hij het woonhuis uitsluitend zelf en met zijn gezin mag bewonen. Eiser heeft een persoonlijk recht en het recht van eiseres om daar bij zijn leven te mogen wonen is daarvan afgeleid. Eiseres kan echter zelf niet als zakelijk gerechtigde/vruchtgebruiker worden aangemerkt die het – zonder de daarvoor noodzakelijke toestemming van anderen – in haar macht heeft de overtredingen te beëindigen. De last is daarom ten onrechte mede aan haar opgelegd. Het bestreden besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking en het primaire besluit dient in zoverre te worden herroepen.

Eiser

Eiser heeft verklaard dat hij in 1960 met zijn vader, moeder, broers en zus ter plaatse is gaan wonen. Na een onderbreking van 15 jaar woont hij er weer vanaf 1992. Hij heeft verklaard dat hij het terras in 1992 in overleg met de voormalige eigenaar heeft gebouwd, waardoor hij ten aanzien het terras als overtreder kan worden gezien van het verbod om dit bouwwerk te bouwen en ook van het verbod om dit in stand te laten. Hij heeft ook niet betwist dat hij de afscheiding aan de zijde van de ontsluitingsweg heeft gebouwd.

Op grond van het legaat is eiser vanaf het overlijden van de voormalige eigenaar op 19 januari 2007 zakelijk gerechtigde. De hondenhokken/-ren heeft zijn vader in 1960 samen met de voormalige eigenaar gebouwd. Eiser is geboren in 1953 en was destijds zeven jaar oud. Hij heeft de hondennen niet zelf gebouwd zonder vergunning en hij kan daarom alleen als overtreder van het in artikel 5.6 van de Omgevingswet neergelegde verbod worden aangemerkt als hij de in 1960 zonder bouwvergunning gebouwde hondennen daarna in stand heeft gelaten. In onder meer de uitspraak van 11 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1263, r.o. 4.2) heeft de Afdeling overwogen dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat wegens overtreding van dit verbod, dat voor het eerst per 1 april 2007 in de wet is opgenomen (destijds artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet en daarna artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo), een last onder dwangsom wordt opgelegd ten aanzien van zonder vergunning vóór 1 april 2007 gebouwde bouwwerken indien niet is gebleken dat de gestelde overtreder ten tijde van de verkrijging van het perceel concrete aanwijzingen had dat het bouwwerk zonder vergunning was gebouwd. Verweerder heeft niet gesteld en naar het oordeel van de voorzieningenrechter is ook niet gebleken dat eiser concrete aanwijzingen had dat de hondennen destijds zonder vergunning is gebouwd. Het betoog van eiser dat hij niet als

overtreder kan worden aangemerkt slaagt daarom voor zover het het 'bouwen/in stand laten van de hondenren' betreft.

(...)

Ter voorlichting van partijen wijst de rechtbank er nog op dat het voorgaande niet in de weg staat aan de mogelijkheid om ter zake van het terras en de erfafscheiding een separate last onder dwangsom en ten aanzien van de hondenhokken/-ren een bestuursdwangbesluit te nemen (waarbij kostenverhaal alleen mogelijk is op de overtreder) (artikel 5:25 van de Awb).

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 20-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:4832

Zaaknummer: ROE 25/476 en ROE 25/478

Wetsartikelen: 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet, 2.27 lid 1 onder b onder 1 Besluit bouwwerken leefomgeving, 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.6 Omgevingswet en 5:1 lid 2 Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Zuid-Holland

Interpretatie van de in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit opgenomen uitzondering aan de hand van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) en het Uitvoeringsbesluit waarmee BBT-conclusies zijn vastgesteld.

Casus

Verweerder heeft aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd vanwege overschrijding van de emissienorm voor SO₂ uit artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit. Eiseres produceert carbon black door het thermisch kraken en onvolledig verbranden van koolstofhoudende grondstoffen. Bij de productie van carbon black komt restgas vrij, bij de verbranding van dit restgas ontstaat SO₂.

Eiseres betoogt dat artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit niet op haar van toepassing is, primair omdat er geen sprake is van een stookinstallatie, subsidiair omdat sprake is van een naverbrandingsinstallatie die is uitgezonderd in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit.

Rechtsvragen

1. Zijn de installaties van eiseres aan te merken als een grote stookinstallatie?
2. Op welke manier moet de uitzondering in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit worden geïnterpreteerd?

Uitspraak

1. De rechtbank volgt eiseres niet in haar betoog dat haar installaties niet kunnen worden aangemerkt als een stookinstallatie zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit. Anders dan eiseres aanneemt, volgt uit deze definitie niet dat slechts van een stookinstallatie gesproken kan worden als het hoofddoel van deze installaties het opwekken van warmte is.

Het enkele gebruik van de formulering ‘ten einde de aldus opgewekte warmte te gebruiken’ in de definitie, is hiervoor onvoldoende. Hierbij betreft de rechtbank dat de uitzonderingen die worden genoemd in artikel 5.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet nodig zouden zijn als zou worden uitgegaan van de door eiseres voorgestane uitleg van het begrip stookinstallatie. Artikel 5.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zondert immers meerdere installaties uit van het begrip ‘stookinstallatie’ terwijl deze installaties niet als hoofddoel het opwekken van warmte hebben. Steun voor dit oordeel vindt de rechtbank in genoemde uitspraken van de voorzieningenrechter van 22 maart 2022 en 20 april 2023 en in het verslag van de STAB. Met de STAB is de rechtbank van oordeel dat het feit dat brandstoffen worden verbrand (geoxideerd) en dat de aldus opgewekte warmte wordt gebruikt, volstaat om de installaties van eiseres aan te merken als een stookinstallatie in de zin van het Activiteitenbesluit. Nu niet in geschil is dat de beide ketels tezamen als één installatie moeten worden aangemerkt omdat de afgassen via één schoorsteen worden afgevoerd en het gezamenlijk vermogen van de beide ketels meer dan 50 MW bedraagt, volgt de rechtbank de STAB in haar conclusie dat de beide installaties gezamenlijk een grote stookinstallatie in de zin van artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit zijn.

2. De rechtbank stelt vast dat artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit spreekt van ‘technische voorzieningen voor de zuivering van afgassen’, terwijl in artikel 28, aanhef en onder b, van de RIE wordt gesproken over ‘naverbrandingsinstallaties voor de zuivering van afgassen’. De uitzonderingsbepaling in de RIE lijkt daarmee een beperkter toepassingsbereik te hebben dan de uitzonderingsbepaling in het Activiteitenbesluit. Nu afdeling 5.1.1 van het Activiteitenbesluit de implementatie vormt van hoofdstuk III van de RIE, is de rechtbank met verweerder van oordeel dat artikel 5.1 van het Activiteitenbesluit zo veel mogelijk moet worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel van de RIE. De rechtbank kent bij deze uitleg niet alleen betekenis toe aan de RIE, maar ook aan het Uitvoeringsbesluit waarmee BBT-conclusies voor grote stookinstallaties zijn vastgesteld. Ook dit Uitvoeringsbesluit is in het Activiteitenbesluit geïmplementeerd.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 25-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:7128

Zaaknummer: SGR 23/1568

Wetsartikelen: 1.1 Activiteitenbesluit en 5.1 lid 1 onder b Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Beheermaatregelen/Gedeputeerde staten Flevoland

Het beheerplan is niet doorslaggevend voor de vraag of een maatregel direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Het gaat om de aard van de maatregel en de relatie ervan tot de instandhoudingsdoelen. Of sprake is van significante effecten speelt daarbij geen rol. Alleen die onderdelen van de te treffen maatregelen die met de instandhoudingsdoelen verband houden of hiervoor nodig zijn, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. De maatregelen mogen tegelijk – secundair – een ander doel dienen, zolang de maatregelen primair voor het beheer worden genomen.

Casus

Het college van gedeputeerde staten van Flevoland heeft aan Staatsbosbeheer een natuurvergunning (artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb)) verleend voor het uitvoeren van vernattingsmaatregelen en de aanleg van een inundatiegebied in de Oostvaardersplassen. Het vernatten van het natuurgebied is volgens Staatsbosbeheer nodig met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde vogelsoorten. Het college heeft op 17 februari 2022 de gevraagde natuurvergunning geweigerd omdat deze vernattingsmaatregelen geen project zijn waarvoor een natuurvergunning nodig is. Twee milieustichtingen hebben beroep ingesteld, omdat volgens hen de vernattingsmaatregelen wel degelijk vergunningplichtig zijn en deze vergunning niet verleend kan worden. Het project is namelijk niet alleen nodig voor het beheer van de Oostvaardersplassen, maar bevordert ook recreatieve doelen. De rechtbank Midden-Nederland heeft de beroepen ongegrond verklaard. De stichtingen hebben hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtsvraag

Wanneer is er sprake van een beheermaatregel?

Uitspraak

Uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb volgt dat een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied zonder vergunning mag worden uitgevoerd. Kortweg wordt dit een beheermaatregel genoemd.

Een bestuursorgaan moet in dat kader vaststellen:

- a. wat het project of de activiteit inhoudt,
- b. of het project dan wel de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van een gebied, en
- c. of dit ook het hoofddoel is van het project of de activiteit.

Alleen als de vragen b en c bevestigend beantwoord kunnen worden, mag het bestuursorgaan het project of de activiteit kwalificeren als beheermaatregel. Voor de beoordeling van deze vragen is het bestuursorgaan als eerste aan zet.

Bij de vaststelling van de vraag of een project of activiteit gekwalificeerd mag worden als beheermaatregel zijn ook nog de volgende aandachtspunten van belang:

- i. Dat een project of activiteit in een beheerplan voor een Natura 2000-gebied is opgenomen is geen voorwaarde of vereiste om deze te mogen aanmerken als beheermaatregel.

Dit neemt niet weg dat een beheerplan relevante informatie kan bevatten over de instandhoudingsdoelen en andere maatregelen die binnen het Natura 2000-gebied worden genomen. Deze informatie kan in een specifieke situatie helpen te bepalen of sprake is van een beheermaatregel. In de praktijk zal met name het beheerplan behulpzaam zijn bij de vraag hoe het project of de activiteit waar het om gaat samenhangt met (het halen van) alle instandhoudingsdoelen van het betrokken Natura 2000-gebied.

- ii. Het is geen vereiste dat het project of de activiteit alle instandhoudingsdoelen van het gebied behaalt of daaraan bijdraagt. De gevolgen van de maatregel moeten wel worden beoordeeld in samenhang met de instandhoudingsdoelen van het gebied. Hoe dit uitpakt voor een gegeven project of activiteit zal van de omstandigheden van het geval afhangen en zal in de praktijk een ecologische beoordeling vergen.

- iii. Het enkele feit dat een project of activiteit significante negatieve gevolgen kan hebben voor

een of meer aangewezen habitattypen of habitatsoorten, is niet doorslaggevend voor de vraag of deze een beheermaatregel kan zijn.

iv. Uitsluitend de onderdelen van het project of de activiteit die verband houden met de instandhoudingsdoelen of hiervoor nodig zijn, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht (dat wil zeggen: tellen als beheermaatregel).

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2198

Zaaknummer: 202204593/1/R2

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Oldebroek

Omgevingswet. Alternatieven, vervallen onlosmakelijke samenhang, evenwichtige toedeling van functies aan locaties en uitvoerbaarheidstoets en participatie.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Oldebroek (het college) heeft aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor het verrichten van graafwerkzaamheden voor de aanleg van nutsvoorzieningen en het gedurende vijf jaar plaatsen van een woonunit, twee opslagcontainers en een gebouwtje met een meterkast. Verzoekster heeft hiertegen bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen.

Verzoekster stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zij voert daar een aantal argumenten voor aan. Allereerst stelt verzoekster dat er alternatieve locaties zijn waar aanzienlijk minder bezwaren tegen zijn, bijvoorbeeld door te bouwen binnen het bouwvlak of om in te trekken in de bestaande woning. Ook stelt verzoekster dat er een Quicksan flora en fauna nodig is, maar dat dit niet is gedaan. Daarnaast voert verzoekster aan dat niet voldaan is aan de participatieverplichting.

Rechtsvragen

1. Hoe beoordeelt de bestuursrechter een beroepsgrond over alternatieven onder de Omgevingswet? En is in dit geval sprake van een (gelijkwaardig) alternatief?
2. Was in dit geval een quick scan (in het kader van natuurbescherming) benodigd?
3. Is in dit geval voldaan aan de participatieverplichting?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het college gehouden is om te beslissen op het

bouwplan zoals dat is ingediend. De voorzieningenrechter overweegt verder dat op grond van vaste rechtspraak geldt dat als een project op zichzelf aanvaardbaar is, het bestaan van alternatieven alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt, indien op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Zie ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2058. Deze uitspraak is weliswaar gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en dus op het oude recht, maar de voorzieningenrechter is van oordeel dat deze rechtspraak ook onverkort toegepast kan worden onder de Omgevingswet. Vergunninghoudster heeft aangegeven dat het plaatsen van de woonunit binnen het bouwvlak niet mogelijk is, omdat de te bouwen 2-onder-1-kapwoning juist in het bouwvlak gerealiseerd wordt. De voorzieningenrechter kan dit volgen en is gelet daarop van oordeel dat dit geen (gelijkwaardig) alternatief betreft. Ook het door verzoekster gestelde alternatief om samen te gaan wonen in de bestaande woning, levert geen gelijkwaardig alternatief op. De bestaande woning moet namelijk worden gesloopt alvorens begonnen kan worden met de bouw van de 2-onder-1-kapwoning.

2. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het aan de aanvrager is om te bepalen wat wel en niet gelijktijdig met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd. De onlosmakelijkheid zoals die gold onder de Wabo, is onder de Omgevingswet komen te vervallen (zie artikel 5.7 van de Omgevingswet, waaruit volgt dat een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten zowel los als gelijktijdig kan worden aangevraagd). Verzoekster heeft de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit niet aangevraagd bij Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland. In principe vallen deze activiteiten buiten de reikwijdte van deze omgevingsvergunning.

Desondanks moet het college bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel motiveren waarom deze twee activiteiten niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maken. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. Afhankelijk van de aard van het project en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving kan het in het kader van de uitvoerbaarheidstoets nodig zijn om een Quicksan uit te (laten) voeren. De uitvoerbaarheidstoets gaat echter niet zo ver dat bij alle omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een Quicksan nodig is. In voorkomende gevallen kan het college in het kader van de uitvoerbaarheidstoets namelijk ook volstaan met een kwalitatieve beoordeling (een vergelijking van de oude en nieuwe situatie) voor deze aspecten (zie ter vergelijking Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126, waaruit dat ook impliciet volgt).

In dit geval heeft het college de aspecten soortenbescherming en gebiedsbescherming

kwalitatief beoordeeld. Voor het aspect gebiedsbescherming heeft het college overwogen dat de afstand tussen de projectlocatie en het met stikstof overbelaste Natura 2000-gebied de Veluwe op zijn minst 4,5 kilometer is en dat het zo'n kleinschalig project is, dat het niet aannemelijk is dat een vergunning nodig is voor de Natura 2000-activiteit, laat staan dat de eventueel benodigde vergunning op voorhand in de weg zou staan aan de uitvoerbaarheid van deze omgevingsvergunning. De voorzieningenrechter kan dit volgen, te meer nu de woonunit ter vervanging van de huidige woning dient en in de gebruiksfase in zoverre geen extra stikstofuitstoot te verwachten is. Voor wat betreft de flora- en fauna-activiteit heeft het college gemotiveerd dat het hier gaat om een project waarvoor niet hoeft te worden gekapt en dat de woonunit wordt geplaatst op reeds afgegraven grond waarop een fundering is aangebracht. De containers en het meterkastgebouwtje komen op verharde grond. Voor deze tijdelijke vergunning hoeven ook geen spouwen te worden gesloopt. De voorzieningenrechter acht het gelet op het voorgaande met het college voldoende aannemelijk dat geen beschermde flora- en faunawaarden in het geding zijn, laat staan dat op voorhand duidelijk is dat de eventueel benodigde toestemming op voorhand in de weg staat aan deze omgevingsvergunning.

Anders dan verzoekster meent, heeft het college in voorliggend geval in het kader van de uitvoerbaarheidstoets dus kunnen volstaan met een kwalitatieve beoordeling van de aspecten gebiedsbescherming en soortenbescherming en was een Quicksan niet benodigd.

3. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar de gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is. Voor de gemeente Oldebroek heeft de gemeenteraad in zijn beleid vastgelegd dat voor alle omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht aan participatie moet worden gedaan. Dat betekent dat vergunninghoudster dus ook voor dit project (verplicht) aan participatie heeft moeten doen. De wetgever heeft echter niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie.

De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.

Vergunninghoudster heeft het plan aangetekend verzonden aan verzoekster en daarvan ook bewijsstukken aangeleverd bij het college. De voorzieningenrechter is het met het college eens

dat het toezenden van een brief met de strekking van het project in dit geval voldoende was. De voorzieningenrechter neemt daarbij in aanmerking dat dit plan geen grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft. Verder merkt de voorzieningenrechter nog op dat het college andere vormen van participatie, bijvoorbeeld het houden van een overleg, ook niet in redelijkheid heeft kunnen verlangen van vergunninghoudster. Het college heeft er namelijk terecht op gewezen dat verzoekster en vergunninghoudster niet met elkaar op goede voet staan en dat een goed, constructief overleg naar het lijkt niet mogelijk was geweest. Ook op de zitting bij de voorzieningenrechter is duidelijk naar voren gekomen dat een goed gesprek tussen partijen niet (meer) tot de mogelijkheden behoort. Ook om die reden acht de voorzieningenrechter de (weliswaar beperkt verrichte) participatie in voorliggend geval toch voldoende. De bezwaargrond heeft geen redelijke kans van slagen.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 09-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:3574

Zaaknummer: 25/1527

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 5.7 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Soest

Omgevingswet. Welstandstoetsing op grond van de regels van het omgevingsplan. Het college mag een welstandsadvies overnemen, nadat het is nagegaan of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, de redenering begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd dan wel concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Soest (het college) heeft een omgevingsvergunning aan eiser geweigerd voor het bouwen van een dakkapel op het voordakvlak van zijn woning. Bij de beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) is het bezwaar van eiser tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvragen

1. Hoe beoordeelt de rechtbank bij toetsing aan de regels over welstand in het omgevingsplan of het college een welstandsadvies aan zijn besluitvorming ten grondslag mag leggen?
2. Heeft het college met de in beroep gegeven onderbouwing afdoende gemotiveerd dat geen sprake is van een 'gelijke woning' in de zin van de gemeentelijke welstandsnota? En heeft het

college zijn onderbouwing hierbij gebaseerd op voor de welstandsbeoordeling relevante verschillen?

Uitspraak

1. Het omgevingsplan van de gemeente Soest bepaalt dat voor het bouwen van een dakkapel in het voordakvlak van de woning van eiser een omgevingsvergunning nodig is (artikel 22.26 van het omgevingsplan in samenhang met artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). Het college verleent een omgevingsvergunning als de dakkapel voldoet aan de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan, waaronder begrepen redelijke eisen van welstand (artikel 22.29 van het omgevingsplan).

De gemeente Soest heeft beleidsregels met criteria voor de beoordeling van het welstandsvereiste voor dakkapellen vastgelegd in een welstandsnota. De welstandsnota luidt:

‘Bij de beoordeling of het uiterlijk en de plaatsing van de dakkapel waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft, al dan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand, worden de volgende criteria toegepast:

- 1. Het bouwwerk is overeenkomstig het ontwerp van de architect, die het project oorspronkelijk ontworpen heeft, waarvan het bouwplan deel uitmaakt en waarvoor een positief welstandsadvies is afgegeven. Indien dit niet van toepassing is, geldt punt 2;*
- 2. Het bouwwerk is overeenkomstig een bestaande dakkapel in hetzelfde bouwblok dan wel bij een gelijke woning, die minder dan 5 jaar geleden met een positief welstandsadvies is vergund. Indien dit niet van toepassing is, geldt punt 3;*
- 3. Het bouwplan voldoet aan de volgende criteria: (...).’*

Het college heeft het bouwplan van eiser ter advisering voorgelegd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). De CRK heeft het bouwplan van eiser op 16 februari, 15 maart, 29 maart en 26 april 2024 beoordeeld. Het bouwplan is volgens de CRK in strijd met de redelijke eisen van welstand. Het college heeft het advies van de CRK overgenomen en de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Volgens vaste rechtspraak mag het college een welstandsadvies overnemen, nadat het college is nagegaan of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, de redenering begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-

belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd dan wel concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1796, rechtsoverweging 9.1).

2. De rechtbank stelt vast dat het college in het bestreden besluit niet heeft onderbouwd dat het uiterlijk en de verspringing van de woningen verschillend zijn. Dit heeft het college met de nadere onderbouwing in het verweerschrift erkend. Het bestreden besluit bevat in zoverre dus een motiveringsgebrek. Het college heeft in het verweerschrift een nadere onderbouwing gegeven en de breedte, hoogte en diepte van de woningen met elkaar vergeleken. Uit die vergelijking blijkt dat de woningen slechts centimeters van elkaar verschillen. Ter onderbouwing van de afwijkende positionering en verspringing heeft het college luchtfoto's overlegd. Op de zitting heeft het college toegelicht dat woningen aan elkaar gespiegeld zijn en dat het grootste verschil tussen de woningen de afwijkende verspringing in het bouwblok is. De woning aan de [adres 2] maakt volgens het college deel uit van een recht bouwblok en de woning van eiser van een verspringend bouwblok.

Naar het oordeel van de rechtbank leent het motiveringsgebrek in het bestreden besluit zich er in ieder geval niet voor om het te passeren. Om die reden komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. De in beroep gegeven aanvullende motivering zou voor de rechtbank wel een reden kunnen zijn om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat de rechtbank een tussenuitspraak doet wegens het hierna onder overweging 5 geconstateerde gebrek, neemt de rechtbank daarover echter pas een beslissing in de (eventuele) einduitspraak.

De welstandsnota bepaalt dat het uiterlijk en de plaatsing van de gevraagde dakkapel voldoet aan de redelijke eisen van welstand als het bouwwerk overeenkomstig een bestaande dakkapel bij een gelijke woning is die minder dan 5 jaar geleden met een positief welstandsadvies is vergund. De rechtbank stelt vast dat de welstandsnota geen definitie bevat van een gelijke woning. In het normale spraakgebruik wordt hieronder een woning verstaan met overeenkomstige uiterlijke kenmerken. De rechtbank stelt op basis van de stukken in het dossier en het beeldmateriaal op de zitting vast dat de woningen van hetzelfde bouwtype zijn, onderdeel uitmaken van een bouwblok met een vergelijkbare schakeling (twee-om-twee) en dezelfde architectonische bouwstijl met gevelbeplating hebben. De rechtbank overweegt dat de welstandsnota beoogt regels te stellen aan het uiterlijk van bouwwerken ter bescherming van de fysieke leefomgeving. De rechtbank merkt op dat woningen vrijwel altijd op

(ondergeschikte) onderdelen van elkaar verschillen, zoals ook het geval is tussen de woning van eiser en de woning aan de [adres 2]. Niet alle verschillen zijn echter relevant voor de belangen die de welstandsnota beoogt te beschermen. Het college heeft naar het oordeel van de rechtbank niet aannemelijk gemaakt dat de uiterst geringe verschillen in maatvoering, verspringing in het bouwblok, uiterlijk en positionering/oriëntatie voor de welstandsbeoordeling relevante verschillen zijn. Het bestreden besluit bevat daarom ook op dit punt een motiveringsgebrek.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 30-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:2112

Zaaknummer: UTR 24/6938

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Blaricum

Eiser kan het bouwplan niet verwezenlijken, zodat zijn verzoek niet kan worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende. Daarom is geen sprake van een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het college heeft het verzoek van eiser ten onrechte als aanvraag om omgevingsvergunning in behandeling genomen en hierop een besluit genomen.

Casus

Eiser heeft verzocht om een omgevingsvergunning voor het vergroten van zijn woning, waarbij de achtergevel van zijn woning naar achteren wordt getrokken. Daardoor worden de bestaande woon- en zolderkamer vergroot en kan er op de eerste verdieping een extra slaapkamer worden gerealiseerd. De rieten kapconstructie wijzigt als gevolg van het bouwplan. Met het primaire besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van Blaricum (het college) de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Derde-partijen hebben daartegen bezwaar gemaakt. Met de beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) heeft het college het primaire besluit herroepen en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvraag

Is een eiser een belanghebbende?

Uitspraak

Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, is dat verzoek een aanvraag waarop het college moet beslissen (artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag. De rechtbank beoordeelt ambtshalve of eiser belanghebbende is.

Volgens vaste rechtspraak is een verzoeker om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel belanghebbende bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit kan anders zijn als het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002, rechtsoverweging 2.1). Het bouwplan kan niet worden verwezenlijkt als de aanvraag betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De aanvrager is geen belanghebbende als aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in, bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3817, rechtsoverweging 4.1).

Het college dient te beslissen op een aanvraag zoals deze is ingediend. Tussen partijen staat niet ter discussie dat het bouwplan, als gevolg van het overhangen van de rietkraag, tot een overbouwsituatie van ongeveer 30 centimeter op het perceel van derde-partijen leidt. Dit gedeelte van het bouwplan is zowel functioneel, als constructief niet te onderscheiden van de rest van het bouwplan. Derde-partijen verlenen geen toestemming aan eiser om op hun grond te bouwen, en ook bestaat er ook geen mogelijkheid om het bouwplan op andere wijze, zoals bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht of met vervangende toestemming tegen de wens van derde-partijen uit te voeren. Eiser kan het bouwplan dus niet verwezenlijken.

Gelet op het voorgaande kan het verzoek van eiser niet worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende en daarom niet als een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het college heeft het verzoek van eiser ten onrechte als aanvraag om omgevingsvergunning in behandeling genomen en hierop een besluit genomen.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 18-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:1926

Zaaknummer: UTR 24/5491

Wetsartikelen: 1:3 lid 3 Awb