

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 12, 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 Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2025:3133](#) 22-05-2025

Handhaving/Schouwen-Duiveland

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:4838](#) 20-05-2025

Handhaving en omgevingsvergunning/Maastricht

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2025:3062](#) 19-05-2025

Handhaving/Waalwijk

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:6150](#) 13-05-2025

Verzoek intrekking omgevingsvergunningen/Hoeksche Waard

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2450](#) 28-05-2025

Handhaving/Leudal

RECHTSPRAAK

Handhaving en omgevingsvergunning/Maastricht

Weigering handhavend optreden en (legaliserende) omgevingsvergunning. Het college van burgemeester en wethouders heeft ten onrechte niet onderkend dat een gedeelte van de aanbouw buiten het ‘achtererfgebied’ staat. Verder is – in het kader van de omgevingsvergunning – sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Maastricht (verweerder) heeft een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) verleend voor het verbouwen van een woning. Deze omgevingsvergunning strekt onder meer tot legalisatie van een reeds gerealiseerde aanbouw.

Verweerder heeft verder het handhavingsverzoek van eisers afgewezen, omdat volgens hem de bouwactiviteiten voor de activiteit bouwen (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo) vergunningvrij zijn vanwege de ligging in het achtererfgebied (artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor)).

Bij de twee bestreden besluiten heeft verweerder de bezwaren gericht op het verlenen van de omgevingsvergunning en het afwijzen van het handhavingsverzoek ongegrond verklaard. Eisers zijn het hiermee niet eens en hebben hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Het geschil in het beroep over de weigering om handhavend op te treden spitst zich toe op de vraag of voor de aanbouw een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘bouwen’ als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is vereist. Volgens verweerder is voor deze activiteit geen vergunning nodig. Eisers voeren aan dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen van artikel 3 van bijlage II bij het Bor, omdat de aanbouw buiten het achtererfgebied is gebouwd, met name omdat het erf grenst aan openbaar toegankelijk gebied als bedoeld in artikel 1, eerste lid van bijlage II bij het Bor.

Het geschil over de verleende omgevingsvergunning spitst zich toe op de vraag of verweerder een omgevingsvergunning mocht verlenen voor afwijken van het bestemmingsplan. Eisers stellen onder meer dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering omdat de aanbouw is gerealiseerd door middel van een opgemetselde muur (als onderdeel van de aanbouw) op de gezamenlijke tuinmuur en daarmee deels op het perceel van eisers. Daarnaast is sprake van een overstekende dakrand van de aanbouw boven het perceel van eisers.

Rechtsvragen

1. Staat de aanbouw (geheel) in het achtererfgebied, zodat verweerder terecht heeft geoordeeld dat hij niet bevoegd is tot handhavend optreden?
2. Is sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering die maakt dat verweerder niet tot verlening van de omgevingsvergunning had kunnen overgaan?

Uitspraak

1. Op grond van artikel 3, eerste lid, van bijlage II bij het Bor is een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' niet vereist, indien deze activiteit onder meer betrekking heeft op een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in het achtererfgebied.

Onder 'achtererfgebied' wordt op grond van artikel 1, onder 1, van bijlage II bij het Bor verstaan: 'erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 meter achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen'.

Onder 'openbaar toegankelijk gebied' wordt op grond van artikel 1, onder 1, van bijlage II bij het Bor verstaan: 'weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede pleinen, parken, plantsoenen, openbaar vaarwater en ander openbaar gebied dat voor publiek algemeen toegankelijk is, met uitzondering van wegen uitsluitend bedoeld voor de ontsluiting van percelen door langzaam verkeer'.

Niet in geschil is dat de voorgevel van de woning in dit geval de gevel is die grenst aan de [straat], waar de voordeur is gelegen. Dit is dus ook de voorkant van de woning. Tussen partijen bestaat verschil van mening over de vraag of het direct aan het zijerf van de woning grenzende gebied, openbaar toegankelijk gebied is als bedoeld in de hiervoor aangehaalde definitie. Als dit het geval is, dan ligt een (klein) deel van de aanbouw in het achtererfgebied volgens de eveneens onder de hiervoor aangehaalde definitie. Verweerder stelt dat de direct

aan het perceel grenzende groenstrook (feitelijk) niet openbaar toegankelijk is, zodat deze geen onderdeel uitmaakt van het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied en de lijn bedoeld in de definitie van achtererfgebied anders loopt dan waarvan eisers uitgaan.

Het betreffende openbare gebied bestaat uit de (doodlopende) [straat], met trottoir, die overgaat in een pad met naastgelegen groenstrook, waarop – ten tijde van het bestreden besluit – struiken aanwezig zijn. (...)

De rechtbank is van oordeel dat verweerder de betreffende aangrenzende groenstrook met struiken langs de [straat] ten onrechte als niet openbaar toegankelijk gebied heeft aangemerkt. Die groenstrook maakt naar het oordeel van de rechtbank onderdeel uit van het gehele openbare gebied dat wordt gevormd door de [straat], met bijbehorend trottoir, en naastgelegen groenvoorzieningen. De enkele omstandigheid dat een gedeelte van de direct aan het perceel grenzende groenstrook is beplant met struiken en daardoor fysiek niet (gemakkelijk) te betreden is, maakt niet dat dit geen onderdeel vormt van het openbaar toegankelijke gebied. De rechtbank sluit in dit verband aan bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 20 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2028). Daarbij neemt de rechtbank ook in aanmerking dat een andere uitleg tot gevolg zou hebben dat een feitelijke wijziging, zoals het snoeien of verwijderen van struiken, het juridische gevolg van wijziging van het achtererfgebied zou hebben en dus mede bepalend zou zijn voor de bouw mogelijkheden op het naastgelegen perceel. Ter illustratie wijst de rechtbank erop dat, als de uitleg van verweerder gevolgd zou worden, een groenstrook bestaande uit gras tot het openbaar toegankelijk gebied zou behoren, maar als dit niet zou worden gemaaid en daarin hoog onkruid zou gaan groeien dat de feitelijke toegankelijkheid zou belemmeren, dit niet meer tot het openbaar toegankelijk gebied zou horen. Andersom zou het sterk terug snoeien van struikgewas kunnen leiden tot een verandering van niet openbaar toegankelijk gebied in openbaar toegankelijk gebied. Een dergelijke uitleg acht de rechtbank, voor een groenstrook met een ligging en omvang als de onderhavige, niet aanvaardbaar.

(...) Een relatief klein deel van de aanbouw staat daardoor niet in het achtererfgebied. Dat betekent dat de gehele aanbouw vergunningplichtig is voor de a-activiteit. Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling is splitsing van een bouwplan in beginsel namelijk niet mogelijk en kan een bouwplan alleen worden gesplitst indien het bestaat uit onderdelen die in functioneel en bouwkundig opzicht van elkaar kunnen worden onderscheiden. Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3375, en van 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:640. De onderhavige aanbouw voldoet daaraan niet. De aanbouw bestaat namelijk uit één bouwkundig en functioneel geheel. De aanbouw kan daarom niet worden

gesplitst in een vergunningvrij en vergunningplichtig deel. Dit heeft tot gevolg dat voor de gehele aanbouw een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' is vereist. Deze beroepsgrond slaagt.

2. Voor het oordeel door de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo in de weg staat, is slechts aanleiding wanneer deze belemmering een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is immers de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit. Zie bijvoorbeeld uitspraken van de Afdeling van 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:382 en van 5 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2281. Beoordeeld moet worden of ten tijde van het nemen van het bestreden besluit een evidente privaatrechtelijke belemmering bestond. Een privaatrechtelijke belemmering is pas evident, indien zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat voor de realisering van een bouwwerk de toestemming van een ander is vereist en die ander die toestemming niet geeft en niet hoeft te geven. Zie bijvoorbeeld uitspraken van de Afdeling van 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:279 en van 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3319.

Hoewel de afwijking van het bestemmingsplan slechts ziet op het deel van de aanbouw dat dichterbij de voorgevelrooilijn is gesitueerd dan het bestemmingsplan toestaat, en de gestelde privaatrechtelijke belemmering niet op dat deel ziet, doet dat er niet aan af dat de vergunning ziet op de aanbouw als geheel en dat een vergunning voor een c-activiteit niet kan worden verleend als voor die aanbouw een privaatrechtelijke belemmering bestaat.

De rechtbank is op basis van de zitting gebleken dat niet in geschil is dat de tuinmuur op de erfgrans staat en dat daarmee sprake is van een mandelige scheidsmuur, waarvan ieder voor de helft eigenaar is. Uit artikel 5:67 van het Burgerlijk Wetboek volgt dat iedere mede-eigenaar, zonder toestemming van de andere mede-eigenaar, tegen een mandelige scheidsmuur mag aanbouwen en daarin tot op de helft der dikte balken, ribben, ankers en andere werken mag aanbrengen, mits hij aan de muur en aan de door de muur bevoegdelyk daarmee verbonden werken geen nadeel toebrengt. Ter zitting is gebleken dat in dit geval de bestaande mandelige scheidsmuur door vergunninghoudster over de gehele breedte van die muur (en over een deel van de lengte van die muur) is opgehoogd ten behoeve van de aanbouw en dat eisers daarmee (aanvankelijk) hebben ingestemd, ook al wordt daarmee ook op hun deel van de muur en daarmee op hun perceel gebouwd. Eisers hebben ter zitting gesteld dat zij bij het geven van deze toestemming in de veronderstelling waren dat de aanbouw vergunningvrij was. Deze enkele omstandigheid maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat sprake is van een evident privaatrechtelijke belemmering, nu de

toestemming niet evident slechts onder dat voorbehoud gegeven is en ook niet – voor zover al aan de bestuursrechter om te beoordelen – evident van dwaling sprake is. Hoewel de veronderstelling van eisers achteraf gezien onjuist is, doet dat niet zonder meer afbreuk aan de gegeven toestemming. Wat betreft de verhoging van de tuinmuur als onderdeel van de aanbouw, ziet de rechtbank daarom geen evidente privaatrechtelijke belemmering. De rechtbank ziet daarin dan ook geen grond voor het oordeel dat verweerder de omgevingsvergunning niet heeft mogen verlenen.

Dat is anders wat betreft de overstekende dakrand. (...) Verweerder heeft immers expliciet aangegeven dat conform de verleende vergunning gebouwd is, waaruit volgt dat de feitelijke situatie gelijk is aan de vergunde situatie en dat het overstekende deel onderdeel uitmaakt van de verleende vergunning. Niet in geschil is dat het overstekende deel van het dak c.q. de dakrand zich deels boven het perceel van eisers bevindt en daarbij de (opgehoogde) mandelige muur overschrijdt aan de zijde van eisers.

Partijen zijn het erover eens dat voor dit overstekende deel toestemming van eisers is vereist. Vergunninghoudster heeft ter zitting gesteld dat toestemming van eisers is verkregen voor het overstekende deel, maar heeft dat niet kunnen aantonen anders dan met mails waarin enkel zij zelf stelt dat toestemming is verkregen. Eisers hebben daarentegen ter zitting mails voorgelezen van onder meer 25 oktober 2020 en 21 november 2020, daterend dus van vóór de verlening van de omgevingsvergunning, waarin zij expliciet hebben aangegeven niet in te stemmen met de overstekende delen van het dak. Onder die omstandigheden acht de rechtbank voldoende aannemelijk dat voor het overstekende deel de vereiste toestemming van eisers ontbreekt.

Het ontbreken van de vereiste toestemming van eisers voor het overstekende deel van de aanbouw levert naar het oordeel van de rechtbank evident een privaatrechtelijke belemmering op. De aanbouw is deels boven het perceel van eisers gesitueerd en eisers hebben daarvoor geen toestemming verleend, wat betekent dat de vergunning daarvoor niet verleend had mogen worden. De beroepsgrond van eisers slaagt in zoverre.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 20-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:4838

Zaaknummer: ROE 21/2193 en ROE 21/2132

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo, 2.1 lid 1 onder c Wabo, 3 onderdeel 1 bijlage II Bor en 5:67 BW

RECHTSPRAAK

Handhaving/Schouwen-Duiveland

Omgevingswet. Er is sprake van een overtreding omdat de panden staan binnen het rijksbeschermd stadsgezicht. Nu de zonnepanelen zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, waren die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving vergunningsplichtig. Op grond van artikel 22.26 van het Omgevingsplan en artikel 5.1, eerste lid en onder a, van de Omgevingswet was het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen. Geen concreet zicht op legalisatie.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland (het college) heeft aan eiser een last onder dwangsom opgelegd in verband met het zonder omgevingsvergunning plaatsen van zonnepanelen. Dit is volgens het college in strijd met artikel 22.26 van het Omgevingsplan gemeente Schouwen-Duiveland (het Omgevingsplan) en artikel 5.1, eerste lid onder a en b, van de Omgevingswet.

Rechtsvragen

1. Heeft eiser procesbelang?
2. Is sprake van een overtreding?
3. Is sprake van concreet zicht op legalisatie?
4. Is handhavend optreden in dit geval in strijd met het evenredigheidsbeginsel?

Uitspraak

1. Partijen zijn het er over eens dat eiser procesbelang heeft in deze zaak. Dat de overtreding en de sanctie zijn opgenomen in een rapportage met een advies in het kader van de Wet

bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en daarmee in andere procedures aan eiser wordt tegengeworpen, levert volgens de rechtbank een belang op. De rechtbank zal het beroep dan ook inhoudelijk beoordelen.

2. Het college is alleen bevoegd een last onder dwangsom op te leggen, wanneer sprake is van een overtreding (artikel 5:2, eerste lid, onder b, jo. artikel 5:31d van de Awb). Uit het bestemmingsplan 'Bebouwde kom [plaats]' blijkt dat de panden van eiser zijn gelegen binnen het als rijksbeschermd stadsgezicht aangewezen deel van [plaats]. Dit bestemmingsplan maakt sinds 1 januari 2024 van rechtswege deel uit van het tijdelijke deel van het Omgevingsplan. Nu de zonnepanelen zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, waren die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 2.29, aanhef en onder d en artikel 2.30 derde lid, onder b, onder 2° van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)) vergunningsplichtig. Op grond van artikel 22.26 van het Omgevingsplan en artikel 5.1, eerste lid en onder a, van de Omgevingswet was het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen.

3. De rechtbank is van oordeel dat ten tijde van het primaire besluit geen sprake was van concreet zicht op legalisatie. Daarbij staat vast dat eiser toen geen aanvraag had ingediend voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van de zonnepanelen. Hoewel eiser het voornemen had geuit vóór 12 maart 2024 een ontvankelijke aanvraag in te dienen, heeft eiser die aanvraag pas ingediend op 19 april 2024 en gecompleteerd op 25 april 2024, anderhalve maand na de door het college gestelde termijn. Daarnaast heeft eiser niet aannemelijk gemaakt dat hij bereid was een omgevingsvergunning aan te vragen. Eiser heeft voor het eerst en uitsluitend in zijn zienswijze van 19 februari 2024 aangekondigd tijdig een ontvankelijke aanvraag in te dienen. De rechtbank stelt vast dat eiser voorafgaand aan 12 maart 2024, de door het college gestelde termijn voor het indienen van de omgevingsvergunning, geen contact met het college heeft opgenomen over het legaliseren van de zonnepanelen. Het was aan eiser om tijdig een aanvraag in te dienen. Het feitelijk handelen van eiser kwam echter niet met zijn aankondiging overeen, nu de ontvankelijke vergunningsaanvraag pas na het verstrijken van de door het college gestelde termijn is ingediend. Dat eiser de aanvraag niet tijdig heeft ingediend, behoort voor zijn rekening en risico te komen.

Anders dan eiser betoogt, was het college niet zonder meer bereid een dergelijke omgevingsvergunning te verlenen. Nu de zonnepanelen zijn geplaatst binnen het volgens het Omgevingsplan als beschermd stadsgezicht aangewezen deel van [plaats], nabij een rijksmonument en zichtbaar vanaf de openbare weg, was enige beoordeling van het college nodig. Daar komt bij dat het frame van de zonnepanelen – in strijd met de redelijke eisen van welstand – niet, net als de zonnepanelen zelf, zwart was. De rechtbank overweegt dat uit het

Omgevingsplan en de Welstandsnota 2023, in samenhang gelezen, volgt dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk alleen wordt verleend, wanneer het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heeft bij de latere vergunningsverlening moeten afwijken van de welstandseisen.

4. De rechtbank oordeelt dat handhavend optreden door het college in dit geval niet onevenredig is. De rechtbank overweegt verder dat het college een duidelijk doel heeft met handhaving ten aanzien van de bijgebouwen, namelijk het beëindigen van een illegale situatie en de bescherming van het beschermd stadsgezicht. Dat eiser niet op de hoogte was van de vergunningsplicht, doet hier niet aan af. Het had op de weg van eiser gelegen om van het college zekerheid te krijgen over de vraag of er inderdaad een omgevingsvergunning nodig was. Dat eiser, zoals hij heeft aangevoerd, is uitgegaan van het advies van een eerdere adviseur – wat daar verder ook van zij – doet hier niet aan af. Hierbij neemt de rechtbank tevens in aanmerking dat in het verleden op grond van soortgelijke overtredingen ook al is opgetreden tegen eiser.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 22-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:3133

Zaaknummer: 24/7463 GEMWT

Wetsartikelen: 5:2 lid 1 onder b Awb, 5:31d Awb, 5:1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.6 Omgevingswet, 2.29, onder d, Besluit bouwwerken leefomgeving en 2.30 lid 3 onder b onder 2° Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Handhaving/Leudal

De feitelijke situatie is geen onderdeel van de in de planregels weergegeven definitie van ‘ondergeschikte functie’. De ruimtelijke omvang van de huisvesting van arbeidsmigranten is ondergeschikt aan de functies van verblijfsrecreatie en training.

Casus

Bij besluit van 3 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leudal een verzoek om handhavend op te treden tegen het huisvesten van arbeidsmigranten in strijd met het bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal 2018’ op het Landgoed Leudal in Haelen, afgewezen. Dit landgoed was voorheen een camping en wordt gefaseerd omgevormd naar een landgoed met verblijfsaccommodaties voor onder meer groepsverblijf en zakelijke trainingen. Om dit mogelijk te maken, is op 17 april 2018 door de raad van de gemeente Leudal het bestemmingsplan vastgesteld. Dit bestemmingsplan is verdeeld in drie fases. Alleen in fase I mogen volgens de toelichting van dat plan ter overbrugging tot 2026 maximaal 300 arbeidsmigranten tijdelijk (namelijk voor een verblijfsduur van maximaal negen maanden) worden gehuisvest als ondergeschikte functie aan de functies van verblijfsrecreatie en training.

De rechtbank heeft het ingestelde beroep inzake de afwijzing van het verzoek gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat er sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Volgens de rechtbank blijkt uit de planregels voldoende duidelijk dat voor de vraag of de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is aan de functies van verblijfsrecreatie en training, de feitelijke situatie bepalend is en niet de beoogde invulling van het gebied. Kijkend naar die feitelijke situatie, wordt er volgens de rechtbank in dit geval niet voldaan aan de vereiste ondergeschiktheid, omdat uit een rapportage blijkt dat er op enig moment 189 arbeidsmigranten waren gehuisvest, terwijl zeven personen recreatief verbleven op het landgoed. Tegen deze uitspraak hebben het college en de eigenaar van het Landgoed Leudal hoger beroep ingesteld. Zij stellen dat de rechtbank ten onrechte de relevante planregel

feitelijk heeft uitgelegd terwijl het planologisch moet worden uitgelegd. Verder wijzen zij op de in het plan opgenomen gebruiksregel waaruit blijkt hoeveel arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest.

Rechtsvraag

Is voor de vraag of de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is aan de functies van verblijfsrecreatie en training, de feitelijke situatie bepalend en niet de beoogde invulling van het gebied of dient een planologische uitleg van de planregels hierover te worden gevolgd?

Uitspraak

Op grond van artikel 1.48 van de planregels wordt er onder ‘ondergeschikte functie’ verstaan: ‘een activiteit van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang zodat de functie waaraan zij wordt toegevoegd, qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie herkenbaar blijft.’

Artikel 4.1 van de planregels luidt:

‘De voor “Recreatie - Verblijfsrecreatie” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het uitoefenen van activiteiten gericht op verblijfsrecreatie;

[...];

e. training;

f. huisvesting van arbeidsmigranten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van wonen- arbeidsmigranten” en ondergeschikt aan de functies onder a en e;

[...].’

Artikel 4.5.2 van de planregels luidt:

‘Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gelden de volgende regels:

[...];

b. binnen de volgens sublid 4.2.1, sub b toegestane oppervlakte van gebouwen mogen maximaal 300 tijdelijke arbeidsmigranten gehuisvest worden;

[...].’

De Afdeling volgt de rechtbank in het oordeel dat artikel 4.1, aanhef, onder f, in samenhang gelezen met artikel 1.48 van de planregels voldoende duidelijk is. De rechtbank overweegt daarbij ten onrechte dat voor de vraag of de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is aan de functies van verblijfsrecreatie en training, de feitelijke situatie bepalend is. Uit artikel 1.48 van de planregels valt niet af te leiden dat de feitelijke situatie een onderdeel is van de in die planregel weergegeven definitie van ‘ondergeschikte functie’. In artikel 1.48 van de planregels is bepaald dat sprake is van een ondergeschikte functie wanneer ‘een activiteit van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang [is] zodat de functie waaraan zij wordt toegevoegd, qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie herkenbaar blijft.’ Het college en [appellant sub 2] hebben er terecht op gewezen dat de ruimtelijke omvang van de huisvesting van arbeidsmigranten, gezien het daarvoor aangewezen plandeel en gelet op de aard, omvang en verschijningsvorm, ondergeschikt is aan de daarvoor aangewezen functies van verblijfsrecreatie en training aangezien de huisvesting van arbeidsmigranten maximaal een derde deel van het landgoed in beslag neemt ten opzichte van de functies van verblijfsrecreatie en training.

Het college en [appellant sub 2] betogen verder terecht dat voor de vraag of het huisvesten van arbeidsmigranten is toegestaan, ook betrokken moet worden wat daarover in de artikel 4.5.2, aanhef, onder b, van de gebruiksregels staat. Daarin is bepaald dat maximaal 300 arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest. De ondergeschiktheid in artikel 4.1, aanhef, onder f, wordt dus ook begrensd door artikel 4.5.2, aanhef, onder b, van de planregels. Uit de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4349), overweging 10.3 en 10.4, volgt ook dat met in ieder geval een aantal van maximaal 300 arbeidsmigranten sprake is van een ondergeschikte functie ten opzichte van de hoofdfunctie.

Nu de ruimtelijke omvang van de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is aan de functies verblijfsrecreatie en training en ten tijde van het controlerapport van 14 januari 2020 ook niet meer dan 300 arbeidsmigranten gehuisvest waren, was geen sprake van overtreding van artikel 4.1, aanhef, onder f, en artikel 4.5.2, aanhef en onder b, van de planregels. De feitelijk aanwezige hoeveelheid recreanten op dat moment is daarvoor niet bepalend. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2450

Zaaknummer: 202206956/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Verzoek intrekking omgevingsvergunningen/Hoeksche Waard

Het college van burgemeester en wethouders heeft in de omgevingsvergunningen voor de aspecten externe veiligheid en geluid geen eigen afweging gemaakt. Het Unierechtelijke gebrek dat in strijd met de SMB-richtlijn geen plan-mer is gemaakt voor de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling werkt door in de omgevingsvergunningen. Deze vergunningen zijn niet verenigbaar met het Unierecht. Aan de criteria van Kühne & Heitz is voldaan. Eisers hebben het intrekkingverzoek iets meer dan vijf maanden na het Nevele-arrest ingediend, wat volgens de rechtbank kan worden beschouwd als ‘onmiddellijk’. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college op grond van de gemaakte belangenafweging tot de conclusie kunnen komen dat de omgevingsvergunningen niet moeten worden ingetrokken.

Casus

Windpark Oude Maas is een windpark in de gemeente Hoeksche Waard dat bestaat uit vijf windturbines. Voor de twee delen van het windpark zijn omgevingsvergunningen verleend voor de activiteiten bouwen en milieu (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). De omgevingsvergunningen en het besluit van de raad van de toenmalige gemeente Binnenmaas van 28 september 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Windpark Oude Maas’ zijn gecoördineerd voorbereid. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunningen zijn onherroepelijk geworden met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947. Het windpark is inmiddels gebouwd en in werking.

Eisers hebben het college van burgemeester en wethouders van Hoeksche Waard (het college) op 1 december 2020 verzocht om de omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 voor de windturbines in het windpark Oude Maas in te trekken. Eisers hebben het verzoek om intrekking van de omgevingsvergunningen ingediend naar aanleiding van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (*Nevele*-arrest), en 27 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:816 (*D'Oultremont*-arrest). Volgens hen zijn de omgevingsvergunningen in strijd met dwingendrechtelijke regels van het Unierecht, kort gezegd omdat in strijd met richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (L 197/30; de SMB-richtlijn) geen milieueffectrapport voor plannen (plan-mer) is gemaakt voor de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit) en de Activiteitenregeling milieubeheer (de Activiteitenregeling). De omgevingsvergunningen moeten daarom volgens eisers worden ingetrokken.

Met de bestreden besluiten heeft het college het verzoek om intrekking van de omgevingsvergunningen afgewezen. De bestreden besluiten zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Rechtsvragen

1. Zijn alle eisers belanghebbenden bij het intrekkingverzoek?
2. Zijn de omgevingsvergunningen gebaseerd op de windturbinebepalingen of heeft het college een eigen afweging gemaakt?
3. Zijn de omgevingsvergunningen in strijd met het Unierecht?
4. Is voldaan aan de criteria van het *Kühne & Heitz*-arrest?
5. Zo ja, diende het college tot intrekking van de omgevingsvergunningen over te gaan?

Uitspraak

1. De rechtbank is van oordeel dat het college het verzoek terecht heeft afgewezen, voor zover het is ingediend door de [naam eiser 2] en de natuurlijke personen die op een afstand van meer dan 1.870 m van het windpark wonen. In bijlage 1 bij de bestreden besluiten zijn de afstanden tot het windpark vermeld. Eisers hebben de juistheid daarvan niet bestreden. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling over ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen voor

windparken op land volgt dat het uitgangspunt is dat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte van de dichtstbijzijnde windturbine, gemeten vanaf de voet van de windturbine, geen gevolgen van enige betekenis zijn te verwachten (zie onder meer de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616). De rechtbank is van oordeel dat dit criterium ook toepasbaar is op een verzoek om intrekking van een dergelijke omgevingsvergunning. Dat volgens eisers sprake is van de schending van het Unierecht, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat een ander criterium moet worden gehanteerd voor de belanghebbendheid. In wat is aangevoerd, ziet de rechtbank geen feiten of omstandigheden die aanleiding geven om in dit geval een uitzondering te maken op het in de rechtspraak gehanteerde uitgangspunt. De vaste rechtspraak van de Afdeling geeft geen aanknopingspunten om de beperkte lezing van het college te volgen over de feitelijke werkzaamheden. Voldoende is immers als er feitelijke werkzaamheden zijn van enige omvang en frequentie. Dat is hier het geval. Niettemin volgt de rechtbank het standpunt van het college dat de [naam eiser 2] niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Volgens de statuten heeft de vereniging als doel de specifieke identiteit van het dorp Mijnsheerenland en directe omgeving te bewaren en daar waar mogelijk te versterken en/of te herstellen. Onder identiteit wordt onder andere verstaan: het landelijke karakter, de cultuurhistorische waarde, het woon- en leefklimaat van, en het landschap rondom Mijnsheerenland, alsmede de cultuurwaarde van de oevers van de Binnenmaas en de relatie van het dorp met het gebied bestrijken de Hoeksche Waard. Het dorp Mijnsheerenland ligt op een afstand van meer dan 3 km van het windpark Oude Maas. Gelet op deze afstand ligt het windpark niet in de directe omgeving van het dorp en worden de statutaire doelstellingen niet geraakt. De vereniging is naar het oordeel van de rechtbank geen belanghebbende bij de verlening van de omgevingsvergunningen voor het windpark en ook niet bij de intrekking daarvan. Ook voor de vereniging ziet de rechtbank in de door eisers gestelde schending van Unierecht geen reden om anders over de belanghebbendheid te oordelen. De beroepsgrond slaagt niet.

2. De rechtbank beoordeelt eerst of in de omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 bij de beoordeling van de milieugevolgen is uitgegaan van de rechtstreekse werking van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling of dat het college een eigen afweging heeft gemaakt.

De omgevingsvergunningen zijn verleend voor een type C-inrichting. Daarvoor golden destijds naast de omgevingsvergunning de windturbinebepalingen uit paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling. Er is een gecombineerd milieueffectrapport (project-mer) gemaakt voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunningen. Bij de voorbereiding van de omgevingsvergunningen heeft het college op basis van het milieueffectrapport en de daarbij behorende rapporten onderzocht in

hoeverre voor geluid, externe veiligheid en slagschaduw wordt voldaan aan de algemene regels voor windturbines uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling.

De rechtbank stelt vast dat voor slagschaduw in de omgevingsvergunningen niet uitsluitend is aangesloten bij de windturbinebepalingen. Uit artikel 3.12 van de Activiteitenregeling, in samenhang met artikel 3.14, vierde lid, van het Activiteitenbesluit, zoals deze bepalingen destijds luiden, volgt dat een windturbine moet zijn voorzien van een automatische stilstandsvoorziening die de windturbine afschakelt als slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten, zoals woningen, voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden. Dit komt neer op maximaal 5 uur en 40 minuten slagschaduw per jaar.

In vergunningvoorschrift 3 is het volgende bepaald: 'Het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan indien een stilstandsvoorziening is aangebracht in of op de turbines ter voorkoming van slagschaduw op woningen binnen een straal van 1,5 km rondom het windpark.' Dit is ook vastgelegd in artikel 4.3.6 van de planregels van het bestemmingsplan. Deze norm is strenger dan de norm in de Activiteitenregeling, omdat geen enkele slagschaduw op woningen mag worden veroorzaakt. Het college heeft toegelicht dat ook de recreatiewoningen nabij het windpark onder de werking van deze bepaling vallen. De planregels van het bestemmingsplan bevatten namelijk een andere, ruimere, definitie van 'woning' dan de Activiteitenregeling (zie de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 63.2).

Voor externe veiligheid bevat het Activiteitenbesluit een norm voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten van 10^{-6} respectievelijk 10^{-5} per jaar. De omgevingsvergunningen bevatten hierover geen voorschriften. Het college erkent dat op dit punt geen eigen afweging is gemaakt, maar acht dat in dit geval ook niet nodig. De rechtbank stelt gelet hierop vast dat op dit punt volledig is aangesloten bij de windturbinebepalingen en dat er in zoverre geen eigen afweging van het college aan de omgevingsvergunningen ten grondslag ligt.

Voor geluid heeft het college gesteld dat in het akoestisch onderzoek bij het milieueffectrapport onderzoek is gedaan naar een strengere norm van 42 dB Lden en dat gemotiveerd is afgezien van het opnemen van die norm in de omgevingsvergunningen.

Uit de omgevingsvergunningen blijkt echter niet dat het college voor geluid een onderbouwde

afweging heeft gemaakt. In de overwegingen van de besluiten is daar niets over vermeld. Nu een kenbare afweging van het college ontbreekt, moet er naar het oordeel van de rechtbank van worden uitgegaan dat in de omgevingsvergunningen aansluiting is gezocht bij de in het Activiteitenbesluit opgenomen normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight. De rechtbank concludeert op basis hiervan dat het college ook op dit punt geen eigen afweging heeft gemaakt.

Het voorgaande betekent dat zich in dit geval een situatie voordoet die vergelijkbaar is met de situatie in de uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024. De rechtbank zal hierna daarom aansluiten bij dit beoordelingskader.

3. De Afdeling heeft in de uitspraken van 18 september 2024 geoordeeld dat de desbetreffende omgevingsvergunningen zelf weliswaar niet in strijd zijn met de SMB-richtlijn en de mer-richtlijn, maar dat zij desondanks toch niet verenigbaar zijn met het Unierecht (zie ECLI:NL:RVS:2024:3744, r.o. 17.1 en 17.2). De rechtbank ziet in wat eisers hebben aangevoerd geen reden om hierover anders te oordelen dan de Afdeling heeft gedaan in de uitspraken van 18 september 2024. Dat betekent dat het betoog van eisers dat de omgevingsvergunningen zelf ook in strijd zijn met de SMB-richtlijn niet slaagt.

De rechtbank komt in lijn met de Afdeling tot de conclusie dat het Unierechtelijke gebrek dat in strijd met de SMB-richtlijn geen plan-mer is gemaakt voor de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, doorwerkt in de omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 voor het windpark Oude Maas en dat deze omgevingsvergunningen om die reden niet verenigbaar zijn met het Unierecht. Het college heeft dit in de bestreden besluiten niet onderkend. De bestreden besluiten berusten in zoverre, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet op een deugdelijke motivering.

4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraken van 18 september 2024 (zie r.o. 17.5-17.7), volgt uit het *Nevele*-arrest en het *Derrybrien*-arrest van het Hof van 12 november 2019 (ECLI:EU:C:2019:955) niet dat onherroepelijke omgevingsvergunningen, die gelet op punt 95 van het *Nevele*-arrest niet verenigbaar zijn met het Unierecht, heroverwogen of ingetrokken moeten worden. Er bestaat verder ook geen Unierechtelijke regeling, bijvoorbeeld in de SMB-richtlijn of in de mer-richtlijn, op grond waarvan de omgevingsvergunningen zoals hier aan de orde, kunnen of moeten worden ingetrokken. Dat betekent niet dat er geen plicht kan zijn voor een bestuursorgaan om zulke vergunningen te heroverwegen en/of in te trekken. Uit het beginsel van de procedurele autonomie en vaste rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat dan eerst moet worden gekeken of er een nationale regeling is die intrekking mogelijk maakt.

Zoals eisers terecht stellen is deze nationale regeling artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Op grond van die bepaling moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning intrekken als de uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat vereist. De rechtbank zal daarom beoordelen of de uitvoering van het Unierecht in dit geval vereist dat de met het Unierecht strijdige omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 worden ingetrokken, gelet op de uit artikel 4, derde lid, van het Verdrag voortvloeiende beginselen van doeltreffendheid en loyale samenwerking. Daarbij is van belang dat op grond van vaste rechtspraak van het Hof overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel het Unierecht niet eist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen van een besluit dat definitief is geworden na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen. Onder bepaalde voorwaarden of in bijzondere omstandigheden vereist de uitvoering van het Unierecht echter wel dat aan het rechtszekerheidsbeginsel geen doorslaggevend gewicht moet worden toegekend (zie ECLI:NL:RVS:2024:3744, r.o. 17.7).

In dit verband zijn de criteria uit het *Kühne & Heitz*-arrest van belang. Uit dit arrest volgt dat een bestuursorgaan op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht is om een definitief geworden besluit op een verzoek daartoe opnieuw te onderzoeken om rekening te houden met de uitlegging die het Hof inmiddels aan relevante bepalingen van het Unierecht heeft gegeven. Dat moet als aan de volgende vier (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

1. Het bestuursorgaan moet naar nationaal recht bevoegd zijn om van dat besluit terug te komen.
2. Het in het geding zijnde besluit moet definitief zijn geworden als gevolg van een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep.
3. Die uitspraak moet, gelet op latere rechtspraak van het Hof, berusten op een onjuiste uitlegging van het Unierecht, gegeven zonder dat het Hof is verzocht om een prejudiciële beslissing.
4. Betrokkene moet zich tot het bestuursorgaan hebben gewend, onmiddellijk nadat hij van die rechtspraak kennis had genomen.

Als aan al deze voorwaarden is voldaan, moet het bestuursorgaan het besluit opnieuw onderzoeken om rekening te houden met de hiervoor genoemde uitlegging van het Hof. Aan de hand van de resultaten van dat heronderzoek zal het bestuursorgaan moeten bepalen of en

in hoeverre het, zonder de belangen van derden te schaden, op het betrokken besluit moet terugkomen.

De rechtbank overweegt dat, in tegenstelling tot wat het college heeft betoogd, aan de eerste voorwaarde is voldaan. Zoals hiervoor is geoordeeld, zijn de omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 niet verenigbaar met het Unierecht. Artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo geeft het college naar nationaal recht de bevoegdheid om die reden de vergunningen in te trekken.

Met betrekking tot de tweede voorwaarde heeft de Afdeling in de uitspraken van 18 september 2024 overwogen dat het *Kühne & Heitz*-arrest ziet op de situatie dat degene die heeft verzocht om heroverweging van het besluit ook degene is die daartegen eerder tot in hoogste rechterlijke instantie heeft geprocedeerd. Het *Kühne & Heitz*-arrest is niet relevant als degene die heeft verzocht om intrekking van de onherroepelijke omgevingsvergunning niet ook degene was die zelf tot bij de Afdeling tegen die omgevingsvergunning heeft geprocedeerd of als de omgevingsvergunning in het verleden niet in rechte is aangevochten (zie ECLI:NL:RVS:2024:3744, r.o. 17.9).

De omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 zijn met de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2019 onherroepelijk geworden. Niet alle eisers hebben deelgenomen aan die beroepsprocedure, maar de [naam eiser 1], [naam eiser 3], [naam eiser 4] en [naam eiser 5] wel. Gelet hierop is ten aanzien van deze partijen ook aan de tweede voorwaarde voldaan.

Over de derde voorwaarde heeft de Afdeling in de uitspraken van 18 september 2024 overwogen dat het moet gaan om een uitspraak van de Afdeling die gelet op latere rechtspraak van het Hof, zoals het *Nevele*-arrest, berust op een onjuiste uitleg van het Unierecht. Vereist is dat in die uitspraak (bij exceptieve toetsing) is geoordeeld, of op basis van de beroepsgronden had moeten worden geoordeeld, over de verenigbaarheid van de windturbinebepalingen met de SMB-richtlijn zonder dat hierover prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Hof. Dat betekent dat het moet gaan om een uitspraak van vóór de tussenuitspraak Delfzijl, omdat de Afdeling in die tussenuitspraak in navolging van het *Nevele*-arrest heeft geoordeeld dat de windturbinebepalingen een milieubeoordelingsplichtig plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn zijn en dat voor die windturbinebepalingen ten onrechte geen voorafgaande milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn heeft plaatsgevonden (zie ECLI:NL:RVS:2024:3744, r.o. 17.9).

Tussen partijen is niet in geschil dat aan deze voorwaarde is voldaan. Dit geldt ook hier echter

slechts voor de eisers die aan de beroepsprocedure bij de Afdeling over het bestemmingsplan en de omgevingsvergunningen hebben deelgenomen.

De rechtbank is van oordeel dat ook aan de vierde voorwaarde uit het *Kühne & Heitz*-arrest is voldaan. Deze voorwaarde houdt in dat betrokkene zich tot het bestuursorgaan moet hebben gewend onmiddellijk nadat hij van die rechtspraak kennis had genomen. Eisers hebben het intrekkingverzoek ingediend op 1 december 2020, dus iets meer dan vijf maanden na het *Nevele*-arrest. Naar het oordeel van de rechtbank kan dit worden beschouwd als 'onmiddellijk'. De rechtbank houdt daarbij rekening met het feit dat eisers tijd nodig hebben gehad om kennis te nemen van het *Nevele*-arrest en de betekenis daarvan te bestuderen en om een intrekkingverzoek voor de omgevingsvergunningen voor het windpark Oude Maas voor te bereiden, zoals eisers ter zitting hebben toegelicht.

Op grond van het bovenstaande stelt de rechtbank vast dat aan alle voorwaarden uit het *Kühne & Heitz*-arrest is voldaan. Dit leidt tot de conclusie dat het college de omgevingsvergunningen moet heroverwegen en bepalen of deze vergunningen met toepassing van artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo moeten worden ingetrokken. De bestreden besluiten zijn in zoverre dan ook niet deugdelijk gemotiveerd en in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

5. In de bestreden besluiten heeft het college nog een belangenafweging gemaakt over de intrekking van de omgevingsvergunningen, die is aangevuld in het verweerschrift en de nadere reactie van 8 juni 2023. De rechtbank zal beoordelen of deze afweging aanleiding geeft om, ondanks het feit dat er sprake is van een motiveringsgebrek, de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten in stand te laten.

De rechtbank stelt voorop dat uit de rechtspraak van het Hof en de uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024 volgt dat een heroverweging niet noodzakelijkerwijs tot gevolg heeft dat de vergunningen moeten worden ingetrokken. Anders dan eisers hebben betoogd, moet het bevoegd gezag een afweging maken waarin alle relevante belangen worden betrokken. De rechtszekerheid speelt daarin een grote rol.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college op grond van de gemaakte belangenafweging tot de conclusie kunnen komen dat de omgevingsvergunningen van 2 oktober 2017 niet moeten worden ingetrokken. Het college mocht het belang van de rechtszekerheid zwaarder laten wegen dan de belangen van eisers. Eisers hebben gesteld dat het college zich niet op de rechtszekerheid kan beroepen, omdat de overheid de SMB-richtlijn niet goed heeft geïmplementeerd. Het gaat in dit geval echter om de rechtszekerheid van vergunninghoudsters. Zij hebben het windpark gebouwd nadat het bestemmingsplan en de

omgevingsvergunningen door de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2019 onherroepelijk zijn geworden. Het Unierechtelijke gebrek vindt zijn grondslag in het ontbreken van een plan-mer voor de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Dit gebrek is voornamelijk procedureel van aard. Bovendien is er een plan-mer in voorbereiding om het gebrek te herstellen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraken van 18 september 2024, volgt uit het *Nevele*-arrest en de tussenuitspraak Delfzijl niet dat de inhoudelijke milieunormering die was neergelegd in de windturbinebepalingen op zichzelf onverenigbaar was met het Unierecht. Verder is van belang dat naar het oordeel van de rechtbank geen sprake is van een schending van fundamentele rechten van eisers. Voor zover eisers hebben betoogd dat dit het geval is vanwege de gezondheidseffecten van de windturbines, overweegt de rechtbank dat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn die inhouden dat windturbines zoals hier aan de orde onaanvaardbare gezondheidseffecten veroorzaken.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 13-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:6150

Zaaknummer: ROT 21/5999 en ROT 21/6035

Wetsartikelen: 1:2 lid 1 Awb, 2:1 lid 1 onder e Wabo en 2:33 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Waalwijk

Een verwarmingsinstallatie is niet aan te merken als een voor het functioneren van een bouwwerk noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard. Een redelijke uitleg van het begrip uitwendige scheidingsconstructie brengt mee dat hieronder ook het dak van een woning moet worden verstaan. Deze constructie moet waterdicht zijn, wat inhoudt dat het dak en de gevels van de woning regen, sneeuw en hagel moeten kunnen weren. Beoordeling van de evenredigheid van de last onder bestuursdwang met de drie criteria van de Harderwijk-uitspraak.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk (het college) heeft aan eiseres een last onder bestuursdwang opgelegd vanwege (vermeende) overtredingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Omgevingsplan Waalwijk. Eiseres is het niet eens met de opgelegde last onder bestuursdwang. Zij heeft daarom beroep ingesteld en verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Omdat de voorzieningenrechter na afloop van de zitting tot de conclusie is gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak beslist zij ook op het beroep van eiseres daartegen (artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt dat mogelijk).

Rechtsvragen

1. Heeft eiseres artikel 2.6 van het Bbl overtreden?
2. Heeft eiseres de artikelen 3.63 en 3.64 van het Bbl overtreden?
3. Heeft eiseres artikel 3.5 van het Bbl overtreden?
4. Heeft eiseres artikel 22.18 van het Omgevingsplan (zorgplicht) overtreden?

5. Heeft eiseres artikel 6.4 van het Bbl (specifieke zorgplicht) overtreden?

6. Is het opleggen van de last onder bestuursdwang evenredig?

Uitspraak

1. Op grond van artikel 2.6 van het Bbl draagt de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk, er zorg voor dat een krachtens de wet aanwezige bouwwerkinstallatie functioneert in overeenstemming met de op die installatie van toepassing zijnde regels, adequaat wordt beheerd, onderhouden en gecontroleerd en zodanig wordt gebruikt dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat of voortduurt.

De voorzieningenrechter begrijpt het standpunt van het college zo dat het onder de term bouwwerkinstallatie mede verstaat een verwarmingsinstallatie.

In bijlage 1 van het Bbl is als definitie van bouwwerkinstallatie opgenomen een voor het functioneren van een bouwwerk of een gedeelte daarvan noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard. In de toelichting op de bijlage van het Bbl (Staatsblad 2018, 291) worden bij de definitie voorbeelden van zo'n bouwwerkinstallatie genoemd. Dit zijn een mechanische ventilatievoorziening, de drink- of warmwatervoorziening, de binnenriolering, rookmelders en een brandmeldinstallatie. De woning van eiseres is een bestaand bouwwerk. Hoofdstuk 3 van het Bbl is daarom van toepassing. Afdeling 3.7 betreft regels voor bouwwerkinstallaties in bestaande bouw. In deze afdeling zijn geen regels te vinden over verwarmingsinstallaties. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is een verwarmingsinstallatie daarom niet aan te merken als een voor het functioneren van een bouwwerk noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard. Dit betekent dat eiseres artikel 2.6 van het Bbl niet kan hebben overtreden.

2. Op grond van artikel 3.63, eerste lid, van het Bbl heeft een bouwwerk een scheidingsconstructie waarmee de vorming van allergenen door vocht in verblijfsruimten wordt beperkt. Op grond van artikel 3.64, eerste lid, van het Bbl is een uitwendige scheidingsconstructie van een verblijfsruimte, bepaald volgens NEN 2778 waterdicht. Uit bijlage I van het Bbl volgt dat onder uitwendige scheidingsconstructie als bedoeld in artikel 3.64 van het Bbl moet worden verstaan een constructie die de scheiding vormt tussen een voor personen toegankelijke besloten ruimte van een gebouw en de buitenlucht, de grond of het water, inclusief de op die constructie aansluitende delen van andere constructies voor zover die delen van invloed zijn op het voldoen van die scheidingsconstructie aan een in dit

besluit gestelde eis.

Een redelijke uitleg van het begrip uitwendige scheidingsconstructie brengt mee dat hieronder ook het dak van een woning moet worden verstaan. Deze constructie moet waterdicht zijn, wat volgens de voorzieningenrechter inhoudt dat het dak en de gevels van de woning regen, sneeuw en hagel moeten kunnen weren. Tussen partijen is niet in geschil dat het dak van de aanbouw in ieder geval een lekkage heeft, namelijk in de keuken en de bijkeuken. Daarmee is het dak niet waterdicht als bedoeld in artikel 3.64 van het Bbl. Ter zitting is besproken dat er op zolder ook een muur niet waterdicht was, maar door de reparatie van het dak op zolder bij de dakkapel lijkt dat verholpen te zijn, aldus het college. De last onder bestuursdwang ziet naar het oordeel van de voorzieningenrechter daar niet meer op.

Het college heeft ook artikel 3.63 ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit, maar het bestreden besluit ziet alleen op het dak en niet op inwendige scheidingsconstructies, zodat de voorzieningenrechter alleen artikel 3.63 van toepassing zal achten. De voorzieningenrechter is van oordeel dat eiseres de artikel 3.64 van het Bbl in samenhang met artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet heeft overtreden.

Het college stelt verder dat eiseres de artikelen 3.5 en 6.4 van het Bbl en de artikelen 22.18, eerste lid, en tweede lid onder c, van het Omgevingsplan heeft overtreden. Het college heeft eiseres daarom gelast om te zorgen dat de woning en het gebruik van de woning niet langer een gevaar vormen voor de gezondheid en veiligheid en dat van anderen, dan wel overlast of hinder veroorzaken. Eiseres dient de gehele woning op te (laten) ruimen, opgeruimd te houden, schoon te (laten) maken en schoon te houden zodat deze in een naar gebruiksopvatting aanvaardbare hygiënische en opgeruimde staat wordt teruggebracht. Ook dient de brandgevaarlijke situatie beëindigd te worden en beëindigd te worden gehouden.

3. Op grond van artikel 3.63, eerste lid, van het Bbl heeft een bouwwerk een scheidingsconstructie waarmee de vorming van allergenen door vocht in verblijfsruimten wordt beperkt. Op grond van artikel 3.64, eerste lid, van het Bbl is een uitwendige scheidingsconstructie van een verblijfsruimte, bepaald volgens NEN 2778 waterdicht. Uit bijlage I van het Bbl volgt dat onder uitwendige scheidingsconstructie als bedoeld in artikel 3.64 van het Bbl moet worden verstaan een constructie die de scheiding vormt tussen een voor personen toegankelijke besloten ruimte van een gebouw en de buitenlucht, de grond of het water, inclusief de op die constructie aansluitende delen van andere constructies voor zover die delen van invloed zijn op het voldoen van die scheidingsconstructie aan een in dit besluit gestelde eis.

Een redelijke uitleg van het begrip uitwendige scheidingsconstructie brengt mee dat hieronder ook het dak van een woning moet worden verstaan. Deze constructie moet waterdicht zijn, wat volgens de voorzieningenrechter inhoudt dat het dak en de gevels van de woning regen, sneeuw en hagel moeten kunnen weren. Tussen partijen is niet in geschil dat het dak van de aanbouw in ieder geval een lekkage heeft, namelijk in de keuken en de bijkeuken. Daarmee is het dak niet waterdicht als bedoeld in artikel 3.64 van het Bbl. Ter zitting is besproken dat er op zolder ook een muur niet waterdicht was, maar door de reparatie van het dak op zolder bij de dakkapel lijkt dat verholpen te zijn, aldus het college. De last onder bestuursdwang ziet naar het oordeel van de voorzieningenrechter daar niet meer op.

Het college heeft ook artikel 3.63 ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit, maar het bestreden besluit ziet alleen op het dak en niet op inwendige scheidingsconstructies, zodat de voorzieningenrechter alleen artikel 3.63 van toepassing zal achten. De voorzieningenrechter is van oordeel dat eiseres artikel 3.64 van het Bbl in samenhang met artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet heeft overtreden.

Het college stelt verder dat eiseres de artikelen 3.5 en 6.4 van het Bbl en de artikelen 22.18, eerste lid, en tweede lid onder c, van het Omgevingsplan heeft overtreden. Het college heeft eiseres daarom gelast om te zorgen dat de woning en het gebruik van de woning niet langer een gevaar vormen voor de gezondheid en veiligheid en dat van anderen, dan wel overlast of hinder veroorzaken. Eiseres dient de gehele woning op te (laten) ruimen, opgeruimd te houden, schoon te (laten) maken en schoon te houden zodat deze in een naar gebruiksopvatting aanvaardbare hygiënische en opgeruimde staat wordt teruggebracht. Ook dient de brandgevaarlijke situatie beëindigd te worden en beëindigd te worden gehouden.

Op grond van artikel 3.5 van het Bbl is degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

Uit de toelichting op het Bbl volgt dat artikel 3.5 een specifieke zorgplicht voor de staat van bouwwerken en gevaar voor de gezondheid of veiligheid bevat. De zorgplicht ziet op de staat van bestaande bouwwerken en werkt materieel hetzelfde als de zorgplicht die was opgenomen in artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet. In de toelichting wordt een tweetal voorbeelden (niet limitatief) genoemd van een situatie waarin het bevoegd gezag bij de handhaving een beroep op de zorgplicht kan doen. Dat betreft de situatie dat een reëel gevaar bestaat dat materiaal van een gebouw loslaat. Daarbij kan het bevoegd gezag optreden tegen situaties

waarin sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Een andere situatie die genoemd wordt, is het ontbreken van sanitaire voorzieningen.

Als de zorgplicht wordt overtreden en er een onveilige situatie ontstaat, kan het bevoegd gezag hier handhavend tegen optreden. Daarbij maakt het niet uit of de situatie ontstaan is door actief handelen of nalaten, of dat de situatie al bestond. Het laten voortduren van een gevaarlijke situatie is ook een overtreding van de zorgplicht, zo volgt uit de toelichting.

Het Bbl bevat voorschriften die gericht zijn op de bouwtechnische staat van bouwwerken. De voorzieningenrechter wijst daarbij op artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, dat de grondslag voor het Bbl vormt. Het Bbl bevat gelet op die grondslag regels voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor onder meer het gebruik en in stand houden van bouwwerken. De zorgplicht ziet naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook met name op de bouwtechnische staat van bouwwerken.

Uit het bestreden besluit, en met name de last onder bestuursdwang, leidt de voorzieningenrechter af dat het college bij de gestelde schending van de specifieke zorgplicht doelt op de staat aan de binnenzijde van de woning. Artikel 3.5 van het Bbl is immers opgenomen onder het kopje 'Aanvulling wettelijke grondslag last onder bestuursdwang welke ziet op het schoonmaken en opruimen van de woning'. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college niet onderbouwd waarom de staat van de woning aan de binnenzijde van de woning (dreigend) gevaar voor gezondheid of veiligheid oplevert. In het bestreden besluit wordt met name ingegaan op het vermeende brandgevaar, maar daarop ziet niet artikel 3.5 maar 6.4 van het Bbl.

Uit de rapportages van de controles blijkt dat er vochtplekken en schimmel op de muren en het plafond van de keuken en de zolderkamers zitten, en dat het plafond op sommige plaatsen is ingezakt. Voor zover het college heeft bedoeld deze constatering aan de toepassing van artikel 3.5 van het Bbl ten grondslag te leggen, heeft het college niet onderbouwd waarom hiervan (dreigend) gevaar voor de gezondheid en veiligheid te duchten is.

Uit de rapportages volgt ook dat wordt gesteld dat door de combinatie van vocht en elektra gevaar voor kortsluiting kan ontstaan in de aanbouw. Voor zover het college hiermee heeft bedoeld dat er (dreigend) gevaar voor gezondheid en veiligheid kan ontstaan door de staat van het bouwwerk, overweegt de voorzieningenrechter dat hiervoor is geconstateerd dat er sprake is van overtreding van artikel 3.64 van het Bbl. Indien de lekkage aan het dak is verholpen, is er geen (dreigend) gevaar meer voor gezondheid en veiligheid. Er is met andere woorden een

specifieke bepaling die gericht is op het waterdicht maken van het dak. Toepassing van artikel 3.5 van het Bbl is in dit geval niet nodig.

Verder wordt in het bestreden besluit het belang van een schoon, hygiënisch en opgeruimd huis benadrukt. Hierbij wordt een relatie gelegd tussen het niet opruimen en niet schoonmaken van de woning en het herstel van een wond op het been van de zus van eiseres. Dit ziet echter niet op (dreigend) gevaar voor de gezondheid en de veiligheid door de staat van de woning. Dat in het huis waarin eiseres met haar zus woont op een aantal plaatsen heel veel spullen staan, wil niet zeggen dat de (bouwtechnische) staat van de woning (dreigend) gevaar oplevert. Uit de foto's in het dossier en de eigen waarneming van de voorzieningenrechter blijkt dat er doorgangen in de woning zijn waardoor de woonkamer, de keuken, en de bijkeuken kunnen worden bereikt en begaanbaar zijn. Ook op de eerste verdieping zijn de badkamer en minimaal twee slaapkamer bereikbaar en begaanbaar. Dit geldt ook voor in ieder geval een kamer op zolder. Van deze ruimtes wordt gebruik gemaakt conform het doel ervan. Uit het bestreden besluit leidt de voorzieningenrechter af dat het college wil dat eiseres de woning opruimt en schoonhoudt, maar dat is niet het doel waarvoor artikel 3.5 van het Bbl is geschreven. Dit betekent dat niet vastgesteld kan worden dat eiseres artikel 3.5 van het Bbl heeft overtreden.

4. Op grond van artikel 22.18, eerste lid, van het Omgevingsplan is degene die een bouwwerk gebruikt en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit gebruik tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

Uit de toelichting op het Omgevingsplan valt op te maken dat de zorgplicht die in voornoemd artikel is weergegeven, betrekking heeft op gebruik waarin niet is voorzien door andere voorschriften van het Omgevingsplan en het Bbl. De zorgplicht geldt voor iedereen die een bouwwerk gebruikt. Op grond van dit artikel is de gebruiker gehouden het noodzakelijke te doen, voor zover dat in hun vermogen ligt, om ontstaan of voortduren van gevaar voor gezondheid of veiligheid te voorkomen of te beëindigen. Het vereist adequaat en tijdig optreden, waarbij zowel (tijdelijke) beheersmaatregelen als (permanente) eindmaatregelen noodzakelijk kunnen zijn, afhankelijk van de aard en omvang van een bepaald gevaar. In de toelichting op artikel 22.18, eerste lid, staan verder voorbeelden van situaties waarin dit artikel toegepast kan worden, zoals een hennepkwekerij, opslag van stoffen die gevaar kunnen opleveren, et cetera. Dit zijn steeds situaties die naar hun aard gevaar opleveren. Het gebruik dat eiseres en haar zus van de woning maken kan naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet als zodanig worden aangemerkt. Zij gebruiken de woning namelijk om in te wonen en niet voor andere doeleinden. Er worden wel spullen bewaard dan wel

opgeslagen in de woning, maar deze zijn naar hun aard niet als gevaarlijk aan te merken. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat eiseres artikel 22.18, eerste lid, van het Omgevingsplan niet heeft overtreden.

Op grond van artikel 22.18, tweede lid, onder c, van het Omgevingsplan is degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelen of nalaten in, op of aan een bouwwerk overlast of hinder veroorzaakt of kan veroorzaken voor de omgeving, verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die overlast of hinder te voorkomen of niet te laten voortduren. Het gaat daarbij in elk geval om overlast of hinder door het nalaten van het normale onderhoud waardoor het bouwwerk zich niet in zindelijke staat bevindt.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat eiseres artikel 22.18, tweede lid, onder c, van het Omgevingsplan niet heeft overtreden. De woning van eiseres en haar zus zou beter kunnen worden onderhouden dan nu het geval is, maar er is geen sprake van hinder dan wel overlast voor de omgeving. Uit het dossier blijkt niet dat er klachten over hinder of overlast uit de omgeving zijn gemeld. Het betoog van het college dat sprake zou zijn van muizenoverlast bij de burens door de woning van eiseres, maakt dat niet anders. Het college heeft onvoldoende concreet gemaakt dat daadwerkelijk sprake is van muizenoverlast en dat dit afkomstig is van de woning van eiseres.

5. Uit de toelichting op het Bbl valt op te maken dat artikel 6.4 een specifieke zorgplicht voor het brandveilig gebruik van bouwwerken bevat. Iedereen die een bouwwerk gebruikt of laat gebruiken en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat als gevolg van dat gebruik een gevaarlijke situatie zou kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om zo'n situatie te voorkomen. Dit betekent meer concreet dat (voor zover van toepassing) bij brand een gevaarlijke situatie wordt veroorzaakt, dat de melding van, alarmering bij of bestrijding van brand wordt belemmerd, dat het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd, dat het redden van personen bij brand wordt belemmerd en dat er op een andere manier gevaar voor de brandveiligheid ontstaat of voortduurt.

Als de zorgplicht wordt overtreden en een onveilige situatie ontstaat, kan het bevoegd gezag hiertegen handhavend optreden. Daarbij maakt het niet uit of de situatie ontstaan is door actief handelen of nalaten, of dat de situatie al bestond. Het laten voortduren van een bestaande gevaarlijke situatie is namelijk ook een overtreding van de zorgplicht.

Op 20 januari 2025 is een rapport opgesteld door twee leden van de brandweer. In het rapport

is uiteengezet dat bestrijding van brand bemoeilijkt wordt als een woning vol staat met spullen. Op basis van ervaring is aangegeven dat de opslag van kranten en ander brandbaar materiaal tot gevolg zal hebben dat de brand sneller uitbreidt en het een grotere woningbrand wordt dan normaal. De brand zal sneller uitbreiden, er is meer rookontwikkeling en vluchten wordt voor de bewoners steeds moeilijker. Door de verhoogde brandlast is de kans op het overslaan van het vuur naar de burens ook groter. Gelet op de leeftijd van de bewoners zal in een normale situatie de ontruiming van de woning minder snel gaan, maar door de aanwezige spullen wordt dit nog moeilijker, aldus de rapportage.

De voorzieningenrechter stelt vast dat uit het rapport niet blijkt dat de leden van de brandweer zelf ter plaatse zijn geweest. Het rapport lijkt te zijn gebaseerd op eerdere controleverslagen en bevat in algemene zin een omschrijving van de risico's van de aanwezigheid van veel materialen in de woning bij brand. De voorzieningenrechter acht de leden van de brandweer deskundig op dit gebied. Van het college had echter verwacht mogen worden dat de onderbouwing van de overtreding van artikel 6.4 van het Bbl concreet zou zien op de specifieke situatie van eiseres en haar zus. In dit geval had dus ook van de leden van de brandweer verwacht mogen worden, dat zij zelf een bezoek aan de woning van eiseres hadden gebracht voordat zij een rapport zouden schrijven. Uit de foto's in het dossier en de eigen waarneming van de voorzieningenrechter blijkt dat er (brede) doorgangen in de woning zijn waardoor de woonkamer, de keuken, en de bijkeuken kunnen worden bereikt en begaanbaar zijn. Langs de kant van de ruimtes staan spullen maar het is mogelijk om gebruik te maken van de ruimtes, met het doel waarvoor zij bestemd zijn. Ook op de eerste verdieping zijn de badkamer en minimaal twee slaapkamer bereikbaar en begaanbaar. Dit geldt ook voor in ieder geval een kamer op zolder. Nu deze specifieke onderbouwing ontbreekt, is onvoldoende gemotiveerd waarom artikel 6.4 van het Bbl door eiseres is overtreden.

6. De ABRvS heeft overwogen (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1715) dat bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten *Harderwijk*-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285) geldt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat is gediend met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending

van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Evenredigheid

De voorzieningenrechter zal hierna aan de hand van de drie criteria van de *Harderwijk*-uitspraak beoordelen of het opleggen van de last onder bestuursdwang evenredig is in verhouding met de daarbij te dienen doelen. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat de afweging die het college heeft gemaakt in het bestreden besluit zag op meerdere overtredingen van meerdere artikelen van het Bbl. De argumenten die in deze procedure naar voren zijn gebracht, worden nu gewogen in het licht van wat resteert van de opgelegde last onder bestuursdwang.

Geschiktheid

De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college het opleggen van een last onder bestuursdwang geschikt kon achten om de overtreding van artikel 3.64 te beëindigen en beëindigd te houden. Dit is tussen partijen niet in geschil.

Noodzakelijkheid

De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college de last onder bestuursdwang, voor zover deze ziet op de overtreding van artikel 3.64 van het Bbl, noodzakelijk kon achten. Het college heeft gemotiveerd dat het opleggen van een last onder dwangsom niet passend was, omdat het voor eiseres niet mogelijk is gebleken om te voldoen aan de last en de overtredingen ongedaan te maken. Het college heeft eiseres meermaals gewezen op de overtredingen en haar voldoende tijd gegeven om deze ongedaan te maken. Mede gelet op de problematiek bij eiseres, is dit niet gelukt. Het college kon om die reden niet volstaan met een minder ingrijpend middel.

Evenwichtigheid

Eiseres heeft aangevoerd dat toepassing van bestuursdwang grote gevolgen zal hebben op het leven van haar en haar zus.

Het college heeft aangegeven dat de gezondheid van de zus van verzoekster geen aanleiding vormt om af te zien van handhaving en dat toepassing van bestuursdwang in dit kader niet onevenredig is. De negatieve gevolgen van het afzien van handhavend optreden zijn veel groter dan de gevolgen van handhavend optreden.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is niet aannemelijk geworden dat de opgelegde last onder bestuursdwang, voor zover deze ziet op de reparatie van het dak van de aanbouw, onevenredige gevolgen voor eiseres en haar zus zal hebben. Zij wil zelf ook dat het dak gerepareerd wordt en toont ook initiatief door het opvragen van een offerte, maar krijgt het zelf niet voor elkaar. Dat eiseres niet in staat is de reparatie zelf te laten verrichten is naar het oordeel van de voorzieningenrechter door het college voldoende onderbouwd met de verwijzing naar het memo van de Wijk-GGZ van op 19 december 2024 opgesteld met betrekking tot het geestelijke welzijn van verzoekster en haar zus. Dit betekent dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft kunnen stellen dat handhavend optreden evenredig is.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 19-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:3062

Zaaknummer: BRE 25/1159 en 25/1160

Wetsartikelen: 2.6 Besluit bouwwerken leefomgeving, 3.5 Besluit bouwwerken leefomgeving, 3.63 lid 1 Besluit bouwwerken leefomgeving, 3.64 lid 1 Besluit bouwwerken leefomgeving en 6.4 Besluit bouwwerken leefomgeving