

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 13, 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:2025:3708](#) 12-06-2025

Omgevingsvergunning en handhaving/Tilburg

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2025:3719](#) 11-06-2025

Omgevingsvergunning/Steenwijkerland

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:4438](#) 13-05-2025

Handhaving/West Betuwe

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2729](#) 18-06-2025

Omgevingsvergunning/Land van Cuijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2734](#) 18-06-2025

Bestemmingsplan/Zutphen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2652](#) 11-06-2025

Bestemmingsplan/Heerenveen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2559](#) 04-06-2025

Bestemmingsplan en omgevingsvergunningen/Roosendaal

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2404](#) 28-05-2025

Natuurvergunning/intern salderen/GS Noord-Holland

Annotatie

[Eerste uitspraak wijziging van een omgevingsplan: dat smaakt naar meer!](#)

mr. drs. J. Kramer

Annotatie

[Beheermaatregelen maken natuur vergunning- én vogelvrij](#)

mr. J.E. Dijk

ANNOTATIE

Eerste uitspraak wijziging van een omgevingsplan: dat smaakt naar meer!***mr. drs. J. Kramer***

1. Op 30 april 2025 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor het eerst een uitspraak gedaan over de wijziging van een omgevingsplan (ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928). Een uitspraak van de Afdeling over een TAM IMRO-plan was er overigens al wel (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5222). In zoverre een primeur, maar daarnaast zijn er ook genoeg andere redenen om stil te staan bij deze uitspraak van 30 april 2025.

2. Waar ging het in deze uitspraak over? De zaak gaat over een besluit tot wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam. Bij besluit van 18 september 2024 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het ‘Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling’ als (eerste) wijziging van het omgevingsplan vastgesteld. De wijziging is met name van technisch-juridische aard. De wijziging voorziet namelijk niet in het planologisch mogelijk maken (of beperken) van een concrete ruimtelijke ontwikkeling. De wijziging ziet namelijk – in de basis – op de volgende twee aspecten: i) integraal (gewijzigd) verplaatsen van regels uit hoofdstuk 22 van het omgevingsplan (de bruidsschat) naar hoofdstukken elders in het nieuwe deel van het omgevingsplan, en ii) het toevoegen van ruimtelijke basisregels in het nieuwe deel. Eerst wordt op deze twee aspecten ingegaan en daarna op het beroep zelf.

3. De verhuizing van de regels uit hoofdstuk 22 naar hoofdstukken elders in het plan (i). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn legio rijksregels vervallen, althans die rijksregels dienen vooral te gaan landen in het omgevingsplan van gemeenten. Om een rechtsvacuüm te voorkomen zijn deze regels opgenomen in een tijdelijk hoofdstuk van het omgevingsplan. Dit is juridisch vormgegeven in het reeds genoemde hoofdstuk 22; ook wel bekend als de bruidsschat. Met het in leven roepen van dit hoofdstuk 22 krijgen gemeenten de tijd om zelfstandig een afweging te maken hoe (en of) ze deze regels al dan niet gewijzigd willen overnemen – behoudens de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Gemeenten hebben tot 2032 de tijd om de regels om te zetten (zie artikel 22.2 van de

Omgevingswet (Ow)). Met onderhavige wijziging van het omgevingsplan maakt de raad van Amsterdam een eerste stap in dit proces. In het wijzigingsbesluit verhuizen de regels uit hoofdstuk 22 hoofdzakelijk naar hoofdstuk 9 van het plan. Sommige rijksregels zijn voortgezet, enkele zijn vervallen en een aantal regels is gewijzigd. Een willekeurig, maar wel sprekend voorbeeld is artikel 9.258 van het Omgevingsplan (dat gaat over lozen van grondwater bij ontwatering). Dat artikel is deels een voortzetting, deels een wijziging, en deels een schrapping van artikel 22.140 van de bruidsschat. Dit nieuwe artikel biedt kortom een mooi inkijkje in hoe gemeenten om kunnen gaan met de regels uit de bruidsschat.

4. Toevoeging van ruimtelijke regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan (ii). De nieuwe regels zijn in te delen in twee categorieën. Enerzijds regels die direct gelden, anderzijds regels die pas later van toepassing zijn. De eerste set regels geldt weliswaar direct, maar die regels zijn slechts geografisch geldig op 'één vierkante millimeter ergens in het IJmeer, aan de rand van het gemeentelijk grondgebied'. Uit de toelichting bij het besluit volgt dat voor regels met een beperkt werkingsgebied geldt dat het onmogelijk is direct en ineens voor heel Amsterdam het werkingsgebied te bepalen. Maar om de regels met een beperkt werkingsgebied toch als onderdeel van de basisregeling vast te stellen, moet er een werkingsgebied aan de regel worden gekoppeld, aldus par. 7.6. Die regels gelden daarmee *de facto* nog nergens. Het werkingsgebied van de tweede set regels ligt weliswaar niet in het IJmeer, maar in de gehele stad, maar die regels zijn *de jure* nog niet van toepassing. Dit komt omdat aan die regels een aanduiding is gekoppeld ('ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen'). Daar gelden, kort gezegd, de oude regels, maar daarvoor hoeft op een later gewenst moment slechts de aanduiding eraf te worden gehaald om de nieuwe regels te effectueren. Met deze aanpak heeft de gemeente alvast de infrastructuur van de nieuwe regels uitgerold, zodat op een later moment dit minder omvangrijk hoeft te gebeuren. De gemeente dient dan louter het werkingsgebied te vergroten of de aanduiding te laten vervallen.

5. Dan het beroep zelf. Tegen het wijzigingsbesluit is slechts één appellant opgekomen. Het gaat, blijkens de uitspraak, om iemand die woont in Amsterdam maar daarnaast ook nog een aantal andere panden in Amsterdam bezit. Uit de uitspraak valt op te maken dat het appellant vooral lijkt te gaan om zijn panden. In rechtsoverweging 6 van de uitspraak staat dat appellant 'vreest dat het besluit tot wijziging nadelige gevolgen heeft voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden'. Alvorens wordt ingegaan op het beroep, eerst de ontvankelijkheid, want dat punt is zeker het bespreken waard.

6. Vaststaat dat appellant géén zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Naar aanleiding van het *Varkens in Nood*-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7), en in het verlengde hiervan de uitspraak van 14 april 2021 van de Afdeling (ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786) geldt

dat in zogenoemde omgevingsrechtelijke zaken, voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het ontbreken van een zienswijze niet (meer) wordt tegengeworpen aan belanghebbenden. De voorwaarde is wel dat sprake is van een omgevingsrechtelijk besluit. In de uitspraak van 4 mei 2021 voegde de Afdeling hier nog aan toe dat ook niet-belanghebbenden in beroep kunnen, mits zij wél een zienswijze hebben ingediend (ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953). Die laatste situatie is hier niet aan de orde, aangezien geen zienswijze is ingediend. De Afdeling had zich formeel nog niet uitgesproken over de vraag of de vaststelling of wijziging van een *omgevingsplan* ook moet worden beschouwd als een omgevingsrechtelijke zaak. Het verbaast ongetwijfeld niet, maar de Afdeling overweegt inderdaad dat het een omgevingsrechtelijk besluit betreft. De Afdeling overweegt in rechtsoverweging 3.3 daartoe als volgt: 'De Afdeling is van oordeel dat een besluit op grond van de Ow tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan ook moet worden beschouwd als een omgevingsrechtelijke zaak als bedoeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021.' Logisch, het valt alleen wel op dat de Afdeling verwijst naar de 'hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021', terwijl in de onderhavige uitspraak niet eerder een uitspraak van 14 april 2021 is genoemd. Vermoedelijk zit de verwarring in het feit dat als gevolg van het *Varkens in Nood*-arrest er zogezegd twee relevante uitspraken zijn gewezen door de Afdeling: op 14 april 2021 én op 4 mei 2021. In de onderhavige uitspraak verwijst de Afdeling echter slechts naar die van 4 mei 2021, abusievelijk naar ik meen, aangezien die situatie hier niet aan de orde is (er is namelijk géén zienswijze). Omdat de 4 mei 2021-uitspraak wordt aangehaald in de onderhavige uitspraak gaat de overweging van de 'hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021' niet op, want die is niet genoemd. Enfin.

7. De voorwaarde voor ontvankelijkheid is dat appellant wel belanghebbend moet zijn. En wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals (een wijziging van) een omgevingsplan – toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit, zo overweegt de Afdeling in rechtsoverweging 3.4. De Afdeling overweegt dat het wijzigingsbesluit betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente Amsterdam en dus ook op de panden waar appellant eigenaar van is. De Afdeling overweegt dat hij daarom 'feitelijke gevolgen van enige betekenis kan ondervinden van het besluit tot wijziging' en dus als belanghebbende moet worden aangemerkt. Alhoewel ik het verdedigbaar vind dat appellant in deze zaak wordt aangemerkt als belanghebbende, is de overweging daartoe wel kort door de bocht. In de eerste plaats is het vereiste niet dat je feitelijke gevolgen *kan ondervinden*, maar dat je feitelijke gevolgen *ondervindt* van het besluit. Ten tweede is mij niet duidelijk wat dan precies die feitelijke gevolgen zijn die hij *kan ondervinden* van het besluit, aangezien de reeds besproken ruimtelijke regels, hetzij geografisch niet van toepassing zijn, hetzij nóg niet van toepassing zijn. De horde van *feitelijke gevolgen van enige betekenis* wordt naar mijn mening erg eenvoudig genomen. De hierna te bespreken beroepsgronden, maar ook

vooral de overwegingen van de Afdeling, bevestigen dit alleen maar.

8. Appellant vreest dat het besluit gevolgen heeft voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Hij vreest dat de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' uit het omgevingsplan beperkingen oplevert voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden. De Afdeling overweegt dat het besluit géén beperkingen oplevert voor de gebruiksmogelijkheden, omdat aan de panden van appellant, de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' is toegekend. Pas als de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' zou worden geschrapt ter plaatse van zijn panden en de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' zou worden toegekend, zou dat gevolgen kunnen hebben voor de bestaande gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Het toekennen of verwijderen van aanduidingen is slechts mogelijk met een wijziging van het omgevingsplan. Het betoog slaagt daarom niet volgens de Afdeling. Een logische conclusie. Het bevestigt evenwel het punt dat er *nog* geen (feitelijke) gevolgen zijn.

9. Appellant wijst er verder op dat met het besluit voorrangsregels zijn opgenomen in het omgevingsplan en dat volgens hem niet duidelijk is wat deze regels precies inhouden. De Afdeling stelt vast dat er inderdaad regels gelden in het omgevingsplan die wel al gelden voor de panden van appellant, zoals artikel 3.7 van het omgevingsplan. Maar ook hier overweegt de Afdeling dat wanneer de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' wordt geschrapt, dat dan pas artikel 3.7 van toepassing zal worden. Dat het betoog niet slaagt ligt daarmee in de rede, maar ook deze overweging bevestigt het eerdere punt. Namelijk dat als gevolg van het wijzigingsbesluit er geen feitelijke gevolgen van enige betekenis zijn voor appellant. Appellant zijn beroep is in zoverre prematuur. De gemeente heeft de regelstructuur uitgerold, maar het raakt juridisch nog niemand, dus ook niet appellant zijn panden. Wordt vervolgd dus...

10. Deze eerste uitspraak over de wijziging van een omgevingsplan is niet baanbrekend, maar tegelijkertijd is de gekozen structuur van de gemeente en de wijze van uitrollen van het omgevingsplan wel degelijk interessant voor de gemeentepraktijk. De nieuwe planregels zijn echter – helaas – nog niet materieel getoetst, daar kunnen we derhalve nog geen lessen uit trekken. Bijzonder is wel hoe de Afdeling in de onderhavige zaak omgaat met belanghebbendheid. Want als bij wijzigingsplannen de drempel zo laag ligt ten aanzien van *feitelijke gevolgen van enige betekenis*, dan staat de deur wagenwijd open voor appellanten bij dergelijke wijzigingsplannen. Meer toegang tot de rechter is in principe geen slechte zaak, maar niet zelden zullen deze omgevingsplanwijzigingen een omvangrijk werkingsgebied kennen, zeker in de overgangsfase waarin regels van het hele omgevingsplan(gebied) worden omgezet. Daardoor woont of werkt een appellant al vrij snel binnen het plangebied. Als dat al maakt dat je feitelijke gevolgen *kan ondervinden*, dan is een appellant snel binnen bij de

rechter. Ook omdat een zienswijze sinds *Varkens in Nood* niet meer voorwaardelijk is. Of met deze uitspraak daadwerkelijk een soepelere lijn is ingezet ten aanzien van belanghebbendheid bij omgevingsplannen zal de toekomst ons moeten leren. Laten we hopen dat de Afdeling eenmalig coulant is geweest in het belang van de rechtsontwikkeling.

RECHTSPRAAK

Handhaving/West Betuwe

Het college van burgemeester en wethouders heeft zich in dit geval, gelet op de geringe aard van de overtreding, terecht op het standpunt gesteld dat handhaving onevenredig is.

Casus

Voor het perceel naast de woning van eisers heeft het college van burgemeester en wethouders van West Betuwe (het college) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een geluidsscherm. Eisers menen dat het scherm dat vergunninghouder heeft geplaatst niet aan de daarvoor verleende vergunning voldoet. Eisers hebben het college daarom verzocht handhavend op te treden.

Het college heeft het handhavingsverzoek afgewezen en is bij de beslissing op bezwaar bij deze afwijzing gebleven (het bestreden besluit). Eisers zijn het met het bestreden besluit niet eens en hebben hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Eisers voeren aan dat het geluidsscherm niet is geplaatst volgens de daarvoor verleende omgevingsvergunning. Het scherm is te dicht op de erfgrans van eisers gebouwd; er had een meter ruimte tussen het perceel van eisers en het scherm vrijgehouden moeten worden. Ook is er geen ruimte van 4 meter breed ten opzichte van het water aan de oostzijde van het perceel vrijgehouden, terwijl het bestemmingsplan daartoe wel verplicht. Het scherm is dus niet op de juiste plaats op het perceel gerealiseerd, wat volgens eisers een overtreding is. Verder is de feitelijke plaatsing van het scherm niet volgens de vergunning. Zo is het scherm niet recht maar met een knik geplaatst, en is het scherm niet aan beide kanten met groen begroeid. Ook die twee omstandigheden leveren volgens eisers overtredingen op waartegen handhavend had moeten worden opgetreden.

Rechtsvragen

1. Heeft het college ten aanzien van de feitelijke plaatsing van het geluidsscherm voldoende gemotiveerd dat het onevenredig zou zijn om handhavend op te treden?

2. Is voor wat betreft de groene begroeiing sprake van een overtreding?

Uitspraak

1. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4829).

In dit geval heeft het college naar oordeel van de rechtbank voldoende gemotiveerd dat het onevenredig zou zijn om handhavend op te treden tegen de knik in het scherm. De verspringing is weliswaar waarneembaar, maar springt niet direct in het oog; het is een kleine verspringing. Het scherm blijft geheel op het perceel van derde-partij, en staat ook binnen de strook waar op grond van het bestemmingsplan de bouwaanduiding 'groene geluidwerende voorziening' geldt. De belangen van eisers – of andere derden – worden niet nadelig geraakt door deze kleine verspringing, omdat het scherm nog geheel op het eigen perceel van derde-partij staat, het gebruik van het perceel van eisers daardoor op geen enkele manier wordt belemmerd, en de verspringing qua uitstraling niet storend is. Hoewel ook zeker van een gemeente verwacht mag worden dat ze zich houdt aan een vergunning, is het in dit geval zo'n geringe overtreding dat het college zich niettemin terecht op het standpunt heeft gesteld dat handhaving onevenredig is.

2. Ook heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een overtreding voor wat betreft de groene begroeiing van het geluidsscherm. Het in de omgevingsvergunning opgenomen voorschrift op dat punt moet niet zo strikt worden opgevat, dat met het groeien van de aanplant geen enkele tijd gemoeid mag gaan en er direct vanaf de oprichting van het scherm van volledige begroeiing aan beide zijdes sprake moet zijn. Het kost nieuwe aanplant nu eenmaal tijd om te groeien. Derde-partij heeft gekozen voor relatief snelgroeïende klimplanten, en heeft toegelicht te verwachten dat die binnen afzienbare tijd het geluidsscherm aan beide zijdes zal bedekken. De rechtbank heeft geen reden om daaraan te twijfelen.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 13-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:4438

Zaaknummer: AWB 24/370

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Steenwijkerland

Een rechtstreeks betrokken belang wordt in beginsel bij besluiten op grond van de Omgevingswet aangenomen bij bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijk gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet, of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn.

Casus

De gemeente Steenwijkerland (de gemeente) heeft bij het college van burgemeester en wethouders van Steenwijkerland (het college) een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het legaliseren van een reeds gerealiseerde fietsenstalling op [locatie]. Met het bestreden besluit heeft het college het bezwaar van eiser niet-ontvankelijk verklaard.

Eiser is het met het bestreden besluit niet eens en heeft hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank. Eiser heeft in zijn beroepschrift aangevoerd dat hij wel belanghebbende is. Daar heeft eiser twee redenen voor aangevoerd. Ten eerste stelt eiser dat hij, als inwoner van [plaats], belanghebbende is bij alles wat de gemeente doet in [plaats]. Ten tweede stelt eiser dat hij, als schapenhouder, al meer dan tien jaar de ijsbaan in [plaats] pacht. Dit perceel ligt op een afstand van 50 meter van de vergunde fietsenstalling. Hierdoor heeft hij dagelijks zicht op de fietsenstalling, die volgens eiser de omgeving ontsiert en waarbij geluidsoverlast de stilte van de natuur verstoort.

Rechtsvraag

Is eiser, vanuit zijn hoedanigheid als pachter, belanghebbende bij het bestreden besluit?

Uitspraak

Alleen een belanghebbende kan bezwaar maken tegen een besluit. Dit volgt uit artikel 8:1 van

de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in combinatie met artikel 7:1 van de Awb. Een belanghebbende is degene van wie het belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit staat in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Volgens vaste rechtspraak is degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis voor zijn woon-, leef- of bedrijfssituatie heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis zijn, kan de rechtbank kijken naar factoren als afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen – zoals onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico – van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. De rechtbank verwijst als voorbeeld naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 28 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:284, overweging 5.1.

Een rechtstreeks betrokken belang wordt in beginsel bij besluiten op grond van de Omgevingswet aangenomen bij bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijk gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet, of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn (zie de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1703, overweging 5.2).

Een pachter is een zakelijk gerechtigde (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2923, overwegingen 3.3 en 3.4). Dit betekent dat ook een pachter van een aangrenzend perceel of een daarmee gelijk te stellen perceel een rechtstreeks betrokken belang kan hebben.

De rechtbank overweegt hierover dat zij de rechtmatigheid van het bestreden besluit (de beslissing op het bezwaar) beoordeelt. Dat is een zogenoemde beoordeling ex tunc. De hoofdregel in het bestuursrecht is dat de heroverweging in de bezwaarprocedure (die het college in deze zaak heeft uitgevoerd) plaatsvindt met inachtneming van de feiten en omstandigheden die zich dan voordoen en de op dat moment geldende rechts- en beleidsregels. Dit is een zogenoemde beoordeling ex nunc.

Nu eiser met zijn nader ingebrachte stukken voldoende heeft aangetoond dat hij ten tijde van zowel het primaire als het bestreden besluit de grond van de nabijgelegen ijsbaan pachtte, betreft dit een omstandigheid die zich voordeed ten tijde van de heroverweging in bezwaar, waardoor de rechtbank heeft uit te gaan van die omstandigheid bij haar toetsing van de

rechtmatigheid van het bestreden besluit en daarmee dus bij de hier relevante vraag of eiser als belanghebbende valt aan te merken. Het standpunt van het college dat eiser pas in beroep melding maakt van het feit dat hij de pachter is van een nabij gelegen perceel en de rechtbank hier dus geen acht op kan slaan, onderschrijft de rechtbank dan ook niet.

Op grond van het hiervoor weergegeven toetsingskader kan eiser als pachter van de ijsbaan in beginsel als belanghebbende worden aangemerkt, wanneer het door hem gepachte perceel grenst aan het perceel waarop de betreffende fietsenstalling staat of daarmee is gelijk te stellen. Alsdan wordt er immers van uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn.

In dit geval is de rechtbank echter van oordeel dat de door eiser gepachte ijsbaan niet valt aan te merken als een aangrenzend perceel of een daarmee gelijk te stellen perceel. Op de ter zitting getoonde (en nadien aan het dossier toegevoegde) luchtfoto is te zien dat zich tussen de beide percelen (o.a.) nog een tweetal sloten bevindt en een relatief groot stuk grasland (in de vorm van een schiereiland), waarop zich nog een rij bomen bevindt die het zicht op de fietsenstalling op zijn minst bemoeilijkt. Volgens eiser is de afstand tussen de ijsbaan en de fietsenstalling zo'n 50 meter. Uit algemeen toegankelijke openbare bronnen (o.a. perceelloep.nl en google maps) blijkt echter dat die afstand ruim 75 meter bedraagt. Gelet hierop is de rechtbank aldus van oordeel dat de door eiser gepachte ijsbaan niet als een aangrenzend perceel of een daarmee gelijk te stellen perceel kan worden gezien.

De rechtbank is voorts van oordeel dat eiser in zijn situatie als pachter van de ijsbaan ook anderszins geen gevolgen van enige betekenis ondervindt van de aanwezigheid van de fietsenstalling. Gelet op de hierboven reeds vermelde omstandigheden met betrekking tot afstand en zicht, bezien in samenhang met het feit dat eiser de door hem gepachte grond niet bewoont maar slechts een deel van het jaar (april – november) gebruikt om zijn schapen op te houden en het slechts een fietsenstalling betreft, zijn de feitelijke gevolgen voor hem qua aard en intensiteit niet dusdanig dat deze als gevolgen van enige betekenis moeten worden aangemerkt.

Een en ander betekent dat eiser geen persoonlijk belang bij de door het college verleende vergunning heeft omdat hij zich daarbij onvoldoende van anderen onderscheidt.

Deze beroepsgrond van eiser slaagt dus niet.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 11-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2025:3719

Zaaknummer: ak_25_126

Wetsartikelen: 8:1 Awb, 7:1 Awb en 1:2 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning en handhaving/Tilburg

Onder de Omgevingswet is de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om te beslissen op een aanvraag van een omgevingsvergunning. Gedeputeerde staten kunnen bevoegd zijn als sprake is van provinciaal belang. In dit geval heeft het college in redelijkheid kunnen beslissen dat geen sprake is van een dergelijk belang.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend ter legalisatie van een bestaand voetpad direct aangrenzend aan de woning van eiser. Verder heeft het college het verzoek van eiser tot verzoek van verwijdering van dit pad afgewezen. Bij beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van eiser tegen deze besluiten ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Hij betoogt onder meer dat niet het college bevoegd is om de omgevingsvergunning te verlenen, maar gaan gedeputeerde staten hierover. Ook is eiser van mening dat niet juist is geparticipeerd.

Rechtsvragen

1. Is het college bevoegd om de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) te verlenen?
2. Heeft op een juiste wijze participatie plaatsgevonden?

Uitspraak

Toetsingskader

Het bestreden besluit is tot stand gekomen op grond van de Omgevingswet (Ow). Op

1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) in werking getreden. Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning of een verzoek om handhaving is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Iw Ow het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. De aanvraag voor de omgevingsvergunning is ingediend op 12 maart 2024. Het verzoek om handhaving is van 7 juni 2023. Dit betekent dat de Ow van toepassing is op de omgevingsvergunning en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op het handhavingsbesluit.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow is het verboden om een omgevingsplanactiviteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Op de gronden is het Omgevingsplan gemeente Tilburg (het Omgevingsplan) van toepassing. Het voormalige bestemmingsplan '[bestemmingsplan]' (voormalig(e) bestemmingsplan) maakt onderdeel uit van het Omgevingsplan. De gronden zijn aangewezen voor de functie 'Natuur'. In dit geval is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) omdat de activiteit in strijd is met het Omgevingsplan (zie onder A, van de bijlage bij artikel 1.1 van de Ow).

Uit artikel 8.0a, tweede lid, van het besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) volgt dat een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een BOPA alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit artikel 8.0b, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bkl volgt dat, op de beoordeling van een BOPA niet van provinciaal of nationaal belang, instructieregels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn (via artikel 2.22 van de Ow). Omdat het voetpad ligt in het gebied dat volgens de Omgevingsverordening Noord-Brabant onderdeel uitmaakt van het Natuur Netwerk Brabant (NNB), zijn de instructieregels van paragraaf 5.2.5 van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van deze BOPA.

1. Deze beroepsgrond slaagt niet. Onder de Ow is de hoofdregel dat het college bevoegd is om te beslissen op een aanvraag van een omgevingsvergunning (artikel 5.8 van de Ow). GS kunnen bevoegd zijn als sprake is van provinciaal belang. Dit volgt uit artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow. In dit artikel staat dat bij algemene maatregel van bestuur GS kunnen worden aangewezen als het bevoegde gezag om te beslissen op aanvragen voor omgevingsplanactiviteiten van provinciaal belang. In artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder a, van het Omgevingsbesluit (Ob) staat (opnieuw) dat GS beslissen op een aanvraag van een omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het begrip 'provinciaal belang' bewust niet nader is ingevuld in de Ow, maar dat het aan het bestuursorgaan is om dit belang te motiveren waarbij artikel 2.3 van de Ow in acht moet worden genomen (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 399 en 481*). Of een bepaald onderwerp of project als van provinciaal belang kan worden aangemerkt, is afhankelijk van de

bestuurlijke context op een bepaald moment. In de toelichting bij het Ob staat dat dit betekent dat provinciaal belang naar tijd en plaats kan verschillen (*Stb.* 2023, 290, p. 273). Om deze reden geeft het Ob ook geen definitie van provinciaal belang en moet provinciaal belang bij voorkeur blijken uit op provinciaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. Of sprake is van een provinciaal belang is dus een afweging die ligt bij het bestuursorgaan. De rechtbank dient daarom te beoordelen of het college in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat geen sprake is van provinciaal belang. De rechtbank oordeelt dat dit het geval is. De rechtbank weegt mee dat het om een relatief klein pad gaat dat er ligt sinds 2008, aan de rand van het NNB en in de bufferzone. Daarnaast blijkt uit het advies van de ecooloog dat het behouden van het voetpad niet zorgt voor verstoring van de natuur omdat het voetpad ligt in de bufferzone aan de zijde van de wijk, het voetpad relatief smal is en alleen kan worden gebruikt door voetgangers en fietsers. Het college was dus conform de hoofdregel bevoegd om te beslissen op de aanvraag van de omgevingsvergunning.

2. Deze beroepsgrond slaagt niet. Volgens het systeem van de Ow is het een aanvraagvereiste om aan te geven of is geparticipeerd (artikel 7.4 van de Omgevingsregeling). De gemeenteraad kan ingevolge artikel 16.55, zevende lid, van de Ow gevallen aanwijzen wanneer participatie verplicht is. Het college stelt dat de gemeenteraad bij besluit van 18 december 2023 heeft bepaald dat participatie voor alle BOPA's verplicht is. De wijze waarop deze participatie plaats dient te vinden is uitgewerkt in de Richtlijn. Samengevat leest de rechtbank dat een initiatiefnemer volgens de Richtlijn het plan bespreekt in de omgeving door middel van een Omgevingsdialoog. Voor een plan in categorie A moet een initiatiefnemer de directe omgeving per brief of persoonlijk informeren, de reacties gebundeld opnemen in een gespreksverslag en dit verslag laten ondertekenen. Uit het bestreden besluit volgt dat een bewonersbrief is rondgestuurd en dat één negatieve reactie is binnengekomen. Dit betekent dat de participatie vooraf heeft plaatsgevonden. De rechtbank oordeelt dat is geparticipeerd conform de Richtlijn voor een initiatief in categorie A. Uit de Richtlijn volgt niet dat een BOPA niet kan worden geschaard onder categorie A. De rechtbank oordeelt dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn waaruit blijkt dat niet voldoende is geparticipeerd.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 12-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:3708

Zaaknummer: 25/339

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.8 Omgevingswet, 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 8.0b lid 1 en lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 8.0c lid 1 en lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving en 7.4 Omgevingsregeling

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Zutphen

Op grond van de Elektriciteitswet 1998 mag de raad voor de duur van tien jaar na de vaststelling van het inpassingsplan geen bestemmingsplan vaststellen voor de gronden binnen de vrijwarings- en veiligheidszone van windturbine 3.

Casus

Bij besluit van 13 november 2023 heeft de raad van de gemeente Zutphen het bestemmingsplan ‘Fort de Pol, Zutphen’ vastgesteld. De gemeenteraad beoogt met het bestemmingsplan dat hij bij besluit van 13 november 2023 heeft vastgesteld, de planologische situatie voor de transformatie van het gebied Fort de Pol – een voormalige stortplaats – naar een energiepark te regelen. Omwonenden kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan. Zij vrezen voor negatieve effecten voor hun woon- en leefklimaat.

Het plangebied valt voor een aanzienlijk deel samen met het plangebied van het bij besluit van 16 november 2022 door provinciale staten van Gelderland vastgestelde inpassingsplan ‘Windpark IJsselwind Zutphen’, voor zover het betrekking heeft op de bij windturbine 3 bijbehorende vrijwaringszone en veiligheidszone. De Afdeling heeft over het inpassingsplan, dat met toepassing van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 is vastgesteld, geoordeeld in de uitspraak in de zaak nr. 202300108/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2025:2677). Het meest westelijke deel en de zuidelijke rand van het plangebied van het bestemmingsplan zijn reeds voorzien van zonnepanelen en een windturbine, die met dit plan worden geconserveerd. Voor het resterende deel van het plangebied van het bestemmingsplan, dat goeddeels samenvalt met het plangebied van het inpassingsplan, wordt met dit plan een nieuw zonnepark mogelijk gemaakt.

Rechtsvraag

Was de raad bevoegd om een bestemmingsplan vast te stellen voor gronden waar provinciale staten van Gelderland bij besluit van 16 november 2022 een inpassingsplan, met toepassing van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998, voor hebben vastgesteld?

Uitspraak

De Afdeling overweegt ambtshalve het volgende.

Ingevolge het eerste lid, laatste volzin, van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 is de raad voor de duur van tien jaren na de vaststelling van het inpassingsplan niet bevoegd voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. Zoals uit overweging 2 hiervoor volgt, heeft de raad het bestemmingsplan binnen een jaar na de vaststelling van het inpassingsplan voor die gronden, voor zover het de bij windturbine 3 bijbehorende vrijwaringszone en veiligheidszone betreft, vastgesteld. Dat betekent dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre onbevoegd door de raad is genomen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het plangebied overeenkomt met de gronden waarvoor het inpassingsplan is vastgesteld, is genomen in strijd met artikel 9e, eerste lid, laatste volzin, van de Elektriciteitswet 1998. Het beroep van appellante en anderen is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd. De Afdeling ziet evenwel vanwege de onderlinge samenhang tussen de plandelen die in strijd met artikel 9e, eerste lid, laatste volzin, van de Elektriciteitswet 1998, zijn vastgesteld en de overige plandelen aanleiding om het gehele plan te vernietigen. De vernietiging van de plandelen die in strijd met artikel 9e, eerste lid, laatste volzin, van de Elektriciteitswet 1998 zijn vastgesteld, hebben immers mogelijk gevolgen voor de opzet van het gehele plan. De Afdeling komt om deze reden verder niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van het beroep.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet (Ow) en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ter voorlichting van partijen wijst de Afdeling nog op het volgende. In artikel 4.105, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) is bepaald dat in een omgevingsplan door de raad geen regels worden gesteld die in strijd zijn met een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Verder is in artikel 4.105, derde lid, van de Iw Ow bepaald dat dit eerste lid van toepassing is tot tien jaar na de vaststelling van het inpassingsplan, of korter, als in het inpassingsplan een termijn is gesteld als bedoeld in artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro. In de uitspraak in zaak nr. 202300108/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2025:2677) is onder 99.3 overwogen dat gelet op het derde lid van artikel 9e van

de Elektriciteitswet 1998 artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro niet van toepassing is op het inpassingsplan dat op grond van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 is vastgesteld. Dat betekent dat in dit geval door de raad tot tien jaar na vaststelling van het inpassingsplan in het omgevingsplan van de gemeente Zutphen geen regels mogen worden gesteld die in strijd zijn met dat inpassingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2734

Zaaknummer: 202400216/1/R4

Wetsartikelen: 3.26 lid 5 Wro, 9e Elektriciteitswet 1998 en 4.105 lid 1 lw Ow

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Land van Cuijk

Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk heeft geweigerd om aan appellant een omgevingsvergunning te verlenen voor de bouw van een schuilstal voor een paard en twee pony's op een locatie in Beers. De weigering wordt bij besluit op bezwaar in stand gelaten. De rechtbank heeft het beroep hiertegen ongegrond verklaard vanwege het feit dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en ook omdat er in dit geval geen buitenplanse mogelijkheden zijn om af te wijken van de planregels en medewerking te verlenen aan de schuilstal. Daarnaast is overwogen dat de Interim Omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant (hierna: IOV) in de weg staat aan het verlenen van medewerking aan de bouw van de schuilstal.

Appellant betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich vanwege het algemeen belang dat is gediend bij het naleven van de planregels redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat zwaarder wegende belangen in de weg stonden aan het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning. Daarover voert hij aan dat het college de zaak met een algemene argumentatie heeft afgedaan zonder acht te slaan op de eerdere planologische toets waarbij het bouwplan positief is beoordeeld. In een positief eindadvies van 23 januari 2020 op de conceptaanvraag van 27 november 2019 heeft de gemeentelijke consulent vergunning namens het college namelijk vermeld dat de bouw van de schuilstal onder bepaalde voorwaarden planologisch mogelijk is. De zaak had volgens hem individueel, afzonderlijk en specifiek door het college moeten worden bekeken en beoordeeld.

Rechtsvraag

Heeft het college zich vanwege het algemeen belang dat is gediend bij het naleven van de planregels redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat – ondanks een toezegging – zwaarder wegende belangen in de weg stonden aan het verlenen van de gevraagde

omgevingsvergunning?

Uitspraak

De Afdeling overweegt dat onbestreden vaststaat dat de brief van 23 januari 2020 een toezegging bevat die aan het college kan worden toegerekend. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich vanwege het algemeen belang dat is gediend met het naleven van de planregels en de IOV redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat zwaarder wegende belangen in de weg stonden aan het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning, terwijl de rechtbank terecht heeft overwogen dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en dat er in dit geval ook geen buitenplanse mogelijkheden zijn om af te wijken van de planregels en medewerking te verlenen aan de schuilstal. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, anders dan appellant stelt, de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft mogen stellen dat artikel 3.6 van de IOV in de weg staat aan het verlenen van medewerking aan de bouw van de schuilstal. In dat verband heeft de rechtbank terecht overwogen dat de instructieregel van artikel 3.6 van de IOV moet worden betrokken bij het afwijken van het bestemmingsplan en de invulling van het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat de schuilstal en de bebouwing van de buurman niet als functioneel bij elkaar behorende bebouwing in de zin van artikel 3.6 van de IOV kunnen worden gezien, zodat de gebouwen van de buurman bij een ander bouwperceel behoren. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het een toezegging betreft die in een vroeg stadium, namelijk ten tijde van een conceptaanvraag en derhalve nog voor de daadwerkelijke vergunningaanvraag, is gedaan. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van appellant bij het bouwplan dat voorziet in een schuilstal, gelet op het belang dat gediend is met het naleven van de planregels en de IOV, onvoldoende gewicht in de schaal legt. Het opgewekte vertrouwen leidt dus niet tot het oordeel dat het college gebruik moest maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2729

Zaaknummer: 202104775/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan en omgevingsvergunningen/Roosendaal

In casu kunnen de afzonderlijke kadastrale percelen in het plangebied niet tezamen als één bouwperceel worden aangemerkt.

Casus

Bij besluit van 5 juni 2024 heeft de raad het bestemmingsplan 'Bedrijvenstrook bestemmingsplan Bulkstraat' vastgesteld. Bij besluiten van 10 juni 2024 heeft het college omgevingsvergunningen verleend voor de bouw van 26 opslagboxen op het perceel aan De Hoogt tussen nummer 1 en 5 in Wouw, voor de bouw van 12 bedrijfsruimten op het perceel aan De Hoogt naast nummer 25 in Wouw en voor de bouw van een bedrijfsruimte met bijbehorende bouwwerken op de percelen De Hoogt nummers 5, 7, 9, 11 en 13 in Wouw. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunningen zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Eigenaren/bewoners van naastgelegen percelen kunnen zich niet verenigen met het plan en de omgevingsvergunningen. Zij vrezen voor nadelige effecten van het plan op hun woon- en leefomgeving. Zij betogen onder andere dat met de omgevingsvergunning voor de 12 bedrijfsruimten op het perceel aan De Hoogt naast nummer 25 de maximaal toegestane bebouwingsoppervlakte van 60% van het bouwperceel wordt overschreden. Die omgevingsvergunning is daarom volgens hen verleend in strijd met de planregels.

Volgens het college wordt de maximale oppervlakte die mag worden bebouwd niet overschreden. Het college stelt daartoe dat in dit geval het bouwperceel samenvalt met het bouwvlak. Volgens het college is sprake van één bouwperceel ter grootte van het totale bouwvlak. Volgens het college is sprake van één bouwperceel ter grootte van het totale bouwvlak, waarvoor verschillende omgevingsvergunningen zijn verleend. Het bouwvlak bestrijkt een oppervlakte van ongeveer 5.940 m². Daarvan mag ongeveer 3.564 m² worden bebouwd; dat is 60% van het bouwvlak c.q. bouwperceel. Het college wijst erop dat de gezamenlijke oppervlakte van alle bebouwing binnen het bouwvlak c.q. bouwperceel ongeveer 3.275 m² (2.815 m² voor de bedrijfsbebouwing die met de onderhavige drie vergunningen zijn toegestaan en 460 m² voor de bedrijfsbebouwing en de bedrijfswoning op het perceel [locatie 1]) beslaat. Dat is minder dan 3.564 m² en dus minder dan 60% van het bouwvlak, zo

stelt het college.

Rechtsvraag

Kunnen de afzonderlijke kadastrale percelen in het plangebied tezamen als één bouwperceel worden aangemerkt?

Uitspraak

In artikel 1.24 van de planregels is bepaald dat onder 'bouwperceel' wordt verstaan: een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5980 en de uitspraak van 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1589, is bij de vaststelling van de omvang van een bouwperceel de actuele situatie bepalend. Daarbij wordt in beginsel uitgegaan van kadastrale percelen. Verschillende kadastrale percelen, zoals in dit geval, kunnen in ruimtelijke zin als één geheel worden aangemerkt, als het om bij elkaar behorende bebouwing gaat.

De Afdeling overweegt dat in dit concrete geval niet kan worden geoordeeld dat de afzonderlijke kadastrale percelen in het plangebied tezamen als één bouwperceel moeten worden aangemerkt. Daarbij is de enkele kadastrale splitsing op zichzelf niet doorslaggevend. Voor het oordeel dat geen sprake is van één bouwperceel wordt ook van belang geacht dat de in het plangebied liggende percelen verschillende eigenaren hebben. Daarnaast hebben in de actuele situatie de bestaande bedrijfsbebouwing op de percelen De Hoogt nummers 5, 7, 9, 11 en 13 en de bestaande bedrijfsbebouwing en de bedrijfswoning op het perceel [locatie 1] elk een eigen toegang en de bebouwing behoort niet bij elkaar. De percelen zijn niet ingericht, en worden ook niet gebruikt, als bij elkaar behorend. Dat geldt ook voor de overige twee percelen in het plangebied.

Gelet op het voorgaande kan niet worden geoordeeld dat het om bij elkaar behorende bebouwing gaat, waardoor de in het plangebied liggende percelen in ruimtelijke zin als één geheel zouden moeten worden aangemerkt. De voorgaande overwegingen leiden eveneens tot het oordeel dat de vereiste functionele verbondenheid van bedrijfsbebouwing op de percelen De Hoogt nummers 5, 7, 9, 11 en 13 met de bedrijfswoning op het perceel [locatie 1] ontbreekt. De Afdeling volgt het college daarom niet in het standpunt dat voor het plangebied moet worden uitgegaan van één groot bouwperceel.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2559

Zaaknummer: 202404845/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Heerenveen

Planregel in strijd met het Bro en de rechtszekerheid voor zover het regelt dat het gebruik van de gronden moet voldoen aan het geldende uitgiftebeleid zoals dat geldt op het moment van vestiging van het bedrijf.

Casus

De raad van de gemeente Heerenveen heeft het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Klaverblad Noordoost' vastgesteld. Met dit plan wil de raad enkele agrarische percelen omvormen tot een duurzaam bedrijventerrein met ruimte voor een zonnepark en natuurinclusieve landbouw. Het plan voorziet in de realisatie van 10 ha bedrijventerrein, 30 ha zonnepark inclusief groen en water en 50 ha natuurinclusieve landbouw. Diverse appellanten hebben samen met de vereniging Plaatselijk Belang Oud Aengwirden beroep ingesteld tegen de komst van het bedrijventerrein. Zij vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat door de bedrijven die zich in het plangebied zullen vestigen. Appellanten betogen onder andere dat artikel 5.1, onder a, onder 3, van de planregels in strijd is met de rechtszekerheid omdat het uitgiftebeleid nog niet is vastgesteld, zodat het onduidelijk is aan welke voorwaarden bedrijven moeten voldoen ter plaatse van de bestemming 'Bedrijventerrein'. Ook is het volgens hen onduidelijk wat wordt bedoeld met de zinsnede 'zoals dat geldt op het moment van vestiging van het bedrijf'. Daarnaast kan de uitleg van een bestemmingsomschrijving, zoals artikel 5.1, onder a, van de planregels niet afhankelijk worden gesteld van beleidsregels. De raad stelt dat het uitgiftebeleid in artikel 5.1, onder a, onder 3, van de planregels is opgenomen naar aanleiding van het participatieproces. Het doel van deze planregel is dat de omgeving grip kan blijven houden op de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Op het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend, moet aan het uitgiftebeleid zijn voldaan en daarna moet er blijvend aan worden voldaan. Gebeurt dit niet, dan kunnen omwonenden verzoeken om handhaving.

Rechtsvraag

Is de planregel waarin staat dat het gebruik van de gronden moet voldoen aan het geldende

uitgiftebeleid zoals dat geldt op het moment van vestiging van het bedrijf, in strijd met de rechtszekerheid?

Uitspraak

Artikel 5.1, onder a, onder 3, van de planregels luidt:

‘De voor “Bedrijventerrein” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. gebouwen en overkappingen ten behoeve van bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 tot en met 4.2, met dien verstande dat:

[...]

3. het bedrijf voldoet aan het geldend uitgiftebeleid voor het bedrijventerrein Klaverblad Noordoost van de gemeente Heerenveen, zoals dat geldt op het moment van vestiging van het bedrijf;

[...]

Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 5.1, onder a, onder 3 van de planregels in strijd met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, voor zover het regelt dat het gebruik van de gronden moet voldoen aan het geldende uitgiftebeleid zoals dat geldt op het moment van vestiging van het bedrijf. Anders dan bij het bouwen van gebouwen, voor welke activiteit in beginsel een omgevingsvergunning dient te worden verleend, is het (veranderen van het) gebruik namelijk niet afhankelijk van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Vergelijk de uitspraak van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1578, onder 9. Daarbij komt dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat het uitgiftebeleid nog niet is vastgesteld. Het is daardoor onduidelijk waar de bedrijven, die zich zullen vestigen op de planlocatie, op grond van dit beleid aan moeten voldoen en in hoeverre dit beleid ziet op ruimtelijk relevante aspecten. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat artikel 5.1, onder a, onder 3, van de planregels in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en de rechtszekerheid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 11-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2652

Zaaknummer: 202207147/1/R3

Wetsartikelen: 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro

RECHTSPRAAK

Natuurvergunning/intern salderen/GS Noord-Holland

Intern salderen op basis van algemene regels voor bemesten mag niet in de voortoets plaatsvinden, maar moet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling betrokken worden. Hierbij wordt de omvang van de referentiesituatie van bemesten bepaald door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Enkel het deel van de referentiesituatie dat gebruikt wordt voor saldering moet in de additionaliteitstoets betrokken worden.

Casus

Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben een natuurvergunning verleend voor de bouw en het gebruik van 162 woningen in Egmond aan den Hoef. Tegen de vernietiging van deze natuurvergunning door de rechtbank Noord-Holland heeft BPD, de ontwikkelaar van het woningbouwproject, hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Intussen hebben gedeputeerde staten naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank in een nieuw besluit de natuurvergunning (positief) geweigerd, omdat het project leidt tot een gelijkblijvende of lagere stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen).

Rechtsvragen

1. Mag in de voortoets intern gesaldeerd worden met een referentiesituatie op basis van algemene regels?
2. Hoe moet de omvang van de referentiesituatie op basis van algemene regels worden bepaald?
3. Welk deel van de referentiesituatie moet worden beoordeeld in het kader van de additionaliteitstoets en mag deze toets op projectniveau plaatsvinden?

1. Intern salderen op basis van algemene regels

De vraag die in deze procedure in de kern voorligt, is de vraag of en op welke wijze een toestemming die wordt ontleend aan algemene regels over bemesten, betrokken kan worden bij de vaststelling of significante gevolgen van een project op voorhand kunnen worden uitgesloten.

De Afdeling begrijpt wat het college en BPD uiteenzetten zo, dat zij beginnen bij de vraag of het stoppen met het bemesten kan worden gekwalificeerd als mitigerende maatregel. Indien dit zo is, mag het stoppen met bemesten niet worden betrokken in de voortoets. Als het stoppen met bemesten geen mitigerende maatregel is, zien het college en BPD geen reden in de jurisprudentie van het Hof waarom het stoppen met bemesten niet in de voortoets zou mogen worden betrokken. De Afdeling begrijpt de uiteenzettingen van het college en BPD ook zo dat volgens hen het stoppen met het bemesten geen mitigerende maatregel is, omdat het niet beoogt de effecten van het beoogde project te verzachten, maar louter een feitelijk en onvermijdelijk gevolg is van het beoogde project.

Anders dan het college en BPD, begrijpt de Afdeling uit het *Eco-Advocacy*-arrest (HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477) dat enkel de gevolgen van het project op zichzelf, inclusief de positieve gevolgen van standaardonderdelen van dat project mogen worden betrokken bij de beoordeling of significante gevolgen van het project op voorhand zijn uitgesloten. Om deze reden begint de Afdeling, anders dan het college en BPD, met het beantwoorden van de vraag wat het project is en niet met de vraag of het stoppen met bemesten (om het project mogelijk te maken) een mitigerende maatregel is.

In dit geval ziet het aangevraagde project op de bouw en het gebruik van 162 woningen inclusief de bijbehorende verkeersgeneratie. Deze woningen worden gerealiseerd op agrarische gronden waarop werd bemest. Er wordt, met andere woorden, een geheel nieuwe activiteit gerealiseerd op een locatie waar op grond van algemene regels een andere activiteit (agrarisch gebruik) was toegestaan. Zoals volgt uit overweging 17.6 van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923; hierna: de 18 december-uitspraak) is in zo'n geval sprake van een nieuw project. Het project waarvan de gevolgen moeten worden beoordeeld bestaat uit de nieuwe activiteiten, in dit geval het woningbouwproject.

Een standaardonderdeel van een project ziet op kenmerken in het ontwerp van dat project. Ter illustratie wijst de Afdeling op het voorbeeld in de conclusie van de advocaat-generaal bij het *Eco-Advocacy*-arrest. Daar wordt het voorbeeld gegeven van de aansluiting van woningen

op de riolering die het afvalwater naar de zuivering leidt. Dit is een typisch kenmerk van woningen in de Europese Unie en is vereist op grond van de Afvalwaterrichtlijn (Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991). Deze aansluiting is vereist op grond van wetgeving en dient niet om nadelige gevolgen van Natura 2000-gebieden te voorkomen. In het *Eco-Advocacy*-arrest was een onderdeel van het ontwerp van het project dat er een afscheider op de toevoerbuis van elk reservoir zou worden geplaatst, die als resultaat had dat potentiële vervuilingen werden gezuiverd voordat die het reservoir binnen kwamen.

De Afdeling volgt niet het standpunt van het college en BPD dat het stoppen met bemesten onderdeel is van het project. Het stoppen met bemesten van de gronden is geen kenmerk in het ontwerp van de nieuwe activiteiten. Dat stoppen zou ook plaats kunnen vinden zonder dat woningbouw wordt gerealiseerd. Dat de realisatie van het nieuwe project met zich brengt dat het bemesten wordt gestopt omdat niet beide activiteiten tegelijkertijd op dezelfde locatie kunnen worden uitgevoerd, maakt nog niet dat dit een standaardonderdeel is van het nieuwe project. Het bemesten is juist onderdeel van de bestaande situatie die wordt beëindigd.

Voor zover het college betoogt dat in de voortoets altijd de bestaande toegestane situatie mag worden betrokken, onder verwijzing naar de eerdergenoemde arresten van het Hof, te weten, *Briels*, *PAS* en *AquaPri*, volgt de Afdeling dit standpunt niet. Het *Briels*-arrest (HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330) ging over de vraag welke maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken, het *AquaPri*-arrest (HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864) ging over de vraag of artikel 6, derde lid (eerste volzin), van de Habitatrichtlijn (Hrl) zo moet worden uitgelegd dat een nieuwe beoordeling moet worden verricht voor de voortzetting van de exploitatie van een installatie die al eerder is vergund na een beoordeling die niet voldeed aan de vereisten van die bepaling. Ook ging het over de vraag of bij die nieuwe beoordeling rekening mag worden gehouden met andere relevante beoordelingen. Deze arresten zijn niet van belang voor de vraag of een bestaande toegestane situatie in de voortoets mag worden betrokken.

Wat betreft het *PAS*-arrest (HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882) overweegt de Afdeling dat uit dat arrest volgt dat een passende beoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl moet plaatsvinden als een activiteit niet meer kan worden beschouwd als één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor eerder een natuurvergunning of toestemming voor de referentiedatum is verleend. Het college merkt terecht op dat in de *Logtsebaan*-uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) staat dat het nieuwe project dan de wijziging van het project is waarvan de gevolgen in relatie tot de bestaande vergunde situatie worden beoordeeld en dat de Afdeling voor die uitleg steun vindt

in punt 83 uit het *PAS*-arrest, maar de Afdeling is daar in de uitspraak van 18 december 2024 van teruggekomen. In die uitspraak heeft de Afdeling immers uiteengezet dat zij uit het *Eco-Advocacy*-arrest afleidt dat de bestaande toegestane situatie niet betrokken mag worden in de voortoets. Daarnaast heeft zij uiteengezet dat, wanneer niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project, er sprake is van een nieuw project waarvan moet worden beoordeeld of dat op zichzelf (met inbegrip van standaardonderdelen in het ontwerp van het project) of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kan hebben en dat daarbij de gevolgen van een bestaande vergunde situatie niet kunnen worden betrokken.

Voor zover het college en BPD in het *Eco-Advocacy*-arrest een verruiming lezen van wat mag worden betrokken in de voortoets, overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de Afdeling onder 17-17.7 in de 18 december-uitspraak heeft uiteengezet, leidt zij uit het *Eco-Advocacy*-arrest af dat in de voortoets de gevolgen van het project op zichzelf beoordeeld moeten worden, dat wil zeggen zonder daarbij de positieve effecten van mitigerende maatregelen of de beëindiging of wijziging van een bestaande vergunde situatie te betrekken. Bij de beoordeling van de gevolgen van het project op zichzelf mag volgens het Hof rekening worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van het project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. De Afdeling leest hierin, anders dan het college, niet een verruiming van wat in een voortoets bij de beoordeling van de gevolgen van een project mag worden betrokken, maar juist een bevestiging dat die beoordeling alleen betrekking mag hebben op de gevolgen van het project op zichzelf.

Het bovenstaande betekent dat wat uiteengezet is, te weten, dat de referentiesituatie die is ontleend aan een natuur- of milieutoestemming niet langer mag worden betrokken in de voortoets, ook geldt voor toestemmingen die zijn ontleend aan algemene regels over bemesten. Gelet hierop slaagt het betoog dat ten onrechte de referentiesituatie is betrokken in de voortoets.

Samengevat: in de voortoets moet worden gezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuwe te realiseren project op zichzelf (met inbegrip van standaardonderdelen in het ontwerp van het project, maar zonder daarbij het op grond van algemene regels toegestane bemesten van de gronden of andere mitigerende maatregelen te betrekken) of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor de betreffende Natura 2000-gebieden.

Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb), een vergunningplicht. Voor het

project zal, in overeenstemming met artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8 van de Wnb, dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet zal aantasten.

2. Omvang referentiesituatie

In de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2874) is bepaald dat de omvang van de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Het gaat hier om de stikstofgebruiksnorm die is opgenomen in Bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zoals die geldt op het moment van de aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit als op dat moment een hogere norm geldt.

Voor zover wordt betoogd dat het feitelijk gebruik van de gronden voor verschillende gewassen bepalend moet zijn voor de omvang van de referentiesituatie, overweegt de Afdeling als volgt. De toestemming die in dit geval voorligt ziet op algemene regels die het agrarische gebruik als landbouwgrond, waarvan bemesten een onderdeel is, toestaan. De toegestane activiteit is dan ook het agrarisch gebruik als landbouwgrond. Bij intern salderen met een toestemming die is ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik van gronden, mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het toegestane agrarische gebruik als landbouwgrond worden betrokken in de referentiesituatie, tenzij de gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond en niet zonder nieuwe natuurtoestemming opnieuw in gebruik mogen worden genomen als landbouwgrond. Voor de vraag of gronden structureel niet meer in gebruik zijn als landbouwgrond geldt als peilmoment de aanvraag voor een natuurvergunning of de overeenkomst over de overname van de rechten van het toegestane gebruik of een ander objectief bepaalbaar moment.

Verder geldt als uitgangspunt dat de omvang van de referentiesituatie voor intern salderen wordt bepaald door wat is toegestaan en niet door wat feitelijk plaatsvindt. Hieraan ligt ten grondslag dat, zolang de gronden als landbouwgrond in gebruik zijn, binnen het toegestane gebruik, verschillende gewassen kunnen worden verbouwd.

Het bovenstaande betekent dat, als de gronden op het peilmoment structureel in gebruik zijn als landbouwgrond, dan wel weer in gebruik kunnen worden genomen als landbouwgrond zonder nieuwe natuurtoestemming, de omvang van de in te zetten referentiesituatie voor bemesten wordt bepaald door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. De voorwaarde dat op het peilmoment de gronden

structureel in gebruik moeten zijn als landbouwgrond, dan wel weer in gebruik kunnen worden genomen als landbouwgrond zonder nieuwe natuurtoestemming, is een aanvulling op het kader zoals uiteengezet in de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022.

De Afdeling onderkent dat dit oordeel tot gevolg kan hebben dat intern salderen met algemene regels over bemesten negatieve gevolgen heeft voor de natuur. Als de omvang van de depositie die hoort bij het toegestane maximale gebruik feitelijk niet (ieder jaar) volledig wordt of werd benut, maar wel kan worden ingezet om toestemming te geven aan nieuwe activiteiten, leidt dat immers tot een toename van stikstofdepositie. De Afdeling hecht er daarom aan om, net zoals onder 19.9 van de 18 december-uitspraak, aan te geven dat het bevoegd gezag, bij het ontstaan van een natuurvergunningplicht, de mogelijkheid heeft om, na afweging van alle betrokken belangen, waaronder het natuurbelang en het belang van de rechtszekerheid, in het kader van de vergunningverlening beleid te voeren over wat in de referentiesituatie voor intern salderen mag worden betrokken. Daarbij kan worden gedacht aan het beperken van de inzet van niet of niet meer feitelijk benutte ruimte of het in bepaalde situaties afkomen van een deel van de positieve effecten door de wijziging of beëindiging van de bestaande op grond van algemene regels toegestane situatie. Het is aan het bevoegd gezag om hierin keuzes te maken en die keuzes in kenbare beleidsregels vast te leggen.

3. Referentiesituatie en additionaliteit

Volgens het college en BPD wordt in dit geval maar een klein deel (ongeveer 2%) van de omvang van de referentiesituatie ingezet als mitigerende maatregel. De andere 98% komt feitelijk ten goede aan de natuur. Het college en BPD geven aan dat, door een gedeelte van de referentiesituatie niet te benutten, het project feitelijk bijdraagt aan een reductie van stikstofdepositie en volgens hen mag het college dit gegeven betrekken in haar motivering van het additionaliteitsvereiste.

Ook ziet BPD ruimte voor initiatiefnemers om bij te dragen aan instandhoudings- en/of passende maatregelen, die het college kan betrekken in de afweging of de ingezette mitigerende maatregel (deel of geheel van de referentiesituatie) nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

Uit overweging 13-13.8 van de PAS-uitspraak, zoals bevestigd in overweging 21 van de 18 december-uitspraak, volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het

beperken of beëindigen van een bestaande toegestane situatie (intern salderen) is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

De Afdeling stelt voorop dat het additionaliteitsvereiste ziet op de vraag of de mitigerende maatregel die wordt ingezet niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit betekent dat het additionaliteitsvereiste ziet op het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet. Het college moet kunnen motiveren dat het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel. Dat betekent dat het niet volstaat om te verwijzen naar de verhouding tussen het wel (2%) en het niet-ingezette deel (98%) van de referentiesituatie.

De Afdeling begrijpt de wens van BPD en het college om de niet-ingezette ruimte uit de referentiesituatie te mogen betrekken in de additionaliteitstoets. Ook heeft de Afdeling begrip voor de wens van het college om de aard van het project te betrekken bij de vraag of de mitigerende maatregel al dan niet wordt ingezet als instandhoudings- of passende maatregel. Het is echter nu juist aan het college om deze en andere aspecten al dan niet te betrekken bij de motivering of aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. De rechter kan die afweging niet zelfstandig maken. De Afdeling benadrukt daarbij dat de motivering van het additionaliteitsvereiste projectoverstijgend is en ziet op de vraag of de nodige instandhoudings- en/of passende maatregelen zullen worden getroffen voor een Natura 2000-gebied, waardoor mitigerende maatregelen die worden getroffen ten behoeve van individuele projecten niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel. Daarbij kan het college wijzen op een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl, worden getroffen. In dat plan, programma of pakket van maatregelen kan beleid over het afkomen van de omvang van de referentiesituatie in relatie tot bepaalde projecten een rol spelen, evenals beleid over projecten waarvan de omvang van de referentiesituatie niet wordt gebruikt als instandhoudings- of passende maatregel.

BPD heeft aangegeven graag een bijdrage te willen leveren aan het treffen van instandhoudings- en/of passende maatregelen, zodat voor haar project een natuurtoestemming kan worden verleend. De Afdeling begrijpt dat, maar ziet hiertoe geen mogelijkheid.

De afweging over welke instandhoudings- en/of passende maatregelen worden ingezet is aan het college en vindt niet plaats op het niveau van het individuele project. Het college kan instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers bereid zijn om te treffen, wel betrekken bij een plan, programma of pakket van maatregelen waarin wordt gemotiveerd welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl. Op die manier kunnen de instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers treffen een rol spelen in de additionaliteitstoets.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2404

Zaaknummer: 202203354/1/R2

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb

ANNOTATIE

Beheermaatregelen maken natuur vergunning- én vogelvrij

mr. J.E. Dijk

Eigenaren van Natura 2000-gebieden verrichten tal van werkzaamheden in het kader van het beheer en het onderhoud van hun natuurgebieden. Die werkzaamheden kunnen allerlei effecten op de natuurwaarden van deze terreinen hebben. In een uitspraak van 14 mei 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) duidelijkheid geboden wanneer voor dergelijke activiteiten een natuurvergunning noodzakelijk is.

Vernatting

De procedure die in hoger beroep speelde ging over vernattingsmaatregelen in het Natura 2000-gebied de Oostvaardersplassen. De beheerder van het gebied wilde de grondwaterstand verhogen en poelen aanleggen ten gunste van een groot aantal vogelsoorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen. Een tweetal non-gouvernementele organisaties (ngo's) achtte deze maatregelen ongewenst, omdat ze tot effect hebben dat de instandhouding van weer andere vogelsoorten waarvoor het gebied ook was aangewezen nu juist zou worden aangetast.

Centrale vraag in deze procedure is of er voor dit project een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is, of dat de vernatting zonder natuurvergunning mag worden uitgevoerd. Artikel 2.7, tweede lid Wnb bepaalt dat het verboden is zonder zo'n vergunning een project uit te voeren dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Omdat door de vernatting de instandhoudingsdoelstelling van vogelsoorten zoals de grauwe gans in gevaar kan komen, kunnen significante effecten niet op voorhand worden uitgesloten. Echter; in artikel 2.7, tweede lid Wnb is ook bepaald dat een vergunningplicht alleen geldt voor projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied.

Gedeputeerde Staten (GS) meenden in deze procedure dat de vernattingsmaatregelen werden verricht in het kader van het beheer, en dat er daarom geen natuurvergunning nodig was. Het waren volgens GS dus beheermaatregelen waarop de uitzondering van toepassing is. Tegen de

‘positieve weigering’ (i.e. een besluit inhoudende een weigering om de vergunning te verlenen, omdat er geen vergunning nodig is) kwamen de ngo’s eerst in beroep bij de rechtbank Midden-Nederland, die hun beroep in de uitspraak van 24 juni 2022 ongegrond verklaarde (ECLI:NL:RBMNE:2022:2436). Tegen die uitspraak kwamen de ngo’s in hoger beroep bij de Afdeling.

Algemene lijn

De zaak ging dus over de vraag of door GS terecht een beroep was gedaan op de uitzondering voor beheermaatregelen. De Afdelingsuitspraak is van belang, omdat zij niet alleen duidelijkheid biedt over de vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen, maar ook in het algemeen een lijn uitzet over hoe de uitzondering voor beheermaatregelen in artikel 2.7 Wnb moet worden toegepast. Hoewel de Wnb inmiddels is opgevolgd door de Omgevingswet, blijft die lijn ook voor de toekomst relevant: de uitzondering voor beheermaatregelen is teruggekeerd in de Omgevingswet. In artikel 5.1, eerste lid, onder e Omgevingswet wordt het verboden zonder omgevingsvergunning een ‘Natura 2000-activiteit’ te verrichten. Die activiteit wordt in artikel 1.1 jo. de bijlage bij de Omgevingswet gedefinieerd als: ‘het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.’

Het moge duidelijk zijn dat het Europese recht in deze zaak cruciaal is: de uitzondering voor beheermaatregelen is direct afkomstig uit artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn. De Afdelingsuitspraak van 14 mei 2025 gaat dus in de kern over de vraag hoe deze bepaling uit het Europese recht moet worden uitgelegd.

Criteria en aandachtspunten

De Afdeling noemt in de uitspraak een paar duidelijke criteria om een project als (vergunningvrije) beheermaatregel te kunnen duiden. Het bevoegde bestuursorgaan moet in de eerste plaats vaststellen of het project daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Verder moet dat behalen van de instandhoudingsdoelstelling ook het hoofddoel zijn van het project. Dat laatste vereiste heeft de Afdeling (mede) ontleend aan een arrest uit 2018 over houtkap in een beschermd oerbos in een Pools Natura 2000-gebied (ECLI:EU:C:2018:255). De houtkap in dat bos had commerciële houtoogst als hoofddoel; het hield daarom geen direct verband met en was evenmin nodig voor het beheer van het Natura 2000-gebied. De Afdeling stelt dat beheermaatregelen ook andere doelen mogen dienen, zoals in het geval van de Oostvaardersplassen een recreatief doel. Dat mag, zolang het hoofddoel maar de instandhouding van het Natura 2000-gebied is.

Behalve deze twee criteria benoemt de Afdeling ook een aantal aandachtspunten voor het bepalen of sprake is van een vergunningvrije beheermaatregel.

Eén aandachtspunt gaat over het beheerplan. Dit plan moet op grond van artikel 2.3 Wnb worden vastgesteld voor Natura 2000-gebieden; in het beheerplan staan maatregelen die het bevoegde gezag nodig acht om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. In de Oostvaardersplassenzaak hadden de ngo's naar voren gebracht dat de vernatting niet als beheermaatregel kan worden aangemerkt, omdat de maatregel niet in het beheerplan voor de Oostvaardersplassen is opgenomen. Met die redenering gaat de Afdeling niet mee. Voor een vergunningvrije beheermaatregel is het niet noodzakelijk dat zij in het beheerplan is opgenomen.

Als tweede aandachtspunt noemt de Afdeling dat voor een vergunningvrije beheermaatregel niet de eis geldt dat alle instandhoudingsdoelstellingen ermee worden gediend. De Afdeling gaat zelfs nog een stap verder: een beheermaatregel kan ook onder de uitzondering van de vergunningplicht vallen als zij weliswaar bijdraagt aan specifieke instandhoudingsdoelstellingen, maar tegelijkertijd significante negatieve gevolgen kan hebben voor andere habitattypen of -soorten. Om bij het voorbeeld van de Oostvaardersplassen te blijven: de vernatting draagt bij aan de instandhouding van steltlopers als de lepelaar in het gebied, maar kan significant negatieve effecten hebben op de grauwe gans. Dat feit acht de Afdeling niet doorslaggevend voor beantwoording van de vraag of een project als beheermaatregel kan worden aangemerkt. Het gaat volgens de Afdeling om de aard van de maatregelen en de relatie ervan tot de instandhoudingsdoelen. Daarbij speelt geen rol of sprake is van significante effecten.

Ten slotte overweegt de Afdeling dat uitsluitend die onderdelen van een project die verband houden met het beheer zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Een project kan dus uiteenvallen in een deel dat vergunningvrij is, en in een ander onderdeel waarvoor een vergunning en een passende beoordeling noodzakelijk is.

Beoordelingsruimte

Geeft de mogelijkheid om maatregelen als beheermaatregelen aan te merken dan een carte blanche om het beheer naar eigen inzicht uit te voeren? Kan de beheerder van het gebied onder het mom van een vergunningvrije beheermaatregel als de spreekwoordelijke olifant door de Natura 2000-porseleinkast banjeren?

De Afdeling wijst erop dat het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft om een project als (vergunningvrije) beheermaatregel aan te merken. De beoordelingsvrijheid is echter volgens de Afdeling niet onbegrensd en absoluut. Het gaat erom wat het doel is van de maatregel, en of

deze daadwerkelijk bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstelling. Het feit dat het behalen van de instandhoudingsdoelstelling het hoofddoel moet zijn, biedt natuurlijk al een zekere waarborg tegen een al te ruime invulling van de beoordelingsruimte.

Toch zullen er bij een beheerder vaak ook andere belangen spelen, die verweven zijn met het belang van het behalen van instandhoudingsdoelstellingen. Zo heeft een natuurbeheerder er ook belang bij om efficiënt te werken en de kosten van beheer laag te houden. In de praktijk betekent dat soms dat bijvoorbeeld zeer brede beheerpaden dwars door beschermde habitats in een Natura 2000-gebied worden aangelegd om zwaar materieel snel en efficiënt onderhoudswerkzaamheden te laten verrichten. Het bevoegde gezag zal zich in zo'n geval al snel beroepen op het feit dat het hier (vergunningvrije) beheermaatregelen betreft, en dat zij beoordelingsruimte heeft om dergelijke beheermaatregelen als zodanig aan te merken, ook al wordt schade toegebracht aan beschermde habitats.

Waar de Afdeling de grens van de beoordelingsvrijheid in concrete gevallen gaat neerleggen zal moeten blijken, maar uit de uitspraak inzake de Oostvaardersplassen blijkt dat de staatsraden terughoudend toetsen. De gevolgen voor alle instandhoudingsmaatregelen zijn weliswaar 'relevant', en de gevolgen voor alle soorten en habitats moeten van de Afdeling wel worden betrokken bij de beoordeling, maar in het geval van de Oostvaardersplassen mag het bevoegde gezag van de Afdeling zonder natuurvergunning een project uitvoeren dat wél tot significant negatieve effecten kan leiden voor aangewezen soorten.

De Afdeling geeft het bevoegde bestuursorgaan mijns inziens te veel ruimte. De kern van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn is dat er voor projecten die een significant negatief effect kunnen hebben ten minste een passende beoordeling wordt uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat er voor projecten die juist worden uitgevoerd om instandhoudingsdoelstellingen te behalen, normaal gesproken geen passende beoordeling nodig is. Als beheermaatregelen echter op een zodanige manier worden uitgevoerd dat ze wél significante effecten kunnen hebben, moet het bevoegd gezag zich niet te makkelijk kunnen verschuilen achter het feit dat het een beheermaatregel betreft waarvoor geen vergunning nodig is.

Het is ook maar de vraag of een dergelijke toets zich verdraagt met het Europese recht. In het arrest van het Europese Hof van Justitie van 7 december 2023 over bomenkap omwille van het voorkómen van bosbranden in een Lets Natura 2000-gebied (ECLI:EU:C:2023:966), waarnaar de Afdeling in de Oostvaardersplassen-uitspraak overigens uitvoerig verwijst, lijkt het Hof een minder terughoudende toets voor te staan. Het Hof overwoog daarin dat niet alle maatregelen ter bescherming van een speciale beschermingszone tegen de risico's van bosbranden rechtstreeks verband houden met of noodzakelijk zijn voor het beheer van het betrokken gebied. Deze maatregelen moeten ook noodzakelijk zijn om de beschermde habitats of

soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, én ze moeten evenredig zijn aan die doelstellingen. Niet alleen het doel van de maatregelen is zo gezien relevant, maar ook evenredigheid van de maatregelen speelt een rol. Je zou deze overweging zo kunnen lezen, dat een maatregel die weliswaar bedoeld is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, maar die verder gaat dan nodig is voor dat doel, onevenredig is en dus niet als beheermaatregel kan gelden.

De Afdeling toetst in de zaak over de Oostvaardersplassen niet of de vernatting van de Oostvaardersplassen evenredig is als zij wordt afgezet tegen de significante negatieve effecten die zij tot gevolg heeft. Wellicht ligt de grens van de beoordelingsvrijheid in de invulling van het evenredigheidsbeginsel, maar dat blijkt niet uit de uitspraak.

De strikte bescherming van Natura 2000-gebieden verlangt een indringende toetsing van de rechter. Dat geldt dus ook voor de vraag of een maatregel onder het mom van een beheermaatregel mag worden uitgevoerd. Daarin past het niet om te terughoudend te toetsen of een project nodig is voor of direct verband houdt met het beheer van een Natura 2000-gebied.