

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 14, 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 Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2025:4186](#) 26-06-2025

Handhaving/Dalfsen

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:4661](#) 19-06-2025

Omgevingsvergunning/Zaltbommel

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:7723](#) 19-06-2025

Omgevingsvergunning/Rotterdam

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2025:3805](#) 16-06-2025

Handhaving/Hardenberg

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2969](#) 02-07-2025

Intrekking natuurvergunning/GS Noord-Brabant

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2973](#) 02-07-2025

Intrekking natuurvergunning/GS Gelderland

RECHTSPRAAK

Handhaving/Dalfsen

Handhaving en concreet zicht op legalisatie. De beoordeling van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties eist niet dat andere potentiële locaties worden betrokken. Volgens vaste rechtspraak, die ook met inwerkingtreding van de Omgevingswet nog relevant is, worden de ruimtelijke implicaties beoordeeld van de locatie, waar de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking op heeft. Op grond van vaste rechtspraak geldt dat als een project op zichzelf door verweerder aanvaardbaar wordt geacht, het bestaan van alternatieve locaties alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt, als op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieve locaties een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen (het college) heeft het verzoek om handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning realiseren van een opvanglocatie voor asielzoekers, afgewezen. Dit heeft het college gedaan, omdat concreet zicht op legalisatie van de overtreding bestaat nu een omgevingsvergunning is aangevraagd voor de opvang die binnen afzienbare tijd kan worden verleend. Daarbij komt dat het belang van de opvanglocatie dermate zwaarwegend is, dat handhavend optreden onevenredig is, aldus het college.

Verzoekers hebben daartegen bezwaar gemaakt. Volgens verzoekers is er geen concreet zicht op legalisatie, omdat het college geen rechtmatige omgevingsvergunning kan verlenen. Ook zijn hun belangen ten onrechte niet meegewogen in het besluit om niet te handhaven. Verzoekers willen in deze procedure een voorlopige voorziening die neerkomt op het stilleggen van de realisatie van de opvang, om te voorkomen dat de situatie onomkeerbaar verandert voordat op hun bezwaar is beslist.

Rechtsvragen

1. Is sprake van concreet zicht op legalisatie?
2. Heeft het college af kunnen zien van handhavend optreden?

Uitspraak

1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, naar aanleiding van een verzoek om handhaving in de regel een toereikende motivering moeten geven waarom hij van deze bevoegdheid geen gebruik wil maken. Dat geldt nog meer in een situatie dat, zoals hier het geval, een overheidsorgaan de overtreder is. Uit de motivering moet blijken van bijzondere omstandigheden waarom het bestuursorgaan meent dat handhaving niet kan worden geleverd. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie van de onrechtmatige situatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zo onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De vraag die in de eerste plaats voorligt is dus of sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie is er, in een geval als hier aan de orde, als een aanvraag is ingediend en het college bereid is om de omgevingsvergunning te verlenen, tenzij op voorhand duidelijk is dat de omgevingsvergunning geen rechtskracht zal verkrijgen (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) d.d. 22 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:177) r.o. 10.1). Aan de eerste twee criteria wordt voldaan. De discussie spitst zich toe op het derde en laatste criterium. In wat verzoekers hierover hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding te oordelen dat evident is dat de aangevraagde omgevingsvergunning geen rechtskracht zal verkrijgen. Er is dan ook sprake van concreet zicht op legalisatie. Daarvoor is het volgende van belang.

Verzoekers stellen terecht dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die beoordeling eist echter niet dat andere potentiële locaties worden betrokken. Volgens vaste rechtspraak, die ook met inwerkingtreding van de Omgevingswet nog relevant is, worden de ruimtelijke implicaties beoordeeld van de locatie, waar de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking op heeft. Op grond van vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 9 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:619), 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:924) en 20 december 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4750)) geldt dat als een project op zichzelf door verweerder aanvaardbaar wordt geacht, het bestaan van alternatieve locaties alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt, als op voorhand duidelijk is

dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieve locaties een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Daarvan is niet gebleken. Evenmin is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zonder meer vereist dat aan ieder onderdeel van de ‘Visie en aanpak structurele opvang asielzoekers’ moet worden voldaan. Hetgeen verzoekers in dit kader hebben aangevoerd, leidt niet tot de conclusie dat evident geen omgevingsvergunning kan worden verleend.

Ten aanzien van de spuitzone stelt de voorzieningenrechter voorop dat, voor zover verzoekster [verzoeker 1] B.V. bedoelt te stellen dat zij in haar bedrijfsbelangen wordt geschaad omdat, zo heeft het college onweersproken vastgesteld, haar agrarische perceel [locatie], overigens als enige agrarisch perceel, binnen de zone van 50 meter vanaf het beoogde kantoor op de opvanglocatie ligt, niet gebleken is van concrete plannen die erop wijzen dat [verzoeker 1] B.V. daar gewassen wil gaan telen. Voorts is niet uitgesloten dat de afstand van 50 meter kan worden verkleind mits daaraan een deugdelijke, locatiespecifieke motivering ten grondslag ligt. Het college verwijst daarbij naar de ruimtelijke onderbouwing waarin is opgenomen dat het kantoorgebouw deels binnen de spuitzone ligt, maar dat de ingang van het kantoor aan de westkant is en de spuitzone zich aan de oostzijde bevindt en een grondwal aan de oostzijde dient als bescherming tegen verwaaiing van eventuele gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast bevindt zich op het perceel ten oosten van de opvanglocatie aan de Engellandweg 5a een woning, welke de mogelijkheid tot spuiten reeds beperkt. Op grond van het voorgaande komt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat niet evident is dat de spuitzone in de weg staat aan vergunningverlening.

De voorzieningenrechter overweegt voorts dat de gemeenteraad zichzelf met een raadsbesluit als adviseur kan aanwijzen voor omgevingsvergunningen voor bepaalde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gemeenteraad wordt dan in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Dat staat in artikel 16.15 en 16.15a van de Omgevingswet.

Ingevolge de ‘Regeling inzake Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan’, vastgesteld door de gemeenteraad op 27 november 2023 wordt voor het realiseren van asielopvang in het buitengebied advies van de raad gevraagd. Gelet op de urgentie om voortvarend een duurzame opvanglocatie te realiseren, is door de raad bij het besluit van 3 februari 2025 besloten om af te zien van het bindend adviesrecht voor een tijdelijke opvang van asielzoekers op de locatie aan de Engellandweg voor maximaal 190 asielzoekers.

De raad heeft in onderhavig geval – dat valt onder door de raad aangewezen gevallen waarover

hij heeft bepaald dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld daarover een bindend advies uit te brengen – afgezien van zijn recht om een bindend advies te geven. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter valt niet in te zien waarom dat in strijd is met de wet. De raad is immers in de gelegenheid gesteld en heeft van zijn recht afgezien.

Voor zover verzoekers met het gestelde dat het besluit van de gemeenteraad om af te zien van de gelegenheid om het college bindend te adviseren over de BOPA is genomen voordat het COA de aanvraag had ingediend, hebben bedoeld dat het besluit niet geldig is omdat het projectplan onvoldoende concreet was en de gemeenteraad nog niet kon overzien wat de ruimtelijke implicaties van het project zouden zijn geldt dat, wat hiervan ook zij, dat ook aan de gemeenteraad zelf is.

2. Wanneer, zoals hier, sprake is van concreet zicht op legalisatie, is het college niet zonder meer verplicht om af te zien van handhavend optreden, al zal dat wel vaak de uitkomst zijn. Het college moet evenwel een afweging maken tussen alle betrokken belangen, rekening houdend met de omstandigheden van het concrete geval (uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:800) r.o. 10.2). Ten aanzien van de door het college verrichte belangenafweging geldt dat de gemachtigde van het college ter zitting het belang om vooruitlopend op de vergunningverlening werkzaamheden op het terrein te gedogen nader heeft toegelicht.

Weliswaar loopt, zoals verzoekers terecht stellen, de voor de opvanglocatie Lemelerveld verleende omgevingsvergunning tot 1 maart 2026, maar met die omwonenden en het dorpshuis zijn afspraken gemaakt om de opvang in Lemelerveld per juli 2025 te beëindigen. Verder zijn de tijdelijke units waarin de asielzoekers opgevangen zullen worden, opgeslagen in een loods die het COA huurt tot 1 juli 2025. Verlenging van de huurperiode gaat tonnen kosten, aldus het COA.

Hoewel de voorzieningenrechter oog heeft voor het algemeen belang dat de regels en procedures rondom bouwen, strijdig gebruik, etc. door een ieder, en zeker door een overheidsorgaan, worden nageleefd, stelt zij vast dat verzoekers geen bijzondere belangen hebben gesteld die ondanks de door het college gestelde belangen die zijn gemoeid met het op zo kort mogelijke termijn kunnen realiseren van de opvang voor asielzoekers en het zicht op legalisatie het college had moeten doen besluiten toch tot handhaving over te gaan. Anders dan verzoekers veronderstellen is het niet aan het college om deze belangen te inventariseren maar dienen verzoekers deze belangen naar voren te brengen.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 26-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2025:4186

Zaaknummer: AK_25_1467

Wetsartikelen: 16.15 Omgevingswet en 16.15a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rotterdam

Omgevingsvergunning voor het realiseren van een dakopbouw en een huisartsenpraktijk door middel van een aanbouw aan de voorgevel. Het college van burgemeester en wethouders heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar het aspect geluid. Bij de beoordeling of een goed woon- en leefklimaat (ter onderbouwing van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) is gewaarborgd, kan niet worden volstaan met een toets aan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het college) heeft met het bestreden besluit aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor realiseren van een dakopbouw en een huisartsenpraktijk door middel van een aanbouw aan de voorgevel. Het college heeft voor het bouwplan een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Verzoekers zijn het met dit besluit niet eens en hebben hiertegen bezwaar gemaakt. Verder verzoeken zij de voorzieningenrechter van de rechtbank een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvragen

1. Heeft het college ten onrechte geen gevolg gegeven aan de verplichting uit artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) om een watertoets te verrichten?
2. Heeft het college het aspect geluid afdoende onderzocht?

Uitspraak

Kader

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze

wet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leeromgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Ter plaatse van het perceel geldt het omgevingsplan [gemeente] (omgevingsplan). Dat omgevingsplan bestaat voor nu uit een tijdelijk deel, waarin onder meer alle bestemmingsplannen zijn opgenomen die vóór 1 januari 2024 golden. Op het perceel was voor zover relevant vóór 1 januari 2024 het bestemmingsplan '[plaats 2]' van kracht. Dit bestemmingsplan maakt dus onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de [gemeente]. Het perceel heeft de enkelbestemming 'Wonen-2' (artikel 30 van de planregels van het bestemmingsplan) en voor zover relevant de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie' (artikel 37 van de planregels van het bestemmingsplan). Verder kent het perceel een bouwvlak.

De voorzieningenrechter merkt op dat de formulering van de eisen die worden gesteld aan de beoordeling van omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verschilt van formulering van de eisen die werden gesteld aan een omgevingsvergunning die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Naast het gebruik van het criterium van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' in plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening' wordt in artikel 8.ob, tweede lid van het Bkl nadrukkelijk bepaald dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt geweigerd als niet wordt voldaan aan de regels in hoofdstuk 5 van het Bkl. Artikel 8.ob, tweede lid van het Bkl vereist naar het oordeel van de voorzieningenrechter daarom een actievare beoordeling van het bevoegd gezag. Het college moet beoordelen of aan de eisen van hoofdstuk 5 van het Bkl wordt voldaan. Het college heeft weliswaar beoordelingsruimte of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties maar het college heeft pas beleidsruimte als is voldaan aan de eisen ingevolge artikel 8.ob, tweede lid van het Bkl.

1. Uit artikel 5.37, eerste lid van het Bkl volgt dat bij iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een watertoets dient te worden verricht. De voorzieningenrechter is met verzoekers van oordeel dat het college in het bestreden besluit ten onrechte geen gevolg heeft gegeven aan de in dit artikel opgenomen verplichting een watertoets te verrichten. Verzoekers wijzen er verder op dat een groot deel van het perceel aanvullende verharding zal krijgen in de vorm van enerzijds de aanbouw van 123 m² en anderzijds de verharde parkeerplaats aan de voorzijde van het perceel van circa 185 m² zal worden gerealiseerd. Verzoekers benadrukken in dit verband dat zij momenteel bij onder meer hevige regenval al wateroverlast ondervinden door het feit dat een groot gedeelte van hun woningen onder het maaiveld zijn gerealiseerd.

Het college heeft zich in het verweerschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat de gebrekkige motivering in het bestreden besluit kan worden hersteld in het besluit op bezwaar. Het college wijst er daartoe op dat het maximale bebouwingspercentage in het onderhavige geval onder de 22% als bedoeld in artikel 30.2.3, eerste lid, van de planregels blijft. Verder is verharding van het perceel binnen de bestemming 'Wonen-2' toegestaan. Het college wijst hiertoe naar artikel 30.1, 1.31 en 1.58 van de planregels. Het college heeft alsnog advies gevraagd aan het Waterschap Hollandse Delta. Het waterschap heeft aangegeven dat de genoemde werkzaamheden zich niet in de omgeving van een waterkering of watergang bevinden. Daarnaast wordt er niet meer dan 500 vierkante meter nieuwe verharding aangebracht. De impact van het plan op het watersysteem is daarom beperkt. De werkzaamheden zijn verder op grond van de Omgevingswet niet vergunningplichtig bij het waterschap Hollandse Delta.

De voorzieningenrechter ziet gelet op hetgeen het college in het verweerschrift en ter zitting naar voren heeft gebracht geen aanleiding om het bestreden besluit hangende bezwaar te schorsen. Het college kan eerder genoemde gebrek met de gegeven motivering nog herstellen in het besluit op bezwaar.

2. Verzoekers stellen dat in het bestreden besluit iedere vorm van een akoestische beoordeling ontbreekt, waardoor het college in het geheel geen inzicht heeft in de exacte geluidsbronnen van de huisartsenpraktijk (met bijbehorende parkeerplaatsen) en de hinder die verzoekers hierdoor zullen ondervinden. Het bestreden besluit is ook om deze reden in strijd met de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb. Het gaat volgens verzoekers om de geluidswaarden zoals deze voorheen golden op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (nu het omgevingsplan). Evenmin is beoordeeld of in de nieuwe situatie aan de geluidgrenswaarden van het omgevingsplan kan worden voldaan, aldus verzoekers.

Het college heeft zich in het verweerschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat voor de vraag of de geluidsnormen al dan niet worden overschreden de verkeersaantrekkende werking van het project relevant is. Voor de verkeersaantrekkende werking gaat het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (hierna: CROW) voor een huisartsenpraktijk uit van 15,2 tot 22,5 ritten per behandelkamer. Voor de twee behandelkamers die worden gerealiseerd bij het project zijn dat dus 30 tot 45 extra ritten naar deze locatie. Van die ritten zal 89% bestaan uit bezoekers (patiënten en leveranciers). Volgens het verkeersmodel V-MRDH 3.02 rijden er in 2025 op deze locatie 370 gemotoriseerde voertuigen per weekdag. Voor 2034 is de prognose voor deze locatie 430 gemotoriseerde voertuigen per weekdag. Als de vergunning volledig gebruikt wordt, wordt de intensiteit in 2043 475 gemotoriseerde voertuigen. Het college stelt dat voldaan kan worden aan de geluidsnormen, omdat sprake is van minder dan

900 verkeersbewegingen van motorvoertuigen in de nieuwe situatie. Daarbij wordt opgemerkt dat de ritten naar de locatie niet allemaal nieuwe ritten zullen zijn. Een deel van de patiënten komt immers mee vanaf de bestaande locatie aan [adres 8], hetgeen betekent dat de toename minder zal zijn. Ten aanzien van parkeren geldt dat het arriveren, starten en weggrijden hinderlijk kan zijn. Deze vorm van geluidhinder is echter al opgenomen in de hiervoor beschreven totale geluidproductie.

De voorzieningenrechter volgt het standpunt van verzoekers dat de gevolgen van de vestiging van een huisartsenpraktijk ter plaatse niet voldoende zijn onderzocht. Hij is daarnaast van oordeel dat het college met hetgeen in verweerschrift en ter zitting naar voren is gebracht nog altijd onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar het aspect geluid. De voorzieningenrechter wijst allereerst op artikel 5.55, eerste lid, sub a, van het Bkl op grond waarvan de regels over geluid door activiteiten uit paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl van toepassing zijn op het toelaten van een activiteit, anders dan het wonen, die geluid kan veroorzaken op geluidsgevoelige gebouwen. Hierbij komt dat het college niet heeft onderkend dat bij de beoordeling of een goed woon- en leefklimaat (ter onderbouwing van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) is gewaarborgd, niet kan worden volstaan met een toets aan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit. Ook geluid waarop de grenswaarden geen betrekking hebben, zoals geluid van startende en draaiende motoren en scooters, het geluid van dichtslaande portieren en het stemgeluid van bezoekers, dient immers betrokken te worden bij de vraag of een goed woon- en leefklimaat is geborgd. Hierbij is van belang dat het parkeerterrein van de huisartsenpraktijk grenst aan de aanliggende tuinen. Het college heeft om deze reden het aspect geluid onvoldoende onderzocht en meegewogen en zal de uitkomst van het nader te verrichten onderzoek mee dienen te wegen in het kader van de beoordeling of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl. De voorzieningenrechter ziet ook hierin aanleiding het verzoek om voorlopige voorziening toe te wijzen en de verleende omgevingsvergunning te schorsen.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 19-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:7723

Zaaknummer: ROT 25/3616

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 8.0b lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 5.37 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving, 5.55 lid 1 onder a Besluit kwaliteit leefomgeving en 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Intrekking natuurvergunning/GS Gelderland

Door de uitleg over de eigenschappen en kenmerken van het Natura 2000-gebied 'Rijntakken' in samenhang met de prognose uit AERIUS Monitor 2022 van de effecten van de passende maatregelen, is voldoende inzichtelijk gemaakt dat deze maatregelen tot gevolg hebben dat de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn daalt en dat door deze daling wordt voorkomen dat de natuurwaarden in Rijntakken verslechteren.

Casus

Stichting 'Dorp en Landschap Bommelerwaard' heeft verzocht om de natuurvergunning van een geitenhouderij in Hurwenen in te trekken. Volgens de stichting worden onvoldoende passende maatregelen genomen om verslechtering of verstoring te voorkomen van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Rijntakken.

Gedeputeerde staten hebben het verzoek om de natuurvergunning van de geitenhouderij gedeeltelijk in te trekken, afgewezen. De rechtbank heeft geoordeeld dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt dat toereikende passende maatregelen zijn of zullen worden getroffen. Ter uitvoering van de opdracht van de rechtbank heeft het college op 15 september 2023 een nieuw besluit op het intrekkingverzoek genomen.

Het college verwijst hierin nogmaals naar de landelijke maatregelen en de Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS). Daarnaast verwijst het college naar de herstelmaatregelen in het beheerplan voor Natura 2000-gebied Rijntakken. Aanvullend verwijst het college naar het gebiedsprogramma 'Vitaal Landelijk Gebied Gelderland' dat wordt uitgewerkt in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ook licht het college toe dat in het Natura 2000-gebied Rijntakken sprake is van andere problematiek dan in andere stikstofgevoelige gebieden in de provincie. De kritische depositiewaarde (KDW) voor natuurwaarden in Rijntakken ligt relatief hoog, omdat riviersystemen van nature relatief voedselrijk zijn. Volgens AERIUS monitor 2022, die door de provincie wordt gebruikt om tot

een effectieve inzet van maatregelen en middelen te komen, zal in 2030 98% van de voor stikstofgevoelige habitattypen in dit gebied niet meer stikstofoverbelast zijn door autonome ontwikkelingen en landelijke maatregelen. Op de zitting heeft het college via AERIUS Monitor 2024 laten zien dat ook uit deze meest recente versie van AERIUS Monitor blijkt dat in 2030 bijna geen van de natuurwaarden, waar de vergunde bedrijfsactiviteiten effecten op hebben, nog stikstofoverbelast zijn. Ter verdere onderbouwing heeft het college de notitie van Kleijberg Ecologie van 11 maart 2025 overgelegd. Op grond van deze notitie concludeert het college dat in het westelijk deel van Rijntakken stikstof geen drukfactor van betekenis meer is. Ook in de door de provincie opgestelde natuurdoelanalyse over Rijntakken van 26 mei 2023 (hierna: NDA) staat dat voor bijna alle habitattypen de NDA de ecologische onderbouwing levert dat het vastgestelde pakket aan maatregelen de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maakt. Er is dus geen sprake van een verslechtering van de natuurwaarden in Natura 2000-gebied Rijntakken volgens het college.

De stichting is hiertegen in beroep gegaan.

Rechtsvraag

Is ter uitvoering van de verslechteringstoets (artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn (Hrl)) voldoende gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste is voldaan?

Uitspraak

De prognoses van AERIUS Monitor 2022 zijn gebaseerd op uitgangspunten uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (hierna: KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving. De KEV stelt twee emissieramingen vast: een op grond van vastgesteld beleid – dat is beleid dat bindend was vastgesteld op de peildatum van 1 mei 2020 – en een op grond van voorgenomen beleid. AERIUS Monitor 2022 gebruikt alleen de emissieraming op grond van vastgesteld beleid met peildatum 1 mei 2020. De Afdeling verwijst korthedshalve naar paragraaf 3.1 van het ‘overzicht van uitgangspunten scenario aannames en beleid in de KEV 2020’ van 30 oktober 2020, waarin staat aangegeven welke maatregelen zijn betrokken. De maatregelen met een kruisje onder ‘V’ in de tabel is het vastgestelde beleid dat is betrokken in de AERIUS Monitor 2022.

Op de zitting is door het college toegelicht dat in de NDA over Rijntakken is onderzocht of de in AERIUS Monitor 2022 betrokken maatregelen de ecologische onderbouwing leveren dat die maatregelen een verslechtering tegengaan en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maken. In de NDA is voor de genoemde natuurwaarden tot de conclusie gekomen dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk blijft met het vastgestelde pakket aan maatregelen.

De Afdeling overweegt dat tussen partijen niet in geschil is dat uit AERIUS Monitor 2022 blijkt dat al het per 1 mei 2020 vastgestelde beleid ertoe zal leiden dat in 2030 op geen enkele natuurwaarde, met uitzondering van Lg11 (leefgebied kamgrasweide & bloemrijk weidevogelgrasland), waar de vergunde bedrijfsactiviteiten effecten op hebben, nog sprake zal zijn van stikstofoverbelasting. Wat betreft Lg11 is in AERIUS Monitor 2022 te zien dat de stikstofoverbelasting aan het afnemen is en in 2030 nog op 1,4% van het oppervlak sprake zal zijn van een lichte overbelasting en op 1,2% van een matige overbelasting.

Voor zover de stichting betoogt dat de conclusies uit de NDA niet moeten worden gevolgd, omdat uit het advies van de Ecologische Autoriteit van 29 januari 2024 blijkt dat sommige van de conclusies bijstelling behoeven naar ‘nee, tenzij’, overweegt de Afdeling het volgende. Op de zitting is door het college toegelicht dat de NDA en het advies van de Ecologische Autoriteit zien op het gehele Natura 2000-gebied Rijntakken. Dit gebied bestaat uit verschillende delen en habitattypen, en leefgebieden komen in de verschillende delen ervan in meer of mindere mate voor. In de NDA en het advies van de Ecologische Autoriteit is voor de natuurwaarden in alle delen van het Natura 2000-gebied gezamenlijk tot één conclusie gekomen. Daarbij ziet de conclusie in de NDA en in het advies van de Ecologische Autoriteit op de staat van de natuurwaarden met inachtneming van alle drukfactoren. Maar het college ziet in AERIUS Monitor 2022 bevestigd dat stikstof geen drukfactor meer is op de natuurwaarden in het westelijk deel van Natura 2000-gebied Rijntakken, waarop de vergunde bedrijfsactiviteiten effecten hebben. Dat wellicht op grond van het advies van de Ecologische Autoriteit in zijn algemeenheid de conclusies moeten worden aangepast voor sommige natuurwaarden, betekent niet dat sprake is van verslechtering van die natuurwaarden in het gedeelte van Rijntakken waarop de vergunde bedrijfsactiviteiten effecten hebben. Gelet op deze toelichting van het college ziet de Afdeling in wat de stichting heeft aangevoerd over het advies van de Ecologische Autoriteit geen aanleiding voor het oordeel dat het college de NDA niet mocht betrekken in haar besluitvorming.

Door de uitleg over de eigenschappen en kenmerken van het Natura 2000-gebied in samenhang gezien met de gegevens uit AERIUS Monitor 2022 waarin de effecten van de passende maatregelen zijn geprognosticeerd, heeft het college voldoende inzichtelijk gemaakt dat deze maatregelen de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn tot gevolg hebben. Het college kon daarom terecht afzien van het gedeeltelijk intrekken van de natuurvergunning.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2973

Zaaknummer: 202301381/1/R2

Wetsartikelen: 5.4 lid 2 Wnb en 6 lid 2 Hrl

RECHTSPRAAK

Intrekking natuurvergunning/GS Noord-Brabant

Het is mogelijk om op aanvraag van een derde een besluit tot intrekking van een natuurvergunning voor een individuele veehouderij te doen. Bij de bijbehorende additionaliteitstoets in het kader van de verslechteringstoets (artikel 6, lid 2 Hrl) moet gemotiveerd worden welke keuzes zijn gemaakt bij de invulling van de beoordelingsruimte door inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn per individueel overbelast Natura 2000-gebied. De noodzakelijke daling is hierbij afhankelijk van de mate van overbelasting.

Casus

Stichting Brabantse Milieufederatie (hierna: BMF) heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant verzocht om de natuurvergunning van een veehouderij gedeeltelijk in te trekken, omdat in het Natura 2000-gebied 'Kempenland-West' al sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde en er een verslechtering dreigt. Daarom zijn volgens BMF passende maatregelen nodig, zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (Hrl), waarnaar wordt verwezen in artikel 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). BMF ziet de gedeeltelijke intrekking van de vergunning van de veehouderij voor een stal die nog niet opgericht is, als een noodzakelijke passende maatregel. Het college heeft het verzoek tot intrekking geweigerd en het hiertegen ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. De rechtbank Oost-Brabant heeft het door BMF ingestelde beroep gegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. Daarnaast heeft het college een nader besluit genomen, wat eveneens onderdeel is van het hoger beroep.

Rechtsvragen

1. Kan een intrekking van een natuurvergunning op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb op verzoek van een derde worden gedaan en is individuele intrekking mogelijk als meerdere bronnen verantwoordelijk zijn voor de overbelasting van het Natura 2000-gebied?
2. Heeft het college voldoende gemotiveerd dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl aan het additionaliteitsvereiste is voldaan?

Uitspraak

1. Individuele intrekking op verzoek

Anders dan het college leest de Afdeling noch in de Wnb noch in de memorie van toelichting bij de Wnb dat een intrekking van een natuurvergunning op grond van artikel 5.4, tweede lid, alleen ambtshalve is toegestaan en niet op aanvraag van een derde (zie ook overweging 2.2 van de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3244).

De Afdeling stelt voorop dat zij niet in de tekst van de Wnb leest dat een intrekking alleen in de rede ligt, wanneer sprake is van één veroorzaker van de dreigende verslechtering. De Afdeling acht de tekst van de Wnb voldoende duidelijk en acht het daarom op zich niet noodzakelijk om in te gaan op de memorie van toelichting voor de uitleg van de Wnb. Maar omdat het betoog van het college betrekking heeft op die memorie van toelichting, zal de Afdeling hieronder daarop desondanks ingaan.

De pagina's 107 en 256-257 van de memorie van toelichting gaan over de aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 2.4, en expliciet niet over de gevallen waarvoor een natuurvergunning is verleend voor de activiteiten. Zoals staat op pagina 257, gaat artikel 5.4 van de Wnb over dat soort gevallen. Voor zover het college heeft willen betogen dat wat op pagina 107 staat over het stellen van algemene regels op grond van artikel 2.4, derde lid, van de Wnb, ook relevant is voor toepassing van artikel 5.4 van de Wnb, volgt de Afdeling dit niet. Op pagina 107 staat dat bij toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid moet worden gezien of een specifieke dan wel generieke aanpak het meest doelmatig is. Wanneer de achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan de activiteiten van één gebruiker, ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aan te passen door inzet van een individuele aanschrijving. Wanneer een bepaalde categorie van activiteiten op gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, ligt een generieke werkwijze met algemene regels meer in de rede in het kader van de rechtsgelijkheid. Deze passage op pagina 107 gaat specifiek in op het verschil in het toepassen van artikel 2.4, eerste lid, van de Wnb dan wel het derde lid en is niet vergelijkbaar met het gebruik maken van de intrekkingbevoegdheid voor gevallen waarin een

toestemming is verleend voor de activiteit.

Op pagina 256 waarop de aanschrijvingsbevoegdheid wordt besproken, wordt gesproken over een individueel besluit of algemene regels. Een individueel besluit is goed inzetbaar voor situaties waarin onmiddellijk moet worden ingegrepen om schade voor de te beschermen natuurwaarden te voorkomen, terwijl algemene verbindende voorschriften goed inzetbaar zijn voor categorieën van gevallen. Maar dit betekent niet dat deze uiteenzetting ook betrekking heeft op de intrekking van een individuele natuurvergunning. Deze houdt niet in dat een besluit over het intrekken van een individuele natuurvergunning niet mogelijk of wenselijk is wanneer sprake is van stikstofoverbelasting, veroorzaakt door meerdere activiteiten. Het intrekken van een natuurvergunning kan namelijk onderdeel uitmaken van een pakket aan passende maatregelen die er samen voor zorgen dat een verslechtering wordt voorkomen. Het college kan bij deze afweging ook de mogelijkheid betrekken om andere natuurvergunningen bij wijze van passende maatregel in te trekken, zodat bij een besluit tot intrekking van een natuurvergunning niet doorslaggevend is of dat op verzoek of ambtshalve is gedaan.

Voor zover het college betoogt dat ook het Hof niet verplicht tot het intrekken van natuurvergunningen, overweegt de Afdeling dat het college dit terecht aangeeft. De nationale wetgever heeft namelijk een beoordelingsmarge bij het implementeren van zijn verplichtingen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Zoals is aangegeven door het Hof onder punten 133-135 in zijn arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (het PAS-arrest), is met de intrekkingsbevoegdheid in artikel 5.4 van de Wnb en de aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 2.4 van de Wnb voldoende invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Wnb. Het enkele feit dat het Hof niet verplicht tot intrekking neemt niet weg dat de nationale wetgever heeft besloten om ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl een intrekkingsbevoegdheid in artikel 5.4 van de Wnb op te nemen.

Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling in wat het college heeft betoogd, geen grond om te oordelen dat de intrekkingsbevoegdheid uit artikel 5.4 van de Wnb alleen een ambtshalve uit te oefenen bevoegdheid is en niet door een derde verzocht kan worden om van die intrekkingsbevoegdheid gebruik te maken. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat intrekking van een individuele natuurvergunning alleen mogelijk is wanneer alleen de vergunde activiteit de oorzaak is van de dreigende verslechtering of significante verstoring. De uitleg van het wettelijk kader, zoals is uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak, behoeft geen aanpassing.

2. Motivering additionaliteitsvereiste artikel 6, tweede lid, Hrl

Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb ziet op de vraag of de intrekking nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Anders dan door het college is betoogd, gaan de GOL-uitspraak en de Via15-uitspraak niet over de vraag of een maatregel nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl, maar over de vraag of een maatregel nodig is ter uitvoering artikel 6, eerste lid, van de Hrl. Voor de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de motiveringsplicht dat de intrekking niet nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl, moet aangesloten worden bij de Logtsebaan-uitspraak. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college moet motiveren welke keuzes zijn gemaakt bij de invulling van de beoordelingsruimte door inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn (zie ook overwegingen 21-21.3 van de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (hierna: de 18 december-uitspraak) en de overwegingen 81.4 en 81.5 van de uitspraak van 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971).

(...)

Met verwijzing naar de landelijke en provinciale maatregelen heeft het college onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat het effect van deze maatregelen is op het Natura 2000-gebied Kempenland-West. Dat volgens het college door de landelijke en provinciale maatregelen sprake zal zijn van een daling van de stikstofdepositie is daarvoor een te algemene motivering. Niet is onderbouwd dat de landelijke maatregelen en provinciale maatregelen zullen leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Kempenland-West.

De verwijzing naar de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) en het daarop gebaseerde Programma stikstofreductie en natuurverbetering (Psn) en gebiedsgerichte aanpakken is hiertoe onvoldoende. Hiertoe overweegt de Afdeling dat het ontwerp van het Psn ter inzage is gelegd na het besluit op bezwaar. Daarom was op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar onvoldoende duidelijk dat de daarin opgenomen maatregelen zouden worden uitgevoerd. Het definitieve programma is vastgesteld op 16 december 2022. Daarnaast wordt in het programma ook niet aangegeven welk effect de maatregelen zullen hebben op het Natura 2000-gebied Kempenland-West. Er wordt alleen maar per maatregel een prognose gegeven van een verwacht generiek effect in 2030 zonder motivering wat het effect is op de natuurwaarden per Brabants Natura 2000-gebied. Ook het enkele feit dat volgens het college met de opkoop van zeven piekbelasters in de provincie ongeveer 37.300 kg stikstof verdwijnt, is onvoldoende, omdat niet inzichtelijk is gemaakt wat het effect daarvan is op de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Kempenland-West.

Het bovenstaande geldt ook voor de verwijzing van het college naar de provinciale maatregelen in de Brabantse Ontwikkelaanpak (BOS) en interim omgevingsverordening (IOV). Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat het verwachte effect is van die maatregelen op het Natura 2000-gebied Kempenland-West en of het door het college verwachte positieve effect voldoende zal zijn om de noodzakelijke daling van stikstofdepositie te bewerkstelligen. Dat de BOS volgens het college in zijn algemeenheid leidt tot een stikstofreductie op Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Brabant, is hiertoe onvoldoende (vergelijk overweging 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, Amercentrale).

Voor zover het college betoogt dat door de rechtbank te hoge eisen worden gesteld aan de motivering, volgt de Afdeling dit niet. Anders dan het college, leest de Afdeling in de aangevallen uitspraak niet dat het college moet onderbouwen dat de maatregelen evenveel stikstofopbrengst hebben als de intrekking van de natuurvergunning. De rechtbank heeft onder 9.5 tot en met 9.10 geoordeeld dat het college moet onderbouwen dat de maatregelen of het pakket van maatregelen een positief effect hebben op het betrokken Natura 2000-gebied, in dit geval Kempenland-West en binnen welke termijn dit positieve effect kan worden bereikt. Dit komt overeen met het motiveringsvereiste onder 7.2 en 7.3 in de Logtsebaan-uitspraak, waarin staat dat het college voor de betrokken Natura 2000-gebieden moet uitleggen welke maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer wordt verwacht dat deze maatregelen effect zullen hebben. De maatregelen moeten leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn.

Ook leest de Afdeling anders dan het college in de aangevallen uitspraak niet dat de rechtbank van oordeel is dat de verwachte voordelen van de maatregelen met zekerheid moeten vaststaan. Dat de rechtbank verwijst naar de Porthos-uitspraak, waarin een toestemming op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl centraal stond, doet daar niet aan af. De rechtbank overweegt namelijk ook dat zij zich ervan bewust is dat in de voorliggende zaak artikel 6, tweede lid, van de Hrl van toepassing is.

In overweging 10.4 van de aangevallen uitspraak gaat de rechtbank in op de onzekerheid over de mogelijke reductie die emissiearme stalsystemen opbrengen. Anders dan het college betoogt, oordeelt de rechtbank hier niet dat, omdat de effectiviteit van de stalmaatregelen niet met de vereiste zekerheid vaststaat, de maatregel niet mag worden ingezet als passende maatregel. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college, gelet op de inmiddels ook door de

Afdeling onderkende onzekerheid over het rendement van bepaalde emissiearme stalsystemen, onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat met deze maatregel uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. Weliswaar hoeft het college niet van elke maatregel de effectiviteit met de vereiste zekerheid vast te stellen, maar het college moet wel aannemelijk kunnen maken dat met het pakket van maatregelen, waaronder de stalmaatregelen, de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn kan worden gerealiseerd in het Natura 2000-gebied Kempenland-West. Dit motiveringsvereiste is in overeenstemming met wat is geoordeeld onder 14.4 tot en met 14.8 in de Logtsebaan-uitspraak. Daarin is overwogen dat de vereiste zekerheid van de voordelige effecten van maatregelen die in een passende beoordeling mogen worden betrokken, niet geldt voor de motivering van de keuze voor andere passende maatregelen dan de intrekking of wijziging van een bepaalde natuurvergunning.

(...)

De Afdeling stelt vast dat het college ten opzichte van het besluit op bezwaar van 21 december 2021, aanvullend heeft gemotiveerd wat de inschatting is van de reductie van stikstofdepositie ten gevolge van de Maatregel Gerichte Aankoop eerste tranche (MGA-1) voor Kempenland-West en aanvullend heeft verwezen naar de Natuurdoelanalyse (NDA), het advies van de Ecologische Autoriteit en de AERIUS Monitor 2022.

Wat betreft de verwijzing naar de Wsn en daaruit voortvloeiende Contourennota en Psn en de BOS overweegt de Afdeling dat het college ook in het nadere besluit geen inzicht heeft gegeven in de gevolgen van deze maatregelen voor het Natura 2000-gebied Kempenland-West. De Afdeling verwijst naar wat daarover is geoordeeld onder 13.4. De Afdeling zal hieronder ingaan op de aanvullende motivering in het nadere besluit.

De prognoses van AERIUS Monitor 2022 zijn gebaseerd op uitgangspunten uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (hierna: KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving. De KEV stelt twee emissieramingen vast: een op grond van vastgesteld beleid, dat is beleid dat bindend was vastgesteld op de peildatum van 1 mei 2020, en een met voorgenomen beleid. AERIUS Monitor 2022 gebruikt alleen de emissieraming op grond van vastgesteld beleid met als peildatum 1 mei 2020. De Afdeling verwijst kortheidshalve naar paragraaf 3.1 van het 'overzicht van uitgangspunten scenario aannames en beleid in de KEV 2020' van 30 oktober 2020 waarin staat welke maatregelen zijn betrokken. De maatregelen met een kruisje onder 'V' in de tabel is het vastgestelde beleid dat is betrokken in de AERIUS Monitor 2022.

Op de zitting is toegelicht dat in de NDA voor Kempenland-West is onderzocht of de in AERIUS Monitor 2022 betrokken maatregelen de ecologische onderbouwing leveren dat die maatregelen een verslechtering tegengaan en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maken. In de NDA wordt een antwoord gegeven op de bovenstaande vraag. Dit antwoord kan luiden:

- Ja, de natuurdoelanalyse levert in dit geval de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maakt door het op orde brengen van de condities daarvoor.
- Ja, de natuurdoelanalyse levert de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen verslechtering van stikstofgevoelige habitats voorkomt, maar aanvullende maatregelen zijn nodig voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op lange termijn (Ja, mits).
- Nee, de natuurdoelanalyse levert een ecologische beoordeling van het pakket maatregelen waaruit blijkt dat met vastgestelde maatregelen verslechtering niet valt uit te sluiten (Nee, tenzij).

In de NDA over Kempenland-West is de conclusie kort gezegd ‘nee, tenzij’ voor alle voor stikstofgevoelige overbelaste natuurwaarden met uitzondering van de habitatsoort ‘kleine modderkruiper’. Deze conclusie wordt onderschreven door de Ecologische Autoriteit in haar advies van 25 september 2023 over de opgestelde NDA. Dit betekent dat het college, met de verwijzing naar AERIUS Monitor 2022 en het feit dat daaruit blijkt dat op minder hexagonen sprake is van een sterke overbelasting en in meer hexagonen helemaal geen sprake meer is van een stikstofoverbelasting en dat deze daling doorzet na 2021, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat sprake is van een noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn. Uit de NDA en het advies van de Ecologische Autoriteit volgt namelijk dat deze daling onvoldoende is voor de conclusie dat een verslechtering wordt tegengegaan, tenzij aanvullende maatregelen worden getroffen.

Voor zover het college wijst op de berekening van de gevolgen van de uitkoop van acht piekbelasters op grond van de MGA-1 om aan te geven welke aanvullende maatregelen worden getroffen, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat de berekening van de uitkoop van acht piekbelasters een daling van de stikstofdepositie laat zien in Kempenland-West. Maar gelet op de mate van overbelasting van voor stikstofgevoelige natuurwaarden in Kempenland-West heeft het college met alleen deze maatregel onvoldoende onderbouwd dat

de daling ook voldoende is om een verslechtering te voorkomen door binnen afzienbare termijn tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie te komen in Kempenland-West.

Voor zover het college wijst op de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (plus)-regelingen overweegt de Afdeling als volgt. Anders dan op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar van 21 december 2021, waren bovenstaande regelingen wel gestart op het moment van nemen van het nadere besluit van 8 november 2023. Maar alleen dit feit is onvoldoende, omdat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de opbrengst van deze maatregelen is en tot welke effecten dat leidt in Kempenland-West. Hierdoor is ook onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de maatregelen zullen leiden tot een noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, heeft het college onvoldoende onderbouwd waarom het verzoek tot gedeeltelijke intrekking is afgewezen. Dit is zo, omdat het college onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt welke andere passende maatregelen binnen afzienbare termijn zullen worden getroffen om te komen tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de (zwaar overbelaste) natuurwaarden in Kempenland-West, op welke natuurwaarden de realisatie en het gebruik van stal 3 gevolgen zal hebben.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2969

Zaaknummer: 202207506/1/R2

Wetsartikelen: 5.4 lid 2 Wnb en 6 lid 2 Hrl

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Zaltbommel

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geen nieuwe aanvraag nodig als de wijziging van het bouwplan van ondergeschikte aard is. De rechtbank leidt uit uitspraken van de Afdeling af dat het daarbij niet alleen kan gaan om wijzigingen van feitelijke aard, maar ook om een grondslagwijziging.

Casus

Eiseres heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het plaatsen van een driezijdige reclamezuil. Deze aanvraag heeft betrekking op de activiteiten bouwen (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) en het maken van handelsreclame (artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder h en i, van de Wabo). Het college van burgemeester en wethouders van Zaltbommel (het college) heeft deze aanvraag afgewezen, omdat deze niet voldoet aan redelijke eisen van welstand. Bij de beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) is het college bij zijn afwijzing gebleven.

Eiseres heeft in de aanvraagfase en ook in bezwaar verzocht om haar aanvraag voor een permanente vergunning te wijzigen in een aanvraag voor een tijdelijke vergunning voor de duur van 15 jaar. Dat heeft het college echter geweigerd. Eiseres voert aan dat het college ten onrechte niet heeft toegestaan om de aanvraag te wijzigen naar een tijdelijke omgevingsvergunning voor 15 jaar, terwijl daar een aantal keren telefonisch en ook per e-mail van 29 december 2023 om is verzocht. Er is volgens eiseres sprake van een wijziging van ondergeschikt belang. De wijziging naar een tijdelijke omgevingsvergunning heeft volgens eiseres niet tot gevolg dat sprake is van een wezenlijk ander plan. Volgens eiseres had het college in heroverweging bij de beslissing op bezwaar deze wijziging alsnog mee moeten nemen. Bij een tijdelijke omgevingsvergunning geldt een ander toetsingskader omdat dan geen welstandsadvies nodig is. Dit betekent volgens eiseres dat geen sprake is van een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning en het college de omgevingsvergunning had moeten verlenen.

Rechtsvraag

Is de door eiseres voorgestane wijziging van ondergeschikte aard?

Uitspraak

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) is geen nieuwe aanvraag nodig als de wijziging van het bouwplan van ondergeschikte aard is.

De rechtbank leidt uit de uitspraken van de Afdeling van 4 april 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW0758) en 19 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3019) af dat het daarbij niet alleen kan gaan om wijzigingen van feitelijke aard, maar ook om een grondslagwijziging. Die uitspraken gingen over de wijziging van een aanvraag voor een vergunning van tijdelijke aard naar een permanente vergunning. De Afdeling heeft in die uitspraken niet overwogen dat een grondslagwijziging niet van ondergeschikte aard kan zijn. De Afdeling heeft wel geoordeeld dat een wijziging van tijdelijk naar permanent niet van ondergeschikte aard is, maar de reden daarvoor was dat een bouwwerk daarmee een blijvende ruimtelijke uitstraling krijgt. In dit geval is dat niet aan de orde. Het enige verschil is dat het bouwwerk met de door eiseres voorgestelde wijziging maximaal 15 jaar ter plaatse mag staan. Ook een bouwwerk met een permanente vergunning mag echter al binnen 15 jaar worden verwijderd, zodat er geen nieuwe mogelijkheden bij komen. Evenmin krijgt het bouwwerk met deze wijziging een andere ruimtelijke uitstraling. Dat er in geval van een tijdelijke omgevingsvergunning een ander toetsingskader geldt waarbij er geen ruimte is voor een welstandstoets, maakt het voorgaande niet anders. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat de mogelijkheid om een aanvraag te wijzigen of aan te vullen juist ook bedoeld is om geconstateerde beletselen voor het verlenen van de vergunning weg te nemen. Zie onder meer de uitspraak van 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0758.

Het college had het expliciete verzoek van eiseres om de aanvraag te wijzigen in een tijdelijke omgevingsvergunning dus moeten aanmerken als een wijziging van ondergeschikte aard en had dit dus moeten meenemen in de beoordeling van de aanvraag.

Omdat het college de wijziging ten onrechte niet heeft meegenomen slaagt de beroepsgrond en is het beroep reeds hierom gegrond. Uit de besluitvorming blijkt verder dat er na deze wijziging geen ruimte meer is voor een welstandstoets en dat er evenmin sprake is van andere weigeringsgronden omdat het bouwplan past binnen het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 19-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:4661

Zaaknummer: AWB-24_5372

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo, 2.2 lid 1 onder h Wabo en 2.2 lid 1 onder i Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Hardenberg

Handhaving. Erfafscheiding onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en onder de Omgevingswet vergunningplichtig. Vangnetregeling Omgevingswet, waarmee de tekst van de bruidsschat is gewijzigd.

Casus

Eiser heeft een handhavingsverzoek ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Hardenberg (het college), gericht tegen een erfafscheiding in de vorm van grindpalen en (gestapelde) betonblokken. Het college heeft besloten het handhavingsverzoek af te wijzen. De erfafscheiding, voor zover die bestaat uit grindpalen, is volgens het college vergunningsvrij. De erfafscheiding, voor zover die bestaat uit gestapelde betonblokken, is vergunningplichtig. Een vergunning is niet aangevraagd of verleend, zodat sprake is van een overtreding. Het college is echter niet bereid om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden, dit vindt hij namelijk onevenredig. Bij de beslissing op bezwaar is het college bij zijn afwijzing gebleven. Eiser is het hiermee niet eens en heeft beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvraag

Is sprake van een overtreding ten aanzien van de geplaatste (gestapelde) betonblokken, onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Omgevingswet (Ow)?

Uitspraak

Toepasselijk wettelijk kader

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op een besluit waarin het bestuursorgaan een voor 1 januari 2024 ingediende aanvraag om handhavend op te treden afwijst, blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat

tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. Als een gedraging onder oud recht wel een overtreding opleverde, maar niet of gedeeltelijk niet meer onder toepassing van het recht zoals dat geldt op het moment dat het besluit wordt genomen, is de werking van het overgangsrecht beperkter. Het bestuursorgaan kan de betrokkene vanwege de overtreding onder het oude recht niet langer gelasten de bewuste gedraging te beëindigen. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645, overweging 27.

Overtreding onder de Wabo en de Ow

De rechtbank stelt vast dat het college het handhavingsverzoek heeft beoordeeld op basis van het recht dat gold voor 1 januari 2024, omdat het handhavingsverzoek voor die datum is ingediend. Uit de hiervoor, onder het kopje 'Toepasselijk wettelijk kader' aangehaalde rechtspraak volgt evenwel dat het overgangsrecht beperkter is als een gedraging onder oud recht wel een overtreding opleverde en dit ten tijde van het recht dat geldt op het moment dat het besluit wordt genomen niet meer het geval is. De rechtbank zal daarom eerst beoordelen of het plaatsen van de bewuste erfafscheiding, zonder te beschikken over een omgevingsvergunning, zowel onder het oude recht (de Wabo) als onder het nieuwe recht (de Omgevingswet) resulteert in een overtreding. Hierover overweegt de rechtbank het volgende.

Tussen partijen is niet in geschil dat de erfafscheiding, bestaande uit gestapelde betonblokken, ten tijde van het handhavingsverzoek (19 oktober 2023) op grond van de toen geldende Wabo vergunningplichtig was, waardoor er sprake was van een overtreding. De rechtbank onderschrijft dit gedeelde standpunt.

Het college heeft ter zitting meegedeeld dat hij heeft onderzocht of ten tijde van het bestreden besluit (3 september 2024) op grond van de op dat moment geldende Omgevingswet ook sprake was van een overtreding. Dat is volgens het college het geval. Hierbij heeft het college verwezen naar artikel 2.1b, tweede lid, van de Vangnetregeling Omgevingswet. Hierin is de tekst van artikel 2.27, onder f, onder 3, van de bruidsschat gewijzigd/nader verduidelijkt. Deze wijziging is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2024 in werking getreden. De bewuste erfafscheiding voldoet niet aan de eis, neergelegd in artikel 22.27, onder f, onder 3, van de bruidsschat, zodat het plaatsen van de erfafscheiding, bestaande uit gestapelde betonblokken, onder de Omgevingswet ook niet vergunningsvrij is.

De rechtbank onderschrijft dit standpunt van het college. Omdat de vereiste omgevingsvergunning niet is aangevraagd en verleend, is er onder de Omgevingswet ook sprake van een overtreding.

Nu er zowel ten tijde van het handhavingsverzoek op 19 oktober 2023 als ten tijde van de beslissing op dit verzoek op 3 september 2024 sprake is van een overtreding, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de Wabo van toepassing is en dat hij bevoegd is om tegen de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo handhavend op te treden.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 16-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2025:3805

Zaaknummer: ak_24_3670

Wetsartikelen: 2.1b lid 2 Vangnetregeling Omgevingswet, 2.1 lid 1 onder a Wabo en 2.1 lid 1 onder c Wabo