

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 15, 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 Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:8628](#) 01-07-2025

Handhaving/Schiedam

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:11252](#) 27-06-2025

Gedeeltelijke intrekking omgevingsvergunning/Zoetermeer

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:3703](#) 27-06-2025

Handhaving/Veldhoven

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:3472](#) 17-06-2025

Handhaving/Bernheze

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:3066](#) 28-05-2025

Omgevingsvergunning/Boxtel

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3232](#) 16-07-2025

Bestemmingsplan/gemeenteraad Weert

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3212](#) 16-07-2025

Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied/minister van LNV

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3076](#) 09-07-2025

Bestemmingsplan/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3116](#) 09-07-2025

Aanwijzingsbesluit Wvg/Nieuwegein

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3035](#) 07-07-2025

TAM-imro-omgevingsplan/Sint-Michielsgestel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:2848](#) 25-06-2025

Bestemmingsplan/Amsterdam

Annotatie

Planschade Windpark Spui

mr. dr. G.M. van den Broek

RECHTSPRAAK

Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied/minister van LNV

Voor de overige geregeld voorkomende trekvogelsoorten moeten instandhoudingsdoelen worden opgenomen als deze in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen in het Natura 2000-gebied.

Casus

De minister van LNV heeft op 24 november 2021 het zeegebied 'De Bruine Bank' aangewezen als Natura 2000-gebied. De Bruine Bank is een zandbank in de Noordzee, op een afstand van ongeveer 80 km ten westen van IJmuiden. Het gebied is aangewezen als beschermd gebied voor de vogelsoorten alk, zeekoet, dwergmeeuw, grote jager, grote mantelmeeuw en jan-van-gent.

De Vogelbescherming meent dat De Bruine Bank ook moet worden aangewezen voor de vogelsoorten visdief, noordse stern, drieteenmeeuw, kleine mantelmeeuw, noordse stormvogel, papegaaiduiker, stormmeeuw, zilvermeeuw en grote stern. Deze vogelsoorten zijn geregeld in aanzienlijke aantallen in het gebied aanwezig, maar halen niet de drempelwaarden voor de aanwijzing van overige kwalificerende soorten. De rechtbank heeft het beroep van de Vogelbescherming ongegrond verklaard omdat het Vogelrichtlijn-criterium 'geregeld voorkomende trekvogels' niet op dezelfde wijze hoeft te worden toegepast als het Habitatrichtlijn-criterium 'soorten die in het gebied voorkomen'. Bovendien heeft Vogelbescherming niet aannemelijk gemaakt dat die vogelsoorten een beschermingsbehoefte hebben die maakt dat zij in afwijking van het Nederlandse beleid in de aanwijzing van dit Natura 2000-gebied moeten worden meegenomen. De Vogelbescherming heeft hoger beroep ingesteld. De Vogelbescherming betoogt in hoger beroep dat de gehanteerde selectiecriteria niet in overeenstemming zijn met artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. De Vogelbescherming meent haar standpunt bevestigd te zien in het *Elliniki*-arrest.

Rechtsvraag

Moet het bevoegd gezag op grond van de Vogelrichtlijn alle vogels aanwijzen die in significante/meer dan verwaarloosbare aantallen voorkomen in een gebied of mag worden

vastgehouden aan het beleid waarbij de aanwijzing van een gebied voor ‘overige kwalificerende soorten’ afhankelijk is van de relatieve aanwezigheid van vogelsoorten in het Natura 2000-gebied ten opzichte van de Nederlandse of internationale biogeografische populatie?

Uitspraak

Het criterium ‘in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen’ is afkomstig uit het Nederlandse beleid voor aanwijzing van gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn. Een gebied wordt aangewezen voor habitats en soorten die in een meer dan verwaarloosbare oppervlakte of populatie in het gebied voorkomen en wordt niet aangewezen voor habitats en soorten die slechts in een verwaarloosbare oppervlakte of populatie in het gebied voorkomen.

De Afdeling volgt de Vogelbescherming waar zij stelt dat met ‘in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen’ hetzelfde wordt bedoeld als met ‘in significante mate voorkomen’ of ‘in significante hoeveelheden voorkomen’. De Afdeling leidt dan ook uit het voorgaande af dat een gebied dat als Vogelrichtlijngebied is geselecteerd, aangewezen moet worden voor vogels van bijlage I bij de Vogelrichtlijn en geregeld voorkomende trekvogelsoorten die in significante hoeveelheden/in een meer dan verwaarloosbare mate voorkomen in het gebied. Dit betekent ook dat een gebied niet hoeft te worden aangewezen voor de bedoelde vogelsoorten als zij slechts in niet-significante hoeveelheden/slechts in een verwaarloosbare mate voorkomen in het betrokken gebied.

De staatssecretaris heeft beoordelingsruimte bij de invulling van het criterium in ‘significante hoeveelheden’ of in ‘meer dan verwaarloosbare mate’. Bij de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden vult de staatssecretaris die beoordelingsruimte in met lage (absolute) drempels (minimum aanwezig areaal van een habitatype of minimale omvang van een populatie van habitatsoorten die bestendig gebruikmaken van het gebied).

Omdat met in ‘meer dan verwaarloosbare mate’ en ‘significante hoeveelheden’ hetzelfde wordt bedoeld, en het criterium ‘in meer dan verwaarloosbare mate’ wordt ingevuld met een lage drempel, moet naar het oordeel van de Afdeling voor de invulling van het criterium ‘significante hoeveelheden’ ook worden uitgegaan van een lage drempel. De relatieve drempels uit het beleidskader, waarbij de aanwezigheid van vogelsoorten wordt gerelateerd aan de nationale of (internationale) biogeografische populatie, zijn daarop niet toegesneden en volstaan daarom niet. Met de relatieve drempels wordt naar het oordeel van de Afdeling geen juiste invulling gegeven aan de aanwijzingsverplichting van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn.

De Afdeling leidt uit het *Elliniki*-arrest af dat de aanwijzingsverplichtingen uit de Habitat- en

Vogelrichtlijn niet van elkaar verschillen (punt 40), dat er geen aanleiding is anders om te gaan met de soorten die aanleiding waren voor de selectie van het gebied en de overige kwalificerende soorten (punt 33) en dat er ook geen aanleiding is om anders om te gaan met de soorten uit bijlage I en de overige geregeld voorkomende trekvogelsoorten (punt 47 e.v.). Voor laatstgenoemde soorten moeten dus instandhoudingsdoelen worden opgenomen als deze in significante hoeveelheden/in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen in het betrokken gebied.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3212

Zaaknummer: 202306521/1/R2

Wetsartikelen: 4 lid 1 Vogelrichtlijn, 4 lid 2 Vogelrichtlijn , 2.1 lid 1 Wnb en 2.1 lid 4 Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Boxtel

Omgevingsvergunning voor een opvanglocatie voor het huisvesten van vluchtelingen. Het college heeft voor de technische bouwactiviteit getoetst aan de eisen voor een logiesfunctie. De voorzieningenrechter is van oordeel dat een opvanglocatie moet voldoen aan de eisen voor een woonfunctie. Omdat niet duidelijk is of de opvanglocatie voldoet aan de eisen voor een woonfunctie is de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit volgens de voorzieningenrechter mogelijk niet uitvoerbaar.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Boxtel (het college) heeft diverse besluiten genomen om een opvanglocatie voor het huisvesten van vluchtelingen mogelijk te maken. Met deze besluiten is omgevingsvergunning verleend voor de technische bouwactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet (Ow)) en de (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow).

Rechtsvragen

1. Had het college bij toetsing van de technische bouwactiviteit uit moeten gaan van de woonfunctie (in plaats van de logiesfunctie)?
2. Heeft het college voldoende gemotiveerd dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de opvang van Oekraïense ontheemden geen logiesfunctie is, maar een woonfunctie, gelijk te stellen met een woonfunctie voor kamergewijze verhuur als bedoeld in bijlage 1 onderdeel B van het Bbl. In dit geval zijn vergunningen verleend voor een periode van vijf jaar, zowel voor wat de

omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit als de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteiten betreft. Oekraïense ontheemden kunnen daar dus vijf jaar verblijven. De vergunning staat er namelijk niet aan in de weg dat (een deel van) de bewoners daar voor een periode van vijf jaar gehuisvest worden. Het college heeft nog geopperd dat bewoners na verloop van tijd kunnen doorstromen naar andere locaties, maar niets staat eraan in de weg dat ze gedurende vijf jaar zullen blijven op de locatie. Deze opvang verschilt daarmee van de crisisnoodopvang in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 augustus 2024 (ECLI:NL:RBZWB:2024:5780), waar het college tijdens de zitting naar heeft verwezen. De voorzieningenrechter ziet daarom geen aanleiding anders te oordelen dan in veel andere uitspraken waarin een opvanglocatie voor asielzoekers of ontheemden wel als ‘wonen’ wordt beschouwd. De opvanglocatie valt ook niet gelijk te stellen met de huisvesting van arbeidsmigranten omdat, anders dan bij arbeidsmigranten, het zeer wel mogelijk is dat de Oekraïense vluchtelingen mogelijk geen bruikbaar hoofdverblijf in Oekraïne meer hebben. De voorzieningenrechter beschouwt het vergunde voorgenomen gebruik als ‘wonen’. De voorzieningenrechter merkt op dat in de aanvraag die heeft geleid tot bestreden besluit 3 enerzijds een functie logies lijkt te worden aangevraagd en bij de inhoudelijke beoordeling (voor verkeersveiligheid, parkeeroverlast en milieugevolgen) weer wordt aangesloten bij een woonfunctie. Deze tegenstrijdigheid leidt niet tot een ander oordeel over het voorgenomen gebruik.

De technische bouwactiviteit is aangevraagd ten behoeve van een logiesfunctie. Het college zal moeten volstaan met een toetsing aan de eisen in het Bbl voor een logiesfunctie, anders zou het college de grondslag van de aanvraag verlaten. Als gevolg van de keuze van de wetgever om een knip aan te brengen tussen de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit, is het mogelijk om een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit aan te vragen voor functie a) en een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (in hetzelfde gebouw) voor functie b). Als het gebouw dan later wordt gebruikt voor functie b), dan zal alsnog een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit voor functie b) moeten worden verkregen, omdat anders mogelijk het verbod in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet wordt overtreden. Eisers voeren dus weliswaar terecht aan dat sprake is van een woonfunctie, maar dit betekent nog niet dat bestreden besluit 1 onrechtmatig is. Gelet op dit oordeel kan in het midden blijven of de eisen in het Bbl strekken tot bescherming van de belangen van eisers 1.

Tegelijkertijd stelt de voorzieningenrechter wel vast dat wordt gehandeld in strijd met artikel 5.1, tweede lid onder a, van de Omgevingswet, als het gebouw zal worden gebruikt voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen omdat dit naar het oordeel van de

voorzieningenrechter kwalificeert als een woonfunctie (waarvoor nog geen vergunning voor een technische bouwactiviteit is gevraagd of verleend). In dit geval heeft niemand iets aan de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit.

2. De voorzieningenrechter leest in de beroepsgronden van eisers de twijfel of bestreden besluit 3 wel uitvoerbaar is. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bestreden besluit 1 heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat de opvang van Oekraïense vluchtelingen gelijk valt te stellen met onzelfstandig wonen (woonfunctie voor kamergewijze verhuur). Voor deze woonfunctie is geen omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit verleend (want die is verleend voor een logiesfunctie). Zonder toereikende omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit kan het gebouw niet worden gebruikt voor het doel waarvoor bestreden besluit 3 is genomen, namelijk de opvang van Oekraïense vluchtelingen. De voorzieningenrechter kan niet op voorhand uitsluiten dat het beschermingsregime voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur in het Bbl in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van de voorziene ontwikkeling. De voorzieningenrechter neemt hierbij in aanmerking dat enkele kamers een verblijfsoppervlakte lijken te hebben van minder dan 15 m². Of bestreden besluit 3 uitvoerbaar is, zal moeten blijken naar aanleiding van een nieuw besluit op een nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit dan wel na wijziging van de ingediende aanvraag voor de technische bouwactiviteit die heeft geleid tot bestreden besluit 1.

Gesteld dat voor de voorziene ontwikkeling wel een toereikende vergunning voor de technische bouwactiviteit wordt verleend of kan worden verleend, merkt de voorzieningenrechter nog op dat in de ruimtelijke onderbouwing de gevolgen voor de leefomgeving en sociale veiligheid van omwonenden beperkt worden geacht omdat sprake zal zijn van 24-uurstoezicht. Met de enkele opmerking dat de ruimtelijke onderbouwing deel uitmaakt van bestreden besluit 3, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter echter onvoldoende duidelijk en onvoldoende geborgd hoe dit toezicht zal worden vormgegeven. Gelet op het feit dat het college dit als een noodzakelijke voorwaarde voor de inpasbaarheid van de ontwikkeling beschouwt, is daarom onvoldoende gemotiveerd dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Zoals de voorzieningenrechter eerder heeft overwogen, is onvoldoende duidelijk of het geluidniveau van de mechanische ventilatie-units en ventilatoren voldoet aan de in artikel 4.107 en 4.108 van het Bbl bepaalde grens van 40 dB(A) ter hoogte van de perceelsgrens. Zolang niet wordt voldaan aan deze grens, is evenmin sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vanwege de milieugevolgen van de opvanglocatie voor de leefomgeving.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 28-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:3066

Zaaknummer: 25/799, 25/803, 25/804, 25/938, 25/939, 25/940, 25/942 en 25/1041

Wetsartikelen: 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet en 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Veldhoven

Handhavend optreden vanwege het in strijd met het omgevingsplan verhuren van kamers. Beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt. Het college heeft niet goed uitgelegd waarom bij eiser zo snel wordt opgetreden en bij anderen niet. De rechtbank voorziet zelf in de zaak en verlengt de begunstigingstermijn.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Veldhoven (het college) heeft aan eiser een last onder dwangsom opgelegd, vanwege het in strijd met het omgevingsplan verhuren van kamers. Met het bestreden besluit is het college onder aanvullende motivering bij het opleggen van de last gebleven. Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Eiser voert onder meer aan dat het college van handhavend optreden had behoren af te zien. In vergelijkbare gevallen handhaaft het college namelijk niet. Eiser heeft deze adressen al anderhalf jaar geleden aangereikt. Het college heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom het in die situaties niet handhavend optreedt.

Rechtsvraag

Had het college van handhavend optreden behoren af te zien?

Uitspraak

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:678), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:28). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een

zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het in het bestreden besluit is ingegaan op de gevallen die door eiser zijn genoemd. De adressen die eiser noemt staan inmiddels op de werkvoorraadlijst, als prioriteit 2 van 3. Het college is vanwege de beperkte handhavingscapaciteit en de instroom van zaken met een hogere prioriteit nog niet toegekomen aan controle bij de genoemde adressen, maar dat is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Wanneer daadwerkelijk blijkt dat sprake is van een overtreding, zal hierop worden gehandhaafd, aldus het college.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 4 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1982) mogen bij handhaving prioriteiten worden gesteld. Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

Het college heeft in het bestreden besluit aangegeven dat het aan de adressen die eiser noemt een prioritering van 2 heeft gegeven. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het handhaaft op prioriteit 2, zodra er geen gevallen meer zijn met een prioriteit 1. Na de zitting heeft het college op verzoek van de rechtbank een lijst gestuurd van lopende handhavingzaken met betrekking tot illegale bewoning of huisvesting. Hierbij heeft het college aangegeven dat, omdat de werkdruk toenam, is besloten de KIT-controles niet meer automatisch aan te merken als prioriteit 1, tenzij het gaat om zaken als veiligheid, volksgezondheid etc.

Eiser heeft daarop gereageerd. De door het college genoemde gevallen zijn niet vergelijkbaar met het geval van eiser. Eiser stelt dat het beleid van de gemeente Veldhoven al was gewijzigd en een KIT-controle op dat moment niet meer automatisch leidde tot de kwalificatie prioriteit 1. Hij snapt niet waarom zijn geval wel als een prioriteit 1-geval zou moeten worden aangemerkt.

De rechtbank acht voldoende aannemelijk dat het college handhavend zal optreden tegen andere vormen van kamerbewoning in de omgeving van eiser, maar dat dit vanwege capaciteitsgebrek niet direct kan plaatsvinden. Dat is gelet op de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014 niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat het college al wel handhavend optreedt bij eiser komt doordat de controle van 3 oktober 2023 is uitgevoerd op naleving van voorschriften uit het Bouwbesluit (de KIT-controle). Eiser stelt echter wel terecht dat dan nog niet valt te begrijpen waarom in zijn geval is gecontroleerd en gehandhaafd met de hoogste prioriteit, in die zin dat snel zou moeten worden opgetreden. Hiermee verschilt de handelwijze van het college in het geval van eiser. Het college legt niet goed uit waarom zo snel bij eiser wordt opgetreden en niet bij anderen. Het college heeft geen goede verklaring hiervoor gegeven. In zoverre slaagt het beroep op het gelijkheidsbeginsel van eiser.

Naar het oordeel van de rechtbank hoeft dit niet te betekenen dat het college niet meer mag optreden tegen de overtreding bij eiser. Wel ziet de rechtbank aanleiding de begunstigingstermijn te verlengen.

Het beroep is gegrond. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien en het primaire besluit te herroepen, in die zin dat de begunstigingstermijn wordt verlengd tot 1 januari 2026. Het primaire besluit wordt voor het overige gehandhaafd. Dat betekent dat eiser nog steeds de overtreding moet beëindigen, hij krijgt er alleen wat meer tijd voor. De rechtbank zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 27-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:3703

Zaaknummer: 24/4038

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Gedeeltelijke intrekking omgevingsvergunning/Zoetermeer

Gedeeltelijke intrekking omgevingsvergunning (milieuactiviteit). Het college had voldoende reden om de vergunning gedeeltelijk in te trekken. In het kader van de belangenafweging heeft het college terecht opgemerkt dat voor deze milieuactiviteit geen vergunningplicht meer bestaat sinds de invoering van de Omgevingswet.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer (het college) heeft in 2013 een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van onder andere een beach house, het houden van grootschalige (muziek)evenementen in strijd met het bestemmingsplan en het oprichten van een inrichting voor het geven van muziekkuitvoeringen in de buitenlucht waar tegelijk meer dan 5.000 bezoekers aanwezig kunnen zijn (de milieuactiviteit).

Op 16 november 2023 heeft het college een ontwerpbeschikking voor intrekking van de vergunning voor de milieuactiviteit gestuurd aan eiser. Met het bestreden besluit van 15 januari 2024 heeft het college de vergunning voor de milieuactiviteit ingetrokken. Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Eiser vindt dat het college de vergunning niet had mogen intrekken zonder goed onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden. Het enkele constateren dat de omgevingsvergunning niet is gebruikt, is onvoldoende om de vergunning in te mogen trekken.

Rechtsvraag

Mocht het college de vergunning gedeeltelijk intrekken?

Uitspraak

Het college vindt dat het algemene belang om ongewenste situaties met ongebruikte vergunningen te voorkomen zwaarder weegt dan het belang van eiser bij behoud van de vergunning. De door eiser genoemde redenen waarom hij nog geen gebruik heeft gemaakt van

de vergunning, komen voor risico van eiser. Eiser heeft niet aangetoond dat hij op korte termijn muziekuitvoeringen in de buitenlucht kan geven voor meer dan 5.000 bezoekers. Ook staat intrekking de gewenste bedrijfsvoering, namelijk het plaatsen van een theater/poppodium in het pand, niet in de weg. Bovendien bestaat onder het nieuwe recht geen vergunningplicht meer voor deze activiteit. Als eiser grote muziekevenementen wil organiseren, moet daarvoor zowel onder oud als onder nieuw recht een geluidsonderzoek worden uitgevoerd, zodat voor eiser feitelijk niks verandert.

De rechtbank is het eens met het college. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat dat het college een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk mag intrekken als daarvan langer dan drie jaar na het verlenen van de vergunning geen gebruik is gemaakt (art. 2.33, tweede lid, onder a Wabo). Het college mag zelf bepalen of zij gebruikmaakt van deze bevoegdheid. Als het college besluit om de vergunning (gedeeltelijk) in te trekken, moet zij alle betrokken belangen afwegen en het besluit goed motiveren. Tot die betrokken belangen horen ook de (financiële) belangen van de vergunninghouder. Het college moet ook meewegen of aan de vergunninghouder is toe te rekenen dat hij nog geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning. Als een vergunninghouder aannemelijk maakt dat hij de vergunning alsnog binnen korte tijd zal gaan gebruiken, kan het college dat meenemen in de belangenafweging. Het college kan dan dus nog steeds besluiten de vergunning in te trekken. Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213. Als een vergunninghouder niet aannemelijk kan maken dat hij de vergunning alsnog binnen korte termijn zal gebruiken, is dat voldoende om een ongebruikte omgevingsvergunning te mogen intrekken. Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213 en 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2110.

Eiser heeft de vergunning de afgelopen jaren niet gebruikt. Eiser heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat hij de vergunning op korte termijn gaat gebruiken. Het college had daarom voldoende reden om de vergunning gedeeltelijk in te trekken. Bovendien heeft het college een goede belangenafweging gemaakt. Het is de eigen keuze van eiser geweest om de afgelopen jaren te focussen op het herstel van het pand, waardoor het buitenterrein nog steeds niet in gebruik is. Ook de overige door eiser genoemde omstandigheden komen voor zijn risico. Het college heeft terecht opgemerkt dat voor deze milieuactiviteit geen vergunningplicht meer bestaat sinds de invoering van de Omgevingswet (de milieubelastende activiteiten waarvoor ten aanzien van geluid een vergunningplicht geldt, staan in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)). Het college heeft ter zitting toegelicht dat ongebruikte vergunningen mogelijk niet meer voldoen aan de huidige regelgeving en dat het college een goed overzicht wil houden van de verleende vergunningen. Het belang van het college om

geen ongebruikte vergunningen in stand te laten weegt daarom zwaarder dan het belang van eiser. Ook is de intrekking op zorgvuldige wijze tot stand gekomen, omdat het college op meerdere momenten heeft geconstateerd dat de vergunning niet werd gebruikt en eiser voldoende gelegenheid heeft gehad om te reageren op het voornemen de vergunning in te trekken. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 27-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:11252

Zaaknummer: SGR 24/1672

Wetsartikelen: 2.33 lid 2 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Schiedam

Toepassing bestuursdwang zonder voorafgaande last. Handhaving vanwege overtreding van specifieke zorgplichten in het Besluit bouwwerken leefomgeving en de algemene zorgplicht in de Omgevingswet. Voor het oordeel dat er onmiskenbare strijd is met de specifieke zorgplicht van artikel 3.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving is vooral van belang dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er door de slechte staat van het gebouw acuut instortingsgevaar bestaat.

Casus

Bij besluit van 19 juni 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders van Schiedam (het college) op grond van artikel 5:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) besloten om bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last. De last is opgelegd wegens overtreding van de specifieke zorgplichten in artikel 7.4 en artikel 3.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de algemene zorgplicht in de artikelen 1.6 en 1.7 in samenhang met artikel 1.7a van de Omgevingswet (Ow). De situatie is volgens het college spoedeisend. De bestuursdwang houdt onder meer in dat de nog aanwezige bebouwing grotendeels wordt gesloopt. In het bestreden besluit is bepaald dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang op verzoekers zullen worden verhaald. Het college schat deze kosten voorlopig op ongeveer € 400.000.

Verzoekers hebben tegen dit besluit bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verzoekers betogen dat er geen overtreding is van de in het bestreden besluit genoemde zorgplichten. Volgens hen is geen sprake meer van een bouw- en sloopproject in uitvoering, omdat de sloop al bijna drie jaar stilligt. De specifieke zorgplicht van artikel 7.4 van het Bbl is daarom niet van toepassing. Over artikel 3.5 van het Bbl betogen verzoekers dat handhaving op grond van een specifieke zorgplicht alleen mogelijk is bij onmiskenbare strijd met de

zorgplicht en dat dat in dit geval niet aan de orde is.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een overtreding van de specifieke zorgplichten uit het Bbl en/of de algemene zorgplicht uit de Ow, zodat het college bevoegd is handhavend op te treden?
2. Heeft het college in dit geval kunnen overgaan tot het toepassen van bestuursdwang zonder voorafgaande last?

Uitspraak

1. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is in dit geval sprake van een overtreding, zodat het college bevoegd was om handhavend op te treden.

Het college heeft de overtreding van verschillende zorgplichten aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd. Dat is in de eerste plaats de specifieke zorgplicht uit artikel 7.4 van het Bbl voor bouw- en sloopactiviteiten. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan worden betwijfeld of hier nog sprake is van bouw- en sloopactiviteiten, omdat de sloop in juli 2022 is stilgelegd en in de drie jaar daarna niet meer is hervat. In de bezwaarprocedure zal het college dit nader moeten motiveren.

Het college heeft zich daarnaast gebaseerd op artikel 3.5 van het Bbl. Daarin is een specifieke zorgplicht opgenomen voor bestaande bouwwerken. Partijen zijn het erover eens dat de situatie in beginsel binnen de reikwijdte van deze specifieke zorgplicht valt. Zij verschillen van mening over de vraag of er sprake is van een overtreding van de zorgplicht en of die overtreding onmiskenbaar is. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college voldoende onderbouwd dat er in dit geval onmiskenbare strijd is met de zorgplicht van artikel 3.5 van het Bbl vanwege de onveilige situatie voor de naastgelegen panden en de omgeving. Dit wordt hieronder verder uitgelegd.

De algemene zorgplicht uit de artikelen 1.6 en 1.7 in samenhang met artikel 1.7a van de Ow kan buiten beschouwing blijven, omdat er een specifieke zorgplicht van toepassing is.

Voor het oordeel dat er onmiskenbare strijd is met de specifiek zorgplicht van artikel 3.5 van het Bbl is vooral van belang dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er door de slechte staat van het gebouw acuut instortingsgevaar bestaat. Dat levert gevaar op voor de andere panden in het blok en voor de verdere omgeving van het gebouw. Het college heeft dit onderbouwd met het constateringsrapport van 6 maart 2025, de constructieve beoordeling van

de constructeur van de gemeente [plaats 2] van 18 juni 2025 en het rapport van [bedrijf 1] van 18 juni 2025. Deze procedure leent zich niet voor een diepgaande inhoudelijke beoordeling van de technische aspecten. De voorzieningenrechter is vooralsnog echter niet overtuigd door de tegenrapporten die verzoekers hebben ingebracht. Hierin wordt vooral gesteld dat er geen instortingsgevaar is omdat de balklagen nog voldoende intact zijn, maar het college heeft erop gewezen dat schade door langdurige vochtinwerking niet altijd zichtbaar is. Bovendien wordt in de rapporten waarop het college zich baseert ook de staat van de stabiliteitswand van belang geacht voor het bestaan van instortingsgevaar.

Verder is van belang dat verzoekers naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet aannemelijk hebben gemaakt dat de door hen aangedragen alternatieven zoals stalen stabiliteitskruizen toereikend zijn om de gevaarlijke situatie weg te nemen. De voorzieningenrechter ziet daarom geen reden om aan te nemen dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het in het belang van de veiligheid noodzakelijk is dat het gebouw wordt gesloopt. Dat houdt in dit geval in dat [adres 4] tot op maaiveldniveau wordt gesloopt en het hoekpand [adres 5] / [adres 1] tot op de eerste verdiepingvloer.

De voorzieningenrechter volgt het standpunt van verzoekers dat de sloop van het gebouw pas veilig kan plaatsvinden nadat op [adres 3] funderingsherstel is uitgevoerd niet. De voorzieningenrechter vindt daarvoor geen steun in het sloopplan en het sloopveiligheidsplan, waarvan de laatste versies dateren van na het uitgraven van de kelder van [adres 3] en het stilleggen van het funderingsherstel. De voorzieningenrechter gaat er daarom van uit dat de sloop kan worden uitgevoerd op de manier die in het sloopplan van 16 april 2024 en het sloopveiligheidsplan van 8 oktober 2024 is beschreven, dus zonder voorafgaand funderingsherstel op [adres 3].

2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college onvoldoende heeft aangetoond dat de situatie zo spoedeisend is dat op grond van artikel 5:31, eerste lid, van de Awb bestuursdwang zonder voorafgaande last kan worden toegepast. Het college heeft al op 6 maart 2025 vastgesteld dat het gebouw in zeer slechte staat is. Op 9 mei 2025 is hierover een waarschuwingsbrief aan verzoekers gestuurd, waarin zij tot 10 juni 2025 de gelegenheid hebben gekregen om de sloopwerkzaamheden te hervatten. Het college heeft ter zitting toegelicht dat gewacht is met het bestreden besluit, omdat er eerst zorgvuldig onderzoek moest worden gedaan. Dat is op zichzelf begrijpelijk. De voorzieningenrechter is echter wel van oordeel dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat de situatie in de laatste weken zodanig is gewijzigd ten opzichte van wat op 6 maart 2025 al was geconstateerd dat de conclusie gerechtvaardigd is dat er geen moment meer kon worden gewacht met de toepassing van bestuursdwang en dat verzoekers daarom geen begunstigingstermijn kon

worden gegund. Daarbij is ook van belang dat na het nemen van het bestreden besluit weliswaar voorbereidingen voor de sloop zijn getroffen, maar nog niet daadwerkelijk een begin met de sloop is gemaakt.

De voorzieningenrechter zal daarom een voorlopige voorziening treffen. Die houdt in dat het bestreden besluit wordt geschorst en dat de toepassing van spoedeisende bestuursdwang wordt omgezet in de oplegging van een last onder bestuursdwang met een begunstigingstermijn van drie weken vanaf de datum van de uitspraak. De last houdt in dat verzoekers binnen de genoemde termijn de herstelmaatregelen moeten treffen die in onderdeel 10 en bijlage 3 van het bestreden besluit zijn vermeld. De kosten van bestuursdwang worden ten laste van verzoekers gebracht. De voorlopige voorziening is van kracht tot zes weken na het besluit op bezwaar. (...)

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 01-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:8628

Zaaknummer: ROT 25/4858

Wetsartikelen: 5:31 Awb, 7.4 Besluit bouwwerken leefomgeving, 3.5 Besluit bouwwerken leefomgeving, 1.6 Omgevingswet, 1.7 Omgevingswet en 1.7a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/gemeenteraad Weert

Als de aanleg van openbare parkeerplaatsen noodzakelijk is om parkeerhinder tegen te gaan, moet deze aanleg met een voorwaardelijke verplichting geborgd worden in de planregels, zelfs als de gemeente het als eigenaar van de grond in haar macht heeft om de parkeerplaatsen aan te leggen.

Casus

Het bestemmingsplan 'Zevensprong' maakt de bouw van maximaal 67 appartementen in drie gebouwen met bijbehorende bergingen, parkeer- en groenvoorzieningen mogelijk in de wijk Moesel in Weert. Appellanten vrezen dat het bestemmingsplan onder andere tot extra parkeerhinder leidt en hebben daarom beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling).

Rechtsvraag

Moet de noodzakelijke aanleg van openbare parkeerplaatsen geborgd worden in de planregels?

Uitspraak

Voorwaardelijke verplichting

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat in de planregels planologisch is geborgd dat voldoende bewonersparkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd. Daartoe overweegt de Afdeling dat de parkeerplaatsen ten behoeve van de woningen op eigen terrein worden gerealiseerd op de gronden met de bestemming 'Wonen'. Gelet op de totale oppervlakte van de gronden met de bestemming 'Wonen' kan de parkeerbehoefte uitgaande van de bewoners binnen het plangebied worden voorzien. De aanleg van deze bewonersparkeerplaatsen is voldoende geborgd door artikel 4.2.2 en 4.5.2 van de planregels.

Naar het oordeel van de Afdeling biedt het bestemmingsplan echter onvoldoende waarborg dat de parkeervraag die uitgaat van bezoekersparkeren niet tot onevenredige parkeerhinder zal leiden. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de aanleg van de langspaarkeerplaatsen aan de Christinelaan en de Anna van Saksenstraat niet in de planregels is geborgd en dat de raad geen parkeerdrukmeting heeft overgelegd waaruit blijkt dat in de omliggende straten voldoende capaciteit is om de bezoekersparkeerplaatsen op te vangen. Mochten de langspaarkeerplaatsen bedoeld voor bezoekersparkeren niet worden gerealiseerd, dan is het niet uitgesloten dat parkeeroverlast in de buurt zal optreden. Dat de bestemming 'Verkeer' op de gronden aan de Christinelaan en de Anna van Saksenstraat de realisering van de langspaarkeerplaatsen mogelijk maakt, biedt onvoldoende zekerheid dat deze ook daadwerkelijk worden aangelegd. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de gemeente het als eigenaar van de gronden in haar macht heeft om de langspaarkeerplaatsen aan te leggen. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076 onder 27.4 volgt, kan de omstandigheid dat de gemeente eigenaar is van de gronden waarop een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijke maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden, niet langer een rechtvaardiging vormen om af te zien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels. Gelet op het bovenstaande heeft de raad zich niet op het standpunt kunnen stellen dat het plan, wat het aspect parkeren betreft, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3232

Zaaknummer: 202207489/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Aanwijzingsbesluit Wvg/Nieuwegein

De Afdeling hanteert in omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan volgens de Afdeling worden aangemerkt als een wet op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Casus

Bij besluit van 26 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nieuwegein op de voet van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) percelen in het gebied Dukatenburg te Nieuwegein voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Op 23 juni 2022 heeft de raad, met toepassing van artikel 4, eerste lid, en onder a, van de Wvg, op basis van een structuurvisie de percelen definitief aangewezen als gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is. Een eigenaar, Lips Beheer, van een kantoorpand op één van de aangewezen percelen heeft beroep ingesteld. De rechtbank heeft dit beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld. Lips Beheer voert in hoger beroep in de kern aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad een voorkeursrecht op haar gronden mocht vestigen. De raad had aan de vestiging van het voorkeursrecht niet de structuurvisie ten grondslag mogen leggen, omdat het bestemmingsplan, om verschillende redenen, reeds een woonfunctie ter plaatse zou toestaan. De grondslag van het voorkeursrecht had dus niet artikel 4 van de Wvg mogen zijn, maar had artikel 3 van de Wvg moeten zijn.

De raad stelt zich in het verweerschrift op het standpunt dat de hoger beroepsgronden niet eerder in beroep aan de orde zijn gesteld en dat de grondentrichter die in het omgevingsrecht geldt, verhindert dat deze gronden voor het eerst in hoger beroep aan de orde worden gesteld.

Rechtsvraag

Mogen hoger beroepsgronden inzake de Wvg die niet eerder in beroep aan de orde zijn gesteld, worden behandeld gelet op de grondentrichter die in het omgevingsrecht geldt?

Uitspraak

In de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, ro. 4.2 en 4.3, heeft de Afdeling overwogen dat zij ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechtters en om redenen van rechtsbescherming aanleiding ziet om de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep te verlaten. In die uitspraak is ook overwogen dat dit niet geldt voor het omgevingsrecht. De Afdeling zal in omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep blijven hanteren. De reden daarvoor is dat in zaken over omgevingsrechtelijke besluiten in het merendeel van de gevallen belangen van derden zijn betrokken. In zaken over het omgevingsrecht geldt daarom als uitgangspunt dat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Alleen indien is uitgesloten dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken op genoemd uitgangspunt. In de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, ro. 7, heeft de Afdeling als omgevingsrechtelijke zaken aangemerkt de zaken over besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening. De Wvg is niet opgenomen in de opsomming van wetten die de Afdeling in ieder geval als omgevingsrechtelijke zaak beschouwt. Deze wet kan naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als zo'n andere wet op het gebied van de ruimtelijke ordening.

De Afdeling is van oordeel dat in deze zaak, waarin enkel aan de orde is de vraag of het college het perceel van Lips Beheer terecht heeft aangewezen als gronden waarop een gemeentelijk voorkeursrecht rust, een uitzondering moet worden aangenomen op het uitgangspunt dat in een omgevingsrechtelijke zaak de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Het moet uitgesloten worden geacht dat het toestaan van één of meer gronden in het hoger beroep van Lips Beheer leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden. De grondentrichter vindt in deze zaak dan ook geen toepassing. Wel kunnen bij het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep enkele beperkingen gelden – vergelijk de uitspraak van 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, ro. 6 – maar dergelijke beperkingen doen zich in deze zaak niet voor.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3116

Zaaknummer: 202400846/1/A3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Rotterdam

Nadere verduidelijking van jurisprudentiële Afdeling over de vraag wanneer een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan is vereist. In casu is een noodzakelijke groene inrichting ten onrechte niet planologisch geborgd.

Casus

Bij besluit van 2 februari 2023 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan 'Parkhaven' vastgesteld. Het bestemmingsplan 'Parkhaven' maakt de bouw van 650 woningen mogelijk in acht woontorens aan weerszijden van de Euromast, inclusief ondergrondse parkeergarages. De bouwhoogte van de woontorens varieert van maximaal 26 m tot maximaal 70 m. Ook biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid voor onder meer horeca, leisure, kantoren, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. Zowel ondernemers in en nabij het plangebied, stichtingen als ook natuurlijke personen en een bewonersorganisatie hebben beroep ingesteld tegen het plan. Zij vrezen onder andere een aantasting van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in en nabij het plangebied. In het bijzonder is daarbij gewezen op verschillende rijksmonumenten in en nabij het plangebied, zoals de Euromast en Het Park. Volgens appellanten is van een gelijkblijvende ruimtelijke kwaliteit, zoals artikel 6.9 van de Omgevingsverordening vereist, geen sprake.

In de uitspraak geeft de Afdeling een nadere verduidelijking van de lijn in de uitspraken van de Afdeling over de vraag wanneer een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan is vereist. Daarbij wordt voor wat betreft het bestemmingsplan ook nader ingegaan of de instandhouding van een hoogwaardige groene inrichting in de buurt van de Euromast voldoende planologisch is geborgd.

Rechtsvragen

1. Is het plan niet in strijd met de Omgevingsverordening dan wel is een hoogwaardige groene inrichting in de buurt van de Euromast voldoende planologisch geborgd?

2. In welke situaties ziet de Afdeling niet langer een rechtvaardiging dat de raad een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel niet in de planregels hoeft te borgen?

Uitspraak

1. Wanneer een ontwikkeling kwalificeert als aanpassen, zoals in dit geval, vereist artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening onder meer dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving. Uit het zevende lid volgt dat het in een dergelijke situatie nodig kan zijn om aanvullende ruimtelijke maatregelen te nemen, waaronder het wegnemen van verharding en het toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen.

De raad heeft in het verweerschrift en ook op de zitting benadrukt dat de gronden rondom de woongebouwen worden ingericht als een hoogwaardige groene openbare ruimte. Het gebied krijgt volgens de raad een duidelijke kwaliteitsimpuls, onder meer omdat de verharding op de kade van de Parkhaven wordt weggenomen en de kade groen wordt ingericht. Met de hoogwaardige groene openbare inrichting van het plangebied, wordt voorzien in de ruimtelijke maatregelen die op basis van de Omgevingsverordening zijn vereist, aldus de raad. De Afdeling stelt echter vast dat die hoogwaardige groene inrichting, zoals die door de raad wordt benadrukt, onvoldoende volgt uit de planregels bij het bestemmingsplan. Zo is weliswaar op verschillende plaatsen in de planregels bij de bouwregels opgenomen dat sprake moet zijn van een hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte als bedoeld in de bij de planregels gevoegde beleidsregel 'Hoogwaardige stedenbouwkundige inrichting en beeldkwaliteit', maar naast het feit dat uit die beleidsregel niet duidelijk volgt hoe de hoogwaardige groene inrichting van het plangebied wordt vormgegeven, is in de planregels ook niet geborgd dat die groene inrichting in stand wordt gehouden. Een nadere uitwerking van de groene inrichting en een verplichting tot realisatie en instandhouding daarvan, had in dit geval door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten worden opgenomen, omdat blijkens de planstukken en ook de toelichting van de raad op de zitting de hoogwaardige groene inrichting van het plangebied door de raad wordt gezien als een noodzakelijk onderdeel van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan. De raad heeft op de zitting zelf ook te kennen gegeven dat die hoogwaardige groene inrichting onderdeel is van zijn oordeel dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft en de ontwikkeling zorgvuldig wordt ingebed in de omgeving, zoals artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening vereist. Door de aanleg en instandhouding van die hoogwaardige groene inrichting niet in de planregels te borgen, is het bestemmingsplan in strijd met artikel 6.9, vijfde lid, onder b, gelezen in samenhang met artikel 6.9, zevende lid, van

de Omgevingsverordening vastgesteld.

2. Met het oog op de rechtspraktijk benadrukt de Afdeling in dit verband dat, anders dan uit eerdere uitspraken van de Afdeling kan volgen, de Afdeling in de hierna genoemde situaties niet langer een rechtvaardiging ziet dat de raad een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel niet in de planregels hoeft te borgen. Het gaat om de situaties:

- dat het bevoegd gezag stelt eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder te zijn van de gronden waarop zo'n maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden, of
- de verwachting uitspreekt in de toekomst eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder van die gronden te zullen worden en ook toezegt die maatregel te zullen realiseren en in stand te houden, of
- wijst op privaatrechtelijke afspraken die de realisatie en instandhouding van die maatregel moeten verzekeren.

De reden hiervoor is dat de enkele (toekomstige) eigendoms- of beheersituatie in combinatie met een toezegging omtrent realisatie en instandhouding of een verwijzing naar daarover gemaakte privaatrechtelijke afspraken, onvoldoende afdwingbare waarborgen biedt voor derden die afhankelijk zijn van een publiekrechtelijke regeling die waarborgen biedt voor hun rechtspositie. De rechtszekerheid vereist dat bij een maatregel die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de planregels wordt voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van die maatregel, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Dit kan veelal door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. De Afdeling benadrukt hierbij dat een voorwaardelijke verplichting uitsluitend is vereist voor maatregelen die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk worden geacht. Daarnaast zijn bijvoorbeeld ook noodzakelijk maatregelen die nodig zijn om aan de vereisten uit een andere wettelijke regeling te kunnen voldoen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een geluidwal om aan een wettelijke geluidgrenswaarde te voldoen, of, zoals in dit geval, maatregelen die nodig zijn om aan de vereisten over de ruimtelijke kwaliteit te voldoen die zijn opgenomen in een provinciale verordening. Ook voor dergelijke maatregelen is een voorwaardelijke verplichting vereist in de hiervoor beschreven situaties, tenzij deze maatregelen anderszins publiekrechtelijk zijn verzekerd. Maatregelen die bijvoorbeeld uitsluitend tot doel hebben om onverplicht tegemoet te komen aan derden, zullen meestal niet als noodzakelijk uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening

worden gezien. Dit betekent dat daarvoor de opname van een voorwaardelijke verplichting in de planregels niet is vereist.

De vermelding van de raad in het verweerschrift en ook op de zitting dat de gronden in het plangebied waar de hoogwaardige groene inrichting is voorzien eigendom zijn van de gemeente en dat wordt toegezegd dat de beoogde hoogwaardige groene inrichting ter plaatse zal worden gerealiseerd en in stand gehouden, is in dit geval dan ook geen reden om af te kunnen zien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan. Die hoogwaardige groene inrichting is namelijk, zoals hiervoor onder 27.3 is overwogen, in dit geval noodzakelijk uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar onderstaande overweging 31.7, waaruit volgt dat de hoogwaardige groene inrichting ook een noodzakelijk onderdeel is van het voorkomen van een aantasting van de cultuurhistorische waarden van de in het plangebied gesitueerde Euromast. De rechtszekerheid vereist in een dergelijke situatie dat niet alleen de aanleg en instandhouding van de hoogwaardige groene inrichting in de planregels met een voorwaardelijke verplichting wordt geborgd, maar ook dat al bij de planvaststelling duidelijk is hoe die inrichting wordt vormgegeven, bijvoorbeeld via een opgesteld inrichtingsplan dat bij de planregels is gevoegd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3076

Zaaknummer: 202301565/1/R3

Wetsartikelen:

ANNOTATIE

Planschade Windpark Spui

mr. dr. G.M. van den Broek

Inleiding

Windpark Spui bestaat uit vijf windturbines langs het Spui, in de gemeente Hoeksche Waard. Het windpark is in gebruik sinds 1 juli 2019. Het windpark is planologisch mogelijk gemaakt door een provinciaal inpassingsplan (PIP). Omwonenden waren vanaf het begin kritisch over de komst van de windturbines. Nadat het windpark in gebruik was genomen, gaven omwonenden aan dat zij overlast ervaren van de windturbines. Het gaat om geluidoverlast en slagschaduw.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in hoger beroep uitspraak gedaan in acht zaken^[1] over planschade, vanwege het provinciaal inpassingsplan Windpark Spui. Het gaat om woningeigenaren en eigenaren van een perceel waarop een hotel, restaurant en café (hierna: horeca) werd geëxploiteerd.

Deze uitspraken bieden meer duidelijkheid over het juridische kader voor de beoordeling van planschade vanwege het juridisch-planologisch mogelijk maken van windturbines. In deze annotatie geef ik een overzicht.

Aantasting uitzicht en situeringswaarde (ECLI:NL:RVS:2025:2317 en ECLI:NL:RVS:2025:2314)

De vijf windturbines zijn in een lijnopstelling op enkele honderden meters van de woningen gelegen en horeca geplaatst. De maximale bouwhoogte van de windturbines is 140 meter en de rotordiameter is maximaal 136 meter, de tiphoogte is dus maximaal 208 meter. De windturbines zijn vanaf de woonpercelen zichtbaar. De windturbines zijn vanuit de horecagelegenheid slechts zeer beperkt zichtbaar. Gelet op de ruime afstand tot de turbines, de verschijningsvorm daarvan en gelet op de bebouwingsmogelijkheden op de tussengelegen percelen is er nog steeds sprake van een vrij en weids uitzicht. Wel wordt het agrarisch karakter van de omgeving aangetast en is er sprake van horizonvervuiling. Met name het

karakter van het uitzicht is in nadelige zin gewijzigd.

Geluidoverlast (ECLI:NL:RVS:2025:2311, ECLI:NL:RVS:2025:2317 en ECLI:NL:RVS:2025:2320)

Uit geluidrapporten blijkt dat de geluidemissie van de turbines zowel overdag als in de avond en nacht onder de wettelijk vastgestelde waarden blijft. De windturbines voldoen dus aan de wettelijke normen. Toch kan het zijn dat omwonenden overlast ervaren, bijvoorbeeld wanneer ramen of deuren zijn geopend of bij gebruik van de tuin. Windturbines mogen enige mate van hinder veroorzaken.

Bij de beoordeling van planschade gaat het niet om de vraag of de geluidemissie voldoet aan de wettelijke normen. De vraag is, of de geluidbelasting is toegenomen door de gebruiksmogelijkheden die mogelijk worden gemaakt door het nieuwe planologische regime en of daardoor schade wordt veroorzaakt. Het gaat in de onderhavige zaken voornamelijk om waardevermindering van woningen, maar in het geval van de horeca wordt er ook een vergoeding toegekend voor inkomensschade.

De Afdeling verwijst naar een uitspraak van 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2224, en overweegt dat wanneer de gestelde schade is te herleiden tot een gestelde toename van de geluidsbelasting onder het nieuwe planologische regime, bij de planologische vergelijking in het kader van het onderzoek naar de geluidsbelasting onder het oude en nieuwe planologische regime op de peildatum een reële prognose moet worden gemaakt van het gebruik van de desbetreffende gronden met de daaruit voortvloeiende redelijkerwijs te verwachten geluidsbelasting.

In deze casus was er ook onder het oude planologische regime al sprake van geluidhinder vanuit de omgeving, mede door de ligging nabij een weg, een jachthaven en horeca. In deze planschadezaken over Windpark Spui wordt duidelijk hoe de planvergelijking moet worden verricht in gevallen waarin er in de omgeving ook andere (bestaande) geluidbronnen zijn. In casu moet inzichtelijk worden gemaakt wat onder het oude planologische regime de geluidbelasting was en wat onder het nieuwe planologische regime de gecumuleerde geluidsbelasting van de windturbines en de andere, reeds bestaande, geluidsbronnen is. Daarbij moet een reële prognose worden gemaakt van de geluidbelasting die (andere) geluidsbronnen uit de buurt (kunnen) maken.

Hoewel er in deze casus ook sprake is van geluidhinder van andere bronnen, oordeelt de onafhankelijke deskundige, dat het geluid van de windturbines in vergelijking met het geluid van de andere bronnen permanent van aard is en dat deze hinder zich vooral 's nachts zal voordoen. De geluidsbelasting van Windpark Spui in de nacht is onder het nieuwe regime

toegenomen van 30 dB naar 41 dB Lnight. Volgens de onafhankelijke deskundige is er sprake van een planologische verslechtering, maar deze toename is niet ernstig of zwaar. Er is nog steeds sprake van een relatief laag geluidsniveau, dat passend is binnen een rustige woonwijk. De toename wordt gekwalificeerd als middelzwaar, gelet op het specifieke karakter en de mate van het hinderlijke geluid van windturbines.

Gezondheidsrisico's

Volgens de benadeelde partijen leidt het windpark tot geluidhinder in de woning, waardoor hun slaap wordt verstoord. Volgens de benadeelden gaat het er niet zozeer om of er eenduidig bewijs is voor gezondheidseffecten als gevolg van windturbines, maar of de risico's op die effecten meewegen bij het bepalen van de marktwaarde door een redelijk handelende koper. Volgens benadeelden is het evident dat die gezondheidseffecten er zijn: geluidsoverlast 's nachts leidt tot slapeloosheid en dat is slecht voor de gezondheid. Uit het TNO-rapport 'Beleving windenergie op land: inzichten uit vier windparken' van 30 maart 2022 blijkt duidelijk hoe de beleving van de omwonenden is.

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

Volgens de Afdeling kunnen alleen de op de peildatum beschikbare algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten worden meegenomen. Dit sluit aan bij de vaste jurisprudentie dat alleen de objectief te verwachten gevolgen van het nieuwe planologische regime van belang zijn. Subjectieve elementen spelen daarbij geen rol.

Het TNO-rapport waarnaar de benadeelde partijen verwijzen, beschrijft uitsluitend de beleving van de omwonenden. Het gaat daarbij om subjectieve elementen die geen rol kunnen spelen bij de hoogte van de te vergoeden planschade, en bovendien werd het TNO-rapport na de peildatum uitgebracht.

De conclusie is dat gezondheidsbeleving bij geluidhinder door windturbines wordt beschouwd als een subjectief element dat geen rol speelt bij de hoogte van de planschade.

Voorzienbaarheid (ECLI:NL:RVS:2025:2318)

Het is vaste jurisprudentie dat een concreet beleidsvoornemen aanleiding kan geven tot voorzienbaarheid van een toekomstige, mogelijk schadeveroorzakende ontwikkeling.[2] Een redelijk denkend en handelend koper wordt geacht op de hoogte te zijn van concrete beleidsvoornemens voor toekomstige ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de waarde van de aan te schaffen onroerende zaak. Hij wordt geacht deze concrete beleidsvoornemens bij zijn aankoopbeslissing of investering te betrekken (actieve risicoaanvaarding). De bestuursrechter stelt wel eisen aan de bekendmaking van een beleidsvoornemen, voordat deze kan leiden tot voorzienbaarheid. Bepalend is of een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking van een concreet beleidsvoornemen kan begrijpen op welk gebied het beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen.[3]

De Afdeling stelt in de afgelopen jaren strengere eisen aan de inhoud van de bekendmaking en de berichtgeving over beleidsvoornemens, voordat deze kunnen leiden tot voorzienbaarheid aan de zijde van de koper. Er zitten grenzen aan het onderzoek dat van een redelijk denkend en handelend koper wordt verwacht. Zo mag van een aspirant-koper niet worden verwacht dat hij op zoek gaat naar documenten die niet openbaar zijn gemaakt en waarvan hij het bestaan niet kent.[4] De openbaarmaking van het concrete beleidsvoornemen moet ertoe hebben geleid dat een redelijk denkend en handelend koper daarvan kennis kon nemen door onderzoek te doen in openbare bronnen, waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat een eventueel beleidsvoornemen met betrekking tot het perceel daarin gepubliceerd is.[5] Ook moet de zakelijke inhoud van het beleidsvoornemen zijn weergegeven en zodanig concreet zijn dat een koper daaruit kan afleiden dat het beleidsvoornemen relevant kan zijn voor de waarde van de aan te schaffen onroerende zaak of voor zijn investering.[6]

In de Nota Wervel 2003, vastgesteld door provinciale staten van Zuid-Holland op 22 oktober 2003, was de locatie al aangewezen als zoekgebied voor windmolens. De Nota Wervel is te beschouwen als een concreet beleidsvoornemen. De Provincie verwijst daarnaast naar twee persberichten, maar daarin wordt de omgeving van Nieuw-Beijerland niet genoemd als zoek- of studielocatie. De persberichten zijn daarom niet concreet genoeg.

Hoewel de Nota Wervel wordt aangemerkt als een concreet beleidsvoornemen, heeft de Provincie niet voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld aan de bekendmaking om op basis daarvan aan een redelijk handelend koper voorzienbaarheid te mogen tegenwerpen:

- De Provincie heeft geen stukken kunnen overleggen waaruit blijkt dat de Nota Wervel op de juiste wijze bekend is gemaakt en ter inzage is gelegd.
- De Provincie stelt dat de Nota Wervel was gepubliceerd op de algemene website van de

provincie, maar heeft dit niet aannemelijk gemaakt.

– De Afdeling oordeelt dat de Provincie ook niet aannemelijk heeft gemaakt dat van de benadeelde partijen verwacht mocht worden dat zij kennis zouden nemen van de Ontwerp-Nota Wervel op de algemene website van de provincie, en dat die Nota ook daadwerkelijk op de website zou zijn aangetroffen.

Normaal maatschappelijk risico (ECLI:NL:RVS:2025:2318, ECLI:NL:RVS:2025:2136 en ECLI:NL:RVS:2025:2319)

De Afdeling bevestigt dat de ontwikkeling en realisatie van een windpark op agrarische gronden op zichzelf is aan te merken als een normale maatschappelijke ontwikkeling. Vervolgens oordeelt de Afdeling, conform vaste jurisprudentie:

‘De omstandigheid dat een bepaalde planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent op zichzelf nog niet dat deze planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3851). Of sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, wordt namelijk los van de omstandigheden van het geval beoordeeld. Of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag wordt beoordeeld met inachtneming van de omstandigheden van het geval.

Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, komt in ieder geval betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:986).’

De wijze waarop de Afdeling het normaal maatschappelijk risico vaststelt, past mooi binnen het kader van de uitspraak van 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402):

‘Indien de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past, mag het bestuursorgaan een drempel van 5% van de waarde van de onroerende zaak toepassen. Indien aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 4% in beginsel aangewezen. Indien aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een drempel van 3% in beginsel aangewezen. Indien slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van het minimumforfait van 2%, zoals bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro

aangewezen.'

Het Windpark Spui past weliswaar niet binnen de ruimtelijke structuur van de (agrarische) omgeving, maar past wel binnen een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid. Omdat deze ontwikkeling past in een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid, bedraagt het normaal maatschappelijk risico 3% van de waarde van de onroerende zaak direct voor de planologische wijziging.

Conclusie

Deze uitspraak biedt enkele belangrijke uitgangspunten voor het beoordelen van planschade bij de oprichting van windturbines in een omgeving met een agrarisch karakter. Voor overheden is het relevant om de windparken op te nemen in het langjarige beleid. Dit weegt immers mee bij de vaststelling van het normaal maatschappelijk risico. Zodra er sprake is van concrete beleidsvoornemens, is het belangrijk om deze bekend te maken op de wettelijk voorgeschreven wijze. Het is eveneens belangrijk om aandacht te besteden aan de zakelijke inhoud van de publicatie, zodat burgers hun investerings- en aankoopbeslissingen daarop kunnen afstemmen.

[1] ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2311, ECLI:NL:RVS:2025:2312, ECLI:NL:RVS:2025:2314 (OGR 2025-0089), ECLI:NL:RVS:2025:2317, ECLI:NL:RVS:2025:2318 (OGR 2025-0090), ECLI:NL:RVS:2025:2319, ECLI:NL:RVS:2025:2320 en ECLI:NL:RVS:2025:2136 (OGR 2025-0091).

[2] Zie ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

[3] ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:676.

[4] ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:387.

[5] ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:930.

[6] ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1293.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Bernheze

Handhaving onder de Omgevingswet bij een uitweg(vergunning). Omdat in het bestreden besluit niet is onderbouwd of het veranderen van een inrit een omgevingsplanactiviteit is, is onduidelijk waarom sprake is van een overtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet. Niet wordt ingezien welke bestuursrechtelijke bevoegdheid het college van burgemeester en wethouders heeft om eigendom van de gemeente terug te vorderen in een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel in het kader van de begunstigingstermijn.

Casus

Bij besluit van 30 juni 2015 heeft eiser een inritvergunning als bedoeld in artikel 2.12 van de Algemene plaatselijke verordening Bernheze (APV) ontvangen voor het aanleggen van de tweede inrit op het perceel van eiser. Bij de vergunning is de voorwaarde opgenomen dat het inritgedeelte in de openbare ruimte aan de openbare weg voorzien dient te worden van elementenverharding in de vorm van betonklinkers en dient voor aanvang en na beëindiging van de werkzaamheden contact opgenomen te worden met de opzichter van de gemeente.

De beheerder van de gemeente heeft in 2023 geconstateerd dat de inrit is geasfalteerd en dat de inrit breder is geworden. Op 21 december 2023 is handhavend optreden aangekondigd. Op vrijdag 19 april 2024 heeft de projectmedewerker grondzaken van de gemeente eiser per mail laten weten niet bereid te zijn de grond waarop de inrit gedeeltelijk op gemeentegrond is gelegen aan eiser te verkopen of te verhuren.

Op 20 augustus 2024 heeft het college laten weten niet in te stemmen met het verzoek van eiser om het asfalt te vervangen door stelconplaten of tegels.

Het college van burgemeester en wethouders van Bernheze (het college) heeft de aanleg van de inrit met asfalt in afwijking van de inritvergunning van 30 juni 2015 in de last onder

dwangsom aangemerkt als handelen in strijd met de inritvergunning, artikel 6.2.2 van de Verordening fysieke leefomgeving en artikel 5.1, van de Omgevingswet.

In het besluit van 10 juli 2024 is eiser gelast binnen 8 weken na dagtekening van de last onder dwangsom de overtreding van de inritvergunning van 30 juni 2015 en artikel 6.2.2, van de Verordening fysieke leefomgeving in samenhang met artikel 5.1 van de Omgevingswet te beëindigen en beëindigd te houden door de inrit te voorzien van de elementverharding betonklinkers, zoals voorgeschreven in de inritvergunning waarbij eiser een dwangsom van € 10.000 verbeurt indien niet of niet tijdig aan de lastgeving wordt voldaan.

In het besluit van 10 juli 2024 heeft het college daarnaast de grond die in eigendom is van de gemeente en is geasfalteerd en als inrit wordt gebruikt en waarop een kadaverkoeling is geplaatst op grond van artikel 5:1 in samenhang met artikel 5:2, van het Burgerlijk wetboek opgeëist en eiser gesommeerd binnen 8 weken na dagtekening van het besluit de in gebruik genomen grond te ontruimen door zowel het asfalt als de kadaverkoeling van de gemeentegrond te verwijderen en verwijderd te houden.

Met het bestreden besluit van 30 januari 2025 op het bezwaar van eiser is het college bij de last onder dwangsom van 10 juli 2024 gebleven. Tegen het bestreden besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank, ook heeft hij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvragen

1. Heeft het college terecht geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet? Zo nee, welke wettelijke grondslag had het college dan moeten hanteren?
2. Heeft het college eigendom van de gemeente terug kunnen vorderen in een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?
3. Kan eiser een geslaagd beroep doen op het gelijkheidsbeginsel?

Uitspraak

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als voor die datum een overtreding is aangevangen en voor die datum een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding, blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing. Het genomen handhavingsbesluit dateert van 10 juli 2024, dus is in dit geval de Omgevingswet van toepassing.

Ambtshalve stelt de voorzieningenrechter vast dat de inritvergunning op grond van de APV ingevolge artikel 13.1.4 van de Omgevingsverordening is gelijkgesteld met een vergunning als bedoeld in artikel 6.2.2 van de Omgevingsverordening. Het college is bevoegd om op te treden tegen niet-naleving van een voorschrift van een dergelijke omgevingsvergunning op basis van artikel 5.5, vijfde lid, van de Omgevingswet. Het college is tevens bevoegd om op te treden tegen overtreding van het verbod om zonder vergunning een bestaande uitrit te veranderen in artikel 6.2.2 van de Omgevingsverordening op basis van artikel 5.4 van de Omgevingswet.

De voorzieningenrechter ziet niet in waarom sprake zou zijn van overtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet omdat in het bestreden besluit niet is onderbouwd of het veranderen van een inrit een omgevingsplanactiviteit is. De voorzieningenrechter kan dit in ieder geval niet afleiden uit het Omgevingsplan. Het college was niet bevoegd op te treden tegen een overtreding van artikel 5.1 van de Omgevingswet, want die overtreding is niet aannemelijk gemaakt.

2. De voorzieningenrechter ziet niet in welke bestuursrechtelijke bevoegdheid het college heeft om eigendom van de gemeente Bernheze terug te vorderen in een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Dit heeft het college niet onderkend in het bestreden besluit.

3. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college terecht heeft aangegeven dat eiser zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel niet heeft onderbouwd. De voorzieningenrechter heeft eiser ter zitting in de gelegenheid gesteld om zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel te onderbouwen. Eiser heeft vervolgens drie adressen genoemd. Het college heeft hierop gereageerd. Voor wat betreft twee adressen heeft het college aangegeven dat de betreffende bewoners handelen zonder vergunning voor het aanleggen van een inrit en dat hiertegen handhavend zal worden opgetreden. Deze adressen worden in de handhavingslijst van het college opgenomen. Ten aanzien van het derde geval heeft het college aangegeven dat sprake is van een puinverharding en geen asfaltering.

Eiser heeft hierover opgemerkt dat aan de overzijde van het adres waar géén asfaltverharding zou liggen, wel een uitrit ligt met een asfaltverharding. Eiser merkt op dat het college niet heeft uitgelegd waarom tegen hem wel wordt opgetreden en niet in vergelijkbare situaties.

De voorzieningenrechter laat het vierde, door eiser genoemde adres buiten beschouwing. Eiser heeft de gelegenheid gekregen zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel te onderbouwen en dit adres niet genoemd. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding het college hierop alsnog te laten reageren. Het college heeft terecht opgemerkt dat dit geen gelijk geval is.

Het is de voorzieningenrechter niet gebleken dat de gemeente Bernheze in het totaal niet handhaaft en alleen eiser er uit heeft gepikt om tegen op te treden. Het college heeft namelijk aangegeven dat het zal gaan optreden tegen de overige twee adressen op basis van prioritering. Het is de voorzieningenrechter echter niet duidelijk waarom het college in dit geval wil dat de asfaltverharding binnen 8 weken wordt verwijderd, terwijl het college in de andere gevallen wacht met handhaven van andere overtredingen totdat er voldoende handhavingscapaciteit beschikbaar is. De overtredingen worden immers op een presenteerblaadje aangereikt. Er zijn toezichthouders aanwezig geweest want het college heeft foto's gemaakt en overgelegd. Toch wordt er niet direct opgetreden maar worden de adressen op een handhavingsslijst opgenomen. Het college heeft niet uitgelegd waarom in het geval van eiser wordt opgetreden met een korte begunstigingstermijn en in andere gevallen wordt gewacht totdat er een opsporingsambtenaar beschikbaar is. Hiermee verschilt de handelwijze van het college bij de twee gevallen van de handelwijze in het geval van eiser. In zoverre slaagt het beroep op het gelijkheidsbeginsel van eiser.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 17-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:3472

Zaaknummer: 25/677 en 25/680

Wetsartikelen: 1:3 Awb, 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.4 Omgevingswet en 5.5 lid 5 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

TAM-imro-omgevingsplan/Sint-Michielsgestel

TAM-imro-omgevingsplan dat woningbouw mogelijk maakt. Of de balkons aan de bouwregels voldoen en aan redelijke eisen van welstand, kan aan de orde komen bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit voor bouwen. Dit ligt niet voor bij de beoordeling van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan.

Casus

Bij besluit van 6 februari 2025 heeft de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel (de raad) het ‘TAM-imro-omgevingsplan, hoofdstuk 22a Veldstraat ong. Den Dungen’ als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Sint-Michielsgestel (het besluit tot wijziging) vastgesteld. Het besluit tot wijziging maakt de bouw van maximaal 24 woningen mogelijk bij de Veldstraat in Den Dungen (hierna: de locatie). De voormalige basisschool op de locatie is gesloopt en het terrein ligt braak.

Tegen dit besluit hebben verzoeker en anderen beroep ingesteld. Verder hebben zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Verzoeker en anderen wonen naast of dichtbij de locatie waar de woningbouw is voorzien. Zij kunnen zich niet vinden in het besluit tot wijziging omdat de grote toename van het aantal woningen, het tekort aan parkeerplaatsen, het ontbreken van klimaatadaptieve maatregelen en het verdwijnen van groen volgens hen zullen leiden tot een aanzienlijke verslechtering van het woon- en leefklimaat.

Verzoeker en anderen brengen onder meer naar voren dat volgens hen in strijd met de Welstandsnota een open structuur ontbreekt, doordat de balkons en terrassen buiten het bouwvlak zijn voorzien. Uit de uitspraken van 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1460, en van 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0402, leiden verzoekers af dat deze in het bouwvlak moeten worden opgenomen.

Rechtsvragen

1. Hoe toetst de bestuursrechter een besluit tot wijziging van het omgevingsplan?
2. Kan de vraag of de balkons voldoen aan redelijke eisen van welstand aan de orde komen bij de beoordeling van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan?

Uitspraak

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

2. Zoals de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, geven de balkons en terrassen die in de motivering zijn geïllustreerd slechts een impressie. De woningcorporatie heeft ter zitting opgemerkt dat in de tekeningen van het bouwplan loggia's in plaats van balkons zijn opgenomen. Volgens de woningcorporatie passen de loggia's in het bouwvlak.

In artikel 6.5.1 van de regels van het besluit tot wijziging zijn de regels voor de toelaatbaarheid van bouwwerken op gronden met de functie 'Wonen' opgenomen. In artikel 6.6.2 staan de regels voor het bouwen van hoofdgebouwen op die gronden en in artikel 3.8 de meet- en rekenbepalingen voor ondergeschikte bouwdelen. Of de balkons aan die regels voldoen en aan redelijke eisen van welstand, kan aan de orde komen bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit voor bouwen. Dit ligt niet voor bij de beoordeling van het besluit tot wijziging.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3035

Zaaknummer: 202502282/2/R2

Wetsartikelen: 2.4 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Amsterdam

Planregeling die het gebruik van gronden als darkstores alleen via een omgevingsvergunning toelaat, is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Casus

Bij besluit van 10 mei 2023 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan 'Darkstores' (een parapluplan) vastgesteld. In artikel 2.2 van het parapluplan is het volgende bepaald: 'Voor alle in het plan betrokken gronden geldt dat deze niet mogen worden gebruikt als darkstore.' Een 'darkstore' is volgens de definitie in artikel 1.3 van het parapluplan: 'vorm van bedrijfsvoering die in hoofdzaak is gericht op de verkoop en bezorging binnen zeer korte termijn (flitsbezorging) van online aangeboden producten, overwegend dagelijkse goederen, vanuit een opslagruimte, al dan niet met uitstalling ten verkoop, al dan niet met een afhaaloket of afhaalbalie en die al dan niet toegankelijk is voor winkelend publiek.' Met het parapluplan wordt derhalve de vestiging van zogenoemde darkstores in een groot gedeelte van Amsterdam planologisch niet meer rechtstreeks toegelaten. Deze zijn alleen nog via een omgevingsvergunning tot (binnenplanse) afwijking van het bestemmingsplan toegestaan. De raad wijst in dit verband op de toename van flitsbezorging vanuit darkstores en daarmee samenhangende overlast voor bewoners en ondernemers door transportbewegingen van de koeriers, het laden en lossen, het parkeren van (brom)fietsen op straat en het rumoer van de flitsbezorgers.

Het bedrijf Flink is het oneens met de vaststelling van het plan. Zij heeft verschillende vestigingen in Amsterdam waar boodschappen en andere dagelijkse producten worden verkocht. Zij biedt (ook) flitsbezorging aan. Flink betoogt dat artikel 2.2 van het parapluplan in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Flink stelt allereerst dat de definitie van darkstore als opgenomen in artikel 1.3 van de planregels tot gevolg heeft dat indirect onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit dan wel statutaire zetel. Zij stelt dat de voorwaarde in artikel 1.3 dat de bedrijfsvoering 'in hoofdzaak' is gericht op flitsbezorging eerder kan worden vervuld door nationale retailers, die al langer op de Nederlandse markt actief zijn en zich vanuit traditionele retail hebben kunnen doorontwikkelen, dan door internationale nieuwkomers.

Flink betoogt daarnaast dat met het in het parapluplan opgenomen gebruiksverbod het nagestreefde doel niet coherent en systematisch wordt nagestreefd. Volgens Flink heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt, waarom flitsbezorging van maaltijden en flitsbezorging vanuit traditionele detailhandel zijn uitgezonderd van het gebruiksverbod.

Verder betoogt Flink dat de raad de geschiktheid van het gebruiksverbod niet op een deugdelijke wijze heeft onderbouwd. De raad heeft geen analyse met specifieke gegevens aan het parapluplan ten grondslag gelegd om de effectiviteit van het gebruiksverbod te onderbouwen.

Ten slotte betoogt Flink dat het gebruiksverbod verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. Volgens Flink had de raad ook kunnen kiezen voor minder verstrekkende maatregelen, zoals het beperken van de exploitatietijden of eisen aan het uiterlijk van de vestigingen. De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 2.4 van de planregels is volgens Flink dan ook in strijd is met artikel 9, eerste lid, en artikel 10, tweede lid, onder d, van de Dienstenrichtlijn. Volgens Flink zijn de daarin opgenomen criteria niet duidelijk en niet ondubbelzinnig.

Rechtsvragen

1. Is het parapluplan in strijd met de Dienstenrichtlijn omdat de definitie van darkstore als opgenomen in artikel 1.3 van de planregels tot gevolg heeft dat indirect onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit dan wel statutaire zetel?
2. Kan met het in het parapluplan opgenomen gebruiksverbod het nagestreefde doel coherent en systematisch worden nagestreefd?
3. Is de geschiktheid van het gebruiksverbod op een deugdelijke wijze onderbouwd?
4. Gaat het gebruiksverbod verder dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken? Volgens Flink had de raad ook kunnen kiezen voor minder verstrekkende maatregelen, zoals het beperken van de exploitatietijden of eisen aan het uiterlijk van de vestigingen?

Uitspraak

1. Eisen waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is en die direct of indirect discrimineren, zijn in strijd met artikel 15, derde lid, van de richtlijn en kunnen niet gerechtvaardigd worden. Dit betekent dat voor dienstverrichters geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, onder 5.

Tussen partijen is niet in geschil en ook de Afdeling stelt vast dat met artikel 1.3 geen direct onderscheid wordt gemaakt.

De in artikel 1.3 van de planregels opgenomen definitie van een darkstore levert naar het oordeel van de Afdeling evenmin een vorm van indirecte discriminatie op naar nationaliteit of statutaire zetel. Het artikel heeft tot doel om te bepalen of bedrijfsvoering moet worden aangemerkt als darkstore of bijvoorbeeld als reguliere detailhandel, waarvoor een afzonderlijke bestemming is opgenomen. Daarvoor is de verhouding tussen de flitsbezorgactiviteiten en detailhandelsactiviteiten van belang. De raad heeft toegelicht dat de beoordeling of de bedrijfsvoering in hoofdzaak is gericht op flitsbezorging onder meer wordt gezien aan de hand van omzetcijfers, uitstraling en inrichting, presentatie, aantal transacties en personeelsbestand. Deze criteria ter invulling van artikel 1.3 van de planregels gelden op dezelfde manier voor alle dienstverrichters die een darkstore willen beginnen. Hierbij worden dienstverrichters uit andere lidstaten niet direct of indirect in een andere positie gebracht dan dienstverrichters uit Nederland (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 23 februari 2016, ECLI:EU:C:2016:108 (*Commissie tegen Hongarije*), punt 85 tot en met 88). Hoogstens leidt artikel 1.3 van de planregels ertoe dat nieuwkomers ongeacht hun nationaliteit sneller moeten worden aangemerkt als darkstore.

De Afdeling ziet in wat Flink heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat artikel 1.3 van de planregels er feitelijk toe leidt dat een niet-Nederlandse speler op de Nederlandse dagelijkse boodschappenmarkt eerder als 'darkstore' wordt aangemerkt dan een nationale aanbieder van dagelijkse boodschappen. Flink stelt in dat verband dat bestaande nationale supermarkten met een vaste klantenkring óók bezorgdiensten kunnen gaan aanbieden en dan in veel gevallen niet als darkstore worden aangemerkt, omdat zij niet aan het 'in hoofdzaak'-onderdeel uit de definitie van artikel 1.3 voldoen. Daarmee miskent Flink dat supermarkten in Amsterdam planologisch gereguleerd zijn met een specifieke detailhandelsbestemming. Of binnen die specifieke bestemming ook ondergeschikte (flits)bezorgdiensten kunnen worden verricht, ligt op zichzelf niet ter beoordeling voor in deze procedure over het paraplubestemmingsplan darkstores. De vraag of sprake is van een darkstore als bedoeld in artikel 1.3 van de planregels hangt af van de locatie waarop een nieuwkomer zijn dagelijkse boodschappendiensten wil aanbieden en van de beoogde bedrijfsvoering op die locatie. Als op de locatie geen detailhandelsbestemming geldt waarop een reguliere supermarkt is toegestaan, is voor iedere aanbieder ongeacht de nationaliteit of statutaire zetel de definitie van artikel 1.3 van de planregels bepalend. De door Flink genoemde omstandigheden, waaronder de uitstraling en presentatie van een buitenlandse nieuwkomer op de markt, het ontbreken van een vaste klantenbasis en de herkenning van deze

nieuwkomer vanwege (flits)bezorgactiviteiten, leiden naar het oordeel van de Afdeling niet tot de conclusie dat een nieuwe buitenlandse aanbieder eerder dan een nieuwe binnenlandse aanbieder wordt aangemerkt als een in beginsel niet toegestane darkstore. Gelet hierop heeft het gebruiksverbod geen discriminerende werking jegens bepaalde dienstverrichters op grond van hun nationaliteit of statutaire zetel.

De conclusie is dat artikel 1.3 er niet toe leidt dat dienstverrichters met een niet-Nederlandse nationaliteit of statutaire zetel uitsluitend of bij uitstek worden geraakt. In dat verband verwijst de Afdeling naar overweging 18.3 van haar uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173.

2. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (zie het arrest van 10 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:141 (*Hartlauer Handelsgesellschaft mbH*), en het arrest van 12 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:4 (*Domnica Petersen*)) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Bij het coherentievereiste gaat het erom of de raad zijn doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft.

13.1. De Afdeling stelt vast dat het doel van de maatregel in dit geval is het nader kunnen reguleren van de vestigingslocatie van darkstores en het kunnen stellen van voorwaarden voor de vestiging daarvan met het oog op het borgen van een aangenaam woon- en leefklimaat en vestigingsklimaat. Verder stelt de Afdeling vast dat op grond van de definitie in artikel 1.3 van de planregels, zowel de bezorging van maaltijden als de bezorging vanuit reguliere detailhandel zijn uitgesloten van het gebruiksverbod.

De raad heeft toegelicht dat flitsbezorging vanuit darkstores een nieuwe vorm van bedrijfsvoering is die sinds 2020 in opkomst is. Uit onder meer klachten, handhavingsverzoeken en feitelijke waarnemingen is gebleken dat de vestiging van darkstores negatieve effecten kan hebben op de omgeving. Om de vestiging van darkstores te reguleren is het parapluplan opgesteld. Daarbij heeft de raad toegelicht dat de bedrijfsvoering van en de bezorging vanuit supermarkten of (afhaal)restaurants niet dezelfde ruimtelijke effecten heeft als de bedrijfsvoering van en bezorging vanuit darkstores. Daarbij gaat het onder meer om de transportbewegingen, het frequent laden en lossen, het parkeren van fietsen en bromfietsen in de openbare ruimte en de ruimtelijke uitstraling.

Voor bezorging van maaltijden en bezorging vanuit reguliere detailhandel is bij de vaststelling van het bestemmingsplan de planologische aanvaardbaarheid van de vestiging daarvan in een bepaald gebied al beoordeeld in het kader van de daarvoor geldende specifieke bestemmingen.

Zoals de raad heeft toegelicht kunnen de ruimtelijke effecten daarvan ook niet zonder meer op een lijn worden gesteld met de ruimtelijke effecten van flitsbezorging vanuit darkstores. Het parapluplan maakt het mogelijk om ook voor flitsbezorging vanuit darkstores vooraf de planologische aanvaardbaarheid te kunnen beoordelen met het oog op het borgen van een aangenaam woon- en leefklimaat en vestigingsklimaat.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad inzichtelijk heeft gemaakt, waarom de bezorging van maaltijden en de bezorging vanuit reguliere detailhandel zijn uitgesloten van het gebruiksverbod. De Afdeling ziet in wat Flink heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het doel niet coherent en systematisch wordt nagestreefd.

3. In de tussenuitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, heeft de Afdeling uit de rechtspraak van het Hof van Justitie afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door het bestuursorgaan genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel.

Daarbij is van belang dat de Afdeling in staat moet zijn om op basis van deze onderbouwing te toetsen of de planregeling evenredig is (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 18 september 2019, ECLI:EU:C:2019:751 (VIPA), punten 69 en 70). Daarvoor is alleen een cijfermatige onderbouwing vereist als de specifieke omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven.

De Afdeling stelt vast dat het in het kader van de effectiviteit van de maatregel gaat over de vraag of het gebruiksverbod voor darkstores bijdraagt aan het borgen van een aangenaam woon- en leefklimaat en vestigingsklimaat in de stad.

De raad heeft toegelicht dat in de afgelopen jaren veel darkstores in binnenstedelijke (woon)buurten zijn geopend en dat is gebleken dat deze nieuwe vorm van bedrijfsvoering meer overlast met zich brengt dan de raad ruimtelijk aanvaardbaar acht in het gemengde stedelijke milieu van Amsterdam. In paragraaf 2.2 van de plantoelichting wordt nader beschreven, waarom de raad het uit ruimtelijk oogpunt wenselijk acht de vestiging van darkstores te reguleren. Daarbij gaat het onder meer om het beperken van verkeersoverlast en geluidsoverlast en de effecten van de ruimtelijke uitstraling van darkstores. In die toelichting staat ook dat is gebleken dat darkstores zich ook hebben gevestigd in smalle straten, waar weinig ruimte is voor het laden en lossen. Dit kan leiden tot onveilige verkeerssituaties.

Daarnaast zijn ook darkstores dicht bij woningen gevestigd en treedt er veelvuldig geluidsoverlast op als gevolg van de bedrijfsvoering, waaronder inpandig geluid en (stem)geluid op straat. Daarbij worden de locaties intensief benut en hebben darkstores vaak ruime openingstijden, waardoor de geluidsoverlast over het algemeen vaak en lang optreedt. Verder acht de raad de vestiging van darkstores in winkel- en horecagebieden niet representatief en daarom niet wenselijk, gelet op de ruimtelijke uitstraling daarvan. Flink heeft niet betwist dat de vestiging van darkstores op bepaalde locaties in de stad onder meer verkeers- en geluidsoverlast kan veroorzaken. De Afdeling acht dit ook aannemelijk. Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat het gebruiksverbod strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Het gebruiksverbod is daarmee geschikt in de zin van artikel 15, derde lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn.

In de hiervoor al genoemde tussenuitspraak van 20 juni 2018 heeft de Afdeling uit de rechtspraak van het Hof afgeleid dat ook de toets of de maatregel niet verder gaat dan nodig is en of er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn, moet gebeuren aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 23 december 2015, ECLI:EU:C:2015:845 (*The Scotch Whisky Association en anderen*), kan deze bewijslast echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel vaststellen, positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden.

Zoals al onder 13.1 is overwogen, is het doel van de maatregel het reguleren van de vestiging van darkstores om een aangenaam woon- en leefklimaat en vestigingsklimaat te borgen. De raad heeft toegelicht dat door het opnemen van een algeheel gebruiksverbod vooraf een afweging kan plaatsvinden over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de vestiging van darkstores. De raad heeft in dat kader uiteengezet dat de door Flink genoemde maatregelen, zoals het beperken van de exploitatietijden of het stellen aan eisen aan het uiterlijk van de vestigingen weliswaar de invloed kunnen beperken, maar dat daarmee niet vooraf een ruimtelijke afweging kan plaatsvinden over de locaties waarop darkstores zich vestigen. In het parapluplan is naast het gebruiksverbod een binnenplanse afwijkmogelijkheid opgenomen, waardoor bij die afweging rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden en maatwerk geleverd kan worden. Omdat met de door Flink voorgestelde maatregelen niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het parapluplan zoals de raad dat heeft vastgesteld, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

4. Artikel 2.4 van de planregels luidt:

‘Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het verbod in artikel 2.2 voor de vestiging of uitbreiding van een darkstore indien dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van:

- a) het woon- en leefklimaat;
- b) de gebruiksmogelijkheden van de openbare ruimte, en
- c) de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden; waarbij de Beleidsregel darkstores 2023 in acht wordt genomen. Indien gedurende de planperiode de Beleidsregel darkstores 2023 wordt gewijzigd, wordt deze gewijzigde versie in acht genomen.’

Artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, luidt:

‘De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. Het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b. De behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c. Het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.’

Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn, voor zover van belang, luidt:

‘2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

[...]

- d. duidelijk en ondubbelzinnig; (...)’

Daargelaten de vraag of artikel 2.4 van de planregels als vergunningsstelsel als bedoeld in artikel 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn is aan te merken, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.4 van de planregels in strijd is met artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn.

Hiervoor heeft de Afdeling overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het gebruiksverbod in artikel 2.2, van de planregels in strijd is met artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn. Zoals tijdens de zitting is besproken, bestaat om die reden ook geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 2.4 van de planregels in strijd is met artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn.

Over de stelling dat de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2.4 niet duidelijk en niet ondubbelzinnig zijn, overweegt de Afdeling het volgende. Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn verzet zich in beginsel niet tegen vergunningscriteria bij de toepassing waarvan het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt. Het college zal per geval moeten beoordelen of sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, de gebruiksmogelijkheden van de openbare ruimte of de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden. Wel vereist artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn dat in zo'n geval vooraf duidelijk is wanneer aan die criteria wordt voldaan (zie punt 58 uit het arrest van het Hof van 8 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:288, *Libert*). Die specificatie kan zijn vastgelegd in de wettelijke regeling van het vergunningstelsel, maar dit kan ook plaatsvinden op bestuurlijk niveau, zoals in een beleidsregel of een ander beleidsstuk. De Afdeling verwijst als voorbeeld naar haar uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1560. In dit geval is de specificatie vastgelegd in de Beleidsregel darkstores 2023, waarin concretiserende regels zijn opgenomen. In de Beleidsregels darkstores 2023 is omschreven met welke criteria rekening wordt gehouden. Het gaat daarbij onder meer om milieuhinder, zoals geluid en licht, de verkeersaantrekkende werking, de verkeersveiligheid, het gebruik van de openbare ruimte, de parkeerdruk en de representativiteit. De voorwaarden zijn daarom voor een ieder duidelijk, dan wel kunnen dat zijn (vergelijk uitspraak van de Afdeling van 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2594).

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:2848

Zaaknummer: 202304069/1/R1

Wetsartikelen: 9 lid 1 Dienstenrichtlijn, 10 lid 2 onder d Dienstenrichtlijn en 15 lid 3 Dienstenrichtlijn