

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 17, 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 Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:5037](#) 11-08-2025

Handhaving/Laarbeek

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:5023](#) 08-08-2025

Handhaving/Son en Breugel

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2025:3164](#) 30-07-2025

Handhaving/Opsterland

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:4751](#) 30-07-2025

Civiele zaak/Waterschap De Dommel

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:14481](#) 29-07-2025

Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:6106](#) 28-07-2025

Omgevingsvergunning/Oost Gelre

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:6477](#) 28-07-2025

Omgevingsvergunning/Heerde

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:6055](#) 25-07-2025

Omgevingsvergunning/Zevenaar

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:7287](#) 24-07-2025

Handhaving/Gulpen-Wittern

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:12813](#) 18-07-2025

Omgevingsvergunning/Den Haag

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2025:4560](#) 14-07-2025

Projectplan/Waterschap Brabantse Delta

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:6659](#) 10-07-2025

Handhaving/Bergen (L.)

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2025:3251](#) 30-05-2025

Gedooptplichtbeschikking/minister van Infrastructuur en Waterstaat

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3690](#) 06-08-2025

Planschade/Utrecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3584](#) 30-07-2025

Planschade/Leudal

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3589](#) 30-07-2025

Planschade/Bernheze

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5404](#) 24-12-2024

Watervergunning/Waterschap Brabantse Delta

Annotatie

[Gemeentelijke verordeningen en handhaving: over juridische grondslagen en
privaatrecht](#)

mr. R. Veenhof

ANNOTATIE

Gemeentelijke verordeningen en handhaving: over juridische grondslagen en privaatrecht

mr. R. Veenhof

I. Inleiding

1. In een uitspraak van 18 juni 2025^[1] (ECLI:NL:RBOBR:2025:3472) heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant zich uitgelaten over de vraag of in een handhavingskwestie in het kader van een uitwegvergunning de juiste juridische grondslag op grond van de Omgevingswet (Ow) was toegepast.

In deze annotatie zal ik eerst het wettelijk kader schetsen voor gemeentelijke verordeningen in relatie tot het omgevingsplan (onder II). Vervolgens bespreek ik de casus en geef het oordeel van de voorzieningenrechter weer (onder III). Daarna zal ik stilstaan bij twee elementen, die mijns inziens maken dat deze uitspraak bespreking verdient. Bij het eerste element gaat het om de vraag van welke juridische grondslag het handhavingsbesluit voorzien had moeten worden (onder IV). Het tweede element heeft betrekking op een privaatrechtelijk aspect dat het college van burgemeester en wethouders in het handhavingsbesluit lijkt te hebben betrokken (onder V). Tot slot zullen enkele afsluitende opmerkingen worden gemaakt (onder VI).

II. Gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan: wettelijk kader^[2]

2. *Drie categorieën van bepalingen:* artikel 2.4 van de Ow bepaalt dat de raad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In artikel 2.7 van de Ow, in samenhang met artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit (Ob), is hieraan nadere uitwerking gegeven. In artikel 2.1 van het Ob is bepaald welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden en welke regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

3. Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen (zie artikel 2.1, eerste lid, van het Ob). In de nota van

toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Invoeringsbesluit Ow) is dit als volgt toegelicht: 'Het gaat om regels over activiteiten die leiden tot als het ware tastbare veranderingen in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn het bouwen van bouwwerken, het kappen van bomen, het maken van een in- en uitrit op openbare wegen, het verleggen van kabels en leidingen of het ontsieren van een monument. Het veroorzaken van emissies, hinder en risico's valt niet onder het wijzigen van de fysieke leefomgeving in deze zin, omdat bijvoorbeeld emissies naar de lucht of geluid geen tastbare wijzigingen zijn. Datzelfde geldt voor verandering in het gebruik, bijvoorbeeld gebruiksverandering van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn.' (zie *Stb.* 2020, 400, p. 1107).

4. Artikel 2.1, tweede lid, van het Ob schrijft voor welke regels (in ieder geval) niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. In dit artikellid wordt verwezen naar diverse bepalingen uit de Gemeentewet. De ratio van het opnemen van deze bepalingen is in de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow – in algemene zin – als volgt toegelicht: 'De bepaling gaat ten eerste over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Omdat het veelal wel gaat om gedragingen in de fysieke leefomgeving en daarom twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of dergelijke regels in het omgevingsplan thuishoren, wordt hierover in deze bepaling uitsluitend gegeven. [...]. Ten tweede gaat deze bepaling over regels met strafbaarstellingen [...] en over financiële regels [...].' (zie *Stb.* 2020, 400, p. 1703).

5. Uit de voorgaande beschrijving kan (dus) worden afgeleid dat de gemeentelijke verordeningen uiteenvallen in drie categorieën: 1) bepalingen uit gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan **moeten** worden opgenomen, 2) bepalingen uit dergelijke verordeningen die **niet** in het omgevingsplan **mogen** worden opgenomen en 3) gevallen waarin aan de gemeenteraad de **keuze** is om een bepaling in het omgevingsplan op te nemen.

6. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (Invoeringswet Ow) staat vermeld dat in (het tijdelijk deel van) het omgevingsplan, dat na inwerkingtreding van de Ow ontstaat, nog niet alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving zullen staan. Deze regels staan ook in autonome gemeentelijke verordeningen, zoals de ligplaatsenverordening, de bomenverordening of de Algemene Plaatselijke Verordening. Gemeenten hebben gedurende de overgangsfase de tijd om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen. Tot die tijd hoeft dan nog niet volledig te

worden voldaan aan de opdracht in artikel 2.4 van de Ow om voor het gehele grondgebied van de gemeente regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen.

Artikel 22.4 van de Ow regelt daarom dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, van de Ow bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Tot die tijd kunnen regels dus nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bestaande gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan die op de fysieke leefomgeving betrekking hebben, na inwerkingtreding van de Ow van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 326*).

7. *Artikel 22.8 van de Ow*: op grond van artikel 22.8 van de Ow wordt een ontheffing of vergunning op grond van een gemeentelijke verordening, waarvan de regels ingevolge artikel 2.7 van de Ow in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, gelijkgesteld aan een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow). Volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow spreekt het voor zich dat de voor de verlening van deze vergunningen en ontheffingen in de desbetreffende verordening opgenomen beoordelingsregels ook blijven gelden tot de bepalingen zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Ditzelfde geldt volgens de wetgever voor de in de verordening opgenomen indieningsvereisten (zie *Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 330*).

III. Casus

8. In deze kwestie gaat het om een inritvergunning die het college van burgemeester en wethouders van Bernheze (het college) bij besluit van 30 juni 2015 aan eiser heeft verleend op grond van artikel 2.12 van de Algemene plaatselijke verordening Bernheze (APV) voor het aanleggen van een tweede inrit op zijn perceel (hierna aangeduid als: uitwegvergunning).[3] Voor deze annotatie ga ik ervan uit dat dit een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht betreft. Gelet op het hiervoor onder II geschetste kader kan het aanleggen van een uitweg mijns inziens worden beschouwd als een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt, waarmee regels over deze activiteit in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.[4] Zolang dit nog niet het geval is, wordt de vergunningplicht voor het realiseren van een uitweg in artikel 6.2.2 van de Verordening Fysieke Leefomgeving Bernheze 2021 (de VFL) die de APV heeft opgevolgd, beschouwd als een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow.

9. Aan de uitwegvergunning is de voorwaarde verbonden dat het inritgedeelte in de openbare ruimte voorzien dient te worden van elementenverharding in de vorm van betonklinkers. In

2023 heeft (een medewerker van) de gemeente geconstateerd dat de inrit breder is geworden en is geasfalteerd. Het college heeft de aanleg van de inrit met asfalt in afwijking van de uitwegvergunning aangemerkt als handelen in strijd met de uitwegvergunning, waarbij voor de juridische grondslag is verwezen naar artikel 6.2.2 van de VFL en artikel 5.1 van de Ow. Bij het primaire besluit van 10 juli 2024 heeft het college eiser gelast de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden door de inrit te voorzien van betonklinkers, zoals voorgeschreven in de uitwegvergunning. Eiser verbeurt een dwangsom van € 10.000, als niet of niet op tijd aan de last wordt voldaan (lastonderdeel 1). Ook heeft het college het gedeelte van de grond die in eigendom is bij de gemeente en is geasfalteerd en als inrit wordt gebruikt op grond van artikel 5:1 in samenhang met artikel 5:2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) opgeëist en eiser gesommeerd binnen acht weken na dagtekening van het besluit de in gebruik genomen grond te ontruimen (lastonderdeel 2).

10. Bij de beslissing op het bezwaar van eiser van 30 januari 2025 (het bestreden besluit) is het college bij de last onder dwangsom gebleven. Eiser heeft tegen dit bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Ook heeft hij de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Eiser heeft een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel en stelt dat hij anders wordt behandeld dan andere bewoners van de gemeente. Volgens eiser worden inritten op verschillende wijzen aangelegd in de gemeente, met beton of betonplaten tot aan de openbare weg.

11. De voorzieningenrechter is tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van het beroep. Daarom beslist hij ook in de bodemprocedure met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; het zogenoemde kortsluiten). De voorzieningenrechter stelt allereerst vast dat het primaire besluit dateert van na inwerkingtreding van de Ow, zodat op het geding de Ow van toepassing is. Vervolgens beoordeelt de voorzieningenrechter ambtshalve de juridische grondslag van het bestreden besluit. Het college heeft volgens hem ten onrechte artikel 5.1 van de Ow aan het handhavingsbesluit ten grondslag gelegd. In het bestreden besluit is namelijk niet onderbouwd of het veranderen van een inrit een omgevingsplanactiviteit betreft. De voorzieningenrechter constateert in dit verband dat de uitwegvergunning op grond van de APV ingevolge artikel 13.1.4 van de VFL is gelijkgesteld aan een vergunning als bedoeld in artikel 6.2.2 van deze laatstgenoemde verordening. Het college is bevoegd tot handhavend optreden tegen niet-naleving van de voorschriften van een dergelijke omgevingsvergunning op basis van artikel 5.5, vijfde lid, van de Ow. Ook is het college tevens bevoegd op te treden tegen veranderen van een bestaande inrit zonder omgevingsvergunning op grond van artikel 5.4 van de Ow.

12. Verder ziet de voorzieningenrechter niet in welke bestuursrechtelijke bevoegdheid het

college heeft om eigendom van de gemeente terug te vorderen in een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Dit heeft het college volgens de voorzieningenrechter niet onderkend in het bestreden besluit. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel in het kader van de begunstigingstermijn slaagt. Het college heeft namelijk niet uitgelegd waarom in het geval van eiser wordt opgetreden met een korte begunstigingstermijn en in andere gevallen wordt gewacht totdat een opsporingsambtenaar beschikbaar is.

13. Op basis van de voorgaande overwegingen heeft de voorzieningenrechter het bestreden besluit vernietigd. Hij ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door de tweede last, zoals opgenomen in het primaire besluit, waarbij eiser op grond van de artikelen 5:1 en 5:2 van het BW is gesommeerd de ingebruikname van gemeentegrond te beëindigen, in te trekken. Ook wijzigt hij het andere lastonderdeel, in die zin dat hij de begunstigingstermijn verlengt naar één jaar na dagtekening van de uitspraak.

IV. Juridische grondslag

14. Allereerst stel ik vast dat de voorzieningenrechter ambtshalve de juridische grondslag van het bestreden besluit heeft beoordeeld. Uit het commentaar in Tekst & Commentaar (T&C) bij artikel 8:69 van de Awb blijkt dat de rechter – los van dit artikel – verplicht is om ambtshalve te toetsen aan voorschriften die van openbare orde zijn. In deze gevallen dient de rechter dus ambtshalve buiten de omvang van het geschil te treden. Deze ambtshalve toetsing heeft met name betrekking op de volgende aspecten: de beoordeling van de relatieve en absolute bevoegdheid van de rechter en ontvankelijkheidsvragen, zoals de appellabiliteit van het besluit en de beroepsgerechtigdheid, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om het betreffende besluit te nemen (Borman, in: *T&C Awb*, art. 8:69 Awb, aant. 6 (online geraadpleegd 29 juni 2025)). In het kader van lastonderdeel 2 (waarin is verwezen naar het BW) kan ik deze ambtshalve beoordeling plaatsen, omdat hierbij de vraag aan de orde was of het college wel (bestuursrechtelijk) bevoegd was tot het nemen van het besluit (zie r.o. 6.2 van de uitspraak). Op basis van de uitspraak is mij, hoewel hier de bevoegdheid van het college (om handhavend op te treden) een rol lijkt te spelen (zie r.o. 6.1 van de uitspraak), echter niet (zonder meer) duidelijk welk van deze voorschriften van openbare orde aan de orde is in het kader van lastonderdeel 1. In die zin was het mijns inziens voor de navolgbaarheid van de uitspraak goed geweest als de voorzieningenrechter op dit punt had uitgelegd waarom hij ambtshalve deze toetsing heeft verricht.

15. In dit verband wijs ik ook op een annotatie van Nijmeijer in M&R bij een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047 (*M&R* 2025/50), waarin de voorzieningenrechter ambtshalve

toetste of een bepaling uit de APV daarin – na inwerkingtreding van de Ow – geregeld mocht blijven. Voor Nijmeijer is niet duidelijk waarom de rechter ambtshalve toetst of de verbodsbepalingen in de APV mogen staan. De eerste verklaring van Nijmeijer is dat de rechter wellicht meent dat het hier gaat om de bevoegdheid van het bestuursorgaan (om handhavend op te treden) en dat daarom sprake is van bepalingen van openbare orde die door de bestuursrechter ambtshalve moeten worden getoetst.[5] Het kan ook zijn dat de voorzieningenrechter dogmatisch van mening is dat de verbindendheid van wettelijke voorschriften te allen tijde ambtshalve door de bestuursrechter moet worden getoetst.[6] Nijmeijer sluit af met de opmerking dat het handig was geweest als de reden voor de ambtshalve toetsing in de uitspraak was vermeld.

16. Ten tweede valt mij op dat de VFL door de rechtbank is aangeduid als ‘de Omgevingsverordening’ (zie r.o. 6 van de uitspraak). In de VFL is, zoals eerder gezegd, onder meer de vergunningplicht voor uitwegen opgenomen. Ter voorbereiding van het omgevingsplan heeft de gemeente Bernheze er als tussenstap voor gekozen om een Verordening Fysieke Leefomgeving vast te stellen. Deze verordening is een integratie van de regels over de fysieke leefomgeving uit diverse verordeningen van de gemeente.[7]

17. De omgevingsverordening in de zin van de Ow is echter het instrument voor het stellen van algemene regels door *de provincie* (zie artikel 2.6 van de Ow en de omschrijving van het begrip ‘omgevingsverordening’ in onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 van de Ow). Zoals uit de hiervoor opgenomen beschrijving blijkt, is echter sprake van een gemeentelijke verordening en niet van provinciale regels.[8] Dat de term ‘Omgevingsverordening’ geen verschrijving is, blijkt mijns inziens uit de omstandigheid dat de voorzieningenrechter de overtreding van het verbod om zonder vergunning een bestaande uitweg te veranderen, in strijd acht met artikel 6.2.2 van de VFL in combinatie met artikel 5.4 van de Ow.

18. Artikel 5.4 van de Ow luidt als volgt: ‘Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald.’ Gelet op de definitie in de bijlage bij artikel 1.1 van de Ow gaat het hierbij echter om een vergunningplicht in een provinciale verordening. Nu hiervan geen sprake is (maar van een gemeentelijke verordening), lijkt mij het oordeel van de voorzieningenrechter in zoverre dan ook onjuist.

19. Onder verwijzing naar de randnummers 3 en 8 van deze annotatie constateer ik dat het hier gaat om een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt, waarvan de regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Zolang dit nog niet het geval is, wordt de vergunningplicht voor het realiseren van een uitweg op grond van artikel 22.8 van de Ow beschouwd als een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow.[9] Mijns inziens

heeft het college in zoverre dan ook terecht het standpunt ingenomen dat sprake is van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow.[10]

20. Tot slot heeft de rechtbank de niet-naleving van het voorschrift van de uitwegvergunning een overtreding van artikel 5.5, vijfde lid, van de Ow geacht. Artikel 5.5, vijfde lid, van de Ow luidt als volgt: 'Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.4: (...).' Omdat dit artikel terugverwijst naar de vergunningplicht op grond van een provinciale verordening in de zin van artikel 5.4 van de Ow lijkt mij dit oordeel eveneens onjuist. In dit verband is artikel 4.13, eerste en tweede lid, van de Invoeringswet Ow van belang. Op grond van artikel 4.13, eerste lid, van de Invoeringswet Ow geldt de uitwegvergunning (gelet op artikel 22.8 van de Ow) als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow. In het tweede lid van artikel 4.13 van de Invoeringswet Ow is bepaald dat onder meer de voorwaarden waaronder een vergunning is verleend, gelden als aan een omgevingsvergunning verbonden voorschriften als bedoeld in paragraaf 5.1.4 van de Ow. In het licht hiervan lijkt mij artikel 5.5, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow meer in de rede liggen als handavingsgrondslag (ervan uitgaande dat geen van de in artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder a, genoemde oogmerken aan de orde is).

V. Privaatrechtelijk aspect handavingsbesluit

21. Zoals eerder beschreven, heeft het college in het handavingsbesluit eiser – onder verwijzing naar de artikelen 5:1 en 5:2 van het BW – ook gesommeerd de ingebruikname van gemeentegrond te beëindigen. In artikel 5:2 BW is het volgende bepaald: 'De eigenaar van een zaak is bevoegd haar van een ieder die haar zonder recht houdt, op te eisen.' Hieruit maak ik op dat het college, namens de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Bernheze, bestuursrechtelijk poogt het (privaatrechtelijke) eigendomsrecht van de gemeente af te dwingen. Mijns inziens oordeelt de voorzieningenrechter terecht dat niet valt in te zien welke bevoegdheid het college heeft om eigendom terug te vorderen in een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Het gaat mijns inziens om een privaatrechtelijke kwestie waarvoor een civiele procedure dient te worden gevolgd.

22. Mij valt op dat de voorzieningenrechter wel verwijst naar het besluitbegrip in artikel 1:3 van de Awb, maar hieraan niet de gevolgtrekking lijkt te verbinden dat geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het komt mij namelijk voor dat niet voldaan is aan het vereiste van een '*publiekrechtelijke* (rechtshandeling)'. In dit verband merk ik op dat in T&C staat: 'Tegenover publiekrechtelijke rechtshandelingen staan privaatrechtelijke rechtshandelingen. Een rechtshandeling is publiekrechtelijk indien het bestuursorgaan de bevoegdheid daartoe ontleent aan een speciaal voor het openbaar bestuur

bij of krachtens de wet geschapen grondslag. Een rechtshandeling is privaatrechtelijk van aard wanneer het bestuursorgaan een bevoegdheid hanteert die krachtens het burgerlijk recht ook door niet-bestuursorganen kan worden gebruikt' (De Poorter, in: *T&C Awb*, art. 1:3 Awb, aant. 2 (online geraadpleegd 29 juni 2025)). In het licht van het voorgaande lijkt mij – voor wat betreft dit lastonderdeel – dan ook geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

23. Artikel 8:1 van de Awb bepaalt dat een belanghebbende tegen een *besluit* beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Uit T&C (en de daar aangehaalde rechtspraak) blijkt echter dat de bestuursrechter zich in het geval dat een beslissing op bezwaar is genomen, niet onbevoegd dient te verklaren. In T&C staat in dit verband: 'Dit dictum [onbevoegdverklaring, RV] moet dus ook worden gebruikt als de bestreden beslissing niet voor Awb-beroep vatbaar is, met name als geen sprake is van een besluit (MvT, Parl. Gesch. Awb II, p. 465). Daarbij moet wel worden bedacht dat volgens vaste jurisprudentie een beslissing op bezwaar of administratief beroep per definitie een besluit is in de zin van art. 1:3 Awb waartegen beroep kan worden ingesteld (...), zodat onbevoegdverklaring in dat geval nimmer het dictum kan zijn. Indien het primaire besluit geen voor beroep vatbaar besluit was, moet in dat geval niet-ontvankelijkverklaring of, als het bezwaar reeds door het bestuursorgaan niet-ontvankelijk was verklaard, ongegrondverklaring van het beroep volgen.'^[11] In het licht hiervan betwijfel ik of de uitspraak van de voorzieningenrechter op dit punt juist is, omdat in het dictum de niet-ontvankelijkverklaring niet is gebruikt, maar het beroep op dit punt gegrond is verklaard en zelf in de zaak is voorzien. Meer praktisch gezien, kan ik me overigens wel voorstellen dat de voorzieningenrechter het ongewenst achtte dat dit lastonderdeel onaangetast zou blijven. Maar mijns inziens had de uitspraak wel aan duidelijkheid gewonnen als de voorzieningenrechter had uitgelegd hoe zijn oordeel op dit punt binnen het stelsel van de Awb gezien moet worden.

VI. Resumé en afsluiting

24. De voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant heeft in zijn uitspraak van 18 juni 2025 ambtshalve geoordeeld dat het college aan zijn handhavingsbesluit aangaande de overtreding van de uitwegvergunning en de onderliggende verordening onjuiste artikelen van de Ow ten grondslag heeft gelegd. In deze annotatie is aangegeven dat de door de voorzieningenrechter gekozen juridische grondslag (artikelen 5.4 en 5.5, vijfde lid, van de Ow) betrekking heeft op een vergunning(plicht) in een provinciale verordening, terwijl in het voorliggende geval sprake is van een gemeentelijke verordening. Deze uitspraak illustreert de complexiteit van de overgangsfase, die is ontstaan na inwerkingtreding van de Ow, vanwege het feit dat gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving naast het omgevingsplan van kracht zijn. Hierbij zij ook verwezen naar de overweging van de

voorzieningenrechter dat niet uit het omgevingsplan afgeleid kan worden dat bij het veranderen van een inrit sprake is van een omgevingsplanactiviteit (maar vergelijk in dat verband het in deze annotatie besproken artikel 22.8 van de Ow, waaruit blijkt dat sprake kan zijn van een omgevingsplanactiviteit, als de vergunningplicht (nog) niet in het omgevingsplan staat). Tot slot valt in deze uitspraak op dat het college een privaatrechtelijke bevoegdheid bestuursrechtelijk lijkt aan te wenden. In de uitspraak wijst de voorzieningenrechter op artikel 1:3 van de Awb, dat de definitie van het begrip 'besluit' bevat. In deze annotatie is naar voren gebracht dat betwijfeld kan worden of op dit punt wel sprake is van een publiekrechtelijke bevoegdheid en dus van een "besluit" in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Ruud Veenhof dankt mr. G.A. Keus, adviseur bij STAB, voor zijn waardevolle commentaar bij eerdere versies van deze annotatie. De annotatie is op persoonlijke titel geschreven.

[1] Op rechtspraak.nl staat als datum 17 juni 2025 vermeld, maar in de gepubliceerde uitspraak zelf staat: 'uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 juni 2025 (...)', zodat ik ervoor gekozen heb deze laatste datum aan te houden.

[2] De beschrijving van dit wettelijk kader is ontleend aan mijn eerdere annotatie voor OGR Updates (Gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan: geluidemissies wijzigen onderdelen van de fysieke leefomgeving niet) en mijn artikel in Praktijk Omgevingsrecht (PRO) over de overgangsfase van het omgevingsplan (R. Veenhof, 'Overgangsfase van het omgevingsplan', PRO 2023/nummer 7, paragraaf 5). Hoewel dit in de eerdere annotatie dus reeds is beschreven, is voor de navolgbaarheid van mijn conclusies deze beschrijving van het wettelijk kader wederom opgenomen.

[3] Ik kies voor de aanduiding 'uitwegvergunning', omdat deze aansluit bij de terminologie van artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 6.2.2 van de Verordening Fysieke Leefomgeving Bernheze 2021 (in artikel 6.2.2 staat: 'Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.').

[4] Zie ook in deze zin p. 77 en 79 van de 'Handreiking APV en omgevingsplan' van de VNG. Deze handreiking is te raadplegen via: <https://vng.nl/publicaties/handreiking-apv-en-omgevingsplan>.

[5] Ter vergelijking verwijst Nijmeijer als voorbeeld naar CRvB 9 juli 2021,

ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

[6] Ter vergelijking verwijst Nijmeijer naar ABRvS 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7588.

[7] Zie de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) Bernheze 2021, gepubliceerd in het Gemeenteblad van Bernheze op 1 november 2021 (Gemeenteblad 2021, 364776), te raadplegen via: Gemeenteblad 2021, 364776 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

[8] Zekerheidshalve heb ik nog de ‘Omgevingsverordening Noord-Brabant’ (de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.6 van de Ow) geraadpleegd (zie: <https://noord-brabant.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO993oTAMOvrNBrabantgc-1224>). Deze bevat de door de voorzieningenrechter aangehaalde artikelen 13.1.4 en 6.2.2 echter niet.

[9] Zie in dit verband een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 11 juli 2024 (ECLI:NL:RBGEL:2024:4351). In deze uitspraak overweegt de voorzieningenrechter dat het verbod om zonder vergunning een uitweg te maken (vooralsnog) in de APV staat. Onder verwijzing naar artikel 2.7, eerste lid, van de Ow concludeert de voorzieningenrechter vervolgens dat een dergelijk verbod echter alleen in het omgevingsplan mag worden opgenomen. Nu de verbodsbepaling uit de APV nog niet in het omgevingsplan is opgenomen, bepaalt volgens de voorzieningenrechter artikel 22.8 van de Ow dat die bepaling geldt als een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

[10] Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, waarin – in het kader van artikel 4.13 van de Invoeringswet Ow – een omgevingsvergunning voor een uitweg expliciet is aangemerkt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 470 en 474).

[11] Borman, in: *T&C Awb*, art. 8:70 Awb, aant. 3 (online geraadpleegd 29 juni 2025).

RECHTSPRAAK

Projectplan/Waterschap Brabantse Delta

De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid het algemeen belang bij vaststelling van het projectbesluit met de daarin opgenomen maatregelen zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van eiser bij een nog kleinere kans op inundatie van zijn percelen.

Casus

Verweerder heeft op 6 december 2022 het ontwerp-projectplan ‘Maatregelen tegen wateroverlast op [bedrijventerrein]’ vastgesteld. De aanleiding voor de opstelling van het projectplan was gelegen in hevige buien waarbij ernstige wateroverlast en -schade is ontstaan op het bedrijventerrein. Het doel is om maatregelen te nemen om de kans op en de omvang van ernstige wateroverlast te verminderen.

Eiser heeft betoogd dat het bestreden besluit voor hem nadelige gevolgen met zich meebrengt. Verweerder heeft onvoldoende concreet gemaakt welke maatregelen getroffen worden om die nadelige gevolgen te beperken. Daarbij zijn de gevolgen niet van tijdelijke aard en wordt ten onrechte verwezen naar onzekere gebeurtenissen. De onderbouwing van het projectplan is onvoldoende kenbaar en toetsbaar. Als de percelen van eiser inunderen, zal er bezinking van stoffen plaatsvinden, en dat benadeelt de kwaliteit van zijn percelen. Dit zal leiden tot financiële schade die verweerder dient te compenseren.

Rechtsvraag

Heeft verweerder in redelijkheid het projectplan kunnen vaststellen?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat bij extreme weersomstandigheden die eens in de vijftig jaar kunnen voorkomen een verslechtering van de kans op inundatie plaatsvindt op de percelen van eiser. Verweerder heeft in het bestreden besluit onderbouwd dat de verslechtering voor

eiser naar alle waarschijnlijkheid van tijdelijke aard zou zijn. Zij was voornemens om bepaalde werkzaamheden in de toekomst uit te voeren in een ander project, die de verslechtering bij eiser weg zouden nemen. Tussen partijen is niet langer in geschil dat deze verslechtering niet van tijdelijke aard is. Na het nemen van het bestreden besluit is namelijk gebleken dat de maatregelen binnen het andere project niet worden uitgevoerd op voorgenomen wijze. Hoewel de verslechtering voor eiser ten tijde van het bestreden besluit mogelijk van tijdelijke aard zou zijn, doet dat niet af aan de belangenafweging door verweerder. Er is immers in de belangenafweging voor de besluitvorming rekening gehouden met een verslechtering van de kans op inundatie van de percelen van eiser.

Aan verweerder komt een zekere mate aan beleidsvrijheid toe bij de vaststelling van een projectplan. Van verweerder hoeft daardoor niet te worden gevergd dat zij alle nadelige gevolgen van een projectbesluit voor belanghebbenden wegneemt. De rechtbank beperkt zich daarom bij de toetsing van het projectplan tot de vraag of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot vaststelling van het projectplan en meer specifiek of verweerder voldoende maatregelen heeft getroffen om (het risico op) nadelige gevolgen te beperken. Dit betekent dat de rechtbank de gemaakte keuzes terughoudend toetst. Dit neemt niet weg dat verweerder de besluitvorming zorgvuldig moet voorbereiden en deugdelijk moet motiveren. Verweerder moet alle verschillende bij het projectplan betrokken belangen tegen elkaar afwegen. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

In dit geval speelt in de belangenafweging ook een rol dat de percelen van eiser zijn gesitueerd binnen het gebied 'reservering waterberging' en deels normvrij zijn. Uit de toelichting op paragraaf 4.1.2, waarin artikel 4.4 is opgenomen, volgt dat reserveringsgebieden waterberging gebieden zijn die gevoelig zijn voor wateroverlast. Het gaat om gebieden die in de toekomst nodig kunnen zijn voor het watersysteem of mogelijk ingericht gaan worden als gestuurd waterbergingsgebied. Dit betekent in dit geval en met deze context dat de rechtbank terughoudend beoordeelt of verweerder voldoende maatregelen heeft getroffen om (het risico op) nadelige gevolgen te beperken.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid het algemeen belang bij vaststelling van het projectbesluit met de daarin opgenomen maatregelen zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van eiser bij een nog kleinere kans op inundatie van zijn percelen. Voor de percelen van eiser treedt er, in ieder geval tot weersomstandigheden die eens in de vijftig jaar plaatsvinden, een verbetering op. Hoewel bij weersomstandigheden daarboven een verslechtering voor eiser optreedt, heeft verweerder, mede gelet op de situering van de percelen van eiser, meer gewicht mogen toekennen aan het algemeen belang dat is gediend bij het uitvoeren van het vastgestelde maatregelenpakket voor het algehele

bedrijventerrein. Dat in die situatie mogelijk meer bezinking van stoffen kan plaatsvinden op het perceel van eiser, maakt dat niet anders. Over het algemeen vindt er juist een verbetering plaats voor eiser, waardoor bezinking van stoffen juist minder vaak zal voorkomen. Bovendien hoeven de maatregelen, die zijn opgenomen in het projectplan, niet zodanig te hoeven zijn ingericht dat elke inundatie van de percelen van eiser moet worden voorkomen. Verweerder draagt de zorg voor het uitvoeren van de aan hem toevertrouwde taken op grond van normen met betrekking tot de gemiddelde kans op overstroming. Een projectplan mag, als dat goed is gemotiveerd, zelfs leiden tot een verslechtering van de situatie van sommige betrokkenen leiden. Dat is hier echter niet het geval. Daarbij komt dat indien eiser schade zou ondervinden als gevolg van het projectbesluit, hij hiervoor een verzoek tot financiële compensatie kan indienen bij verweerder.

Eiser heeft verschillende alternatieve maatregelen voorgesteld, waaronder het realiseren van een grotere waterberging, een automatische meetstuw, kades en het verbreden van een watergang. Hiermee zouden volgens eiser de risico's op inundatie verder worden beperkt. Verweerder heeft echter voldoende gemotiveerd dat de voorgestelde maatregelen een negatief effect hebben voor het bedrijventerrein, niet uitvoerbaar zijn of financieel niet haalbaar zijn.

Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat verweerder in redelijkheid het projectbesluit heeft vastgesteld.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 14-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:4560

Zaaknummer: AWB 24_1694

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet, 7.14 Waterwet en

RECHTSPRAAK

Civiele zaak/Waterschap De Dommel

Toezegging waterschap omtrent wijze van onderhoud doorkruist publiekrechtelijke gedoogplicht. Waterschap handelt onrechtmatig door niet nakomen onderhoudsafspraken.

Casus

[Eiser] is het er niet mee eens dat het Waterschap jaarlijks met een machine over zijn grasland rijdt bij het maaien van een aanliggende kavelsloot. Hij beroept zich op een toezegging die het Waterschap in 2015 daarover deed: het onderhoud van de sloot zou gebeuren vanaf het eigen perceel van het Waterschap. Het Waterschap acht zich aan die afspraak niet (meer) gehouden en stelt zich op het standpunt dat [eiser] wettelijk verplicht is om het uitvoeren van die werkzaamheden vanaf zijn perceel te gedogen.

Rechtsvraag

Handelt het waterschap onrechtmatig jegens eiser voor zover het in afwijking van de in 2015 gemaakt afspraken onderhoud aan de watergang uitvoert met gebruikmaking van het perceel van eiser?

Uitspraak

Tussen partijen staat vast, en ook de rechtbank is van oordeel (-) dat het Waterschap de publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om onderhoud aan haar watergangen uit te voeren vanaf percelen van aangelanden (schriftelijk aan te kondigen minimaal 48 uur tevoren), (-) dat de aangelanden het onderhoud dienen te gedogen, en (-) dat als aangelanden daardoor schade lijden, zij recht hebben op schadevergoeding. Een en ander is zo bepaald in de Omgevingswet (voorheen in de Waterwet).

Deze wettelijke gedoogplicht voor eigenaren van aangrenzende percelen staat er niet aan in de weg dat het Waterschap afspraken kan maken met die eigenaren over de wijze waarop het onderhoud feitelijk zal worden uitgevoerd. In dat kader kan het Waterschap toezeggingen doen, die het dan in beginsel ook zal moeten nakomen.

Naar het oordeel van de rechtbank kan de brief van 29 januari 2015 moeilijk anders worden uitgelegd dan als een toezegging van het Waterschap aan [eiser] dat het onderhoud aan de watergang feitelijk zal worden uitgevoerd vanaf het eigendom van het Waterschap en (dus) zonder gebruikmaking van het perceel van [eiser]. Dat het hier gaat om een werkafpraak, en dat het Waterschap niet verplicht was om die afspraak te maken maar dit deed uit coulance richting [eiser], doet aan het karakter van een toezegging niets af. Ook de Afdeling oordeelde overigens al dat sprake was van een toezegging. Dat die toezegging alleen zag op de situatie van dat moment, en als tijdelijke afspraak was bedoeld, blijkt niet uit de tekst van de brief en is door het Waterschap ook niet nader onderbouwd, bijvoorbeeld door meer naar voren te brengen over de context waarbinnen die afspraak is gemaakt. De rechtbank gaat er daarom van uit dat de toezegging in beginsel voor onbepaalde tijd is gedaan.

De vraag is nu of er zwaarder wegende belangen zijn in verband waarmee van het Waterschap niet mag worden verlangd dat het de toezegging blijft nakomen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het Waterschap daarvoor onvoldoende onderbouwing gegeven. De conclusie luidt dan ook dat [eiser] nakoming van de toezegging door het Waterschap kan verlangen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het Waterschap gelet op de eerder gedane toezegging niet gerechtigd is om bij het onderhouden van watergang [nummer 1] gebruik te maken van het perceel van [eiser]. Het Waterschap dient die toezegging na te komen en handelt onrechtmatig als het dat niet doet. De vorderingen van [eiser] kunnen in die zin worden toegewezen.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 30-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:4751

Zaaknummer: 400245 / HA ZA 24-20

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Waterschap Brabantse Delta

Reikwijdte van de belangenafweging vergunningverlening Watervergunning. Weigeringsgronden artikel 6.21 Waterwet.

Casus

[Appellant A] en anderen wonen aan de [locatie 2] in Waalwijk. Aan de overzijde van de straat ter hoogte van de [locatie 1] en op grond in eigendom van de gemeente bevindt zich een zogenoemde a-watergang die in beheer is bij het waterschap. Op het perceel aan de overzijde zijn twee woningen voorzien die met een brug over de a-watergang zullen aansluiten op de [locatie 2]. [Appellant A] en anderen zijn het niet eens met de perceelontsluiting en de aanleg van de brug in de nabijheid van hun woningen.

Beleid van het waterschap is dat in beginsel geen vergunning wordt verleend voor een brug in de betreffende watergang, tenzij het een brug is voor perceelontsluiting en daarvoor geen alternatief bestaat. Appellanten stellen dat de vergunning moet worden geweigerd omdat er een alternatief is voor de brug.

De rechtbank heeft geoordeeld dat door vaststelling van deze beleidsregel het dagelijks bestuur zich een onderzoekplicht heeft opgelegd om te bezien of er sprake is van een alternatief om het perceel te ontsluiten. Deze onderzoekplicht beperkt zich, gezien de huidige formulering, volgens de rechtbank niet meer tot waterstaatkundige belangen, maar behelst een afweging van belangen die verder gaat dan de Waterwet voorschrijft.

In hoger beroep betogen appellanten dat de gevolgtrekking van de rechtbank dat de gehele beleidsregel buiten toepassing moet blijven, onjuist is.

Rechtsvraag

Had de rechtbank de beleidsregel buiten toepassing mogen laten?

Uitspraak

De rechtbank lijkt ervan uit te gaan dat het dagelijks bestuur bij de afweging van belangen in

het kader van de verlening of weigering van een watervergunning geen andere belangen dan waterstaatkundige belangen mag meewegen. Dat is niet juist. Doorgaans zal immers het belang van degene die de watervergunning aanvraagt juist niet zijn gelegen in waterstaatkundige belangen, zoals in dit geval het belang van vergunninghouder om te kunnen beschikken over een brug voor de ontsluiting van zijn perceel. De opvatting van de rechtbank dat die andere belangen als zijnde geen waterstaatkundige belangen geen rol mogen spelen in de belangenafweging, is onjuist. In artikel 5.4.1.1. van de beleidsregel is opgenomen dat wanneer sprake is van een duiker/brug over een a-water die nodig is voor perceelontsluiting en waarbij het perceel niet op andere wijze is, of kan worden ontsloten, de watervergunning kan worden verleend. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte artikel 5.4.1.1 buiten toepassing heeft gelaten en daarvoor in de plaats een eigen toetsingskader heeft geïntroduceerd en toegepast. Dat neemt niet weg dat de rechtbank, gegeven de gegrondverklaring van het beroep, de rechtsgevolgen van het besluit tot verlening van de watervergunning in stand heeft kunnen laten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 24-12-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:5404

Zaaknummer: 202202471/1/R2

Wetsartikelen: 2.1 Waterwet en 6.21 Waterwet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Son en Breugel

De wijziging van de balk voldoet niet aan de drie cumulatieve voorwaarden uit artikel 22.27, aanhef en onder i, van het omgevingsplan. Door het ‘omkleden’ van de balk met steen is sprake van een toename van de bebouwde oppervlakte. De meetbepalingen zijn bedoeld om het meten van oppervlakten gemakkelijker te maken en schrijven daarom voor dat kleine uitstekende delen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij het meten. Deze meetbepalingen bieden geen zelfstandige grondslag om een bouwwerk (beperkt) te veranderen.

Casus

Eisers zijn eigenaar van een perceel. Ten behoeve van het verbouwen van de op de locatie aanwezige woning heeft het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel (het college) aan eisers een omgevingsvergunning verleend. Eisers hebben de verbouwing vervolgens uitgevoerd.

Een toezichthouder van de gemeente heeft een controle uitgevoerd, waarbij is geconstateerd dat gebouwd is in afwijking van de verleende omgevingsvergunning.

Het college heeft met het primaire besluit aan eisers een last onder dwangsom opgelegd, waarin het heeft gelast om de linkervoorgevel van de woning die niet in overeenstemming is met de bouwtekening behorende bij de omgevingsvergunning te verwijderen en verwijderd te houden of om dat deel van de voorgevel van de woning in overeenstemming te brengen met de bouwtekening die hoort bij de omgevingsvergunning.

Met de beslissing op bezwaar heeft het college het bezwaar gegrond verklaard en heeft het, onder overneming van het advies van de bezwaarschriftencommissie en onder aanvulling van de motivering, het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom in stand gelaten.

Eisers hebben tegen de beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvragen

1. Is op grond van de artikelen 22.26 en 22.27 van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist?
2. Zo ja, is handhavend optreden in dit geval niet onevenredig?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat in afwijking van de verleende omgevingsvergunning van 19 september 2022 is gebouwd. Partijen zijn het er verder over eens dat voor de afwijking geen omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit is vereist en dat het voor wat de omgevingsplanactiviteit betreft niet vergunningvrij is op grond van de bepalingen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Partijen verschillen wel van mening over de vraag of op grond van de artikelen 2.26 en 2.27 van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist. De rechtbank zal hierna ingaan op de vraag of sprake is van een vergunningplicht.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet (Ow) is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

Een omgevingsplanactiviteit is: een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan of een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Artikel 22.26 van het omgevingsplan bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Dit verbod geldt op grond van artikel 22.27, aanhef en onder i, van het omgevingsplan niet voor de activiteiten als die betrekking hebben op een van de volgende bouwwerken:

(...) een te veranderen bouwwerk, als wordt voldaan aan de volgende eisen:

1. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte;

2. geen uitbreiding van het bouwvolume; en

3. geen bouwwerk als bedoeld in artikel 2.29, onder b tot en met r, van het Besluit bouwwerken leefomgeving dat niet voldoet aan de voor dat bouwwerk in die onderdelen gestelde eisen.

Naar het oordeel van de rechtbank voldoet de wijziging van de balk niet aan de drie cumulatieve voorwaarden uit artikel 22.27, aanhef en onder i, van het omgevingsplan. Door het 'omkleden' van de balk met steen is sprake van een toename van de bebouwde oppervlakte. Het betoog van eisers, dat op grond van artikel 22.24 van het omgevingsplan bij het meten uitstekende delen van ondergeschikte aard tot ten hoogste 0,5 meter buiten beschouwing blijven en daarom aan artikel 22.27, aanhef en onder i, van het omgevingsplan wordt voldaan, volgt de rechtbank niet. Alleen al vanwege het feit dat geen sprake is van een uitstekend deel, maar juist van het gelijktrekken van de balk met de voorgevel, slaagt dit betoog niet. De meetbepalingen zijn naar het oordeel van de rechtbank bedoeld om het meten van oppervlakten gemakkelijker te maken en schrijven daarom voor dat kleine uitstekende delen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij het meten. Dat volgt ook uit de Nota van Toelichting bij artikel 2, tweede lid, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) (Stb. 2010, 143, p. 139), welke bepaling is overgenomen in artikel 22.24 van het omgevingsplan. Zoals het college terecht stelt, bieden deze meetbepalingen geen zelfstandige grondslag om een bouwwerk (beperkt) te veranderen. Dat de aangebrachte wijziging alleen esthetisch is, zoals eisers stellen, leidt niet tot een ander oordeel.

2. Als sprake is van een overtreding, dient het college in beginsel handhavend op te treden. De reden voor deze plicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. 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. Een dergelijk 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 sprake is van een bijzonder geval op grond waarvan van handhaving dient te worden afgezien. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

In hetgeen eisers hebben aangevoerd met betrekking tot de evenredigheid van handhaving ziet de rechtbank geen aanleiding te oordelen dat het college van handhavend optreden had moeten afzien. De rechtbank is van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen stellen dat de linkervoorgevel van invloed is op de ruimtelijke uitstraling van het bouwwerk en

dat daarmee sprake is van een wezenlijke aanpassing van het vergunde bouwplan. Eisers hebben de voorgevel zoals feitelijk verwezenlijkt aanvankelijk aangevraagd. Eisers wisten dan ook dat het college hiervoor geen omgevingsvergunning wilde verlenen, omdat het Ruimtelijk Kwaliteitsteam het plan herhaaldelijk niet akkoord heeft bevonden. Op basis van het Ruimtelijk Kwaliteitsbeleid van de gemeente dient de woning van eisers evenwichtig van opbouw te zijn (massavorm en gevelindeling). Verder moet de bestaande hoofdmassa worden gerespecteerd en dient een uitbreiding terugliggend en/of ondergeschikt te zijn. Het Ruimtelijk Kwaliteitsteam vond de feitelijk uitgevoerde linkervoorgevel onevenwichtig en daarmee in strijd met het gemeentelijk beleid, zo heeft het college ter zitting gesteld, omdat het hoofdvolume niet duidelijk zichtbaar is vanwege het feit dat de voorgevel visueel gezien één geheel is geworden door het doortrekken van de gevel. De rechtbank begrijpt dat eisers het niet eens zijn met dit standpunt, maar ziet in hetgeen zij hierover naar voren hebben gebracht geen aanleiding om het bestreden besluit onevenredig te achten. Als eisers het met de conclusie van het Ruimtelijk Kwaliteitsteam niet eens waren, hadden zij bij hun oorspronkelijke aanvraag kunnen blijven in plaats van deze aan te passen, en bij afwijzing hiervan hiertegen bezwaar kunnen maken. Het in afwijking van de gewijzigde omgevingsvergunning toch realiseren van de vooraf beoogde voorgevel acht de rechtbank voor rekening en risico van eisers. Het feit dat de aannemer en architect zouden hebben aangegeven dat de linkervoorgevel er niet uit ziet als die zou worden uitgevoerd zoals vergund en de wijziging hiervan naar hun idee vergunningvrij was, maakt dit niet anders. Het lag op de weg van eisers om alvorens de wijziging van het vergunde bouwplan uit te voeren eerst bij het college te informeren of dit inderdaad zonder omgevingsvergunning kon, temeer nu de oorspronkelijke aanvraag tot drie keer toe is geweigerd.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 08-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:5023

Zaaknummer: 25/41

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 3:4 lid 2 Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Laarbeek

De nevenfunctie van parkeervoorziening omvat niet het overnachten in een geparkeerde auto of vrachtwagen. In het dagelijks spraakgebruik wordt parkeren gezien als het stallen van een voertuig en niet het overnachten van personen in het geparkeerde voertuig. Het overnachten (al dan niet incidenteel) in vrachtwagens op het bedrijventerrein valt niet binnen de toegelaten functies in het omgevingsplan en is daarom verboden op basis van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Casus

Eiseres heeft een handhavingsverzoek ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek (het college). Het college heeft onderzoek gedaan, waaruit onder meer naar voren is gekomen dat chauffeurs in dienst van de transportonderneming soms overnachten in de vrachtwagens op het terrein.

In het bestemmingsplan heeft het perceel, waartegen het handhavingsverzoek zich richt, de bestemming 'Bedrijventerrein'. De gronden hebben de medebestemming 'verkeers- en parkeervoorzieningen'. Er mogen geen bedrijfsgebouwen worden gebouwd buiten het bouwvlak. Het bestemmingsplan maakt onderdeel uit van het tijdelijke deel van het Omgevingsplan gemeente Laarbeek.

Het college heeft het verzoek afgewezen. Bij het bestreden besluit is het college bij deze afwijzing gebleven.

Rechtsvraag

Is het overnachten in vrachtwagens in strijd met het omgevingsplan?

Uitspraak

Als medefunctie op het terrein zijn tevens parkeervoorzieningen toegelaten. Het is zonder meer toegelaten om vrachtwagens te parkeren op het terrein voor één of meerdere nachten. De rechtbank is echter van oordeel dat het overnachten in vrachtwagens niet is toegelaten. Het is niet expliciet toegelaten in het bestemmingsplan. De nevenfunctie van parkeervoorziening omvat niet het overnachten in een geparkeerde auto of vrachtwagen. In het dagelijks spraakgebruik wordt parkeren gezien als het stallen van een voertuig en niet het overnachten van personen in het geparkeerde voertuig. Het overnachten (al dan niet incidenteel) in vrachtwagens op het bedrijventerrein valt niet binnen de toegelaten functies in het omgevingsplan en is daarom verboden op basis van artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet. Het is niet nodig om dit expliciet als strijdig gebruik te verbieden in het Omgevingsplan. Het college heeft dit niet onderkend.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 11-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:5037

Zaaknummer: 24/3774

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Gedoogplichtbeschikking/minister van Infrastructuur en Waterstaat

Het onherroepelijke erkenningsbesluit geldt als grondslag voor het opleggen van de gedoogplichtbeschikking. Dat volgt uit artikel 4.26, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Aangezien het openbaar belang is erkend, en die erkenning onherroepelijk is, kan het openbare belang in deze procedure niet meer aan de orde komen.

Casus

Derde-partij is voornemens een afvalwatertransportleiding aan te leggen vanaf haar productielocatie naar het Van Starkenborghkanaal. Deze leiding volgt het tracé van een door het Waterschap Noorderzijlvest (Waterschap) al aangelegde persleiding. Het tracé van beide leidingen loopt onder andere via de kadastrale percelen van verzoekers.

Bij Koninklijk Besluit van 6 juli 2022 (Staatscourant 2022, nr. 22885, 2 september 2022 (erkenningsbesluit)) is op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (de minister) het openbaar belang erkend van de werken die door derde-partij zijn en zullen worden ondernomen in het kader van de voorgenomen aanleg en instandhouding van de afvalwatertransportleiding in Groningen.

Bij besluit van 20 februari 2025 (bestreden besluit) heeft de minister de gedoogplicht op grond van de Omgevingswet opgelegd. Tegen dit besluit hebben verzoekers beroep ingesteld bij de rechtbank. Ook hebben zij de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Omdat de voorzieningenrechter na afloop van de zitting tot de conclusie is gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak beslist hij ook op het beroep van verzoekers daartegen (artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht).

Rechtsvragen

1. Geldt het onherroepelijke erkenningsbesluit als grondslag voor het opleggen van de

gedoogplichtbeschikking?

2. Kan in deze procedure het openbaar belang nog aan de orde komen?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter is met de minister van oordeel dat het onherroepelijke erkenningsbesluit als grondslag geldt voor het opleggen van de gedoogplichtbeschikking. Dat volgt namelijk uit artikel 4.26, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet (Invoeringswet Ow).

De voorzieningenrechter is verder van oordeel dat de minister mocht concluderen dat het opleggen van de gedoogplicht gerechtvaardigd was vanwege het in dat besluit erkende openbare belang. De voorzieningenrechter verwijst in dit verband naar de wetsgeschiedenis bij artikel 4.26, eerste lid, van de Invoeringswet Ow: 'Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn er twee besluiten: de erkenning van het openbaar belang en de beschikking voor de gedoogplicht (zie ook artikel 2, vijfde lid, en artikel 3, tweede lid, van die wet). Deze twee besluiten worden samengevoegd in artikel 10.21 van de Omgevingswet. De erkenning van het openbaar belang wordt al meegenomen bij de totstandkoming van de gedoogplichtbeschikking. Dat betekent voor het overgangsrecht het volgende: als een openbaar belang is erkend blijft deze erkenning door de eerbiedigende werking ervan bestaan, ook al is er nog geen gedoogplichtbeschikking afgegeven. De erkenning kan vervolgens als grondslag dienen voor een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.21, eerste lid, van de Omgevingswet.' (Kamerstukken II, 2017/2018, 34986, nr. 3, p. 495 (MvT)).

2. Aangezien het openbaar belang is erkend, en die erkenning onherroepelijk is, is de voorzieningenrechter van oordeel dat het openbare belang in deze procedure niet meer aan de orde kan komen. De enkele omstandigheid dat de minister in de gedoogplichtbeschikking herhaalt wat er in het erkenningsbesluit over het openbaar belang is vermeld, maakt dat niet anders. De voorzieningenrechter acht daarvoor van belang dat de minister ter motivering van het openbaar belang uitdrukkelijk heeft verwezen naar het erkenningsbesluit. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 30-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2025:3251

Zaaknummer: LEE 25/1502 en LEE 25/1503

Wetsartikelen: 4.26 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet en 10.21 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Gulpen-Wittem

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat een planregel omwille van de rechtszekerheid letterlijk moet worden uitgelegd, nu de rechtszekerheid vereist dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, kan worden uitgegaan. Gelet op een letterlijke uitleg valt alleen het gebruik van de gronden onder de planregel en dus niet (ook) het luchtruim. Daarmee is bij het vliegen geen sprake van een overtreding van de planregels.

Casus

Derde-partij is een modelvliegsportvereniging die activiteiten, bestaande uit het bouwen van en vliegen met modelvliegtuigen, ontplooit.

Op 11 september 2019 is het besluit maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit milieubeheer vastgesteld. In de maatwerkvoorschriften wordt het vergunde vlieggebied aangeduid.

Bij het primaire besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gulpen-Wittem (verweerder) de handhavingsverzoeken van eisers afgewezen. Volgens verweerder is geen sprake van een overtreding van (de gebruiksregels) van het bestemmingsplan. Dat de gronden een andere bestemming hebben dan de bestemming 'Sport' betekent volgens verweerder niet dat over deze (andere) gronden niet gevlogen mag worden.

Met het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van eisers gegrond verklaard en de afwijzing van de handhavingsverzoeken in stand gelaten met aanvulling van de motivering daarvan. Eisers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Zij betogen onder meer dat verweerder handhavend dient op te treden, omdat het binnen de bestemming 'Agrarisch' niet mogelijk is om die gronden ten behoeve van het vliegen met vliegtuigen te gebruiken.

Rechtsvraag

Is sprake van een overtreding van het bestemmingsplan?

Uitspraak

De rechtbank stelt bij de beoordeling voorop dat het vlieggebied dat op grond van de maatwerkvoorschriften van 11 september 2019 is aangewezen, groter is dan de gronden met de bestemming 'Sport'. Dat betekent dat een deel van het volgens de maatwerkvoorschriften aangewezen vlieggebied is gesitueerd boven gronden met de bestemming 'Agrarisch'. Vast staat verder dat de percelen van eisers zich niet binnen het aangewezen vlieggebied bevinden.

De rechtbank stelt verder vast dat het opstijgen en landen van modelvliegtuigen binnen de bestemming 'Sport' van het bestemmingsplan rechtstreeks is toegestaan. Dit is ook tussen partijen niet in geschil.

De rechtbank volgt eisers niet in hun betoog dat uitsluitend boven gronden met de bestemming 'Sport' mag worden gevlogen. Daartoe stelt de rechtbank voorop dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 10 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2307, 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:583 en 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2402) volgt dat een planregel omwille van de rechtszekerheid letterlijk moet worden uitgelegd, nu de rechtszekerheid vereist dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, kan worden uitgegaan.

In dit geval is in artikel 3.1 van de planregels opgenomen dat 'de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd zijn voor (...)'. Gelet op een letterlijke uitleg leidt de rechtbank hieruit af dat alleen het gebruik van de gronden en dus niet (ook) het luchtruim onder deze planregel valt. Vast staat dat het stijgen en landen van de vliegtuigen alleen binnen de bestemming 'Sport' en niet binnen de bestemming 'Agrarisch' van het bestemmingsplan plaatsvindt. Gelet daarop heeft verweerder terecht geconcludeerd dat geen sprake is van een overtreding van de planregels uit het bestemmingsplan.

De door eisers aangehaalde uitspraken van de Afdeling leiden de rechtbank niet tot een ander oordeel. In de uitspraak van de Afdeling van 3 november 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BO2731) gaat het namelijk om de legalisering van het bestaande gebruik van een weiland voor het vliegen met ongemotoriseerde en gemotoriseerde modelvliegtuigen en modelhelikopters. Daarbij gaat het om het gebruik van de gronden als terrein voor modelvliegsport, zoals ook volgt uit de uitspraak in eerste aanleg (ECLI:NL:RBZLY:2009:BK9231), en niet om het luchtruim boven dat perceel. In de uitspraken van de Afdeling van 17 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:115) en 6 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:999) gaat het om het verlenen van een omgevingsvergunning voor het gebruik van de gronden in afwijking van het bestemmingsplan en dat is in deze casus niet het geval omdat binnen de bestemming 'Sport'

het opstijgen en landen van vliegtuigen rechtstreeks is toegestaan. Ook de verwijzing naar de uitspraak van 18 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3860) slaagt niet, omdat ook hier geen sprake is van een vergelijkbare zaak. In die uitspraak gaat het om het gebruik van de gronden boven een bestemming in combinatie met het gebruik van die gronden zelf. Daarvan is in dit geval geen sprake nu vaststaat dat de vliegtuigen zich enkel boven en niet (ook) op de gronden met de bestemming ‘Agrarisch’ bevinden.

Nu er geen sprake is van een overtreding van het bestemmingsplan, is verweerder niet bevoegd om op die grondslag handhavend op te treden. De beroepsgrond slaagt daarom niet.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 24-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:7287

Zaaknummer: ROE 22/2911

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Heerde

Als uitgangspunt geldt dat een aanvrager als belanghebbende moet worden aangemerkt bij zijn aanvraag. Er is geen ruimte voor het betrekken van een inhoudelijk oordeel over niet-aangevraagde activiteiten bij de beoordeling van de belanghebbendheid van eiseres bij nu wel aangevraagde activiteiten. Dat is ook de reden dat een publiekrechtelijke variant van de privaatrechtelijke belemmering, zoals het college heeft aangenomen, in de rechtspraak niet bestaat.

Casus

Eiseres is eigenaar van een perceel, waar zij een melkveehouderij exploiteert. Eiseres wil in plaats daarvan een geitenhouderij gaan exploiteren en heeft daarom bij het college van burgemeester en wethouders van Heerde (het college) een vergunning voor een beperkte milieutoets en een natuurvergunning aangevraagd. Het college heeft besloten dat eiseres geen belanghebbende is bij haar aanvraag. De reden daarvoor is dat er in de provinciale verordening een verbod is opgenomen op de vestiging van een geitenhouderij (het zogenoemde 'geitenmoratorium'). Eiseres is het hiermee oneens.

Rechtsvraag

Moet eiseres als belanghebbende worden aangemerkt bij haar aanvraag?

Uitspraak

Als uitgangspunt geldt dat een aanvrager als belanghebbende moet worden aangemerkt bij zijn aanvraag. Zoals het college terecht heeft opgemerkt zijn er op die regel uitzonderingen mogelijk. Een uitzondering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als bij een aanvraag voor een bouwvergunning in afwijking van het bestemmingsplan op voorhand duidelijk is dat uitvoering van wat is aangevraagd niet mogelijk zal zijn vanwege een evidente privaatrechtelijke belemmering. Zo'n uitzonderingsgeval doet zich echter hier niet voor. Het doel van het college is kennelijk geweest om inefficiëntie te voorkomen. Hij heeft

geconstateerd dat eiseres meerdere vergunningen nodig heeft voor een volledige uitvoering van haar project, en dat hij niet verwacht dat al die vergunningen kunnen worden verleend. Maar het alleen om die reden niet in behandeling nemen van de aanvraag van eiseres past niet binnen de geldende beoordelingssystematiek en de mogelijkheid die artikel 2.5 van de Wabo biedt om een gefaseerde aanvraag in te dienen. Dat is in dit geval gebeurd: door eiseres is een gefaseerde aanvraag ingediend, en de eerste fase ziet alleen op een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) en een natuurvergunning. Er is geen ruimte voor het betrekken van een inhoudelijk oordeel over niet-aangevraagde activiteiten bij de beoordeling van de belanghebbendheid van eiseres bij nu wel aangevraagde activiteiten. Dat is ook de reden dat een publiekrechtelijke variant van de privaatrechtelijke belemmering, zoals het college heeft aangenomen, in de rechtspraak niet bestaat. Het college heeft eiseres ten onrechte niet als belanghebbende aangemerkt en niet inhoudelijk op de aanvraag beslist.

Als het college meent dat provinciale regelgeving inhoudelijk in de weg staat aan de verlening van bepaalde (andere) benodigde vergunningen, dan moet die opvatting uiteindelijk zijn neerslag vinden in een besluit op de aanvraag van die vergunningen. Op die manier kan het inhoudelijke debat tussen partijen over de vraag welke regels van toepassing zijn, en de vraag of eiseres aanspraak kan maken op toepassing van de in de provinciale verordening opgenomen hardheidsclausule, voldragen worden gevoerd in het kader van het vergunningtraject waar dat thuishoort.

Het college heeft dus ten onrechte de aanvraag van eiseres niet in behandeling genomen. Deze beroepsgrond slaagt.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 28-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:6477

Zaaknummer: ARN 24_681

Wetsartikelen: 1:3 lid 3 Awb en 1:2 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland

Het voorzorgsbeginsel kan een rol spelen bij het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning milieu.

Casus

Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland heeft een revisievergunning verleend aan een bedrijf dat synthetische organische polymeren produceert. Het bedrijf is het niet eens met het van toepassing verklaren van voorschriften voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) op potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) en Gelijkwaardige zorg-stoffen. Het bedrijf stelt dat het college geen (milieutechnische) beoordelingsruimte heeft om met toepassing van het voorzorgsbeginsel pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen te behandelen als ZZS.

Rechtsvraag

Kan het voorzorgsbeginsel een rol spelen binnen het toetsingskader van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo ('in het belang van de bescherming van het milieu') en artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo?

Uitspraak

Volgens de jurisprudentielijn die de Afdeling met de door eiseres genoemde uitspraken heeft ingezet, geeft het toetsingskader van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen volgens de Afdeling in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.

De door eiseres aangehaalde uitspraken van de Afdeling hebben betrekking op het toetsingskader van artikel 2.14 van de Wabo. Naar het oordeel van de rechtbank gaat het in die uitspraken niet alleen om de vraag of uit voorzorg een omgevingsvergunning kan worden geweigerd, maar ook of uit voorzorg voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden. Op grond van artikel 2.14, in samenhang gezien met artikel 2.22 van de Wabo, geldt dat het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu alleen kan wanneer dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Het bestreden besluit is een revisievergunning als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, van de Wabo. Op grond van artikel 2.6, derde lid, van de Wabo is niet artikel 2.14, eerste lid, van de Wabo, maar artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo de grondslag voor het opleggen van de in geding zijnde voorschriften. Op grond van laatstgenoemde bepaling kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen voor zover dat in het belang van de bescherming van het milieu is. Die beoordelingsmaatstaf is derhalve gelijk aan die van artikel 2.14 van de Wabo, gezien in samenhang met artikel 2.22 van de Wabo. Ook binnen het toetsingskader van onderhavige revisievergunning ligt derhalve de vraag voor of het college, mede gelet op de uitspraken van de Afdeling, in het belang van de bescherming van het milieu uit voorzorg door middel van het stellen van voorschriften voor pZZS en Gelijkwaardige zorgstoffen het voor ZZS geldende beschermingsniveau mocht hanteren.

De rechtbank heeft in eerdere uitspraken in vergelijkbare zaken reeds geoordeeld dat er in beginsel wel ruimte bestaat om het voorzorgsbeginsel toe te passen, mits dat op de juiste manier gebeurt. De rechtbank leidt uit de uitspraken van de Afdeling niet af dat het voorzorgsbeginsel binnen het toetsingskader van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo en artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo geen enkele rol kan spelen bij de vraag welk beschermingsniveau in het belang van het milieu nodig is en welke voorschriften met het oog daarop nodig zijn. De beoordelingsruimte die het bevoegd gezag heeft bij de invulling van het begrip 'in het belang van de bescherming van het milieu' geeft hem naar het oordeel van de rechtbank ruimte om te bepalen welk beschermingsniveau nodig is. Zoals blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet milieubeheer (Wm) heeft de wetgever nadrukkelijk overwogen dat bij de invulling van dat begrip flexibiliteit gewenst is, gelet op het dynamische karakter van het milieu. Dan kan namelijk worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen van inzichten in en maatschappelijke opvattingen over de werking van het milieu en de aard van de gevolgen van menselijke handelingen voor het milieu. Het voorzorgsbeginsel, mits goed toegepast, kan daar naar het oordeel van de rechtbank bij uitstek een rol in vervullen.

De rechtbank acht daarbij van belang dat in artikel 191, tweede lid, van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is vastgelegd dat de Europese Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat het voorzorgsbeginsel een

van de pijlers is waar het Europese milieubeleid op berust. In de Mededeling van 2 februari 2000 (de Mededeling) heeft de Europese Commissie een nadere duiding gegeven van het in artikel 191, tweede lid, van het VWEU opgenomen voorzorgsbeginsel en richtsnoeren voor de toepassing daarvan geformuleerd. Hoewel artikel 191, tweede lid, van het VWEU primair gericht is op het optreden van de instanties van de Europese Unie, en deze bepaling niet kan worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling te bestrijden, is het voorzorgsbeginsel in diverse Europese richtlijnen en verordeningen expliciet van toepassing verklaard. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verder geoordeeld dat het voorzorgsbeginsel ook in acht moet worden genomen bij de uitleg en toepassing van richtlijnen, ook al is dat beginsel niet expliciet in de betreffende richtlijn vastgelegd.

Het voorzorgsbeginsel is ook vastgelegd in de REACH-verordening. De REACH-verordening geeft regels over de beoordeling, registratie en autorisatie van chemische stoffen en heeft rechtstreekse werking in de lidstaten van de Europese Unie. Blijkens het eerste lid van artikel 1 is het doel van de verordening onder meer om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, te waarborgen. In het derde lid staat dat de verordening mede is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.

Nu in het Europese milieurecht een belangrijke rol is weggelegd voor het voorzorgsbeginsel en dat beginsel bij de uitleg en toepassing van meerdere richtlijnen en verordeningen op het gebied van het milieurecht ook door de lidstaten in acht moet worden genomen, is het voorzorgsbeginsel naar het oordeel van de rechtbank ook een belangrijke pijler geworden van het Nederlandse milieurecht. Gelet hierop ziet de rechtbank niet in dat het bevoegd gezag, gelet op de hem toekomende beoordelingsruimte die het Nederlandse milieurecht hem geeft, het voorzorgsbeginsel niet zou mogen toepassen bij de beoordeling welk beschermingsniveau met het oog op bescherming van het milieu geboden is.

De rechtbank voegt daaraan toe dat het voorzorgsbeginsel juist wordt toegepast als een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen dat potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten onverenigbaar met het gekozen beschermingsniveau zouden kunnen zijn. Daarbij komt dat het antwoord op de vraag wat het gewenste beschermingsniveau van stoffen is niet statisch is, maar continu aan verandering onderhevig. Ten aanzien van stoffen als PFAS wordt inmiddels algemeen aanvaard dat deze forse risico's voor het milieu en de gezondheid met zich kunnen brengen, omdat het om stoffen gaat die na emissie (zeer) persistent aanwezig zijn in het milieu.

De rechtbank komt op grond van het vorenoverwogene tot de conclusie dat het college binnen de hem toekomende beoordelingsruimte in beginsel ruimte heeft om, anticiperend op een definitieve kwalificatie als ZZS, uit voorzorg het voor ZZS geldende beschermingsregime voor pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen te hanteren. Daarvoor is dan wel vereist dat wordt voldaan aan de richtsnoeren voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel uit de Mededeling. Het betoog slaagt dus niet voor zover is betoogd dat er geen ruimte bestaat om het voorzorgsbeginsel toe te passen.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 29-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:14481

Zaaknummer: SGR 21/6934

Wetsartikelen: 2.14 lid 3 Wabo , 2.22 Wabo, 2.31 lid 2 onder b Wabo en 2.3b lid 1 Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Planschade/Bernheze

Gebruik als bedrijfswoning aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten, vanwege noodzakelijkheids criterium. Daarom herbestemming op onjuiste wijze verdisconteerd in de planologische vergelijking.

Casus

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft het college aan [appellant] een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 80.000, vermeerderd met de wettelijke rente. [Appellant] was tot 1 februari 2022 eigenaar van de percelen aan Het [locatie 1] en [locatie 2] in Nistelrode. [Appellant] woonde op Het [locatie 1], en zijn bedrijf was gevestigd op [locatie 2]. [Appellant] heeft op 8 november 2019 verzocht om tegemoetkoming in planschade die hij heeft geleden door de inwerkingtreding op 3 oktober 2013 van het op 27 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan bedrijventerrein Bernheze. Bij dit nieuwe bestemmingsplan is de bestemming van het perceel Het [locatie 1] gewijzigd van 'Vrijstaande eengezinshuizen, klasse A2 met bijbehorende erven', 'Voorerf' en 'Achtertuin', naar 'Bedrijf', met de aanduiding 'bouwvlak', de functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 2' en (gedeeltelijk) 'bedrijfswoning'. Er is daarbij één bedrijfswoning toegestaan. In de planregels wordt onder bedrijfswoning verstaan: een woning in of bij een gebouw of op een terrein, slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is (hierna: de noodzakelijkheids eis).

In een nader advies heeft SAOZ opgenomen dat er sprake is van een planologisch nadeligere situatie, omdat de gebruiksmogelijkheden verslechteren. De herbestemming naar bedrijfswoning in relatie tot de strenge eisen aan de bewoning van de bedrijfswoning door de noodzakelijkheids eis, heeft een significante invloed op de benutbare mogelijkheden van het perceel [locatie 1]. Dit komt ook tot uitdrukking in de vastgestelde waardedaling van ongeveer 30% van de waarde in de oude situatie. Van onverkoopbaarheid van de woning is geen sprake. De SAOZ heeft het college geadviseerd om [appellant] een tegemoetkoming in planschade van € 125.000 toe te kennen.

De rechtbank heeft geoordeeld dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat het college het nadere advies van de SAOZ van maart 2023 niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Bij het noodzakelijkheids criterium moet worden gekeken naar de maximale mogelijkheden. Het is aan [appellant] om aan te tonen dat het gebruik als bedrijfswoning met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten. Daar is [appellant] niet in geslaagd.

In hoger beroep heeft appellant aangevoerd dat het college niet op het advies van de SAOZ kan afgaan, omdat de SAOZ het noodzakelijkheidsvereiste onvoldoende heeft meegewogen bij de berekening van de waardevermindering. Bij de vaststelling van de waardevermindering kan niet meer van het gebruik van Het [locatie 1] als bedrijfswoning worden uitgegaan, omdat niet aan het noodzakelijkheids criterium kan worden voldaan. [Appellant] wijst op rechtspraak van de Afdeling, waaruit volgt dat voor de noodzaak van een bedrijfswoning van belang is of de bedrijfsprocessen ter plaatse zoveel tijd en aandacht opeisen, dat er een redelijk belang is om op het perceel te wonen. Dat in de door de SAOZ genoemde gevallen wel een noodzaak zou zijn, is niet aannemelijk. Dit geldt ook voor de voorbeelden die de rechtbank in haar uitspraak heeft genoemd. De woning kan niet meer als woning worden gebruikt en alleen nog, na bouwkundige aanpassingen, als bedrijfsgebouw, aldus appellant.

Rechtsvraag

Moet in planvergelijking het gebruik van de bedrijfswoning worden uitgesloten, omdat niet kan worden voldaan aan het noodzakelijkheids criterium?

Uitspraak

De Afdeling is van oordeel dat [appellant] concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van het advies van de SAOZ naar voren heeft gebracht. Het college heeft het standpunt van [appellant] dat het realiseren van de bestemming bedrijfswoning met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten is, niet met enig concreet voorbeeld weerlegd. [Appellant] heeft erop gewezen dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld: de uitspraak van 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4230) volgt dat voor het antwoord op de vraag of bewoning van een bedrijfswoning met een noodzakelijkheidsvereiste zich verdraagt met een bestemmingsplan, van belang is of de bedrijfsprocessen ter plaatse zoveel tijd en aandacht opeisen, dat er een redelijk belang is om op het perceel te wonen. Uit de door de SAOZ genoemde voorbeelden volgt niet zonder meer waarom in die gevallen de bedrijfsprocessen zoveel tijd en aandacht opeisen, dat er een redelijk belang is om op het perceel te wonen. Daarbij betreft de Afdeling dat alleen bedrijven tot milieucategorie 2 zijn toegelaten. Uit de door de SAOZ gegeven voorbeelden volgt een noodzaak tot het treffen van

adequate veiligheidsmaatregelen, maar is er niet zonder meer een verband met in tijd of aandacht intensieve bedrijfsprocessen. Daarom bestaat twijfel of de herbestemming op de juiste wijze in de planologische vergelijking is verdisconteerd.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3589

Zaaknummer: 202405026/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Utrecht

Geactualiseerd overzicht op hoofdlijnen rechtspraak over tegemoetkoming in planschade.

Bij uitspraak van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582) heeft de Afdeling aanleiding gezien om, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar rechtspraak over tegemoetkoming in planschade, als bedoeld in afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Op 1 januari 2024 is de Wro ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Op grond van het overgangsrecht van de artikelen 4.17 tot en met 4.20 van de Invoeringswet Omgevingsrecht ligt het in de lijn der verwachtingen dat het oude planschaderecht de komende jaren van groot belang zal blijven voor de rechtspraak van het omgevingsrechtelijk nadeelcompensatierecht. Daarom ziet de Afdeling, mede gelet op het tijdsverloop sinds de uitspraak van 28 september 2016, aanleiding het in die uitspraak gegeven overzicht van haar rechtspraak te actualiseren. Het overzicht bevat een selectie van in eerdere uitspraken neergelegde oordelen over kwesties die zich in de praktijk van het planschaderecht veelvuldig voordoen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3690

Zaaknummer: 202305028/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Leudal

Planvergelijking schadepoorzaak meerdere opeenvolgende regimes.

Casus

[Appellant] is sinds 5 mei 1982 eigenaar van een woning aan het [locatie] in Haelen. [Appellant] verzoekt om een tegemoetkoming in planschade omdat zijn woning in waarde is gedaald als gevolg van de gewijzigde bestemming van het Landgoed Leudal. Het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' heeft tot doel de camping aan de Roggelseweg 54 te Haelen om te vormen naar Landgoed Leudal, alwaar verblijfsaccommodaties zijn gebouwd ten behoeve van groepsverblijf, outdooractiviteiten en (zakelijke) trainingen. Het perceel van [appellant] grenst aan dit landgoed. Partijen zijn verdeeld over de vraag van welke planologische regimes moet worden uitgegaan bij de planvergelijking.

Het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' is op 9 september 2014 en 11 november 2014 vastgesteld. Voorafgaand aan het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' gold het bestemmingsplan 'Buitengebied Leudal'. Dáárvoor gold de vastgestelde beheersverordening 'Buitengebied'. In haar uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507, heeft de Afdeling het bestemmingsplan 'Buitengebied Leudal' en het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' gedeeltelijk vernietigd. Ter reparatie van de geconstateerde gebreken heeft de raad bij besluit van 12 juli 2016 het plan 'Landgoed Leudal 2016' vastgesteld. Bij tussenuitspraak van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1195 heeft de Afdeling de raad opgedragen de daarin omschreven gebreken in het besluit tot vaststelling 'Landgoed Leudal 2016' te herstellen. Bij uitspraak van 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3324, heeft de Afdeling het plan 'Landgoed Leudal 2016' gedeeltelijk vernietigd. De Afdeling heeft de raad daarbij opgedragen om voor de vernietigde onderdelen een nieuw besluit te nemen. Ter uitvoering van de laatstgenoemde uitspraak heeft de raad op 17 april 2019 het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal 2018' vastgesteld. Bij uitspraak van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4349 heeft de Afdeling één bepaling van de planregels vernietigd, en op dit punt zelf in de zaak voorzien.

Het college heeft de SAOZ verzocht te adviseren over de aanvraag. In haar advies heeft de SAOZ drie vergelijkingen van planologische maatregelen gemaakt. Het advies vermeldt dat

[appellant] als gevolg van het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' in een nadeligere planologische situatie is gekomen door beperkt verminderd uitzicht, enige verslechtering van privacy en een toename van geluid- en verkeershinder. [Appellant] is volgens dit advies als gevolg van het gewijzigde plan 'Landgoed Leudal 2016' en het gewijzigde plan 'Landgoed Leudal 2018' niet in een nadeligere planologische situatie gekomen. De SAOZ heeft in haar advies 12 maart 2015 als peildatum aangehouden, de datum waarop het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' in werking is getreden.

De rechtbank is van oordeel dat het college bij de planvergelijking van de juiste planologische regimes is uitgegaan. Het college heeft terecht het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' aangemerkt als schadeveroorzakend besluit. [Appellant] heeft in zijn aanvraag slechts het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' genoemd als schadeoorzaak. De rechtbank volgt [appellant] niet in zijn stelling dat van het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal 2018' moet worden uitgegaan omdat alleen dit bestemmingsplan onherroepelijk is geworden.

[Appellant] betoogt dat de rechtbank niet onderkend heeft dat zijn aanvraag juist ook betrekking heeft op het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal 2018'. Verder heeft de rechtbank niet onderkend dat het college, in navolging van de SAOZ, ten onrechte de bestemmingsplannen 'Landgoed Leudal' en 'Landgoed Leudal 2016' beschouwd heeft als schadeveroorzakende besluiten. Het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal 2018' zou als het nieuwe planologische regime moeten worden gezien.

Rechtsvraag

Is het college bij de planvergelijking uitgegaan van de juiste planologische regimes?

Uitspraak

[Appellant] klaagt terecht over het oordeel van de rechtbank dat het college het bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' als het schadeveroorzakende besluit mocht aanmerken omdat [appellant] dit in de brief met zijn aanvraag zo heeft vermeld. De aanvraag van [appellant] voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt en noemt in de bijgevoegde bijlage ter onderbouwing van zijn aanvraag de bestemmingplannen 'Landgoed Leudal', 'Landgoed Leudal 2016' en 'Landgoed Leudal 2018'. Omdat de rechtbank in haar uitspraak alle drie de bestemmingsplannen als schadeveroorzakende besluiten heeft onderkend, is [appellant] niet benadeeld.

In haar advies heeft de SAOZ drie vergelijkingen gemaakt. Eén vergelijking van het bestemmingsplan 'Buitengebied Leudal' met bestemmingsplan 'Landgoed Leudal', één vergelijking van bestemmingsplan 'Landgoed Leudal' met 'Landgoed Leudal 2016' en één

vergelijking van bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal 2016’ met ‘Landgoed Leudal 2018’. Dit is in lijn met de vaste rechtspraak dat indien er gesteld wordt dat verschillende planologische maatregelen schade hebben veroorzaakt, er per planologische maatregel een vergelijking moet worden gemaakt tussen het planologische regime zoals dat gold onmiddellijk vóór en na de planologische maatregel waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt. Het is dus niet juist om bij een cumulatie van schadeoorzaken een vergelijking te maken van het laatste schadeveroorzakende regime met meer voorafgaande planologische mutaties. Dat er óók planologische mutaties zijn die eerst na de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan ‘Landgoed Leudal 2018’ onherroepelijk zijn geworden betekent dus, anders dan [appellant] betoogt, niet dat voor de planologische vergelijking alleen naar dat laatste bestemmingsplan moet worden gekeken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3584

Zaaknummer: 202406936/1/A2

Wetsartikelen: 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Oost Gelre

Eisers zijn belanghebbende bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, omdat zij gevolgen van enige betekenis ondervinden. Hierbij is onder meer van belang dat het vergunde gebruik leidt tot een intensivering van het gebruik. Ook is het gebruik in de omgevingsvergunning niet begrensd. Het college van burgemeester en wethouders heeft de grondslag van de aanvraag verlaten.

Casus

De derde partij heeft op 1 november 2023 een omgevingsvergunning aangevraagd voor (het achteraf legaliseren van) een verbouwing van de woning (aanbrengen dakkapel en vervangen balkon), het bouwen van een bijbehorend bouwwerk (de serrekas) en het plaatsen van een erfafscheiding. De aanvraag zag op de activiteit bouwen zoals opgenomen in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het college van burgemeester en wethouders van Oost Gelre (het college) is in eerste instantie tot de conclusie gekomen dat de bouwplannen van alle bouwwerken voldoen aan het Bouwbesluit 2012, de bouwverordening en de redelijke eisen van welstand. Ook voldoen de bouwplannen aan de bouwvoorschriften in het bestemmingsplan, met uitzondering van de oppervlakte van de serrekas. Het college heeft gebruikgemaakt van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid om de met het bestemmingsplan strijdige oppervlakte van de serrekas toe te staan. In het primaire besluit heeft het college aan de derde-partij daarom een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten 'bouwen' en 'afwijken van het bestemmingsplan'.

In de beslissing op bezwaar heeft het college het bezwaar van eisers gegrond verklaard en het primaire besluit herroepen. Met inachtneming van het advies van de commissie bezwaarschriften heeft het college het primaire besluit hersteld door aanvullend het met het bestemmingsplan strijdige gebruik te vergunnen en de overige gebreken te herstellen conform

het advies van de commissie. De toets aan de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan werd aanvullend noodzakelijk gevonden, omdat het college er ten tijde van de aanvraag van de omgevingsvergunning in november 2023 al mee bekend was dat de derde-partij beoogde om de bouwwerken in strijd met de bestemming, namelijk ten behoeve van groepsaccommodatie en/of -recreatie, te gebruiken. Het college heeft de omgevingsvergunning verleend voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Rechtsvragen

1. Dienen enkele eisers niet-ontvankelijk te worden verklaard in beroep, omdat zij geen gevolgen van enige betekenis ondervinden van het besluit?
2. Heeft het college de grondslag van de aanvraag verlaten?

Uitspraak

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

De rechtbank is van oordeel dat eisers voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat zij daadwerkelijk gevolgen van enige betekenis ondervinden van het gebruik van het perceel van de derde-partij ten behoeve van groepsaccommodatie en/of -recreatie. Hierbij stelt de rechtbank voorop dat het toestaan van groepsaccommodatie en/of -recreatie, in elk geval voor zover het de gronden met de woonbestemming betreft, leidt tot intensivering van het gebruik van het perceel van de derde-partij. Het kan eigenlijk niet anders dan dat omwonenden daarvan gevolgen van enige betekenis ondervinden. Daarbij is van belang dat het gebruik als groepsaccommodatie en/of -recreatie in het bestreden besluit helemaal niet is begrensd. Het

college en de derde-partij stellen wel dat de capaciteit beperkt is, maar aan de vergunning zijn geen voorschriften verbonden over de precieze aard van de activiteiten, het aantal activiteiten, het aantal bezoekers, openingstijden, maximale geluidsniveaus, de toegestane hoeveelheid licht, etc. Het college heeft ook niet bestreden dat eisers zicht hebben en geconfronteerd kunnen worden met licht en geluid vanaf het perceel. Verder is voor de rechtbank van belang dat de heer [eiser 1/gemachtigde 1] en mevrouw [eiseres 1] net zo ver van de woning op het perceel van de derde-partij verwijderd zijn als de heer [eiser 2] en mevrouw [eiseres 2], namelijk bijna 70 meter. Daarnaast heeft de omgeving een landelijk en open karakter, ontbreekt het aan bebouwing op de (schuine) zichtlijn tussen de percelen [locatie 3] en [locatie 1] en werkt de aanwezige begroeiing beperkt belemmerend. De rechtbank ziet dan ook niet in waarom het college meent dat de heer [eiser 1/gemachtigde 1] en mevrouw [eiseres 1] geen gevolgen van enige betekenis zouden ondervinden, en acht ook hen daarom ontvankelijk in hun beroep.

2. De rechtbank stelt voorop dat het college in beginsel dient te beslissen op (grondslag van) een aanvraag zoals die is ingediend. Dit betekent echter niet dat van een aanvraag in zijn geheel niet mag worden afgeweken. Op grond van vaste jurisprudentie is het bestuursorgaan gerechtigd, en in bepaalde gevallen zelfs verplicht, om de indiener van een bouwaanvraag in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag zodanig te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van de bouwvergunning worden weggenomen. Indien de wijziging van de oorspronkelijke aanvraag echter zodanig ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van hetzelfde (bouw)plan kan worden gesproken, dient daarvoor een nieuwe bouwaanvraag te worden gedaan. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4253.

De aanvraag van de derde-partij heeft betrekking op het bouwen van een dakkapel (op de aanbouw van het hoofdgebouw, ten behoeve van de functie wonen), het bouwen van een stalen balkon (aan het hoofdgebouw, ter vervanging van een houten balkon, ten behoeve van de functie wonen), het bouwen van een bijbehorend bouwwerk, namelijk een serre (te gebruiken voor 'overige gebruiksfuncties') en het plaatsen van een erf- of perceelafscheiding (in de vorm van een houten hekwerk). De aanvraag was dus beperkt tot het bouwen en gebruik van de serre en bouwactiviteiten in en rondom de woning en zag dus niet op het toestaan van groepsaccommodatie en/of -recreatie op het gehele perceel, inclusief de woning. Niet is gebleken dat de derde-partij zijn aanvraag in die zin heeft gewijzigd. Daarnaast is komen vast te staan dat de later ingediende aanvraag in het kader van de Omgevingswet voor een omgevingsplanactiviteit voor gewijzigd gebruik van het perceel, door de derde-partij weer is ingetrokken. Dat betekent dat er feitelijk geen aanvraag ligt voor een vergunning om voor het gehele perceel [locatie 1] en de daarop aanwezige bebouwing te mogen afwijken van de

toepasselijke gebruiksregels in het bestemmingsplan. Door dit voor de derde-partij gewenste gebruik toe te voegen aan de verzochte bouwvergunning, kan niet meer van dezelfde aanvraag worden gesproken. Daarmee heeft het college de grondslag van de aanvraag verlaten. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college het gebruik van het perceel ten behoeve van groepsaccommodatie en/of -recreatie dus niet kunnen vergunnen bij het bestreden besluit (zie bijvoorbeeld de uitspraak van rechtbank Den Haag 31 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:17669). Evenmin kon de bouwvergunning in stand blijven, nu het college – zo is niet in geschil – bekend was met het beoogde gebruik van het perceel als groepsaccommodatie en dit gebruik ter plaatse niet is toegestaan.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 28-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:6106

Zaaknummer: ARN 24/5263

Wetsartikelen: 1:2 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Zevenaar

De Crisis- en herstelwet is niet van toepassing op de procedure, omdat geen sprake is van een langdurig leegstaand kantoor. Eiser is geen belanghebbende, omdat hij geen persoonlijk belang heeft bij de omgevingsvergunning. Hierbij is onder meer van belang dat de woning en het bedrijfspand van eiser buiten het onderzoeksgebied van de parkeerdrukonderzoeken zijn gelegen. De normen uit de Wet goed verhuurderschap strekken niet tot de bescherming van de belangen van omwonenden of ondernemers in de omgeving van het pand.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit bouwen en afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten voor de duur van tien jaar in een bedrijfspand. In zijn beslissing op bezwaar heeft het college het bezwaar van eiser 3 niet-ontvankelijk verklaard en het primaire besluit, onder aanvulling van de motivering en nadere stukken, in stand gelaten.

Het college heeft nadien de beslissing op bezwaar gewijzigd (het wijzigingsbesluit). De wijziging houdt in dat aanvullende voorschriften en verschillende bijlagen zijn toegevoegd aan de omgevingsvergunning. Verder is besloten dat twee bijlagen komen te vervallen.

Rechtsvragen

1. Is de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing op deze kwestie?
2. Heeft het college het bezwaar van eiser 3 terecht niet-ontvankelijk verklaard, omdat hij geen belanghebbende is?
3. Is de aanvraag ten onrechte ontvankelijk geacht?

4. Staat het relativiteitsvereiste aan bespreking van de beroepsgrond over de Wet goed verhuurderschap in de weg?

Uitspraak

1. De rechtbank moet ambtshalve beoordelen of de Chw van toepassing is in deze procedure. Of dit het geval is, is onder meer van belang voor het moment waarop de gronden van het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden ingediend, of een aanvullend beroepschrift mag worden ingediend en voor de snelheid waarmee het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden behandeld.

Op grond van artikel 1.1, aanhef en onder a, in samenhang gezien met categorie 12, onder 12.1, van bijlage 1 van de Chw is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van toepassing op de transformatie van langdurig leegstaande kantoren naar andere gebruiksmogelijkheden.

Het college stelt in zijn reactie op de schorsingsbeslissing dat voor zover de Chw van toepassing is dit geen nadelige gevolgen heeft gehad voor de betrokken partijen.

De rechtbank stelt allereerst vast dat het college geen standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de vraag of de Chw van toepassing is. Op basis van wat op de zitting is besproken komt de rechtbank, anders dan de voorzieningenrechter, tot het oordeel dat de Chw niet van toepassing is op deze procedure omdat geen sprake is van een langdurig leegstaand kantoor. De rechtbank overweegt dat op zitting door vergunninghouder is aangegeven dat in het pand een scholenstichting was gevestigd. Verder is op zitting ter sprake gekomen dat het pand tevens werd gebruikt voor de opslag van materialen. Van langdurige leegstand in de zin van de Chw is dan ook geen sprake.

2. In de beslissing op bezwaar is het bezwaar van [eiser 3] niet-ontvankelijk verklaard, omdat hij volgens het college geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het college concludeert dat de woning en het bedrijfspand van eiser 3 op een zodanige afstand van het pand zijn gesitueerd dat redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat hij gevolgen van enige betekenis ondervindt van de omgevingsvergunning.

Uitgangspunt voor de beoordeling van belanghebbendheid is, dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een (omgevings)vergunning – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van

23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271). Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden bezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

De rechtbank oordeelt dat het college terecht heeft besloten dat eiser 3 geen belanghebbende is. De rechtbank acht daarvoor van belang dat de woning en het bedrijfspand van eiser 3 op ongeveer 400 meter afstand van het pand zijn gelegen. Eiser 3 heeft geen zicht op het pand vanuit zijn woning of bedrijfspand. Verder zijn de woning en het bedrijfspand van eiser 3 buiten het onderzoeksgebied van de parkeerdrukonderzoeken gelegen. Gelet op deze factoren is de rechtbank van oordeel dat eiser 3 geen persoonlijk belang bij de omgevingsvergunning heeft en kan hij daarom niet worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

3. De rechtbank overweegt dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) iemand die een verzoek om een omgevingsvergunning indient bij het college, in beginsel belanghebbende is bij een beslissing op dat verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De verzoeker is geen belanghebbende als (a) aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en (b) er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht). Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, dan is dat verzoek een ‘aanvraag’ als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag. Zie onder de meer de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2940, r.o. 4.2.

Naar het oordeel van de rechtbank is de vergunninghouder een belanghebbende en daarom is het verzoek van de vergunninghouder om een omgevingsvergunning terecht aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Er doet zich hier namelijk geen situatie voor waarin moet worden geoordeeld dat het bij de beoordeling van het verzoek aannemelijk was dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd. De enkele omstandigheid dat een toestemming van de eigenaar ontbrak bij de aanvraag betekent niet dat

daarmee vaststaat dat de eigenaar van het pand geen toestemming wil geven voor de voorgenomen activiteit. Verder merkt de rechtbank op dat bij het wijzigingsbesluit de toestemming van de eigenaar voor de voorgenomen activiteit alsnog is toegevoegd. De beroepsgrond slaagt niet.

4. Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

De rechtbank overweegt dat de normen uit de Wet goed verhuurderschap betrekking hebben op de rechten en plichten van verhuurders en huurders. Uitspraak van de Afdeling van 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1036, r.o. 12.1. Zie ook *Kamerstukken II* 2021/22, 36130, nr. 3, p. 2. Daarom komt de rechtbank tot de conclusie dat de normen waarop eisers zich beroepen, niet strekken tot de bescherming van de belangen waarvoor zij in deze procedure kunnen opkomen. De normen uit de Wet goed verhuurderschap strekken namelijk niet tot de bescherming van de belangen van omwonenden of ondernemers in de omgeving van het pand. Gelet hierop staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg aan een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 25-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:6055

Zaaknummer: 24/510

Wetsartikelen: 1.1 onder a Chw, categorie 12 onder 12.1 bijlage 1 Chw, 1:2 lid 1 Awb, 1:3 lid 3 Awb en 8:69a Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Opsterland

De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit de tekst van artikel 18.4a van de Omgevingswet niet volgt dat gemotiveerd moet worden dat het verbinden van zaaksgebonden werking aan een last onder dwangsom ‘noodzakelijk’ is. Ook in de wetsgeschiedenis heeft de voorzieningenrechter daar geen aanknopingspunten voor kunnen vinden.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Opsterland (het college) heeft aan verzoekster een last onder dwangsom opgelegd, omdat in strijd met het omgevingsplan sierteelt plaatsvindt. Bij beslissing op bezwaar heeft het college besloten het primaire besluit in stand te laten, onder aanvulling van de motivering. Tegen dit besluit heeft verzoekster beroep ingesteld bij de rechtbank. Daarnaast heeft zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verzoekster is van mening dat het college ten onrechte zaaksgebonden werking aan de last onder dwangsom heeft verbonden. Het college verwijst in dat kader naar de in artikel 18.4a van de Omgevingswet opgenomen mogelijkheid om zaaksgebonden werking toe te kennen. Het college heeft volgens verzoekster echter niet gemotiveerd waarom de zaaksgebonden werking noodzakelijk is. De enkele algemene en niet onderbouwde stelling dat het niet ondenkbaar is dat een rechtsopvolger van verzoekster de teelt zal hervatten, is daarvoor onvoldoende.

Rechtsvraag

Heeft het college in dit geval een zaaksgebonden werking aan de last onder dwangsom kunnen verbinden?

Uitspraak

De voorzieningenrechter is van oordeel dat uit de tekst van artikel 18.4a van de Omgevingswet niet volgt dat gemotiveerd moet worden dat het verbinden van zaaksgebonden werking aan een last onder dwangsom ‘noodzakelijk’ is. Ook in de wetsgeschiedenis heeft de voorzieningenrechter daar geen aanknopingspunten voor kunnen vinden (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 (MvT)).

De voorzieningenrechter overweegt dat het verbinden van zaaksgebonden werking aan de last een bevoegdheid is van het college. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college in redelijkheid die zaaksgebonden werking aan de last kunnen verbinden. In het bestreden besluit heeft het college toegelicht dat het niet ondenkbaar zou zijn dat een rechtsopvolger de teelt zal hervatten, te meer gezien de op sierteelt gerichte activa die de rechtsopvolger van verzoekster zou kunnen verwerven.

Verder is toegelicht dat verzoekster geen nadeel zou ondervinden van het verbinden van deze zaaksgebonden werking. Het vorenstaande is door verzoekster niet gemotiveerd betwist. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat deze grond niet slaagt.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 30-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2025:3164

Zaaknummer: LEE 25/2115

Wetsartikelen: 18.4a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Den Haag

Niet is uitgesloten dat eiseres feitelijke gevolgen ondervindt van het vergunde gebruik van het aangrenzende perceel. Voor zover er aan getwijfeld kan worden of dat gevolgen van enige betekenis zijn, moet eiseres het voordeel van de twijfel krijgen. De rechtbank gaat er daarom van uit dat eiseres gevolgen van enige betekenis van het naastgelegen perceel ondervindt. Eiseres is daarom belanghebbende bij het primaire besluit.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (het college) heeft, in afwijking van de geldende beheersverordening, de gevraagde omgevingsvergunning verleend voor de duur van maximaal vijf jaar. Deze omgevingsvergunning voorziet in het tijdelijk gebruiken van agrarische grond bij een dienstwoning voor het vestigen van een bestratingsbedrijf voor een periode van vijf jaar.

Met het bestreden besluit heeft het college het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit niet-ontvankelijk verklaard. Het college stelt zich op het standpunt dat eiseres als eigenaresse van een aangrenzend perceel geen feitelijke gevolgen ondervindt van het vergunde gebruik.

Eiseres is het met dit besluit niet eens en heeft beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvraag

Heeft het college terecht aangenomen dat eiseres geen belanghebbende is bij het primaire besluit, omdat zij geen feitelijke gevolgen ondervindt?

Uitspraak

Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (zie artikel 1:2, eerste lid, van de Awb). Om als belanghebbende in de zin van de

Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3100).

Bij besluiten krachtens de Wabo, zoals het primaire besluit, wordt belanghebbendheid in beginsel aangenomen bij, onder meer, eigenaren van een perceel dat grenst aan het perceel waarover het besluit gaat of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:641 en die van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671. Van het uitgangspunt dat eigenaren van aangrenzende percelen in beginsel belanghebbenden zijn, kan alleen worden afgeweken als uitgesloten is dat betrokkene feitelijke gevolgen ondervindt. Dat brengt mee dat moet worden onderzocht of er feitelijke gevolgen zijn (zie r.o. 6.5 van de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392).

Bij het onderzoek naar feitelijke gevolgen wordt volgens vaste rechtspraak acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2972).

De rechtbank stelt voorop dat niet in geschil is dat het perceel van eiseres met daarop de golfbaan voor een deel grenst aan het perceel van vergunninghoudster en dat daarom van aangrenzende percelen sprake is. Eiseres is daarom in beginsel belanghebbende. Van dat uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als uitgesloten is dat eiseres feitelijke gevolgen ondervindt, wat voor het college een onderzoeksplicht meebrengt. Gelet op de door de Afdeling in dit verband gebruikte term 'uitgesloten' is het niet voldoende om feitelijke gevolgen onaannemelijk te achten; de afwezigheid daarvan moet vaststaan.

De rechtbank is van oordeel dat niet uitgesloten is dat eiseres feitelijke gevolgen ondervindt en overweegt daartoe het volgende.

Het college stelt dat er geen feitelijke gevolgen zijn en wijst erop dat op grond van de

bestemming die op het aangrenzende perceel rust ook (zwaar) landbouwverkeer is toegestaan en dat de percelen van elkaar gescheiden zijn door een hekwerk, beplanting en water, zodat de feitelijke exploitatie van de golfbaan niet wordt belemmerd.

Hoewel dat laatste op zichzelf genomen juist is, is daarmee niet uitgesloten dat eiseres feitelijke gevolgen ondervindt als hier bedoeld. Van en naar het terrein van vergunninghoudster zal immers naar verwachting geregeld zwaar verkeer rijden, zoals shovels maar ook (vracht)wagens die geschikt zijn voor het transport van de materialen die daar liggen opgeslagen, zoals bouwhekken, bestratingsmateriaal en rijplaten. Ook is niet uit te sluiten dat het op- of afladen van de op het terrein op te slaan of opgeslagen materialen door middel van bijvoorbeeld een autolaadkraan, voor de op die momenten op de golfbaan aanwezige spelers hoorbaar kan zijn. De rechtbank betreft hierbij de afstand van ongeveer 20 m tussen de plek waar de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden en de golfbaan, alsmede het feit dat vergunninghoudster ter zitting heeft verklaard dat er twee- à driemaal per dag verkeer vanaf haar terrein wegrijdt of aankomt, wat niet gemotiveerd is betwist. Dat op grond van de agrarische bestemming ook al in enige mate zwaar verkeer mogelijk was, is in dit verband niet doorslaggevend.

Ook wat de factor 'zicht' betreft zijn gevolgen van enige betekenis niet uitgesloten. De beplanting tussen het perceel van eiseres en dat van vergunninghoudster is neergezet om de materiaalopslag op het perceel van vergunninghoudster voor bezoekers van de golfbaan aan het zicht te onttrekken, zoals eiseres ter zitting heeft verklaard, maar afgaand op de foto's in het dossier lijkt met name 's winters niet uitgesloten dat vanaf de golfbaan toch enige mate van zicht op het bedrijfsterrein zal bestaan. Een boerenschuur op een weiland, al dan niet met kleinvee eromheen, biedt een ander aanzicht dan de opslag van de al eerder genoemde materialen.

Gelet op het voorgaande is niet uitgesloten dat eiseres feitelijke gevolgen ondervindt van het vergunde gebruik van het aangrenzende perceel. Voor zover er aan getwijfeld kan worden of dat gevolgen van enige betekenis zijn, moet eiseres het voordeel van de twijfel krijgen. Voor dit oordeel vindt de rechtbank steun in de uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499. De rechtbank gaat er daarom van uit dat eiseres gevolgen van enige betekenis van het naastgelegen perceel ondervindt. Eiseres is daarom belanghebbende bij het primaire besluit.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 18-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:12813

Zaaknummer: SGR 24/6901

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

RECHTSPRAAK

Handhaving/Bergen (L.)

Vertrouwensbeginsel. Het gaat bij dispositieschade om schade die is ontstaan doordat betrokkene op de onterecht gedane toezegging – in dit geval de toezegging dat de bouw van de mantelzorgwoning op de gekozen locatie omgevingsvergunningvrij was – is afgegaan, dus erop heeft vertrouwd dat die toezegging zou worden nagekomen en in vertrouwen daarop heeft gehandeld, kosten heeft gemaakt, maatregelen heeft getroffen, ergens vanaf heeft gezien en zo meer.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Bergen (L.) (verweerder) heeft bij beslissing op bezwaar het primaire besluit herroepen en beslist om aan eiser een last onder dwangsom op te leggen wegens het zonder omgevingsvergunning bouwen en in stand laten van een mantelzorgwoning op een perceel. Eiser is het hiermee niet eens en heeft beroep ingesteld bij de rechtbank.

Eiser heeft onder andere aangevoerd dat handhavend optreden in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Verweerder heeft erkend dat hij het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat de mantelzorgwoning op de gekozen plaats omgevingsvergunningvrij was. Eiser erkent dat gewekte verwachtingen niet hoeven te worden gehonoreerd als zwaarder wegende belangen daaraan in de weg staan. Maar dan kan wel op grond van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden. Eiser betoogt dat verweerders belangenafweging daar ten onrechte geen betrekking op heeft. Eiser vordert primair dat de gewekte verwachtingen moeten worden gehonoreerd en subsidiair dat het handhavingsbesluit zonder dispositieschade te vergoeden onrechtmatig is.

Rechtsvragen

1. Had het college in dit geval het gewekte vertrouwen moeten honoreren?

2. Zo nee, heeft het college voldoende onderbouwd dat geen sprake is van dispositieschade die voor vergoeding in aanmerking komt?

Uitspraak

1. De rechtbank overweegt als volgt als het gaat om het primaire standpunt van eiser over het vertrouwensbeginsel, namelijk dat verweerder de gewekte verwachtingen had moeten naleven en van handhaving had moeten afzien. Volgens inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling brengt het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen niet mee dat aan die verwachtingen altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij/zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Wanneer er andere belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan voor het bestuursorgaan wel de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming (uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420).

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat andere belangen in dit geval zwaarder wegen dan het belang van eiser bij honorering van het gewekte vertrouwen. Redengevend daarvoor is dat verweerder vertrouwen heeft gewekt in strijd met de wet en dat geen sprake is van een overtreding van geringe aard en ernst. Het algemeen belang bij handhaving en voorkomen van precedentwerking, alsmede het belang van [derde-partijen], die niet zonder grond om handhaving heeft verzocht, heeft verweerder zwaarder mogen laten wegen dan het belang van eiser om het gerechtvaardigd bij hem gewekte vertrouwen te honoreren.

Het primaire standpunt van eiser slaagt dus niet. De rechtbank is van oordeel dat verweerder de belangen gediend bij handhaving zwaarder mocht laten wegen dan de belangen van eiser bij honorering van het gewekte vertrouwen.

2. Dan komt de rechtbank nu toe aan het subsidiaire standpunt van eiser dat handhaving door verweerder zonder aan hem dispositieschade te vergoeden onevenredig is. Daarover overweegt de rechtbank als volgt. Verweerders gemachtigde heeft bij de behandeling van het beroep ter zitting niet betwist dat dispositieschade die als gevolg van het gewekte vertrouwen is geleden, volledig voor vergoeding in aanmerking komt. Verweerder stelt zich echter op het standpunt dat het in eerste instantie aan eiser is om te stellen en zo nodig te onderbouwen dat hij dispositieschade heeft geleden. Volgens verweerder heeft eiser tot dusver geen schade

benoemd die als dispositieschade voor vergoeding in aanmerking komt, zodat verweerder terecht geen schade heeft vergoed in het bestreden besluit. Leges- en andere kosten die zijn gemaakt omdat eiser alsnog genoodzaakt was om een omgevingsvergunning aan te vragen en de kosten van de procedure over de verleende omgevingsvergunning die daarna zijn gemaakt, zijn volgens verweerder geen gevolg van het door verweerder gewekte vertrouwen. Die kosten zouden ook zijn gemaakt als verweerder dat vertrouwen niet zou hebben gewekt, aldus verweerders gemachtigde op zitting.

De rechtbank volgt verweerder niet in zijn redenering. Het gaat bij dispositieschade om schade die is ontstaan doordat betrokkene op de onterecht gedane toezegging – in dit geval de toezegging dat de bouw van de mantelzorgwoning op de gekozen locatie omgevingsvergunningvrij was – is afgegaan, dus erop heeft vertrouwd dat die toezegging zou worden nagekomen en in vertrouwen daarop heeft gehandeld, kosten heeft gemaakt, maatregelen heeft getroffen, ergens vanaf heeft gezien en zo meer. Dispositieschade is dus de schade die eiser heeft geleden doordat hij naar het gewekte vertrouwen heeft gehandeld. De rechtbank is van oordeel dat als gevolg van de toezegging door verweerder, eiser andere bouw mogelijkheden niet onderzocht heeft die hij bij juiste informatie verstrekt door verweerder wel zou hebben onderzocht. Met andere woorden: als verweerder niet het vertrouwen had gewekt dat de mantelzorgwoning op de gekozen locatie vergunningvrij was, had eiser de keuze gehad om voor een andere locatie te kiezen waar de mantelzorgwoning wel vergunningvrij was. Verweerder heeft erkend en ook de rechtbank gaat daarvan uit dat een mantelzorgwoning op het perceel zonder omgevingsvergunning op een andere locatie mogelijk was geweest. Dat had bijvoorbeeld gekund door de woning op te schuiven zodat deze in het achtererfgebied kon worden geplaatst. Door eiser is verklaard dat hij in verband met de aanwezigheid van het bedrijf van [derde-partijen] die om handhaving heeft gevraagd in verband de geurcontour van zijn bedrijf, zeker van die mogelijkheid gebruik zou hebben gemaakt. Voor eiser was het vergunningvrij zijn essentieel bij zijn aanvraag en dat eiser heeft nagelaten om een andere locatie te kiezen is daarom een direct gevolg van de onjuiste informatie door verweerder. Wanneer eiser die keuze wel had kunnen maken, had hij zonder twijfel geopteerd voor een (bijvoorbeeld opgeschoven) mantelzorgwoning die volledig vergunningvrij was. In dat geval had eiser geen leges voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning hoeven te betalen en geen andere kosten voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning hoeven te maken. [Derde-partijen] zou bovendien geen mogelijkheid hebben gehad bezwaar te maken en eiser in een bestuursrechtelijke procedure te betrekken. Ook die kosten zijn naar het oordeel van de rechtbank in dit geval als dispositieschade aan te merken die voor vergoeding in aanmerking komt.

Verweerder heeft het bestaan van dispositieschade in het bestreden besluit miskend. Het is aan verweerder in het kader van een zorgvuldige besluitvorming om na te gaan of eiser dispositieschade kan hebben geleden die voor vergoeding in aanmerking komt. En als dat zo is, zoals naar het oordeel van de rechtbank in deze zaak het geval is, dan dient verweerder zich daar in de besluitvorming kenbaar over uit te laten. Wat kan die dispositieschade zijn en waarom wordt die door verweerder wel of niet vergoed. En daarbij kan verweerder dan betrekken in hoeverre eiser het bestaan en de hoogte van schadeposten aannemelijk heeft gemaakt.

De rechtbank stelt met eiser vast dat verweerder in het bestreden besluit I heeft volstaan met de vermelding dat geen dispositieschade zou zijn gebleken en handhaving zonder vergoeding dus evenredig is. Dat is dus onvoldoende en dat betekent dat deze beroepsgrond van eiser slaagt. De overweging in het bestreden besluit I als het gaat om legeskosten betreft de rechtbank overigens niet in haar beoordeling. Deze overweging ziet immers volgens verweerder niet op dispositieschade, maar op een door verweerder kennelijk toegepaste coulance.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 10-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:6659

Zaaknummer: ROE 21/3115

Wetsartikelen: