

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 18, 2025

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:10047](#) 11-08-2025

Omgevingsvergunning/Rotterdam

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2025:5364](#) 11-08-2025

Handhaving/minister van Infrastructuur en Waterstaat

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:7191](#) 13-06-2025

Omgevingsvergunning milieu/Molenlanden

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:4100](#) 27-08-2025

Omgevingsvergunning/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3971](#) 20-08-2025

Omgevingsvergunning/Bernheze

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3972](#) 20-08-2025

Omgevingsvergunning/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3989](#) 20-08-2025

Bestemmingsplan/Heusden

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Molenlanden

Ook bij het ambtshalve actualiseren van een omgevingsvergunning milieu mag afwijken van de geurnormen uit de Wgv alleen ten behoeve van toepassing van bbt.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Molenlanden heeft aan een varkenshouderij een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van de luchtwassers en de dierindeling. Met de vergunning heeft het college ook ambtshalve een aantal voorschriften gewijzigd. Vergunninghoudster is het onder meer niet eens met de voorgeschreven geurnorm van 8,0 OUE/m³ en met de eis dat alle huisvestingssystemen van stal 2 op een luchtwasser moeten worden aangesloten.

Rechtsvragen

1. Betekent het feit dat aan de maximale emissiewaarden uit het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) wordt voldaan en daarom voor ammoniak de bbt worden toegepast dat ook voor geur sprake is van toepassing van de best beschikbare technieken (bbt)?
2. Mocht het college in afwijking van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) een geurnorm van 8,0 OUE/m³ voorschrijven?
3. Heeft het college voldoende onderbouwd dat de huisvestingsystemen in stal 1 en 2 niet voldoen aan de bbt?
4. Heeft het college het voorschrijven van een luchtwasser kunnen baseren op BBT-conclusie 12 van de BBT-conclusies voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij?

Uitspraak

1. In de uitspraak van 1 juli 2009 heeft de Afdeling overwogen dat het bevoegd gezag er bij het

verlenen van een vergunning voor een veehouderij van moet uitgaan dat wanneer de huisvestingsystemen waarop het destijds geldende Besluit huisvesting van toepassing is voldoen aan de in deze algemene maatregel van bestuur gestelde eisen, tevens wordt voldaan aan het vereiste dat de geuremissie van het huisvestingsstelsel moet overeenkomen met toepassing van de bbt.

In de uitspraak van 21 juni 2023 heeft de Afdeling overwogen dat het feit dat de bestaande stallen niet over luchtfilters beschikken, niet betekent dat niet voldaan wordt aan de bbt. Op grond van artikel 3 van het Beh is het namelijk toegestaan om gebruik te maken van intern salderen door verdergaande technieken voor nieuwe stallen toe te passen, waardoor het niet nodig is om de bestaande stallen aan te passen. De hogere emissie van de bestaande stallen wordt daardoor gecompenseerd door een verdergaande reductie in een andere stal.

Uit deze laatste uitspraak kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden afgeleid dat ook voor geur de bbt worden toegepast als door middel van intern salderen aan de eisen van het Beh wordt voldaan. In de uitspraak van 1 juli 2009 heeft de Afdeling dat wel uitdrukkelijk geoordeeld. Uit andere, recentere uitspraken van de Afdeling leidt de rechtbank echter af dat in het geval dat voor ammoniak de bbt worden toegepast omdat aan het Beh wordt voldaan, daarnaast toch afzonderlijk moet worden beoordeeld of ook voor geur sprake is van de toepassing van de bbt. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2460, waarin in zo'n geval is beoordeeld welke bbt-maatregelen er voor geur in de inrichting kunnen worden toegepast.

Gelet hierop betekent het feit dat aan de maximale emissiewaarden uit het Beh wordt voldaan en daarom voor ammoniak de bbt worden toegepast niet dat ook voor geur sprake is van toepassing van de bbt.

2. Voor de beoordeling van geurhinder van tot veehouderijen behorende dierenverblijven heeft de Wgv exclusieve werking. De Wgv is daarvoor het enige toetsingskader. Dit volgt uit artikel 2, eerste lid, van de Wgv. De voorgeschreven geurnorm van 8,0 OUE/m³ wijkt af van de Wgv, omdat in dit geval artikel 3, derde lid, van de Wgv van toepassing is. De vraag die voorligt, is of de Wgv het college de mogelijkheid biedt om deze geurnorm toch voor te schrijven.

Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de Wgv in artikel 2, tweede lid, een uitzondering maakt op de exclusieve werking van de wet. Die uitzondering geldt alleen voor het weigeren van de omgevingsvergunning omdat niet ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende bbt worden toegepast en voor het stellen van voorschriften om te bereiken dat ten minste de voor de veehouderij in aanmerking komende bbt worden toegepast.

Het college heeft betoogd dat de exclusieve werking van de Wgv niet geldt voor een besluit tot ambtshalve wijziging van de vergunningvoorschriften. Het college heeft de geurnorm voorgeschreven op grond van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Die bepaling maakt het mogelijk om in het belang van de bescherming van het milieu de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit ambtshalve te wijzigen.

Artikel 2, eerste lid, van de Wgv heeft volgens de letterlijke tekst van die bepaling inderdaad alleen betrekking op de beoordeling van geurhinder bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij. Daarvan is bij een ambtshalve wijziging van de voorschriften, zoals in dit geval aan de orde, geen sprake. De rechtbank maakt echter uit het bestreden besluit op dat de aanleiding voor het ambtshalve voorschrijven van de geurnorm in voorschrift 10.1.1 in dit geval de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de verandering van de inrichting is geweest. In het kader daarvan zou artikel 3, derde lid, van de Wgv van toepassing zijn en zou het college daar vanwege de exclusieve werking van de Wgv alleen van kunnen afwijken op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wgv, dus in verband met de toepassing van de bbt. Gelet op wat de wetgever heeft beoogd met de exclusieve werking van de Wgv, is de rechtbank van oordeel dat het college bij de invulling van het begrip 'het belang van de bescherming van het milieu' in artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo en artikel 2.22, vijfde lid, in samenhang met artikel 2.14, derde lid, van de Wabo aansluiting had moeten zoeken bij artikel 2 van de Wgv. Dat wil in dit geval zeggen dat het college alleen ten behoeve van de toepassing van de bbt had mogen afwijken van artikel 3, derde lid, van de Wgv. Een andere uitleg zou betekenen dat het college naar aanleiding van de ingediende aanvraag voor de verandering van de inrichting via een omweg voorschriften zou kunnen stellen die het bij de beslissing op de aanvraag niet aan de omgevingsvergunning had kunnen verbinden en dat de bescherming die artikel 3, derde lid, van de Wgv biedt aan bestaande situaties teniet wordt gedaan.

De rechtbank is van oordeel dat voorschrift 10.1.1 er niet toe strekt om te verzekeren dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende bbt worden toegepast. In de eerste plaats heeft het college ter zitting gesteld dat de geurnorm niet in verband met de bbt is voorgeschreven, maar meer in het algemeen vanwege het belang van de bescherming van het milieu. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat de toepasselijke BBT-conclusies voor intensieve pluimvee- en varkenshouderij (hierna: de BBT-conclusies) geen concrete geurnormen of een range voor geurnormen bevat, maar zich wat betreft geuremissies in BBT 13 beperkt tot het noemen van technieken.

Gelet hierop heeft het college bij de toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo onvoldoende gemotiveerd dat voorschrift 10.1.1 noodzakelijk is in het belang van de bescherming van het milieu. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

3. In voorschrift 2.1.1 zijn de aantallen dieren vastgelegd die in de verschillende huisvestingssystemen in stal 1 en 2 aanwezig mogen zijn. In het voorschrift is ook bepaald dat als uitzondering hierop geldt dat de huisvestingssystemen D.1.2.100 en D.1.1.100 tot één jaar na van kracht worden van deze beschikking aanwezig mogen zijn; daarna moeten deze huisvestingssystemen zijn vervangen.

De huisvestingssystemen D.1.2.100 en D.1.1.100 zijn traditionele huisvestingssystemen voor kraamzeugen respectievelijk gespeende biggen die al lange tijd in stal 2 aanwezig zijn. Het college beschouwt deze huisvestingssystemen niet als de bbt. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college dit standpunt onvoldoende onderbouwd. Uit de BBT-conclusies volgt niet duidelijk dat de hier aan de orde zijnde traditionele huisvestingssystemen niet als de bbt zijn aan te merken. In BBT-conclusie 13 staat dat de bbt een combinatie is van de daar genoemde technieken. In onderdeel B worden als techniek stalsystemen genoemd die aan bepaalde criteria voldoen, maar het college heeft niet onderbouwd dat de huisvestingssystemen D.1.2.100 en D.1.1.100 niet aan die criteria voldoen. Het college heeft zijn standpunt dat deze huisvestingssystemen niet langer als de bbt kunnen worden beschouwd ontleend aan de Oplegnotitie uit 2007 bij het BREF uit 2003, maar naar het oordeel van de rechtbank gaan de BBT-conclusies voor op de Oplegnotitie, die geen betrekking heeft op het meest recente BREF. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

4. Bij het stellen van de voorschriften heeft het college zich gebaseerd op BBT-conclusie 12 en BBT-conclusie 13. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit BBT 12 dat het voorschrijven van een plan van aanpak (voorschrift 10.1.2) kan worden beschouwd als bbt-maatregel.

Het plaatsen van een luchtwasser (voorschrift 10.1.3) volgt uit BBT 13, onderdeel D. Over het gebruiken van een luchtzuiveringssysteem is in onderdeel D van BBT-conclusie 13, voor zover hier van belang, wel het volgende vermeld: 'Deze techniek is mogelijk niet algemeen toepasbaar wegens de hoge uitvoeringskosten. Alleen toepasbaar op bestaande installaties waar een centraal ventilatiesysteem wordt gebruikt.' In voorschrift 10.1.4 is voorgeschreven dat de wijze waarop afvoerlucht uit stal 2 wordt verwijderd moet worden geoptimaliseerd door één of een combinatie van de technieken genoemd in BBT 13 onderdeel C te gebruiken. Omdat ook deze maatregelen uit de BBT-conclusies volgen, zijn ze in beginsel aan te merken

als bbt-maatregel. Volgens het deskundigenverslag van de STAB zijn maatregelen in de sfeer van BBT 13, onderdelen C en D, waaronder luchtwassers, gangbaar binnen de bedrijfstak. In het deskundigenverslag staat wel dat uit de toelichting bij de BBT-conclusies naar voren komt dat het toepassen van de BBT-conclusies voor geur in een specifieke kwestie maatwerk is. Volgens het deskundigenverslag moet de opmerking in onderdeel D van BBT 13 dat een luchtzuiveringssysteem alleen toepasbaar is op bestaande installaties waar een centraal ventilatiesysteem wordt gebruikt niet te strikt worden uitgelegd. Anders zou nooit een luchtwasser kunnen worden verlangd bij een bestaand stalgebouw zonder centrale afzuiging, terwijl centrale afzuiging zonder luchtwasser meestal niet nodig of zinvol is en een centrale afzuiging doorgaans juist wordt aangelegd vanwege de aanleg van een luchtwasser. Binnen de varkenshouderij is een luchtwasser de meest voor de hand liggende technische oplossing om geurreductie te realiseren. Een te strikte interpretatie van de toelichting op BBT 13, onderdeel D, zou volgens het deskundigenverslag betekenen dat een relevante geurreducerende oplossing veelal buiten beeld blijft op bestaande stallen zonder centrale afzuiging.

De rechtbank leidt verder uit het deskundigenverslag af dat de benodigde aanpassingen aan stal 2, in het bijzonder de aanleg van een (bovendaks) centraal afzuigkanaal of een tweede luchtwasser, in dit geval technisch mogelijk zijn.

Eiseres heeft echter ook aangevoerd dat de maatregelen vanwege de hoge kosten daarvan in dit geval niet als de bbt kunnen worden beschouwd. Dat de kosten van de maatregelen een rol kunnen spelen, volgt uit de definitie van bbt in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo. Daarnaast geldt specifiek voor de luchtwasser dat in onderdeel D van BBT-conclusie 13 is vermeld dat deze techniek mogelijk niet algemeen toepasbaar is wegens de hoge uitvoeringskosten. In het bestreden besluit heeft het college onder meer overwogen dat voor de bestaande traditionele huisvestingssystemen, die al voor 1992 aanwezig waren, de afschrijftermijn al ruimschoots verstreken is en dat het daarom redelijk is dat eiseres de kosten van de voorgeschreven bbt draagt. Het college heeft ook in zijn afweging betrokken dat de al in 2009 vergunde luchtwassers niet zijn gerealiseerd, waardoor kosten zijn uitgespaard.

Het college heeft bij de voorbereiding van het bestreden besluit geen berekening van de kosten gemaakt. In het deskundigenverslag is hierover vermeld dat het college zich heeft beperkt tot het doorrekenen van enkele verkennende scenario's zonder specifieke onderbouwing van de technische en financiële haalbaarheid of kosteneffectiviteit.

Pas in het verweerschrift is een kostenberekening gemaakt, waarvan de juistheid door eiseres

met een eigen berekening is bestreden. Dat de kosten in de berekening van eiseres hoger zijn, heeft onder meer te maken met het feit dat eiseres uitgaat van inkomensschade. Volgens eiseres kan de inrichting niet volledig in werking blijven tijdens de werkzaamheden voor de aanleg van het centrale afzuigkanaal. Dit geldt in het bijzonder voor het houden van kraamzeugen met hun biggen. Dit komt de rechtbank niet onaannemelijk voor.

Het college heeft weliswaar gesteld dat eiseres in het kader van artikel 2.31a, tweede lid, van de Wabo gegevens had moeten verschaffen, maar heeft naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende duidelijk gemaakt welke gegevens van eiseres er nog nodig waren om een afweging over de economische aspecten te maken. De rechtbank betreft daarbij dat het college heeft gesteld dat de financiële positie van het bedrijf zelf geen rol speelt in de afweging. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat het college bij de voorbereiding van het bestreden besluit onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de kosten, en daarmee naar de economische haalbaarheid, van de in de voorschriften 10.1.3 en 10.1.4 voorgeschreven maatregelen. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 13-06-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:7191

Zaaknummer: ROT 22/4152

Wetsartikelen: 2.31 lid 1 onder b Wabo, 2.31a lid 1 Wabo, 2.22 lid 5 Wabo, 3 lid 1 Wgv, 2 lid 1 Wgv en 2 lid 2 Wgv

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rotterdam

Omgevingsvergunning uitrit. Belangenafweging groenvoorziening versus parkeerbehoefte. Hittestress, afwatering.

Casus

Bij besluit van 20 augustus 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een in- en uitrit aan de [locatie] in Rotterdam afgewezen. Op 7 mei 2020 heeft [appellant] een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een in- en uitrit op en bij zijn perceel aan de [locatie]. De parkeerdruk in zijn straat is erg hoog, doordat de parkeerplekken in zijn straat vaak vol staan. Om die druk te verlagen en dichterbij huis te kunnen parkeren, wil [appellant] een in- en uitrit op en bij zijn perceel. Om die in- en uitrit te realiseren zal een stuk van een groenstrook verloren gaan. In het besluit van het college van 20 augustus 2020 heeft het college besloten de omgevingsvergunning op grond van artikel 2:12, tweede lid, aanhef en onder d, van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2012 niet te verlenen in het belang van de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente.

Rechtsvraag

Heeft het college het belang van het behoud van de groenvoorziening zwaarder mogen laten wegen dan het belang van appellant bij de aanleg van de in- en uitrit?

Uitspraak

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid de gevraagde omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren. Vast staat dat door de aanleg van een in- en uitrit een deel van de groenstrook zal moeten worden verhard. Het college heeft op de zitting toegelicht dat het groen dat voor de in- en uitrit zou moeten wijken, als onderdeel van een groenstructuur, een rol speelt in het bestrijden van hittestress en belangrijk is in het kader van de afwatering. Over de door [appellant] aangedragen oplossing om gebruik te maken van groentegels heeft het college op de zitting opgemerkt dat deze minder waterdoorlatend zijn en daarom niet geschikt als vervanging van het groen.

Anders dan [appellant] is de Afdeling verder van oordeel dat de rechtbank bij haar oordeel heeft mogen betrekken dat het college de inrichtingsvisie heeft gebruikt om de belangen van de groenstructuur aan te geven. Ook al zou de inrichtingsvisie niet zijn gepubliceerd, dan nog kan het college daarnaar verwijzen om het belang van de instandhouding van groenvoorzieningen te onderbouwen. Het college stelt daarbij terecht dat, ook al is [appellant] zelf niet betrokken bij de totstandkoming van de inrichtingsvisie, deze visie wel in samenspraak met de omgeving is opgesteld. De door [appellant] overgelegde verklaringen van omwonenden maken dat niet anders. Deze verklaringen hebben immers geen betrekking op de inrichtingsvisie.

De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat het college inconsistent beleid voert wat betreft het beschermen van de groenvoorzieningen in de gemeente. Hoewel inmiddels duidelijk is dat de ondergrondse afvalcontainer niet voor het huis van [appellant] zal worden geplaatst, heeft het college toegelicht dat die afvalcontainer een veel minder grote inbreuk op de groenvoorziening zou hebben gemaakt dan de door [appellant] gewenste in- en uitrit.

De door [appellant] op de zitting naar voren gebrachte stelling dat sprake is van een hoge parkeerdruk die hij wil verminderen, maakt het vorenstaande niet anders. Zoals hiervoor overwogen heeft het college beleidsruimte bij het nemen van een besluit op de aanvraag. Het college heeft in dit geval een groter gewicht toegekend aan het belang van de bescherming van de groenvoorzieningen. Daarbij heeft het college de precedentwerking van het verlenen van een vergunning mogen betrekken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 27-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:4100

Zaaknummer: 202304111/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/minister van Infrastructuur en Waterstaat

Handhaving omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit. Geen concreet zicht op legalisatie. De minister heeft niet aannemelijk gemaakt dat handhavend optreden gelet op de concrete omstandigheden noodzakelijk is om het doel dat wordt gediend met handhaving te bereiken.

Casus

Eiseres is eigenaar van een perceel. Op dit perceel staan een bedrijfsruimte en een bedrijfswoning. Op het perceel heeft eiseres ook een indoor zwembad en inpandige garage gerealiseerd. Het indoor zwembad en inpandige garage bevinden zich in een gesloten gebouw met een oppervlakte van 119 m².

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (de minister) heeft in 2020 op grond van artikel 6.5, onder c, van de Waterwet in samenhang met artikel 6.12 van het Waterbesluit een watervergunning verleend voor onder andere het realiseren van een bedrijfsruimte, bedrijfswoning en open carport met één wand. Deze watervergunning is gewijzigd in 2021 en 2022. Op de plaats waar volgens de watervergunning de carport zou moeten zijn gebouwd, heeft eiseres het indoor zwembad en de inpandige garage gerealiseerd.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena heeft een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van het indoor zwembad en de inpandige garage.

De minister wil niet meewerken aan een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een beperkingengebiedactiviteit en heeft een last onder dwangsom opgelegd om het indoor zwembad en de inpandige garage te verwijderen en verwijderd te houden. Met het bestreden besluit heeft de minister het bezwaar tegen de last onder dwangsom ongegrond verklaard, de last onder dwangsom in stand gelaten en de motivering aangevuld.

Tussen partijen is niet in geschil dat het gebouw met het indoor zwembad en de inpandige

garage afwijkt van de omgevingsvergunning voor een beperkingenactiviteit en dat hiervoor dus niet een dergelijke omgevingsvergunning is verleend. Ook is niet in geschil dat het perceel ligt in het beperkingengebied, dat het indoor zwembad en de inpandige garage zijn gebouwd in het beperkingengebied en dat eiseres dus een omgevingsvergunning nodig heeft voor het uitvoeren van een beperkingengebiedactiviteit. Dat betekent ook dat niet tussen partijen in geschil is dat sprake is van een overtreding en dat de minister in beginsel bevoegd is om handhavend op te treden.

Eiseres betoogt dat concreet zicht op legalisatie omdat zij een aanvraag had ingediend om het indoor zwembad te legaliseren en de argumenten van de minister om niet mee te werken aan deze aanvraag, geen stand kunnen houden. Verder stelt eiseres dat handhavend optreden niet evenredig is in dit geval omdat sprake is van een bijzondere omstandigheid om hiervan af te zien.

Rechtsvragen

1. Is sprake van concreet zicht op legalisatie?
2. Heeft de minister kunnen besluiten dat handhavend optreden noodzakelijk is?

Uitspraak

1. De rechtbank oordeelt dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zal een bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden in beginsel van de bevoegdheid om een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen gebruik moeten maken (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1). Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Volgens vaste rechtspraak volstaat in beginsel het enkele feit dat het bevoegde gezag niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat (ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:549, r.o. 8.1). De minister heeft in het bestreden besluit toegelicht waarom niet wordt meegewerkt aan een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit voor het indoor zwembad en de inpandige garage. De rechtbank ziet verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat in deze beroepsprocedure moet worden geconcludeerd dat het door het college ingenomen standpunt rechtens onhoudbaar is. Ten overvloede overweegt de rechtbank dat de argumenten van eiseres waarom de minister

wel een omgevingsvergunning zou moeten verlenen aan de orde kunnen komen in bezwaar en beroep tegen de inmiddels door de minister geweigerde omgevingsvergunning.

2. Deze beroepsgrond slaagt. De rechtbank oordeelt dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat handhavend optreden gelet op de concrete omstandigheden noodzakelijk is om het doel dat wordt gediend met handhaving te bereiken.

Zoals de rechtbank onder 7.1. al heeft overwogen, heeft een bestuursorgaan een beginselplicht om handhavend op te treden als sprake is van een overtreding. Een uitzondering op deze beginselplicht kan zich voordoen als handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Afhankelijk van de beroepsgronden toetst de bestuursrechter of het besluit geschikt, noodzakelijk en in de gegeven omstandigheden evenwichtig is (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1).

De rechtbank kan de minister volgen in het standpunt dat het algemene belang van het tegengaan van overstromingen zwaar weegt. Tevens begrijpt de rechtbank de redenering om de Beleidsregels grote rivieren (Bgr) ook bij activiteiten met geringe effecten toe te passen om cumulatieve negatieve effecten te voorkomen. Voor beantwoording van de vraag of handhavend optreden noodzakelijk is, volstaat in dit specifieke geval echter niet om te verwijzen naar de Bgr.

Allereerst heeft eiseres juist de noodzaak van handhavend optreden voor dit bouwwerk op dit perceel gemotiveerd betwist. Eiseres heeft namelijk een rapportage overgelegd van een rivierkundige waarin is uiteengezet dat de rivierkundige effecten voor dit bouwwerk in deze situatie op dit perceel beperkt zijn, terwijl de minister vooral verwijst naar de Bgr. Bij deze weerlegging is de minister onvoldoende ingegaan op de concrete situatie op het perceel van eiseres en mist de rechtbank een onderbouwing van de impact van de betrokken bouwwerken, bijvoorbeeld op basis van rivierkundige modellen. Ter zitting heeft de rivierkundige bovendien aangegeven dat het zwembad geen impact heeft op de doorstroming bij maatgevende waterstanden door de aanwezigheid van de keerwand. Het water stroomt volgens de rivierkundige namelijk van laag naar hoog eerst van de keerwand, dan naar het bedrijfsgebouw, vervolgens naar de woning en komt daarna bij het indoor zwembad. Alleen bij extreme waterstanden, die ruim boven de maatgevende situatie liggen, stroomt het water volgens de rivierkundige om de keerwand heen. De minister heeft in reactie op het betoog van eiseres over de doorstroming weliswaar aangegeven dat volgens de Bgr het stroomvoerend regime van toepassing is en dat bij grote overstromingen de doorstroming wel wordt beïnvloed, maar hij heeft dit verder niet onderbouwd met een beoordeling van de concrete

situatie op het perceel van eiseres en ook niet het effect van de keerwand hierop in kaart gebracht.

Eiseres heeft verder betoogd dat het indoor zwembad en de inpandige garage geen impact hebben op het bergingsvolume. Hier gaat de rechtbank niet in mee, want in de rapportage van de rivierkundige staat dat het verlies aan bergingscapaciteit is gecompenseerd door verlaging van het perceel en dat de impact van het indoor zwembad en inpandige garage weinig verschilt met de impact van de met de omgevingsvergunning vergunde carport. Anders dan eiseres concludeert, volgt uit deze rapportage dus niet dat het indoor zwembad geen impact heeft op het bergend vermogen, maar alleen dat eiseres deze negatieve impact zelf al heeft gecompenseerd. Toch blijkt uit de reactie van de minister op het verlies van bergend vermogen ook niet de noodzaak van handhavend optreden in dit geval. De minister stelt namelijk alleen dat compensatie geen bijzondere omstandigheid kan zijn om af te zien van handhavend optreden, omdat uit de Bgr volgt dat compensatie alleen aan de orde is als sprake is van een riviergebonden activiteit. De minister heeft daarbij echter niet toegelicht waarom handhavend optreden noodzakelijk is als het gaat om een niet-riviergebonden activiteit die (voldoende) wordt gecompenseerd. De rechtbank benadrukt hierbij dat het geven van toestemming voor bouwwerken in een omgevingsvergunning een andere afweging met zich meebrengt dan handhavend optreden tegen bouwwerken die zonder die vergunning zijn gebouwd.

Tot slot heeft eiseres van de minister een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een carport op dezelfde locatie. Hoewel dit om een kleiner bouwwerk gaat met een andere uitvoering, dient de impact van dit door de minister vergunde bouwwerk wel als uitgangspunt te worden genomen bij de beoordeling of een minder ingrijpend middel zou kunnen volstaan om het doel te bereiken dat met handhavend optreden wordt nagestreefd. Hierbij dient de minister de compensatie te betrekken, die reeds door eiseres is uitgevoerd en daarnaast door eiseres wordt voorgesteld. De constatering van de minister dat de carport ten onrechte is vergund met de omgevingsvergunning maakt dit niet anders. De minister heeft namelijk aangegeven nog niet te hebben gezien welke gevolgen deze constatering heeft voor die omgevingsvergunning en deze heeft dus nog steeds formele rechtskracht.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 11-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:5364

Zaaknummer: 24/7870

Wetsartikelen: 5.1 lid 2 onder f onder 2 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Heusden

De realisering van de bestemming is afhankelijk gesteld van een nadere afweging die, gelet op de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van het plan, al bij de rechtstreekse bestemming had moeten worden gemaakt. Op basis van de planregels is onzeker onder welke omstandigheden een loonwerkbedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot maximaal milieucategorie 2. Rechtspraak over voorwaardelijke verplichtingen. Hoewel de uitwijkstroken inmiddels zijn gerealiseerd, voorzien de planregels niet in een publiekrechtelijke borging van de instandhouding van deze maatregel.

Casus

Bij besluit van 18 mei 2021 heeft de raad van de gemeente Heusden (de raad) het bestemmingsplan '[locatie 2] Herpt' vastgesteld. Het plan voorziet in de vestiging van een loonbedrijf aan de [locatie 1]. Daartoe wordt onder meer de bouw van een schuur en de herinrichting van het terrein mogelijk gemaakt. Op de locatie was voorheen een boomkwekerij gevestigd. Deze activiteit is beëindigd.

Appellanten zijn het met het besluit van de raad niet eens en hebben hiertegen beroep ingesteld bij de Afdeling. [Appellant A] en anderen wonen aan de [locatie 3 en 4], op een afstand van ongeveer 300 m ten westen van het plangebied. Zij stellen verstoring van rust en verkeershinder te ondervinden en vrezen voor schade aan hun woningen doordat het bedrijf veel transportbewegingen veroorzaakt dicht langs hun woningen. [Appellant B] woont aan de [locatie 2] op een afstand van ongeveer 100 m ten noordoosten van de bedrijfsbestemming van het plangebied. Hij stelt in het buitengebied, waar agrarische bedrijven zijn gevestigd, te zijn komen wonen vanwege de rust. Het mogelijk gemaakte loonbedrijf heeft volgens hem een wezenlijk andere ruimtelijke uitstraling dan een agrarisch bedrijf. Volgens hem zijn de gevolgen van het plan voor zijn woon- en leefklimaat onvoldoende onderzocht en wordt dit

door de komst van het loonbedrijf onevenredig aangetast.

De raad stelt volgens [appellant B] ten onrechte dat het loonwerkbedrijf naar aard en omvang gelijk is aan een bedrijf dat onder milieucategorie 2 van de VNG-brochure valt. Zelfs als de feitelijke bedrijfsactiviteiten van [bedrijf] als behorend tot milieucategorie 2 zouden moeten worden aangemerkt, dan moet nog steeds van categorie 3.1 worden uitgegaan omdat het bij het plan maximaal toegestane bouwvlak en toegestane bebouwingsmogelijkheden in combinatie met de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden om hoogtes en maten te vergroten, een veel intensiever gebruik van het terrein mogelijk maken, dat behoort tot categorie 3.1. De beperking tot een loonwerkbedrijf dat gelijk is aan een bedrijf van milieucategorie 2, in artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels, is gelet hierop innerlijk tegenstrijdig en niet uitvoerbaar.

[Appellant B] betoogt verder dat de twee uitwijkstroken die op basis van privaatrechtelijke afspraken tussen de gemeente en initiatiefnemer worden aangelegd langs de Hoefstraat, te weinig en te smal zijn en ten onrechte niet in het plan zijn geborgd. [Appellant A] en anderen betogen dat er weliswaar passeerplaatsen worden gemaakt, maar dit is volgens hen niet voldoende.

Rechtsvragen

1. Is de in de planregels opgenomen beperking tot een loonbedrijf dat naar aard en omvang gelijk is aan een bedrijf van milieucategorie 2 in strijd met de rechtszekerheid?
2. Heeft de raad kunnen afzien van het borgen van de uitwijkstroken met een voorwaardelijke verplichting?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling onder 4.2 van haar uitspraak van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2652, heeft overwogen, is een criterium als ‘een loonwerkbedrijf [...] dat naar aard en omvang gelijk is aan een bedrijf van milieucategorie 2 zoals bedoeld in de VNG-publicatie “Handreiking voor bedrijven en milieuzonering”’ niet geschikt om, zoals in het voorliggende plan, zonder nadere objectivering te worden opgenomen in de beschrijving van een bestemming die bij recht wordt toegestaan. De realisering van de bestemming wordt daarmee afhankelijk gesteld van een nadere afweging die, gelet op de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van het plan, al bij de rechtstreekse bestemming had moeten worden gemaakt. In dit verband is van belang dat de planregels niet beschrijven onder welke voorwaarden een loonwerkbedrijf dat is ingedeeld in milieucategorie 3.1, naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot milieucategorie 2. Op basis van de

planregels is dan ook onzeker onder welke omstandigheden een loonwerkbedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot maximaal milieucategorie 2. De raad heeft verwezen naar de representatieve bedrijfssituatie van het loonwerkbedrijf van [bedrijf]. Nog los van de vraag of die overeenkomt met ten hoogste milieucategorie 2 (zie daarover verder onder), beperken de planregels een loonwerkbedrijf echter niet tot die activiteiten. Daarmee is onzeker wat voor loonwerkbedrijf zich op de desbetreffende gronden kan vestigen. Gelet op het voorgaande is artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

2. Over het standpunt van de raad dat de gemeente het als eigenaar van de gronden in haar macht heeft deze maatregelen te treffen, zodat een voorwaardelijke verplichting niet nodig is, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076, onder 27.4 overwogen dat zij in een drietal situaties niet langer een rechtvaardiging ziet dat de raad een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel niet in de planregels hoeft te borgen. Eén van die situaties is dat het bevoegd gezag stelt eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder te zijn van gronden waarop zo'n maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden. Uit deze uitspraak volgt dat de reden hiervoor is dat de enkele (toekomstige) eigendoms- of beheerssituatie in combinatie met een toezegging omtrent realisatie en instandhouding of een verwijzing naar daarover gemaakte privaatrechtelijke afspraken, onvoldoende afdwingbare waarborgen biedt voor derden die afhankelijk zijn van een publiekrechtelijke regeling die waarborgen biedt voor hun rechtspositie. De rechtszekerheid vereist dat bij een maatregel die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de planregels wordt voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van die maatregel, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Uit de hiervoor genoemde uitspraak volgt dat dit veelal kan door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. In die uitspraak wordt benadrukt dat een voorwaardelijke verplichting uitsluitend is vereist voor maatregelen die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk worden geacht.

Uit wat eerder is overwogen, volgt dat de raad de bewuste maatregel noodzakelijk acht in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Er is geen andere publiekrechtelijke weg die waarborgt dat deze maatregel zal worden gerealiseerd en in stand gehouden. Hoewel de stroken inmiddels zijn gerealiseerd, voorzien de planregels niet in een publiekrechtelijke

borging van de instandhouding van deze maatregel. Het bestreden besluit verdraagt zich in zoverre niet met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3989

Zaaknummer: 202105071/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amsterdam

De aangevraagde ‘drive through’ is voor de bereiding van voedsel afhankelijk van de keuken van appellante. De ‘drive through’ is op zichzelf beschouwd dus geen zelfstandige horecavestiging in de zin van de planregels. De Afdeling ziet niet in waarom een ‘drive through’ niet ook na realisering daarvan onderdeel kan uitmaken van de bestaande zelfstandige horecavestiging. Het gebruik van de gronden voor de ‘drive through’ is niet in strijd met het bestemmingsplan.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) heeft geweigerd om aan appellante een omgevingsvergunning te verlenen voor onder meer het gebruik van het open terrein op een locatie in Amsterdam als een ‘drive through’. In zijn beslissing op bezwaar is het college bij deze weigering gebleven. De rechtbank Amsterdam heeft het door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Appellante heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld.

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte het college heeft gevolgd in zijn standpunt dat de aangevraagde ‘drive through’ in strijd is met het bestemmingsplan. Daarover voert zij aan dat het perceel de functieaanduiding ‘horeca’ heeft waar een zelfstandige horecavestiging in de categorie ‘horeca I’ is toegestaan. De aangevraagde ‘drive through’ is volgens appellante een uitbreiding van haar bestaande vestiging die ter plaatse is toegestaan. Aangezien uit artikel 1.30 van de planregels volgt dat onder ‘horeca I’ fastfood valt, waaronder loketverkoop, is er volgens appellante dus geen strijd met het bestemmingsplan.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht het college in zijn standpunt gevolgd dat de aangevraagde ‘drive through’ in strijd is met het bestemmingsplan?

Uitspraak

Artikel 5.1 van de planregels luidt: ‘De op de plankaart voor “Bedrijf - 3” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven die vallen in categorieën 2 tot en met 4 van de van deze regels deel uitmakende Staat van Inrichtingen Sloterdijk III;

met daarbij behorende en daaraan ondergeschikte voorzieningen zoals:

b. kantoor- en andere vergelijkbare nevenruimten;

c. bergingen en andere vergelijkbare nevenruimten;

d. laad- en losvoorzieningen;

e. erven;

f. groenvoorzieningen;

g. parkeervoorzieningen;

h. nutsvoorzieningen;

i. ontsluitingswegen en -paden;

j. water;

k. waterstaatkundige voorzieningen;

l. reclameuitingen;

m. kunstobjecten;

n. infrastructurele voorzieningen;

o. niet-zelfstandige horecavoorzieningen;

alsmede

p. een zelfstandige horecavestiging in de categorieën “horeca I” en “horeca IV” met een totale brutovloeroppervlakte van maximaal 300 m² uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding “horeca”;

[...].’

In artikel 1.30 is ‘horeca I’ gedefinieerd als: ‘fastfood (waaronder begrepen automatiek, snackbar, loketverkoop, fastfoodrestaurant en naar de aard daarmee te vergelijken bedrijven).’

Artikel 5.2 luidt: ‘Op de in lid 5.1 genoemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met inachtneming van de volgende bepalingen:

[...]

b. voor de reclamemast geldt een maximale hoogte van 30 meter;

c. voor overige reclameobjecten geldt een maximale bouwhoogte van 15 meter;

[...]

e. voor overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, geldt een maximale bouwhoogte van 15 meter;

[...].’

Op grond van artikel 5.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn ter plaatse bedrijven toegestaan uit de categorieën 2 tot en met 4 van de als bijlage van het bestemmingsplan deel uitmakende Staat van Inrichtingen. Omdat fastfoodrestaurants en snackbars zoals die van appellante zijn ingedeeld in categorie 1, is het huidige gebruik door appellante niet op grond van artikel 5.1, aanhef en onder a, van de planregels toegestaan.

De huidige vestiging van appellante is een zelfstandige horecavestiging in de categorie ‘horeca I’ als bedoeld in artikel 5.1, aanhef en onder p, van de planregels gelezen in verbinding met artikel 1.30. Het fastfoodrestaurant van appellante met een oppervlakte van ongeveer 90 m² is ter plaatse dus toegestaan, gelet op de aanduiding ‘horeca’ op het perceel. Dat is tussen partijen ook niet in geschil.

Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of de aangevraagde ‘drive through’

onderdeel is van een zelfstandige horecavestiging voor fastfood als bedoeld in artikel 5.1, aanhef en onder p, van de planregels. Het college stelt zich op het standpunt dat de 'drive through' een bijbehorende voorziening is bij een al bestaande horecavestiging. Omdat er ter plaatse geen bijbehorende voorziening is toegestaan maar alleen een zelfstandige horecavestiging, stelt het college zich op het standpunt dat het bouwplan in strijd is met artikel 5.1, aanhef onder p, van de planregels. Het college acht loketverkoop ter plaatse wel in overeenstemming met het bestemmingsplan, maar niet als automobilisten hun auto niet hoeven te verlaten zoals bij een 'drive through'.

Het bestemmingsplan bevat geen definitie van de begrippen 'zelfstandige horecavestiging' en 'daarbij behorende en daaraan ondergeschikte voorzieningen'. De Afdeling volgt de redenering van de rechtbank in die zin dat de 'drive through' zoals hier aangevraagd, voor de bereiding van voedsel afhankelijk is van de keuken van appellante. Dat bestrijdt appellante ook niet. De 'drive through' is op zichzelf beschouwd dus geen zelfstandige horecavestiging in de zin van artikel 5.1 van de planregels, zoals de rechtbank heeft overwogen.

De Afdeling volgt de rechtbank echter niet in haar redenering dat de 'drive through', omdat die slechts voorziet in een aanvullende mogelijkheid om fastfood te serveren, alleen kan worden aangemerkt als een bij het fastfoodrestaurant behorende en daaraan ondergeschikte voorziening in de zin van artikel 5.1 van de planregels. De Afdeling ziet niet in waarom een 'drive through' niet ook, zoals appellante betoogt, na realisering daarvan onderdeel kan uitmaken van de bestaande zelfstandige horecavestiging. Het fastfoodrestaurant met zitgedeelte en de 'drive through' maken gebruik van dezelfde keuken, maar hebben een andere 'ingang' om de producten uit de keuken te kopen. Uit de systematiek van de planregels volgt dat 'zelfstandige horecavestiging' zo moet worden uitgelegd dat zo'n vestiging meer dan één verkoopkanaal kan hebben. In artikel 1.30 van de planregels is 'horeca I' namelijk zo gedefinieerd dat ter plaatse zowel automatiek, snackbar, loketverkoop als een fastfoodrestaurant is toegestaan. Het college bestrijdt in dat verband dan ook terecht niet dat naast de automatiek die aanwezig is, ook verkoop aan de balie en loketverkoop vanuit een gevelopening is toegestaan. De stelling van het college dat een 'drive through' ruimer is dan ter plaatse toegestane loketverkoop omdat daarvoor is vereist dat bepaalde objecten worden gebouwd, volgt de Afdeling niet. Artikel 5.2, aanhef en onder e, van de planregels verzet zich immers niet tegen het bouwen van objecten zolang die maar passen binnen de bestemming, en dat is hier het geval.

Concluderend is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank ten onrechte de uitleg van het college over het bestemmingsplan heeft gevolgd. Het gebruik van de gronden voor de 'drive

through' bij een horecavestiging als deze is niet in strijd met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3972

Zaaknummer: 202307683/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo en 2.1o Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Bernheze

De planregel is op zichzelf gezien duidelijk. Het ontbreken van bijwoorden leidt er namelijk toe dat er geen rangorde bestaat tussen de verschillende leden van dit artikel. Een letterlijke lezing brengt daarom met zich dat zowel een tuincentrum als andere vormen van detailhandel zijn toegestaan.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Bernheze (het college) heeft geweigerd aan appellante een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van een kas tot een supermarkt. Het college heeft geweigerd om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat het bouwplan volgens het college in strijd is met artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels van het bestemmingsplan 'De Kommen van Bernheze'. Daarnaast wil het college geen medewerking verlenen aan afwijking van het plan. Bij beslissing op bezwaar is het college bij deze weigering gebleven. De rechtbank Oost-Brabant heeft het beroep van appellante ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appellante beroep ingesteld.

Appellante is van mening dat het bouwplan wel in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Zij betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels niet duidelijk is. Volgens haar is duidelijk dat de aanduiding 'tuincentrum' niet afdoet aan het feit dat de gronden ook zijn bestemd voor detailhandel. De omstandigheid dat in het artikel geen bijwoord is opgenomen die daarop wijst, zoals 'tevens' of 'uitsluitend', staat daaraan niet in de weg. Zij verwijst ter onderbouwing onder meer naar de uitspraken van de Afdeling van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3243, onder 6.2, en 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:992, onder 5.3.

Rechtsvraag

Is de planregel duidelijk en is ter plaatse van de gronden van appellante een supermarkt toegelaten op grond van het bestemmingsplan?

Uitspraak

Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever. Als een begrip niet in de planregels zelf is omschreven (begripsbepalingen) en als in het bestemmingsplan en de plantoelichting geen aanwijzingen zijn te vinden hoe dat begrip moet worden uitgelegd, dan komt betekenis toe aan de uitleg die het college aan dat begrip heeft gegeven. Het college kan daarbij aansluiten bij het algemeen spraakgebruik.

Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels op zichzelf gezien duidelijk is. Het ontbreken van bijwoorden leidt er namelijk toe dat er geen rangorde bestaat tussen de verschillende leden van dit artikel. Op grond van artikel 6.1, aanhef en onder a, van de planregels is het perceel bestemd voor detailhandel en op grond van artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels is het perceel ook bestemd voor een tuincentrum. Een letterlijke lezing van artikel 6.1 van de planregels brengt daarom met zich dat op de plek met de functieaanduiding 'tuincentrum' zowel een tuincentrum als andere vormen van detailhandel zijn toegestaan. Dit betekent dat het college de gevraagde omgevingsvergunning voor een supermarkt ten onrechte heeft geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3971

Zaaknummer: 202302841/1/R2

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo en 2.10 Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rotterdam

Omgevingsvergunning voor een salsa-evenement. Belanghebbende. Ruim geformuleerde doelstellingen in statuten. Feitelijke werkzaamheden. Voeren juridische procedures en activiteiten die daarmee verband houden. Geven van rondleidingen. Beoordelingsperiode.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor een salsa-evenement op het Stadhuisplein in Rotterdam dat wekelijks plaatsvindt op de dinsdag van 1 juli tot en met 30 september 2025 tussen 18.30 uur en 23.00 uur. Verzoekster heeft hiertegen bezwaar gemaakt bij het college en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen.

Het college stelt dat het verzoek om voorlopige voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat het is ingediend door slechts één van de bestuursleden. Op grond van de statuten van verzoekster komt de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de vereniging toe aan twee gezamenlijk handelende bestuursleden, zodat indiening en ondertekening door één bestuurslid onvoldoende is.

Daarnaast stelt het college zich op het standpunt dat verzoekster geen rechtstreeks belang heeft in bezwaar omdat de statutaire doelstelling van de vereniging te veelomvattend is, zodat die onvoldoende onderscheidend is. Ook ontbreken de feitelijke werkzaamheden.

Rechtsvragen

1. Is het verzoek om voorlopige voorziening bevoegd ingesteld?
2. Is het bezwaar van verzoekster ontvankelijk?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter deelt het standpunt van het college niet. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) kan een voorwaarde voor de bevoegdheid tot vertegenwoordiging die aan het bestuur of een bestuurder van een vereniging toekomt slechts door de vereniging en niet door derden worden ingeroepen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:71). Dat betekent dat bij de beoordeling van de vraag of het verzoek ontvankelijk is, niet relevant is of aan de door het college bedoelde voorwaarde uit de statuten van verzoekster is voldaan.

2. Op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. Op grond van artikel 7:1 van de Awb dient de belanghebbende alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Op grond van het derde lid, worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, zie onder meer de uitspraak van 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:245, is naast de statutaire doelstelling van de vereniging relevant of de vereniging met het oog op de behartiging van haar doelstelling feitelijke werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het moet daarbij gaan om werkzaamheden die los staan van het voeren van juridische procedures of de voorbereiding daarvan. De periode die voor de beoordeling van de belanghebbendheid relevant is, is de periode tot het einde van de bezwaartermijn.

Op grond van artikel 1 van de statuten van [afkorting verzoekster] is het werkgebied het gebied begrensd door de volgende straten gelegen in de gemeente Rotterdam: Karel Doormanstraat – West Blaak – Blaak – Burgemeester van Walsumweg – Oostplein – Goudsesingel – Lombardkade – Vriendenlaan – Noordsingel – Bergweg – Walenburgerweg – Spoorsingel – Centraal Station – Karel Doormanstraat. Tot het werkgebied van de vereniging behoort eveneens het gebied dat door de gemeente Rotterdam wordt aangeduid als ‘Rotterdam Central District extra large’ en de wijken Agniesebuurt en Provenierswijk.

Op grond van artikel 4 van de statuten is de doelstelling van de vereniging:

- a. het behoud en de bevordering van een goed woon-, en leefklimaat, van een (verkeers)veilige en gezonde leefomgeving, van goede parkeervoorzieningen, van een goed voorzieningenniveau en van alle flora en fauna ten behoeve van hen die wonen in het werkgebied in Rotterdam, specifiek het behoud van voor het gebied Hofplein en omstreken te Rotterdam belangrijke en/of toonaangevende gebouwen, zoals gebouw De Pompenburg van architect Weeber, het opkomen voor de gebruikers, huurders en bewonersbelangen van gebruikers, huurders en bewoners van deze gebouwen, daaronder mede begrepen het behoud van deze gebouwen teneinde deze beschikbaar te houden voor huur, bewoning en gebruik door (zittende) huurders en gebruikers, en het doen verrichten van alles dat daartoe kan leiden;
- b. de bevordering van de gemeenschapszin van bewoners, en gebruikers in het werkgebied;
- c. het (doen) optreden als gesprekspartner en onderhandelingspartner van de betrokken aan de gemeente gelieerde (bestuurs)organen en onderdelen daarvan, van de gemeente Rotterdam en onderdelen daarvan alsook van andere onderdelen van de overheid en de semioverheid;
- d. het (doen) behartigen van (collectieve) belangen op voornoemde doelstellingen, in de meest ruime zin, van (groepen van) leden van de vereniging, en bewoners, en gebruikers in het werkgebied, alsook de behartiging van gebundelde belangen van individuen binnen het werkgebied;
- e. het (doen) optreden in en buiten rechte, daaronder mede begrepen het voeren van (bestuursrechtelijke en civielrechtelijke) gedingen – zowel eisend als verwerend – en het aangaan van vaststellingsovereenkomsten en van overeenkomsten tot arbitrage, en in het algemeen het (doen) vertegenwoordigen – in en buiten rechte – van een of meer (groepen van) leden van de vereniging en/of van gebundelde individuele belangen;
- f. het (doen) optreden als bewonersvereniging, alsmede het doen van alles wat met het vorenstaande verband houdt/het vorenstaande kan bevorderen.

Uit de statuten blijkt dat de vereniging dit doel onder meer tracht te bereiken met alle wettige middelen, waaronder met name door het organiseren van activiteiten vanuit de door de vereniging te benoemen commissies voor de bewoners, gebruikers en het deelnemen aan de activiteiten die door de bewoners, gebruikers en in het werkgebied worden georganiseerd, het dienen als zogeheten aanspreekpunt voor overheden en instanties, het behartigen van de collectieve alsmede gebundelde individuele belangen, het ondersteunen van activiteiten voor de samenhang in de buurt, het verstrekken van informatie aan (aspirant-)leden, het optreden

in rechte en voorts met alle wettige middelen.

Niet in geschil is dat het Stadhuisplein in het werkgebied van de vereniging ligt.

Met het college is de voorzieningenrechter van oordeel dat de doelstellingen in de statuten ruim zijn geformuleerd. De voorzieningenrechter betwijfelt of er sprake is van het behartigen van het collectieve belang van omwonenden, nu uit de statuten blijkt dat verzoekster ook beoogt om het belang van gebruikers en de gebundelde belangen van individuen binnen het werkgebied te beschermen. Met het voorgaande is onzeker of het statutaire doel van verzoekster voldoende onderscheidend is om te oordelen dat het belang van verzoekster rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit. Onder deze omstandigheden komt relatief groot gewicht toe aan de feitelijke werkzaamheden.

De vereniging is op 14 februari 2025 opgericht. Het bezwaar is ingediend op 28 mei 2025. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gebleken dat verzoekster in deze periode feitelijke werkzaamheden heeft verricht ter behartiging van de algemene belangen. De vereniging legt zich met name toe op het voeren van juridische procedures en op het verrichten van activiteiten die daarmee verband houden, zoals het verzamelen van informatie ter voorbereiding van procedures. Op de website van de vereniging staat dat de vereniging zich momenteel primair richt op het terugdraaien van raadsbesluiten tot goedkeuring van het bouwproject 'Rise' waardoor de Pompenburgflat wordt gesloopt. Op zitting heeft de gemachtigde van verzoekster desgevraagd verklaard dat de vereniging ook rondleidingen geeft. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is dit onvoldoende concreet om te kunnen spreken over feitelijke werkzaamheden. Ter zitting heeft de gemachtigde van verzoekster vermeld dat het de bedoeling is om de werkzaamheden in de toekomst nog verder uit te breiden, maar zoals uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2024 blijkt, is slechts de periode tot het einde van de bezwaartermijn relevant. Die termijn is in dit geval al verstreken. Het voorgaande betekent naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter dat verzoekster niet in haar bezwaar kan worden ontvangen, omdat zij niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb bij het bestreden besluit is aan te merken. Om die reden is er voor de voorzieningenrechter geen grond om een voorlopige voorziening te treffen en wordt het verzoek afgewezen.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 11-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:10047

Zaaknummer: ROT 25/5397

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