

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 19, 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 Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:4821](#) 05-09-2025

Boete/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:7400](#) 02-09-2025

Handhaving/West Betuwe

[Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2025:6393](#) 29-08-2025

Omgevingsvergunningen/Amsterdam

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:7185](#) 26-08-2025

Handhaving/Neder-Betuwe

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:7174](#) 26-08-2025

Omgevingsvergunning/Buren

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:7126](#) 26-08-2025

Omgevingsvergunning/Nijmegen

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:4383](#) 11-07-2025

Verzoek intrekking omgevingsvergunning milieu/Maashorst

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:4048](#) 27-05-2025

Omgevingsvergunning milieu/Gelderland

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:2311](#) 15-05-2025

Omgevingsvergunning milieu/Utrechtse Heuvelrug

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:2238](#) 09-05-2025

Handhaving/Utrecht

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:4317](#) 10-09-2025

Omgevingsvergunning/Den Haag

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:4231](#) 03-09-2025

Natuurvergunning/GS Gelderland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3859](#) 13-08-2025

Bestemmingsplan/Zuidplas

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:3868](#) 13-08-2025

Omgevingsvergunning/Zaanstad

Annotatie

[Wat is de juridische waarde van een positief weigeringsbesluit in het gebiedsbeschermingsrecht?](#)

mr. T. Rötscheid

ANNOTATIE

Wat is de juridische waarde van een positief weigeringsbesluit in het gebiedsbeschermingsrecht?**mr. T. Röttscheid**

Kan de formele rechtskracht van een positieve weigering in een handhavingsprocedure waarin initiatiefnemer zich beroept op het overgangsrecht uit de Rendac- en Amercentrale-uitspraken aan de verzoeker om handhaving worden tegengeworpen?

I. Inleiding

1. Deze uitspraak handelt over twee biomassacentrales in Amersfoort. Deze biomassacentrales moeten de warmte gaan leveren voor dertien Amersfoortse wijken bestaande uit bijna 11.000 woningen en een aantal bedrijven. De biomassacentrales zijn deels al in gebruik. Voor de centrales zijn in 2021 natuurvergunningen aangevraagd, maar die aanvragen zijn door het bevoegd gezag geweigerd omdat er geen natuurvergunningen nodig waren. Deze besluiten worden in de praktijk ook wel positieve weigeringen genoemd. Voor de biomassacentrales is bovendien gebruikgemaakt van interne saldering, waarbij de stikstofdepositie als gevolg van het produceren van warmte is weggestreept tegen de 'stikstofwinst' die gepaard gaat met het afkoppelen van (een deel van) de woningen van het aardgas waaraan de centrales warmte leveren. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) is het niet met de positieve weigeringsbesluiten eens, en meent dat voor de centrales wél een natuurvergunningplicht gold. Zij heeft het college derhalve verzocht om handhavend op te treden. Tegen de afwijzingsbesluiten op haar handhavingsverzoeken gaat de MOB bij de rechtbank Midden-Nederland (hierna: de rechtbank) in beroep.

II. Procesbelang verzoeker in handhavingsprocedure vanwege formele rechtskracht positieve weigering en overgangsrecht Rendac- en Amercentrale-uitspraken

2. De rechtbank ziet zich in deze zaak in de kern voor twee vragen gesteld. In de eerste plaats vraagt zij zich af of de MOB nog procesbelang heeft in deze handhavingsprocedure gelet op de Rendac- en Amercentrale-uitspraken (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, TvAR 2025/8202 m.nt. D. Korsse; *M en R* 2025/25 m.nt. P. Mendelts en *JM* 2025/38 m.nt.

S.T.J. Olierook & R. Olivier en ECLI:NL:RVS:2024:4909, *M en R* 2025/24 m.nt. P. Mendelts). In die uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) immers geoordeeld dat intern salderen niet meer mag worden betrokken in de voortoets, maar enkel als mitigerende maatregel in de passende beoordeling mag worden betrokken. Als gevolg van dit oordeel zijn activiteiten die op of na 1 januari 2020 fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, alsnog vergunningplichtig voor zover zij na de Rendac-uitspraak nog in uitvoering zijn of nog worden geëxploiteerd, en significante gevolgen niet op grond van objectieve gegevens op voorhand zijn uitgesloten (r.o. 24.3 van de Rendac-uitspraak). Gelet op de rechtszekerheid is door de Afdeling evenwel gelijktijdig voorzien in een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030), waarbinnen niet handhavend kan worden opgetreden. Met de overgangstermijn wordt een balans gezocht tussen enerzijds de rechtszekerheid en anderzijds het belang van de bescherming van de natuur. De Afdeling noemt twee situaties waarin de overgangsperiode geldt. Enerzijds geldt de overgangsperiode voor initiatiefnemers die voor of na 1 januari 2020 een *aanvraag* voor een natuurvergunning voor een activiteit hebben gedaan, waarop het bevoegd gezag na 1 januari 2020 maar voor de datum van de Rendac-uitspraak op basis van intern salderen heeft beslist dat een natuurvergunning niet nodig is (de zogeheten positieve weigeringen) én deze activiteit fysiek is gestart in de periode 1 januari 2020 en 1 januari 2025. Anderzijds geldt zij voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was.

3. Tegen de positieve weigeringen voor de biomassacentrales heeft de MOB geen rechtsmiddelen aangewend. Deze besluiten hebben daarmee volgens het college en initiatiefnemer rechtskracht gekregen. Zij menen dat hierdoor de vraag of terecht is geconcludeerd dat er geen natuurvergunningplicht gold, heden (in een zaak waarbij initiatiefnemer een beroep doet op het overgangsrecht) niet meer aan de orde kan worden gesteld. De rechtbank gaat hier niet in mee. Zij begrijpt uit de Rendac- en de Amercentrale-uitspraken dat de Afdeling wat betreft de toepasselijkheid van de overgangsperiode geen verschil heeft willen maken tussen (a) initiatiefnemers die er op basis van de voorheen geldende rechtspraak op vertrouwden dat ze geen natuurvergunning nodig hadden en (b) initiatiefnemers die datzelfde deden op basis van een positieve weigering (zie onder punt 2 van deze noot). Die lijn doortrekkende, meent de rechtbank dat ook voor beide groepen sprake moet zijn van activiteiten die op grond van de voorheen geldende rechtspraak voor intern salderen in aanmerking kwamen. Daarmee speelt volgens de rechtbank de vraag of bij de biomassacentrales destijds gebruik mocht worden gemaakt van intern salderen in plaats van het moeten beschikken over een natuurvergunning nog steeds een rol (en heeft de MOB dus procesbelang) (r.o. 13).

4. Awb-technisch valt er op het oordeel van de rechtbank het nodige aan te merken. Daarbij merk ik allereerst op dat de Afdeling recent (na deze rechtbankuitspraak) heeft overwogen dat met een positieve weigering, anders dan bij een natuurvergunning, geen toestemming wordt verleend voor een activiteit (ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4231, r.o. 6.1). De activiteiten mogen rechtstreeks op grond van de Wet natuurbescherming (thans de Omgevingswet), zonder voorafgaande toestemming, worden uitgevoerd. In zoverre kwalificeert een positieve weigering dan ook niet als een Awb-besluit, zij het dat de afwijzende reactie op een aanvraag om een beschikking door de Awb-wetgever in artikel 1:3, tweede lid van de Awb is aangemerkt als een Awb-beschikking en daarmee vatbaar is voor bezwaar en beroep. Zie in vergelijkbare zin ABRvS 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0392, r.o. 2.5, AB 2006/26 m.nt. A.T. Marseille; JB 2005/279 m.nt. A.J. Blok, waarin de Afdeling de afwijzing van een aanvraag om een (toenmalige) Flora en faunawet-ontheffing appellabel achtte. Omdat een positieve weigering appellabel is, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de aanvrager en (eventuele) derde-belanghebbende, verkrijgt het besluit als het onherroepelijk wordt formele rechtskracht.

5. De vraag is vervolgens of het in een positieve weigering besloten liggende rechtsoordeel over de vergunningplicht 'meelift' met de formele rechtskracht van het besluit (zie P. Mendelts, 'Stikstofdepositie: tussen soepelheid en striktheid', *NBR* 2021, afl. 2). Als de parallel met de positieve afwijzingen uit het soortenbeschermingsrecht zou worden doorgetrokken, dan lijkt mij dat die vraag positief kan worden beantwoord. Uit ABRvS 28 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2843, r.o. 2.7.3-2.7.4 en ABRvS 23 november 2015, ECLI:NL:RVS:2016:3124, r.o. 15.2 kan immers worden afgeleid dat een positieve afwijzing formele rechtskracht kan krijgen en dat in een eventuele latere (handhavings)procedure van de rechtmatigheid van deze positieve afwijzing, inclusief het daarin besloten liggende oordeel over de vergunning/-ontheffingsplicht, moet worden uitgegaan. Enige voorzichtigheid is wellicht geboden, omdat het niet zonder meer zeker is dat de rechtspraak over de positieve afwijzing in het soortenbeschermingsrecht één-op-één toepasbaar is op de positieve weigering in het gebiedsbeschermingsrecht. Hier staat tegenover dat ook het standpunt in zou kunnen worden genomen dat het beschikkingskarakter van een positieve weigering, gelet op artikel 1:3, tweede lid van de Awb, alleen geldt voor de daarin opgenomen *afwijzing* van de natuurvergunningaanvraag, zodat alleen daaraan formele rechtskracht toekomt (analoog geredeneerd aan Conclusie A-G Widdershoven 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86, punt 6.4). Het in de positieve weigering vervatte (en aan de afwijzing voorafgaande) oordeel over de vergunningplicht ontbeert strikt genomen het karakter van een Awb-beschikking, nu het besluit voor dat deel niet valt onder artikel 1:3, tweede lid van de Awb, en uit dit oordeel voor het overige ook geen rechtsgevolgen voortvloeien (vgl. Rb. Oost-Brabant 24 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3633). Het oordeel over de vergunningplicht zou in die visie enkel

kwalificeren als een (niet-appellabel) bestuurlijk rechtsoordeel, waaraan geen formele rechtskracht toekomt. Hier kan evenwel tegen in worden gebracht dat het oordeel over de vergunningplicht onlosmakelijk is verbonden met de beslissing om de aanvraag af te wijzen. In dit verband kan ook worden gewezen op de Afdelingsjurisprudentie waaruit volgt dat tegen het aan een (weigerings)besluit ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht, middels het aanvechten van het (weigerings)besluit kan worden opgekomen (bijvoorbeeld ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004, r.o. 2.8, AB 2005/106 m.nt. A.G.A. Nijmeijer; Gst. 2004/213 m.nt. A.A.J. de Gier en voor de positieve weigering ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131, r.o. 5.7, JM 2024/67 m.nt. R. Olivier; M en R 2024/46 m.nt. T. Röttscheid). Die lijn doortrekkende, zou kunnen worden gesteld dat het oordeel over de vergunningplicht dan dus ook deelt in de formele rechtskracht van het positieve weigeringsbesluit. Tegen de rechtbankuitspraak is naar ik heb begrepen hoger beroep ingesteld, zodat het afwachten is wat het oordeel van de Afdeling in deze kwestie zal zijn.

III. Intern salderen alleen mogelijk binnen één habitatproject

6. De tweede vraag die de rechtbank in deze zaak beantwoordt, is of er wel/niet intern gesaldeerde mocht worden tussen de biomassacentrales en de woningen (r.o. 14-19). Intern salderen is alleen mogelijk binnen één habitatproject. Om te bepalen of verschillende activiteiten tot één habitatproject behoren, zijn de volgende drie gezichtspunten van belang: (1) of de activiteiten naar aard, tijd en afstand van elkaar zijn te onderscheiden, (2) of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten, en (3) of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren (een *conditio sine qua non*-verband). Deze gezichtspunten volgen uit vaste Afdelingsjurisprudentie. Zie o.a. ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471, M en R 2024/21 m.nt. P. Mendelts en ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, M en R 2022/134 m.nt. M.M. Kaajan; JM 2023/55 m.nt. R. Olivier; TvAR 2023/8120 m.nt. M. Jansen Schoonhoven.

7. De rechtbank past deze gezichtspunten ook in r.o. 17 van de onderhavige uitspraak toe. Zij komt daarbij tot de conclusie dat de warmtevraag van de woningen die van het aardgas zijn afgegaan en de productie van warmte van de biomassacentrales tezamen niet één habitatproject vormen. De biomassacentrales en de woningen kunnen immers (a) ook afzonderlijk van elkaar functioneren, (b) de biomassacentrales kunnen (in de toekomst) ook aan andere wijken of andere afnemers warmte gaan leveren, (c) er zijn voldoende alternatieven beschikbaar om de woningen die van het aardgas afaan te voorzien van warmte en (d) er zal altijd een minimale warmteproductie vanuit de biomassacentrales zijn om een 'vangnet' te hebben, zelfs als er geen warmtevraag van de betreffende woningen is. Om al deze redenen, althans zo vat ik het oordeel van de rechtbank op, is er geen sprake van onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten, noch is sprake van een *conditio sine qua non*

-verband. Nu geen sprake is van één habitatproject, onderzoekt de rechtbank nog wel of de afschakeling van de woningen van het aardgas dan wellicht als een standaardonderdeel van de bouw en ingebruikname van de biomassacentrales heeft te gelden. In dat geval, zo volgt ook uit de Rendac- en Amercentrale-uitspraken, kan immers worden volstaan met een voortoets (en geldt er geen natuurvergunningplicht). Reeds uit de toetsing of sprake is van één project volgt dat van een standaardonderdeel geen sprake is. Het afschakelen van woningen van aardgas betekent bovendien niet automatisch dat zij dan dus zijn aangewezen op de warmteproductie van de biomassacentrales.

8. Het oordeel van de rechtbank komt mij op dit punt niet onredelijk voor. De gezichtspunten van de Afdeling toepassende, kan men eigenlijk niet anders dan tot de conclusie komen dat de woningen en de biomassacentrales ook afzonderlijk van elkaar kunnen functioneren en derhalve niet kwalificeren als één habitatproject. De uitspraak lijkt ook in lijn te zijn met andere rechtbankuitspraken over soortgelijke kwesties (zie bijv. Rb. Oost-Brabant 15 februari 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:602, r.o. 5.5, *M en R m.nt. P. Mendelts*). Opvallend is overigens nog wel dat het college (volgens de MOB) spreekt over een ‘saldo-gevende’-activiteit. De Afdeling gebruikt deze terminologie in ieder geval alleen bij *externe* saldering (of verleen), waarbij er tussen verschillende habitatprojecten wordt gesaldeerd.

9. Tot slot nog het volgende. Een vraag die in deze uitspraak niet speelt, maar juridisch wel interessant is en aan de problematiek in deze uitspraak raakt, is de vraag of ‘plukjes’ woningen/woonwijken als één habitatproject hebben te gelden, of dat woningen afzonderlijk kwalificeren als habitatprojecten. In dat verband kan worden gewezen op de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4261. Daarin oordeelde de rechtbank (aan de hand van de onder punt 6 weergegeven gezichtspunten) dat de bouw en het gebruik van één vrijstaande woning en veertien andere (eveneens vrijstaande) woningen niet als één habitatproject moest worden beschouwd. Dit omdat de woningen los van elkaar werden ontworpen, ontwikkeld en gerealiseerd (door verschillende initiatiefnemers) en voor sommige woningen al een omgevingsvergunning was aangevraagd (en verleend). Ook vormde de bouw en ingebruikname van die ene vrijstaande woning geen noodzakelijke voorwaarde voor het gebruik van de andere (vrijstaande) woningen. Hoewel in deze situatie de rechtbank Gelderland dus oordeelde dat sprake was van afzonderlijke habitatprojecten, zal veel telkens afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Zo kan ik mij voorstellen dat daar waar het gaat om andere type woningen dan vrijstaande woningen, zoals appartementencomplexen of twee-onder-één-kappers, er eerder sprake zal zijn van één habitatproject. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de situatie dat vrijstaande woningen tegelijk worden gerealiseerd, en voor de ingebruikname afhankelijk zijn van het gereedkomen van gezamenlijke infrastructurele voorzieningen. Ook in die situatie is niet uitgesloten dat het

toch om één habitatproject gaat.

RECHTSPRAAK

Handhaving/West Betuwe

Handhaving op basis van de algemene zorgplicht in artikel 1.7 van de Omgevingswet. De voorzieningenrechter neemt aan dat voor handhavend optreden op grond van de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet slechts ruimte is als ernstige nadelige gevolgen optreden of dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving en de Omgevingswet (of daarop gebaseerde regelgeving) geen concretere normen bevat ter voorkoming of beperking van deze gevolgen.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van West Betuwe (het college) heeft een last onder dwangsom (bestreden besluit I) opgelegd aan verzoekster wegens overtreding van artikel 1.7 van de Omgevingswet. Verzoekster heeft volgens het college niet tijdig aan de last voldaan en het college stelt daarom dat de dwangsom van € 20.000 van rechtswege is verbeurd. Het college heeft vervolgens een nieuwe last onder dwangsom opgelegd (bestreden besluit II). Verzoekster is in dat besluit gelast om per direct de stofvorming op haar perceel te stoppen op straffe van een dwangsom van € 50.000 ineens.

Verzoekster heeft tegen de beide besluiten bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter hangende die bezwaren verzocht om voorlopige voorzieningen te treffen.

Verzoekster stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een overtreding.

Rechtsvraag

Is sprake van overtreding van de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet?

Uitspraak

Wettelijk kader

Op grond van de Omgevingswet geldt er voor een ieder een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. Dat volgt uit artikel 1.6 van de Omgevingswet. Een nadere beschrijving van wat die algemene zorgplicht inhoudt, volgt uit artikel 1.7 van de Omgevingswet. De algemene zorgplicht heeft een vangnetfunctie en is dus vooral van belang bij activiteiten die niet nader zijn gereguleerd (bijvoorbeeld omdat de wetgever gevolgen van deze activiteiten niet heeft voorzien).

In artikel 1.7 van de Omgevingswet staat dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is om:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

De zorgplicht bevat dus drie verplichtingen. De eerstvolgende verplichting geldt alleen als het niet mogelijk is aan de daarvoor genoemde verplichting te voldoen.

Uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet blijkt dat de algemene zorgplicht in de Omgevingswet voortbouwt op (algemene) zorgplichten die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in verschillende wetten waren opgenomen (zoals de zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet) (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 66-67). Daarnaast volgt uit de memorie van toelichting – zakelijk weergegeven – dat de verwachting gerechtvaardigd is dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect zal uitgaan dan van de ondertussen vervallen zorgplichtbepalingen uit de afzonderlijke wetten.

Uit oude rechtspraak over (algemene) zorgplichten volgt dat in beginsel slechts handhavend kon worden opgetreden in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optraden of acuut dreigden op te treden, terwijl de bijzondere wet er niet op andere wijze in voorzag om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken (zie bijvoorbeeld ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2887, overweging 4.2, ten aanzien van de algemene zorgplicht uit artikel 1.1a van de Wet milieubeheer). De voorzieningenrechter neemt, gelet op de memorie van toelichting, aan dat voor handhavend optreden op grond van de artikelen 1.6 en 1.7 van de

Omgevingswet eveneens slechts ruimte is als ernstige nadelige gevolgen optreden of dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving en de Omgevingswet (of daarop gebaseerde regelgeving) geen concretere normen bevat ter voorkoming of beperking van deze gevolgen. Dit sluit ook aan bij de in de memorie van toelichting uitgesproken verwachting dat de zorgplicht in de praktijk maar een beperkte functie zal vervullen bij het waarborgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en er slechts ruimte is om handhavend op te treden als sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 67*).

Antwoord rechtsvraag

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de algemene zorgplicht niet is overtreden. Dat licht zij hieronder toe.

De voorzieningenrechter stelt voorop dat voldoende vaststaat dat er op meerdere momenten in het afgelopen jaar, bijvoorbeeld in de middag van 3 juli 2025, (flinke) verstuiwing van stof plaatsvond bij de werkzaamheden op de percelen van verzoekster. De toezichthouder heeft dit (meermaals) zelf waargenomen en de stofwolken zijn ook door de voorzieningenrechter waar te nemen op de filmpjes die in het dossier zijn gevoegd. Op zichzelf betwist verzoekster ook niet dat er op enige momenten stofvorming plaats heeft gevonden. Zij erkent bijvoorbeeld dat op 3 juli 2025, door een ongelukkige samenloop van omstandigheden, onvoldoende adequate maatregelen waren genomen om stofvorming tegen te gaan. De voorzieningenrechter is echter, anders dan het college meent, van oordeel dat het uitsluitend veroorzaken van inhaleerbaar stof (zonder schadelijke bestanddelen) onvoldoende is om aan te nemen dat sprake is van schending van de algemene zorgplicht. Zoals het college terecht stelt kan het veroorzaken van inhaleerbaar stof, ook als daar geen verontreinigde stoffen in zitten, gezondheidsrisico's met zich brengen, maar het college heeft niet aannemelijk gemaakt en de voorzieningenrechter is ook anderszins niet gebleken dat stofvorming zoals die zich op de percelen van verzoekster heeft voorgedaan op zichzelf ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld voor de gezondheid van omwonenden) oplevert.

De vraag die de voorzieningenrechter vervolgens moet beantwoorden is of de stof die verstuiwt vanaf de percelen van verzoekster, vanwege de aanwezigheid van geringe hoeveelheden verontreinigde stoffen, een ernstig gevaar voor de fysieke leefomgeving heeft opgeleverd of dreigt op te leveren.

Uit het dossier is niet af te leiden of de stofwolken de omwonenden ook daadwerkelijk hebben bereikt. Daar is namelijk geen onderzoek naar gedaan. Daarom is ook niet vast te stellen of zich reeds een ernstig gevaar voor de fysieke leefomgeving, meer concreet de gezondheid van

omwonenden, heeft verwezenlijkt. Dat maakt nog niet dat het college niet handhavend kon optreden. Handhavend optreden is immers ook mogelijk als er ernstige nadelige gevolgen dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving.

Ook daarvan is de voorzieningenrechter niet gebleken. Uit het RPS-rapport blijkt namelijk dat geen sprake is van een verhoogd risico op nadelige gezondheidseffecten als gevolg van blootstelling aan de onderzochte componenten. De voorzieningenrechter begrijpt deze conclusie zo dat, ondanks een geringe hoeveelheid verontreinigde stoffen, blootstelling hieraan geen gezondheidsrisico's met zich brengt. De derden-partijen en het college wijzen er (weliswaar terecht) op dat ten tijde van de metingen door RPS door verzoekster gesproeid werd en zachtjes werd gereden, maar het rapport biedt geen aanknopingspunten voor de stelling dat als er niet gesproeid zou worden en er hard werd gereden (en er dus meer stofvorming zou plaatsvinden), dat er dan wel een verhoogd gezondheidsrisico zou zijn. Dat is simpelweg niet onderzocht. In het RPS-rapport staat ook expliciet vermeld dat de onderzoeksresultaten geen direct inzicht geven in de mogelijke concentraties stof en metalen buiten het terrein, ter hoogte van de woningen op de aangrenzende percelen. Dat had wel onderzocht moeten worden, omdat anders niet is vast te stellen of er ernstige nadelige gevolgen dreigen als gevolg van deze stofvorming voor de fysieke leefomgeving.

Het is voor de voorzieningenrechter op dit moment op basis van het verrichte onderzoek dan ook niet vast te stellen of er ernstige nadelige gevolgen dreigen op te treden. Het college heeft daarom ten onrechte handhavend opgetreden wegens schending van de algemene zorgplicht. De voorzieningenrechter ziet daarom aanleiding om de bij ordemaatregel getroffen voorlopige voorziening te wijzigen en de schorsing te verlengen tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 02-09-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:7400

Zaaknummer: AWB 25_3253 en AWB 25_3255

Wetsartikelen: 1.7 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Nijmegen

Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning bouwen kamer. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een restrictief beleid te voeren ten aanzien van de toepassing van de kruimelgevallenregeling. In het voorliggende geval kan echter in het geheel geen gebruik worden gemaakt van de kruimelgevallenregeling. Dit verdraagt zich naar het oordeel van de rechtbank niet met de systematiek van de Wabo alsmede met de Awb.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen (het college) heeft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het realiseren van een kamer afgewezen. Met het bestreden besluit op het bezwaar van eiser is het college bij de afwijzing van de aanvraag gebleven.

Ter uitvoering van de bevoegdheid om planologisch af te wijken heeft de gemeente Nijmegen beleidsregels voor grondgebonden woningen vastgesteld (de beleidsregels). Het college heeft naar deze beleidsregels verwezen als motivering voor het niet gebruiken van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen in strijd met het bestemmingsplan. Het college stelt dat het plan van eiser niet voldoet aan de beleidsregels zodat er geen (buitenplanse) afwijkmogelijkheid is. Het college geeft aan dat eiser geen specifieke gronden heeft aangevoerd tegen de overweging om niet van het bestemmingsplan af te wijken. Met de beleidsregels is nadrukkelijk gekozen voor een restrictieve lijn, waarin het geldende bestemmingsplan leidend is.

Rechtsvraag

Verdragen de gemeentelijke beleidsregels zich met de systematiek van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?

Uitspraak

De Wabo geeft het college de bevoegdheid om af te wijken van een bestemmingsplan (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) j°. bijlage II, artikel 4 Besluit Omgevingsrecht (Bor)). Het college maakt een belangenafweging per individuele aanvraag. Het belang van de aanvrager wordt afgewogen tegen het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening. Het college dient op grond van artikel 4:84 van de Awb overeenkomstig de beleidsregels in de beleidsnota te handelen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) dient een bestuursorgaan bij de toepassing van het beleid, gelet op artikel 4:84 van de Awb, de evenredigheid in het concrete geval te beoordelen en heeft het de verplichting om te beoordelen of sprake is van bijzondere omstandigheden die dwingen tot afwijking van de beleidsregel (ECLI:NL:RVS:2025:1968). Verder moet een bestuursorgaan volgens vaste rechtspraak van de Afdeling alle omstandigheden van het geval betrekken bij zijn beoordeling en nagaan of deze omstandigheden, afzonderlijk of in samenhang bezien, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb, die ertoe leiden dat toepassing van de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met die beleidsregel te dienen doelen (ECLI:NL:RVS:2016:2840).

Uit artikel 4, eerste lid, van de beleidsregels volgt dat het bevoegd gezag toestemming verleent om van het bestemmingsplan af te wijken, mits wordt voldaan aan de eisen die zijn gesteld in de stedenbouwkundige matrix. Daarnaast moet worden voldaan aan de daarbij behorende kaart van gebiedstypen. In dit geval is uitsluitend niet voldaan aan de eisen in de stedenbouwkundige matrix. De rechtbank stelt vast dat in de stedenbouwkundige matrix precies dezelfde eisen aan de aan- of uitbouwen worden gesteld als in het planvoorschrift. Verder blijkt uit artikel 4, eerste lid van de beleidsregels dat deze regels uitputtend zijn in die zin dat indien hier niet aan wordt voldaan de toestemming wordt geweigerd. Hierdoor is er voor het college op grond van de beleidsregels geen mogelijkheid meer om planologisch af te wijken.

De rechtbank stelt vast dat het in het voorliggende geval niet mogelijk is om van de in de hogere regelgeving gegeven mogelijkheid (de kruimelgevallenregeling) gebruik te maken. De rechtbank is van oordeel dat het college bevoegd is om een restrictief beleid te voeren ten aanzien van de toepassing van kruimelgevallenregeling. In het voorliggende geval kan echter in het geheel geen gebruik worden gemaakt van de kruimelgevallenregeling omdat de beleidsregels dezelfde voorwaarden bevat als de voorschriften van het bestemmingsplan én het college bovendien op voorhand heeft uitgesloten gebruik te maken van de in artikel 4:84 van de Awb neergelegde bevoegdheid om af te wijken. Dit verdraagt zich naar het oordeel van de rechtbank niet met de systematiek van de Wabo alsmede met de Awb. Het betoog van eiser slaagt.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 26-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:7126

Zaaknummer: AWB-24_598

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo en 4:84 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunningen/Amsterdam

Omgevingsvergunningen plaatsen warmtepompen. Toepassing binnenplanse afwijkingsbevoegdheden bestemmingsplan tijdelijk deel omgevingsplan. Artikel 22.281 van het omgevingsplan kent het college van burgemeester en wethouders tijdens de transitiefase beleidsvrijheid toe. Hierbij geldt de eis dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college heeft ten onrechte geen belangenafweging gemaakt.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) heeft omgevingsvergunningen verleend voor het plaatsen van een warmtepomp in de tuin en op het balkon van de tweede en derde verdieping van het pand. Met het bestreden besluit zijn de besluiten tot verlening van deze vergunningen in stand gebleven.

In het bestreden besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat er voldaan wordt aan de voorwaarden genoemd in de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. Het was daarom gehouden de omgevingsvergunningen voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen, aldus het college.

Rechtsvraag

Is het college gehouden de omgevingsvergunning te verlenen als voldaan wordt aan de voorwaarden van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden in het bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan?

Uitspraak

De rechtbank kan het college hierin niet volgen. De rechtbank verwijst naar artikel 22.281 van het omgevingsplan. Dat artikel kent in de zogenoemde transitiefase aan het college beleidsvrijheid toe. Met de invoering van dit artikel heeft de wetgever willen ondervangen dat

vanwege artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) per 1 januari 2024 geen mogelijkheid meer bestaat om de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van een omgevingsplan, op andere gronden te kunnen weigeren. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, nr. 400, blz. 936) volgt dat de wetgever met de invoering van deze overgangsrechtelijke regeling een neutrale overgang naar het nieuwe stelsel heeft willen borgen. Waar onder het oude recht als eis gold dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen, geldt per 1 januari 2024 als eis dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4624).

Het voorgaande betekent dat het college een belangenafweging had moeten maken. Het gaat hier om de belangen gediend bij de verlening van de vergunning aan de ene kant en de belangen van eisers bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat aan de andere kant. Nu het college dat niet heeft gedaan, is het bestreden besluit in zoverre niet zorgvuldig voorbereid en evenmin deugdelijk gemotiveerd. (...)

Instantie: Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak: 29-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBAMS:2025:6393

Zaaknummer: AWB - 24 _ 6493

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Buren

Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit herbouwen schuur. Voor bouwplannen die in strijd zijn met een bestemmingsplan dat is opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en waarvoor een binnenplanse afwijkmogelijkheid is opgenomen, geldt een omgevingsvergunningplicht voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit voor het handelen in afwijking van het omgevingsplan.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Buren (het college) heeft een omgevingsvergunning voor het herbouwen van een schuur verleend. Deze omgevingsvergunning heeft betrekking op de omgevingsplanactiviteit bouwwerken en binnenplannen afwijken.

Verzoeker heeft tegen deze beslissing bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Hoe dient de in het tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid te worden geduid onder de Omgevingswet?

Uitspraak

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. In bijlage A behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is het begrip ‘omgevingsplanactiviteit’ gedefinieerd als:

a. 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;

b. 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;

c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Met de artikelen 22.26, 22.27 en 22.28 van het omgevingsplan (de bruidsschat) worden bouwactiviteiten die onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vergunningplichtig waren voor het bouwen onder de Omgevingswet vergunningplichtig voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. Hiermee wordt geborgd dat deze bouwactiviteiten, net als onder de Wabo, worden getoetst aan de ruimtelijke regels. Voor de meeste bouwwerken is dus een omgevingsvergunning benodigd voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken (op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 22.26 van het omgevingsplan).

Uit artikel 22.28o van het omgevingsplan (de bruidsschat) volgt daarnaast (zakelijk weergegeven) dat als voor een activiteit in een bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan is bepaald dat bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van daarbij aangegeven regels, deze bepaling geldt als verbod om de activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Voor bouwplannen die in strijd zijn met een dergelijk bestemmingsplan en waarvoor een binnenplanse afwijkmogelijkheid is opgenomen, geldt dus ook een omgevingsvergunningplicht voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit voor het handelen in afwijking van het omgevingsplan (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 22.28o van het omgevingsplan). Dit wordt de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit genoemd en betreft een voortzetting van de binnenplanse afwijkvergunning uit de Wabo (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de Wabo).

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 26-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:7174

Zaaknummer: 25/3091

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Neder-Betuwe

Handhaving vanwege huisvesting van arbeidsmigranten en permanente bewoning gebouwen recreatiepark. De brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waarin colleges van burgemeester en wethouders wordt gevraagd niet handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen maakt handhavend optreden in dit geval niet onevenredig.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe (het college) heeft last onder dwangsom opgelegd aan eisers vanwege de huisvesting van arbeidsmigranten en permanente bewoning van gebouwen op een recreatiepark.

Eisers zijn het niet eens met de lasten. Zij hebben daarom beroep ingesteld en verzocht om een voorlopige voorziening. Zij voeren een aantal gronden aan. Aan de hand van deze gronden beoordeelt de voorzieningenrechter de lasten.

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 zij ook op de beroepen van eisers daartegen (artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt dat mogelijk).

Rechtsvraag

Is handhavend optreden in dit geval onevenredig, gelet op de brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 19 december 2024?

Uitspraak

Eisers wijzen op de brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van

19 december 2024, waarin colleges van burgemeester en wethouders wordt gevraagd niet handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen en zo te handelen in lijn met de aangenomen motie (*Kamerstukken II 2024/25, 36 600, XXII, nr. 43*), in afwachting van de instructieregel over dit onderwerp. Die instructieregel zal gemeenten verplichten bestaand gebruik voor permanente bewoning onder voorwaarden toe te staan. Eisers voeren aan dat handhavend optreden onevenredig is in afwachting van de uitwerking van die instructieregel.

De voorzieningenrechter oordeelt dat handhavend optreden ondanks de brief van de minister niet per definitie onevenredig is, en dat in dit voorliggende geval het college voldoende heeft gemotiveerd waarom hij handhavend optreedt. Het college heeft zich expliciet rekenschap gegeven van de brief. Hij heeft terecht meegewogen dat de instructieregel nog niet is vastgesteld en dat het nog allerm minst zeker is of, en zo ja: wanneer, daadwerkelijk een instructieregel in werking zal treden. Ook is het nog onzeker wat de precieze inhoud van de instructieregel zou worden. Daar heeft het college tegenovergesteld dat in de brief ook staat dat er ruimte moet blijven bestaan voor het toepassen van maatwerk, en dat hij belang hecht aan de beginselplicht tot handhaving (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, r.o. 6.1). Handhaving is daarom ondanks de brief niet onevenredig.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 26-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:7185

Zaaknummer: 25/3479, 25/3482, 25/3530, 25/3499, 25/3493 en 25/3498

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

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Den Haag

Het plaatsen van reclameframes op netwerkkasten is geen vergunningvrije activiteit. Strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Casus

Centercom exploiteert landelijk reclameframes op stoplicht- en netwerkkasten die in eigendom van derden zijn. Centercom doet dit ook in de gemeente Den Haag. Op verzoek van het college heeft Centercom een omgevingsvergunning aangevraagd voor het gebruik van de reclameframes, nadat een concurrent van Centercom het college heeft verzocht om handhavend op te treden tegen de reclameframes. Het college heeft vervolgens geweigerd om de omgevingsvergunning voor de reclameframes te verlenen. Centercom is het hier niet mee eens. Centercom betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor het exploiteren van de reclameframes geen omgevingsvergunning voor de activiteit bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (c-vergunning) vereist is. Volgens Centercom is er namelijk sprake van gebruik ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, zoals bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 18, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarnaast stelt Centercom dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door de aanvraag van Centercom om een omgevingsvergunning af te wijzen, terwijl aan Hoffman Outdoor Media B.V. wel een omgevingsvergunning is verleend op basis van dezelfde criteria.

Rechtsvragen

1. Is het plaatsen van reclameframes op netwerkkasten een vergunningvrije activiteit?
2. Is er strijd met het gelijkheidsbeginsel?

Uitspraak

1. Tussen partijen is niet in geschil dat de netwerkkasten waarop de reclameframes worden bevestigd, moeten worden aangemerkt als een bouwwerk ten behoeve van een nutsvoorziening als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 18, onder a, van bijlage II van het

Bor. Dit betekent dat de netwerkkasten zonder c-vergunning gerealiseerd kunnen worden. Daaruit volgt naar het oordeel van de Afdeling echter niet zonder meer dat voor de reclameframes ook geen c-vergunning nodig is. Uit artikel 2, aanhef en onderdeel 18, onder a, van bijlage II van het Bor volgt namelijk dat een c-vergunning niet is vereist voor activiteiten die betrekking hebben op een bouwwerk ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, voor zover het betreft onder andere een bouwwerk ten behoeve van een nutsvoorziening. Met de bevestiging van de reclameframes aan de netwerkkasten wordt een functie aan de netwerkkast toegevoegd, namelijk die van reclamebord. Deze functie valt niet onder artikel 2, aanhef en onderdeel 18, onder a, van bijlage II van het Bor. Dat het primaire doel van de reclameframes het tegengaan van wildplakken en vandalisme is, zoals Centercom stelt, leidt niet tot een ander oordeel. Deze functies vallen immers ook niet onder artikel 2, aanhef en onderdeel 18, onder a, van bijlage II van het Bor. De conclusie is dan ook dat voor het bevestigen van de reclameframes, voor zover het bestemmingsplan dat niet toelaat, een c-vergunning vereist is.

2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Centercom terecht aangevoerd dat de rechtbank haar betoog over het gelijkheidsbeginsel ten onrechte onbesproken heeft gelaten. In het kader van een efficiënte en zo finaal mogelijke beslechting van het geschil, had de rechtbank dit betoog moeten bespreken, zodat het college het oordeel van de rechtbank had kunnen betrekken bij het nieuwe besluit dat het college naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank moest nemen. De Afdeling zal het betoog van Centercom daarom alsnog bespreken.

De Afdeling overweegt dat voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel sprake moet zijn van gelijke gevallen, waarin verschillende partijen ongelijk worden behandeld. Dat is hier aan de orde als er met Centercom vergelijkbare bedrijven zijn, waaraan het college onder gelijke omstandigheden wel een omgevingsvergunning heeft verleend. Op de zitting heeft Centercom toegelicht dat zij dezelfde reclameframes exploiteert als Hoffmann Outdoor Media B.V. en dat haar reclameframes bovendien op dezelfde locaties en zelfs op dezelfde bouwwerken, naast de reclameframes van Hoffman Outdoor Media B.V. hangen. Het college heeft op de zitting erkend dat het aan Hoffmann Outdoor Media B.V. wel een omgevingsvergunning verleend heeft voor het plaatsen van de reclameframes. Daarbij heeft het college wel gesteld dat er geen sprake is van gelijke gevallen, maar deze stelling niet onderbouwd. Daarmee heeft het college naar het oordeel van de Afdeling niet toereikend gemotiveerd waarom het aan Centercom geen omgevingsvergunning heeft verleend, terwijl het aan Hoffman Outdoor Media B.V. in gelijke gevallen wel een omgevingsvergunning heeft verleend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 10-09-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:4317

Zaaknummer: 202301037/1/R3

Wetsartikelen: 2 aanhef en onderdeel 18 onder a bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Zaanstad

Een dakkapel in het achterdakvlak is niet in strijd met het bestemmingsplan omdat de planregels geen bouwregels over dakkapellen in het achterdakvlak bevatten.

Casus

Bij besluit van 12 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van twee dakkapellen boven elkaar in het achterdakvlak van zijn woning in Assendelft omdat de dakkapellen in strijd met het bestemmingsplan zouden zijn, aangezien op grond van de planregels alleen dakkapellen in het voor- en zijdakvlak zijn toegestaan. De rechtbank heeft in een tussenuitspraak overwogen dat de omstandigheid dat in het bestemmingsplan alleen iets over dakkapellen in het voor- en zijdakvlak is geregeld, niet leidt tot de conclusie dat een dakkapel in het achterdakvlak niet is toegestaan. In de einduitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek niet heeft hersteld. De aanvraag om omgevingsvergunning komt volgens de rechtbank voor inwilliging in aanmerking.

Rechtsvraag

Heeft het college terecht geoordeeld dat de realisering van een dakkapel in het achterdakvlak in strijd is met het bestemmingsplan?

Uitspraak

Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat een dakkapel in het achterdakvlak niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Dit volgt volgens het college uit de systematiek van de planregels. De rechtbank heeft een verkeerde uitleg aan de planregels gegeven door te oordelen dat in het bestemmingsplan niet expliciet is vermeld dat een dakkapel in het achterdakvlak niet is toegestaan en daarom niet verboden is, aldus het college. Het college verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4650, waarin de Afdeling over een dakkapel aan de achterzijde in een

vergelijkbaar bestemmingsplan in de gemeente Zaanstad heeft geoordeeld dat deze niet in overeenstemming is met de planregels.

In artikel 18.2 van de planregels staan bouwregels voor gronden met de bestemming 'Wonen'. Deze bouwregels bevatten een bepaling over dakkapellen in het voordakvlak en in een naar het openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak. Dergelijke dakkapellen zijn toegestaan onder de in de planregels genoemde voorwaarden. De Afdeling constateert dat de planregels geen bouwregels bevatten over dakkapellen in het achterdakvlak.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank een juiste uitleg gegeven aan de planregels en terecht overwogen dat het bouwplan niet in strijd is met de bouwregels van het bestemmingsplan. Uit de omstandigheid dat in de bouwregels een specifieke regeling is opgenomen voor dakkapellen in het voordakvlak en een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, kan niet worden afgeleid dat dakkapellen in het achterdakvlak, die in het algemeen ruimtelijk gezien minder bezwaarlijk zijn, niet zijn toegestaan. De planregels bevatten immers geen bouwregel die een dakkapel in het achterdakvlak uitsluit. De Afdeling komt in zoverre dus terug van haar uitspraak van 13 december 2023.

Omdat de planregels op zichzelf duidelijk zijn, is de bedoeling van de planwetgever, zoals die volgens het college uit de plansystematiek zou blijken, niet relevant.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3868

Zaaknummer: 202406162/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Zuidplas

Beperking bedrijfsvoering door vergunningvrij bouwwerk/mantelzorgwoning. VNG-brochure. Artikel 22.36 bruidsschat in tijdelijk deel omgevingsplan. Terugkoppeling aan de wetgever. De artikelen 5.55, 5.79 en 5.90 van het Bkl regelen volgens de Afdeling niet wat de wetgever heeft beoogd te regelen.

Casus

Bij besluit van 5 september 2023 heeft de raad van de gemeente Zuidplas het bestemmingsplan 'Verzamelplan Zuidplas 2023' vastgesteld. In het plan krijgen twee bedrijfswoningen op percelen in Nieuwerkerk aan den IJssel elk een reguliere woonbestemming die een gebruik als burgerwoning mogelijk maakt. Onder het voorheen geldende bestemmingsplan 'Zuidplas West' waren de woningen als bedrijfswoning binnen de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw' bestemd. Appellanten zijn gevestigd of wonend in Nieuwerkerk aan den IJssel en komen op tegen de wijziging van de bestemming, omdat zij vrezen voor een aantasting van hun bedrijfsvoering en een beperking van hun uitbreidingsmogelijkheden. In dat kader stellen zij onder andere dat niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat toetsing aan de VNG-brochure wat betreft de bedrijven op de [locatie] niet aan de orde is. Volgens de raad gaat het namelijk niet om nieuw te bouwen woningen, maar alleen om bestaande woningen die planologisch worden ontkoppeld van het glastuinbedrijf. De raad stelt verder dat als toetsing aan de VNG-brochure wel aan de orde is, niet aannemelijk is dat het woon- en leefklimaat in de woningen wordt aangetast of dat appellanten in hun bedrijfsvoering worden beperkt gelet op de afstanden tussen een van de woningen en de bedrijfspercelen. Voor de andere woningen heeft de raad besloten nader onderzoek in te stellen naar de vraag of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd. Op de zitting was de uitkomst hiervan nog niet bekend.

Rechtsvragen

1. Had de raad voor alle situaties moeten toetsen aan de VNG-brochure?

2. Heeft de raad voldoende rekening gehouden met de vergunningvrije bouw- en gebruiksmogelijkheden en de beperkingen die daaruit kunnen voortvloeien voor de bedrijfsvoering?
3. Heeft de wetgever onderkend dat ook onder het stelsel van de Omgevingswet (Ow) het niet wordt uitgesloten dat de bedrijfsvoering van appellanten wordt beperkt door de mogelijkheid van het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken en het vergunningvrij gebruiken van bestaande bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg?

Uitspraak

1. De Afdeling stelt voorop dat uit paragraaf 2.1.5 van de plantoelichting blijkt dat de raad geen onderzoek heeft gedaan naar de invloed van de bedrijven op de [locatie] op het woon- en leefklimaat ter plaatse van het plangebied, maar alleen naar de invloed van het glastuinbedrijf op de Parallelweg-Noord 12.

De Afdeling stelt vast dat uit paragraaf 2.1.5 van de plantoelichting blijkt dat de raad bij het maken van de ruimtelijke afweging aansluiting heeft willen zoeken bij de VNG-brochure. Deze brochure geeft richtafstanden aan die moeten worden gehanteerd tussen aan de ene kant de grens van de bestemming die bedrijven toelaat en aan de andere kant de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1021, onder 5.3. Als aan deze richtafstanden wordt voldaan, kan er in beginsel van uit worden gegaan dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De VNG-brochure heeft een indicatief karakter, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

Wat betreft het standpunt van de raad dat toetsing aan de VNG-brochure wat betreft de bedrijven op de [locatie] niet aan de orde is, overweegt de Afdeling als volgt. De VNG-brochure is van toepassing op nieuwe situaties. Het gaat hier om een nieuwe situatie, omdat met de vaststelling van het plan voor het eerst op deze plek burgerwoningen mogelijk worden gemaakt nabij de bedrijven. De VNG-brochure is daarom, anders dan het college stelt, wel van toepassing op deze situatie.

Tussen partijen is verder niet in geschil dat het plangebied in een gemengd gebied ligt als bedoeld in de VNG-brochure, waarbij de richtafstand met één afstandsstap kan worden verlaagd. Omdat op de gronden met de bestemming 'Bedrijf' alleen bedrijven uit

milieucategorie 1 en 2 mogelijk zijn, geldt volgens de VNG-brochure een aan te houden richtafstand van 10 m tussen aan de ene kant de bedrijfsbestemming en aan de andere kant de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is.

2. De Afdeling stelt vast dat de raad bij het beantwoorden van de vraag of aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan, geen rekening heeft gehouden met de vergunningvrije bouw- en gebruiksmogelijkheden op de percelen Parallelweg-Noord 14 en 16. De mogelijkheid bestaat om op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) onder bepaalde voorwaarden een bijbehorend bouwwerk te bouwen, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is vereist. Deze bouwwerken kunnen dan op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 22 worden gebruikt voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Dit betekent dat de uiterste situering van de gevel van een mantelzorgwoning, of uitbreidingen van de bestaande woningen, op zowel het perceel Parallelweg-Noord 14 als het perceel Parallelweg-Noord 16 direct grenzend aan het bedrijfsperceel kunnen worden gerealiseerd. Ten aanzien van beide percelen wordt daarom niet voldaan aan de richtafstand van 10 m. Daarmee is niet uitgesloten dat de bedrijfsvoering van [appellante] en anderen wordt beperkt.

De inwerkingtreding van de Ow en de daarbij behorende regelgeving maakt deze conclusie niet anders. Ook op grond van artikel 22.36, aanhef en onder a, van de regels van het omgevingsplan van de gemeente Zuidplas bestaat de mogelijkheid om onder voorwaarden vergunningvrij een bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied te bouwen. Ook kan vergunningvrij een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg worden gebruikt.

Omdat niet is onderzocht en niet draagkrachtig is gemotiveerd dat ter plaatse van de percelen Parallelweg-Noord 14 en 16 een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd zonder dat [appellante] en anderen worden beperkt in hun bedrijfsvoering, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

3. Terugkoppeling aan de wetgever

De Afdeling heeft onder 7.7 overwogen dat ook onder het stelsel van de Ow het niet wordt uitgesloten dat de bedrijfsvoering van [appellante] en anderen wordt beperkt door de mogelijkheid van het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken en het vergunningvrij gebruiken van bestaande bouwwerken voor huisvesting in verband met

mantelzorg.

De Afdeling onderkent dat de wetgever ervan uitgaat dat die beperking onder het stelsel van de Ow er niet meer is, voor zover het gaat om een vergunningvrij bouwwerk waarop geluid, geur en/of trillingen worden veroorzaakt door een op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten activiteit. Dit heeft de wetgever beoogd te regelen in de artikelen 5.55, 5.79 en 5.90 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Afdeling leidt dit standpunt van de wetgever af uit de nota van toelichting bij het Bkl (Stb. 2018, 292, blz. 708). In de toelichting staat:

‘Bij het toelaten van een (wijziging van een) activiteit wordt alleen gekeken naar het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen die toegelaten zijn op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. (...). Ook betekent dit, dat een geluidgevoelig gebouw dat vergunningvrij gebouwd is, zoals een mantelzorgwoning, niet onder het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.4.2 valt. Immers, deze geluidgevoelige gebouwen zijn niet toegelaten bij omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit is een voortzetting van de regeling uit de Wet milieubeheer op grond waarvan de planologische status bepalend is voor de bescherming tegen geluid. Het feitelijke gebruik van een gebouw is daarbij niet van belang. Andersom geldt hetzelfde: bij het toelaten van een (wijziging van een) geluidgevoelig gebouw wordt alleen gekeken naar het geluid op dat gebouw door die activiteit die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.’

Op bladzijden 728 en 734 van de toelichting staan vergelijkbare passages over trillingen en geur.

Omdat volgens deze passages in de toelichting de instructieregels voor geluid, trillingen en geur niet zien op de bescherming van vergunningvrije bouwwerken, zou daaruit kunnen worden afgeleid dat het niet noodzakelijk is dat de raad alsnog toereikend motiveert waarom het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of dat het niet nodig is een gewijzigd of een nieuw besluit te nemen. Het bestemmingsplan ‘Verzamelplan Zuidplas 2023’ maakt immers deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente Zuidplas.

De Afdeling is van oordeel dat de artikelen 5.55, 5.79 en 5.90 van het Bkl niet regelen wat de wetgever heeft beoogd te regelen. De instructieregels over geluid zijn – kort gezegd – van

toepassing op het toelaten van een activiteit, anders dan het wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan. De instructieregels zijn ook van toepassing op het toelaten van een geluidgevoelig gebouw waarop geluid wordt veroorzaakt door een toegelaten activiteit, anders dan het wonen. Voor trillingen en geur gelden soortgelijke instructieregels. In het vervolg van de overweging wordt vanwege de leesbaarheid alleen ingegaan op de instructieregels over 'geluid', maar voor de instructieregels over trillingen en geur geldt hetzelfde.

De mogelijkheid om vergunningvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen, in stand te houden en te gebruiken en het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg is geregeld in artikel 22.36 van de bruidsschat. De bruidsschat maakt deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, tenzij gemeenten dat artikel hebben verwijderd uit de bruidsschat en een andere regeling hebben opgenomen in het omgevingsplan. In de gemeente Zuidplas maakt artikel 22.36 deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, wat betekent dat – onder voorwaarden – het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bijbehorend bouwwerk en het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg op grond van het omgevingsplan is toegelaten. Omdat in artikel 22.36 van de regels van het omgevingsplan van de gemeente Zuidplas een vergunningvrij geluidgevoelig gebouw is toegelaten zijn de instructieregels, anders dan waarvan de wetgever uitgaat, nog steeds van toepassing.

Ook de wetgever heeft in het latere wetgevingsproces onderkend dat het omgevingsplan vergunningvrije bouwwerken toelaat. Dat volgt uit het overgangsrecht van hoofdstuk 12 van het Bkl. Daarin heeft de wetgever juist een bepaling opgenomen inhoudende dat toegelaten vergunningvrije bouwwerken worden uitgezonderd van de toepassing van instructieregels. In artikel 12.8 van het Bkl is namelijk bepaald dat bij de toepassing van de instructieregels over geluid vanwege wegen, spoorwegen en industrieterreinen een geluidgevoelig gebouw niet in aanmerking wordt genomen als het gaat om een bijbehorend bouwwerk dat is toegelaten op grond van artikel 22.36, aanhef en onder a, 1° of 2°, van het tijdelijk deel van het omgevingsplan of een bouwwerk waarin huisvesting in verband met mantelzorg is toegelaten op grond van artikel 22.36, aanhef en onder c, van het omgevingsplan. Hoofdstuk 12 van het Bkl is toegevoegd met het Aanvullingsbesluit geluid Ow.

Als de wetgever de voornoemde beperking wil opheffen, dan ligt het voor de hand een soortgelijke bepaling op te nemen als staat in artikel 12.8 van het Bkl.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-08-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3859

Zaaknummer: 202306747/1/R3

Wetsartikelen: 3:2 Awb, 3:46 Awb, 5:55 Bkl, 5:79 Bkl, 5:90 Bkl, 12:8 Bkl en 22:36 Invoeringsbesluit
Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Boete/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Boete vanwege overtreding van Arbowet, Brzo en Seveso-III richtlijn. Beoordeling of sprake is van een Brzo-inrichting aan de hand van de vergunning, niet aan de hand van de feitelijke opslag.

Casus

Eiseres is een bedrijf dat is gespecialiseerd in het hardverchromen en vernikkelen van metalen onderdelen. De minister heeft twee boetes opgelegd, onder meer omdat de arbeidsinspecteur vaststelde dat de procedure van eiseres voor de identificatie en beoordeling van de gevaren van zware ongevallen er niet voor zorgt dat de gevaren van zware ongevallen geïdentificeerd en beoordeeld worden. Een andere overtreding betreft de periodieke systematische beoordeling van het Preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) en de deugdelijkheid en doeltreffendheid van het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS).

Volgens eiseres is zij geen inrichting waarop de Seveso-III richtlijn van toepassing is. Zij stelt dat de hoeveelheden chroomzuur die feitelijk kunnen worden opgeslagen veel kleiner zijn dan de drempelwaarden uit bijlage I van de Seveso-III richtlijn. Over het feit dat de vergunning uitgaat van grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen stelt eiseres dat zij een afsplitsing is van een voorheen bestaand ander (groter) bedrijf. De vergunning voor dat bedrijf is overgeschreven op haar naam. Als gevolg daarvan heeft eiseres een vergunning die uitgaat van grotere hoeveelheden dan feitelijk aanwezig kunnen zijn.

Rechtsvraag

Is sprake van een Brzo-inrichting?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat de artikelen waarvan overtredingen zijn geconstateerd van toepassing zijn op zogenoemde 'lagedrempelinrichtingen'. Een lagedrempelinrichting is in het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) als volgt gedefinieerd:

‘inrichting waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of mogen zijn in hoeveelheden gelijk aan of groter dan de hoeveelheden, genoemd in kolom 2 van deel 1 of kolom 2 van deel 2 van bijlage I bij de richtlijn, die evenwel niet gelijk zijn aan of niet groter zijn dan de hoeveelheden, genoemd in kolom 3 van deel 1 of in kolom 3 van deel 2 van bijlage I bij de richtlijn, in voorkomend geval gebruikmakend van de sommatieregel, bedoeld in aantekening 4 bij bijlage I bij de richtlijn.’

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat voor de vraag of sprake is van een dergelijke inrichting de aan de inrichting verleende vergunning bepalend is. De vergunning bepaalt immers hoeveel gevaarlijke stoffen aanwezig ‘mogen’ zijn. Dat dit kan afwijken van de feitelijke situatie, maakt dit niet anders. De vergunde hoeveelheden zijn objectief vast te stellen. De feitelijke hoeveelheid aanwezige gevaarlijke stoffen kan wisselen. Indien van de feitelijke situatie zou worden uitgegaan dan zou dus ook per dag kunnen wisselen of een bedrijf onder de Seveso-III richtlijn valt en of dat bedrijf al dan niet aan die regels moet voldoen. Voor zover eiseres stelt dat dat bij haar inrichting altijd een lagere hoeveelheid chroomzuur aanwezig is en er ook niet meer aanwezig zou kunnen zijn, en dat dit wel degelijk objectief kan worden vastgesteld, overweegt de rechtbank dat eiseres dit standpunt onvoldoende heeft onderbouwd en aannemelijk gemaakt.

In dit geval is niet in geschil dat de voor eiseres geldende vergunning uitgaat van hoeveelheden die hoger liggen dan de drempelwaarden als bedoeld in de definitie van lagedrempelinrichtingen. Evenmin is in geschil dat deze vergunning en de kennisgeving – ondanks een melding door eiseres – niet zijn aangepast. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister eiseres dan ook terecht als Brzo-inrichting aangemerkt. De beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 05-09-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:4821

Zaaknummer: UTR 23/2749 en UTR 23/4908

Wetsartikelen: Bijlage I Seveso-III richtlijn

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Gelderland

Omgevingsvergunning milieu voor een mestvergistingsinstallatie, MER-beoordelingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd.

Casus

Het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland heeft aan een vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor de verwerking van 135.000 ton dierlijke mest en 15.000 ton co-producten. Voor de inrichting was eerder een revisievergunning verleend voor een rundvee-, varkens- en pluimveehouderij, een loonbedrijf en een mestvergistingsinstallatie. In deze revisievergunning was voor wat betreft de mestvergistingsinstallatie een jaarlijkse doorzet vergund van 24.500 ton dierlijke mest en 6.000 ton co-producten. Eiseres betoogt dat het college in het MER-beoordelingsbesluit onvoldoende duidelijk heeft gemaakt waarom de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

Rechtsvraag

Is het MER-beoordelingsbesluit voldoende gemotiveerd?

Uitspraak

Afvalwater

In het MER-beoordelingsbesluit wordt aangegeven dat het bedrijf op ongeveer 575 meter ligt van een gebied dat behoort tot het Natuurnetwerk Nederland en op ongeveer 900 meter van het Natura 2000-gebied [naam gebied 1]. Voor het afvalwater wordt aangegeven dat effecten op bodem-, grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit met inachtneming van de beschermende maatregelen niet te verwachten zijn. In de aanmeldnotitie wordt aangegeven dat als gevolg van de bedrijfsactiviteiten per jaar circa 100.000 m³ schoon proceswater op de infiltratievoorziening wordt geloosd. Het maximaal debiet dat bij de bedrijfsactiviteiten vrij komt bedraagt circa 12 m³/uur. Het toekomstige helofytenfilter en infiltratievoorziening krijgt een minimale omvang van 552 m³. Het proceswater is volgens de aanmeldnotitie volledig vrij

van bacteriën, mineralen of andere verontreinigende stoffen.

In het verweerschrift heeft het college met betrekking tot het afvalwater verwezen naar het rapport 'Toelichting infiltratie loosbaar water' van Geling Advies van 21 maart 2019. In het rapport staat dat de toegepaste filtratietechnieken (omgekeerde osmose en ionenwisselaar) verontreinigingen, pathogenen en (antibiotica-resistente) bacteriën zo veel mogelijk beperken. Ook staat in dit rapport dat in de omgevingsvergunning lozingsvoorschriften zullen worden opgenomen. Daarnaast heeft het college verwezen naar de rapporten 'Effluenten van mestverwerkingsinstallaties' van april 2021 en 'Effect van mestverwerking op verspreiding van pathogenen, resistente bacteriën en antibiotica via mest' van mei 2021 van de Universiteit Wageningen.

De rapporten waar het college naar heeft verwezen, dateren alle van ná de MER-beoordeling. In de MER-beoordeling is ten onrechte geen inzicht gegeven in de afweging waarom de stoffen in het afvalwater geen nadelige gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben, die nader onderzoek in een MER rechtvaardigen.

Zwaveloxiden en stikstofoxiden

Op pagina 8 van het MER-beoordelingsbesluit staat dat de enige invloed die de gewenste activiteiten op de Natura 2000-gebieden [naam gebied 1], [naam gebied 2] en [naam gebied 3] kan hebben, schade door stikstofdepositie is in de vorm van eutrofiëring en verzuring. Deze effecten worden volgens het college nader beoordeeld in het kader van de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. Volgens het college heeft de initiatiefnemer met het programma AERIUS berekend dat er sprake is van een afname van ammoniakdepositie op de Natura 2000-gebieden zodat geen passende beoordeling nodig is.

De rechtbank overweegt dat in de MER-beoordeling niet kan worden volstaan met een verwijzing naar een mogelijke uitkomst van de besluitvorming op een aanvraag voor een natuurvergunning. Ook in de MER-beoordeling dient de aantasting van de natuurwaarden te worden beoordeeld. De rechtbank stelt bovendien vast dat de motivering in de MER-beoordeling niet klopt, aangezien het college zich in de natuurvergunning op het standpunt heeft gesteld dat een passende beoordeling wel noodzakelijk is. De rechtbank heeft in het kader van het beroep tegen de natuurvergunning daarnaast geoordeeld dat de uitstoot van zwaveldioxiden ten onrechte niet is meegenomen in een passende beoordeling.

Luchtkwaliteitsonderzoek

In de MER-aanmeldnotitie wordt voor het onderzoek naar de gevolgen op de luchtkwaliteit verwezen naar het als bijlage bij de aanmeldnotitie gevoegde onderzoek. In de MER-aanmeldnotitie staat in de inhoudsopgave echter 'Bijlage 8 Luchtkwaliteitsonderzoek (PM)'. Deze bijlage zit niet in de stukken en de toevoeging 'PM' suggereert naar het oordeel van de rechtbank dat ten tijde van de aanmeldnotitie en het MER-beoordelingsbesluit nog geen onderzoek naar de gevolgen van de wijziging van de bedrijfsvoering op de luchtkwaliteit was verricht. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat het luchtkwaliteitsonderzoek van 3 november 2021 de bijlage is waarnaar in de MER-aanmeldnotitie wordt verwezen. De rechtbank stelt echter vast dat dit onderzoek dateert van 3 jaar na het MER-beoordelingsbesluit en dus niet de bijlage kan zijn bij het besluit van 8 februari 2018.

In de MER-beoordeling is naar het oordeel van de rechtbank door het ontbreken van een onderzoek naar de luchtkwaliteit geen inzicht gegeven in de afweging waarom het project op dit punt geen nadelige gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben, die nader on

Energiebalans

In het MER-beoordelingsbesluit en de MER-aanmeldnotitie wordt geen aandacht besteed aan de energiebalans van de inrichting. Naar het oordeel van de rechtbank is dit wel een aspect dat had moeten worden onderzocht om te kunnen beoordelen of de inrichting geen nadelige effecten op het milieu heeft die een MER rechtvaardigen.

Tussenconclusie

Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het MER-beoordelingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd op de onderdelen afvalwater, zwaveloxiden en stikstofoxiden, luchtkwaliteitsonderzoek en energiebalans.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 27-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:4048

Zaaknummer: AWB-23_2603

Wetsartikelen: 7.17 lid 1 Wm

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Utrechtse Heuvelrug

De rechtbank is van oordeel dat het college de 50%-regeling uit artikel 4, derde lid, van de Wgv terecht buiten toepassing heeft gelaten en de vergunning om die reden gedeeltelijk heeft geweigerd.

Casus

Eiser exploiteert een gemengd agrarisch bedrijf met onder andere melk- en kalfkoeien, kraamzeugen, gespeende biggen en vleesvarkens. Hij beschikt over een revisievergunning uit 2011. Eiser wil zijn bedrijfsvoering gedeeltelijk wijzigen, hij heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor onder meer het bouwen van een varkensstal, het gedeeltelijk vervangen en uitbreiden van een rundveestel en het in werking hebben van de gewijzigde inrichting. Het college heeft de vergunning verleend met daarin een beperkend voorschrift dat feitelijk een gedeeltelijke weigering inhoudt voor het houden van meer dan 2.191 vleesvarkens en het houden van meer dan 640 gespeende biggen. Het college stelt zich op het standpunt dat eiser voor de uitbreiding van het aantal varkens geen gebruik kan maken van de 50%-regeling, omdat deze regeling onverbindend is. Het college heeft daarbij gewezen op de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 juni 2023 (ECLI:NL:RBOBR:2023:2931), waaruit kort samengevat volgt dat de 50%-regeling buiten toepassing moet worden gelaten omdat deze in strijd is met de Strategische Milieubeoordeling (SMB)-richtlijn.

Rechtsvragen

1. Heeft het college met de gedeeltelijke weigering de grondslag van de aanvraag verlaten?
2. Mocht het college de 50%-regeling uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) buiten toepassing laten?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt voorop dat het college aan de gedeeltelijke weigering niet het bepaalde in artikel 2.31 en 2.31a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ten grondslag

heeft gelegd. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt echter dat het bevoegd gezag moet beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend en de grondslag van de aanvraag dus niet mag verlaten. De mate waarin wordt afgeweken van de aanvraag is bepalend voor de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten. Doorslaggevend is dus dat de verhouding tussen het gedeelte van de aanvraag dat is ingewilligd en het gedeelte dat is geweigerd niet zodanig is, dat moet worden geconcludeerd dat daarmee een andere inrichting ontstaat dan is aangevraagd.

Anders dan eiser is de rechtbank van oordeel dat door de gedeeltelijke weigering van de aangevraagde dieren aantallen geen wezenlijk andere inrichting, te weten een IPPC type C inrichting, ontstaat. De rechtbank betreft daarbij dat eiser met de verleende vergunning nog steeds 2.191 vleesvarkens en 640 gespeende biggen mag houden. Dit is een substantieel aantal varkens. Het geweigerde gedeelte van de dieren aantallen, 1.494 vleesvarkens en 410 biggen, ligt lager dan het aantal vleesvarkens dat nog wel mag worden gehouden. Bovendien is door het college uitsluitend de uitbreiding van het aantal vleesvarkens en biggen geweigerd in verband met een overschrijding van de geurnorm. Het college heeft de aanvraag voor overige diersoorten wel volledig vergund. Dit brengt met zich dat eiser zijn melk- en kalfkoeien en vrouwelijk jongvee wel mag uitbreiden zoals aangevraagd. De rechtbank is daarom van oordeel dat de inrichting (een gemengde intensieve veehouderij) door de weigering niet van karakter verandert. De rechtbank vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de rechtbank Oost Brabant van 19 december 2017. Gelet op het hiervoor beschreven toetsingskader mocht het college de aanvraag gedeeltelijk weigeren.

2. De rechtbank volgt eiser niet in zijn stelling dat in de Wet stankemissie veehouderijen al een milieubeoordeling is uitgevoerd voor de in de Wgv opgenomen 50%-regeling. Voor zover artikel 3, vierde lid, van de Wgv zijn oorsprong vindt in de Wet stankemissie veehouderijen, ziet de rechtbank in de memorie van toelichting en het door eiser geciteerde deel daarvan geen strategische milieubeoordeling in de zin van de SMB-richtlijn. Uit de toelichting blijkt niet dat onderzoek is gedaan naar milieueffecten van de 50%-regeling en de soortgelijke regeling onder de Wet stankemissie veehouderijen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant in de uitspraak van 16 juni 2023 dat aan de 50%-regeling in de Wgv ten onrechte geen strategische milieubeoordeling ten grondslag ligt, onjuist is.

(...)

Conclusie 50%-regeling

Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het college naar het oordeel van de rechtbank de 50%-regeling terecht buiten toepassing heeft gelaten. Dit betekent dat het college in zijn bestreden besluit mocht overgaan tot een weigering van de uitbreiding van het aantal vleesvarkens en biggen in verband met een reeds bestaande overschrijding van de voorgeschreven geurnorm.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 15-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:2311

Zaaknummer: UTR 24/125

Wetsartikelen: 3 lid 4 Wgv

RECHTSPRAAK

Verzoek intrekking omgevingsvergunning milieu/Maashorst

Verzoek om intrekking dan wel wijziging omgevingsvergunning milieu voor veehouderij op grond van artikel 7af van het BuChw.

Casus

Eisers hebben het college verzocht om een aan een intensieve varkenshouderij verstrekte omgevingsvergunning vanwege geurhinder geheel of gedeeltelijk in te trekken van de vergunningen op grond van artikel 2.33, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 7af van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw). Eisers verzoeken onder meer om de vergunning aan te passen door voor stal 8 een luchtwassysteem voor te schrijven. Het college stelt dat geen sprake is van onaanvaardbare geurhinder als bedoeld in artikel 7af, twaalfde lid, van het BuChw. Het college stelt verder dat het de grondslag van de aanvraag van de omgevingsvergunningen niet kan verlaten.

Rechtsvragen

1. Is het college bevoegd om andere technieken voor te schrijven dan aangevraagd?
2. Is er volgens de rechtbank, die zelf in de zaak voorziet, aanleiding om het verzoek van eisers toe te wijzen?

Uitspraak

1. Artikel 2.31 en 2.33 van de Wabo boden zowel de verplichting als de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken. Artikel 2.31 van de Wabo bevat de gronden waarop het bevoegd gezag de voorschriften van de omgevingsvergunning kan of moet wijzigen en artikel 2.33 van de Wabo bevat de gronden waarop het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan of moet intrekken. De Afdeling heeft in rechtsoverweging 8 van de uitspraak van 21 juni 2023 het toetsingskader voor deze bevoegdheden in de Wabo gegeven. De rechtbank volstaat met een verwijzing naar deze

uitspraak.

Artikel 7af, van het BuChw biedt een aanvullende bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken of te wijzigen. Deze bevoegdheid wijkt af van de bevoegdheden en verplichtingen in artikel 2.31 en 2.33 van de Wabo.

– Het zesde lid biedt de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te wijzigen vanwege de cumulatieve gevolgen van de emissie van geur, ammoniak of zwevende deeltjes (PM₁₀) door veehouderijen en indien sprake is van onaanvaardbare geurhinder als bedoeld in het twaalfde lid.

– Het twaalfde lid biedt een kader om te bepalen of sprake is van onaanvaardbare geurhinder. De rechtbank merkt hierbij op dat onaanvaardbare hinder als bedoeld in artikel 7af van het BuChw niet hetzelfde is als ontoelaatbare gevolgen voor het milieu als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. Bij artikel 2.33 van de Wabo is geen kader gegeven, maar in de rechtspraak wordt wel aangenomen dat het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft. Ingevolge het kader in het twaalfde lid van artikel 7af van het BuChw wordt ten minste rekening gehouden met de volgende aspecten:

a. lokaal geurbeleid;

b. de individuele en cumulatieve geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;

c. de aard, omvang en waardering van de geur die vrijkomt;

d. de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking tot geurhinder;

e. de bestaande en verwachte geurhinder van de betreffende inrichting; en

f. de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels in de inrichting.

– In het achtste lid van [artikel 7af van het] het BuChw is bepaald dat als toepassing wordt gegeven aan het zesde lid, artikel 2.31a van de Wabo van overeenkomstige toepassing is. In dit artikel is bepaald dat als toepassing wordt gegeven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, het bevoegd gezag voor zover nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning verbindt die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waaromtrent ingevolge

artikel 2.8, eerste lid, tweede volzin, in of bij de aanvraag om de vergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt.

De rechtbank is van oordeel dat het college op grond van het achtste lid van artikel 7af BuChw bevoegd is om andere technieken voor te schrijven dan aangevraagd. Met andere woorden, het college kan toepassing van een luchtwasser op stal 8 voorschrijven, ook al is eerder een ander stalsysteem aangevraagd.

2. De rechtbank vindt de hoogste voorgrondbelasting van het bedrijf van vergunninghoudster op een aantal woningen van derden dichtbij het bedrijf van vergunninghoudster fors. De hoogste belasting is 15,2 ouE/m³. Dit is echter weer lager dan de grens die het gerechtshof Den Haag in haar arrest van 25 maart 2023 heeft gesteld. De achtergrondbelasting op deze woningen is ook aanzienlijk hoger dan de achtergrondbelasting op de woning van eiser 3, maar de hoogste achtergrondbelasting op een woning bedraagt 12,56 ouE/ m³. Ook dit is lager dan de grens die het gerechtshof Den Haag in haar arrest van 25 maart 2023 heeft gesteld. De voor- en achtergrondbelasting op andere woningen is daarom ook niet aan te merken als onaanvaardbare geurhinder. De rechtbank neemt verder in aanmerking dat er betrekkelijk weinig klachten zijn van derden.

Conclusie en gevolgen

(...)

De rechtbank is van oordeel dat in het bestreden besluit de voor- en achtergrondbelasting bij eisers 1 en 2 en de bijdrage hierbij van het bedrijf van vergunninghoudster op een juiste wijze in kaart zijn gebracht. Weliswaar is de achtergrondbelasting bij eiser 2 naar het oordeel van de rechtbank onaanvaardbaar, maar het bedrijf van vergunninghoudster draagt hieraan niet noemenswaardig bij, gelet op de zeer lage voorgrondbelasting en de berekening van de achtergrondbelasting. Het bedrijf van vergunninghoudster draagt ook niet noemenswaardig bij aan de achtergrondbelasting bij eiser 1. De voor- en achtergrondbelasting op de woning van eiser 3 merkt de rechtbank niet aan als onaanvaardbare hinder.

De rechtbank betreft ook de belangen van vergunninghoudster bij het oordeel. Het aanbrengen van een luchtwassysteem vergt een zeer ingrijpende aanpassing van stal 8 en van de wijze waarop hierin dieren worden gehouden. De rechtbank houdt ook rekening met de voorgenomen aanpassing van stal 7 binnen het bedrijf. Tot slot voldoet het bedrijf van vergunninghoudster aan de best beschikbare technieken (wat het college onweersproken heeft gesteld).

Onder deze omstandigheden acht de rechtbank het disproportioneel om de omgevingsvergunningen van het bedrijf van vergunninghoudster ingrijpend te wijzigen, laat staan in te trekken. De rechtbank zal daarom zelf in de zaak voorzien en het verzoek van eisers afwijzen.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 11-07-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:4383

Zaaknummer: 24/3385

Wetsartikelen: 2.33 lid 1 onder a Wabo en 7af BuChw

RECHTSPRAAK

Handhaving/Utrecht

Handhaving, Wnb, positieve weigering, Rendac- en Amercentrale-uitspraken, overgangperiode, procesbelang, één project

Casus

In 2022 zijn in Amersfoort twee biomassacentrales opgericht voor de verwarming van ongeveer 10.800 woningen en een aantal bedrijven. De centrales zijn deels al in gebruik. Eiseres heeft in 2019 en 2022 verzocht om handhaving omdat er geen natuurvergunningen zijn verleend. In 2023 heeft het college de aanvragen om een natuurvergunning door middel van een positieve weigering afgewezen. Hiertegen heeft eiseres geen bezwaar gemaakt. Het college stelt dat eiseres geen procesbelang heeft omdat de positieve weigeringen inmiddels onherroepelijk zijn en rechtskracht hebben verkregen. Het oordeel dat voor de biomassacentrales geen natuurvergunningen nodig zijn, is daardoor in rechte onaantastbaar en moet dus voor juist worden gehouden. Uit de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4909 en ECLI:NL:RVS:2024:4923) volgt weliswaar dat ook voor activiteiten, waarvoor een (onherroepelijke) positieve weigering is afgegeven, alsnog een natuurvergunning nodig is. Dit neemt volgens het college echter niet weg dat bij de vraag of een initiatiefnemer in een handhavingsprocedure een beroep kan doen op de overgangperiode, geen ruimte meer is voor een debat of met juistheid is geconcludeerd dat op grond van de voorheen geldende rechtspraak van de Afdeling voor het aangevraagde project geen natuurvergunning nodig was. Een andere uitleg zou volgens het college in strijd zijn met de rechtszekerheidsgedachte die ten grondslag ligt aan de rechtspraak over de positieve weigering.

Bij de beoordeling of een natuurvergunning nodig is, is gebruikgemaakt van interne saldering, waarbij de stikstofdepositie als gevolg van het produceren van warmte is weggestreept tegen de 'stikstofwinst' die gepaard gaat met het afkoppelen van (een deel van) de woningen van het aardgas waaraan de centrales warmte leveren. Eiseres stelt dat dit niet had gemogen omdat geen sprake is van een noodzakelijke samenhang tussen de activiteiten productie van warmte door de biomassacentrales en de warmtevraag vanuit de woningen die zijn afgekoppeld van het gasnet.

Rechtsvragen

1. Heeft eiseres een procesbelang?
2. Mocht in dit geval gebruik worden gemaakt van interne salderen?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt voorop dat met de overgangsperiode enerzijds recht wordt gedaan aan de belangen van degenen die op grond van de voorheen geldende rechtspraak veronderstelden dat geen natuurvergunning nodig was voor hun activiteiten en anderzijds aan de uit de Habitatrichtlijn volgende verplichtingen ter bescherming van de natuur.

In de daarop volgende rechtsoverwegingen noemt de Afdeling twee situaties waarin deze overgangsperiode tot 1 januari 2030 van toepassing is. De eerste ziet op initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was. Als tweede situatie noemt de Afdeling initiatiefnemers die voor of na 1 januari 2020 een aanvraag voor een natuurvergunning voor een activiteit hebben gedaan, waarop het bevoegd gezag na 1 januari 2020 maar voor de datum van de Rendac-uitspraak op basis van intern salderen heeft beslist dat een natuurvergunning niet nodig is (positieve weigering). Als de initiatiefnemer de activiteit fysiek is gestart in de periode 1 januari 2020 en 1 januari 2025, dan geldt ook voor deze activiteiten de overgangsperiode van vijf jaar.

Tussen partijen is niet in geschil dat de activiteiten zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025. Partijen verschillen wel van mening over de vraag of voor de derde-partij de overgangsperiode geldt. De rechtbank begrijpt uit de overwegingen van de Afdeling dat zij geen verschil willen maken tussen initiatiefnemers die er op basis van de voorheen geldende rechtspraak op vertrouwden dat ze geen natuurvergunning nodig hadden en initiatiefnemers die datzelfde deden op basis van een positieve weigering. Daarvan uitgaande geldt naar het oordeel van de rechtbank dan ook voor beide groepen van initiatiefnemers dat sprake moet zijn van activiteiten die op grond van de voorheen geldende rechtspraak voor intern salderen in aanmerking kwamen. Daarmee speelt de vraag of bij de biomassacentrales destijds gebruik mocht worden gemaakt van intern salderen in plaats van het moeten beschikken over een natuurvergunning nog steeds een rol. Eiseres heeft daarom procesbelang bij haar beroep.

2. De beroepsgrond van eiseres dat geen sprake is van één project slaagt. Dat, zoals het college en de derde-partij stellen, sprake is van een exclusieve uitwisseling van de productie van

warmte en de aflevering daarvan, vindt de rechtbank onvoldoende onderbouwd. Tijdens de zitting is hierover verklaard dat de biomassacentrales door middel van een leidingsysteem fysiek verbonden zijn met een bepaalde wijk waaraan warmte wordt geleverd. Dat maakt echter onvoldoende duidelijk dat of waarom de centrales en de woningen niet afzonderlijk van elkaar kunnen functioneren. Ook is het verbonden zijn met deze woonwijken niet noodzakelijk voor het produceren van warmte, vooral nu eiseres niet uitsluit om in de toekomst (ook) aan andere wijken of andere afnemers warmte te leveren. Verder is van belang dat woningen die van het aardgas afgaan niet zijn aangewezen op de warmteproductie door de biomassacentrales. Er zijn immers voldoende alternatieven denkbaar om deze woningen te voorzien van warmte, waardoor onvoldoende duidelijk is wat er gebeurt met eventuele overcapaciteit van de centrales. Daarnaast is tijdens de zitting verklaard dat er altijd een minimale productie zal zijn om een vangnet te hebben, ook als er op dat moment geen warmtevraag is van de betreffende woningen.

(...)

De rechtbank komt dus tot de conclusie dat geen sprake is van één project. Dat betekent dat onder voorheen geldende regelgeving geen sprake was van de mogelijkheid tot intern salderen. Daaruit volgt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij het verzoek om handhaving van eiseres heeft afgewezen. Uit het voorgaande blijkt immers dat dit besluit is genomen in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, aangezien de biomassacentrales natuurvergunningplichtig zijn.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 09-05-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:2238

Zaaknummer: UTR 23/3870

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb

RECHTSPRAAK

Natuurvergunning/GS Gelderland

Een positieve weigering van een natuurvergunning kan niet als referentiesituatie dienen voor intern salderen.

Casus

Het college van gedeputeerde staten van Gelderland heeft op 13 oktober 2020 aan een veehouderij een vergunning verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het wijzigen van een bestaande veehouderij, omdat de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden na de wijziging niet meer of anders is dan in de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan het besluit van 11 oktober 2010. Dat besluit was een positieve weigering van een aanvraag voor een natuurvergunning. Tegen de verleende vergunning is beroep ingesteld. De rechtbank Gelderland heeft geoordeeld dat het besluit van 11 oktober 2010 niet gebruikt mag worden als referentiesituatie voor intern salderen. De veehouderij is tegen dit oordeel in hoger beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Rechtsvraag

Geldt een positieve weigering van een aanvraag om natuurvergunning als een referentiesituatie voor intern salderen?

Uitspraak

Referentiesituatie

In de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (hierna: de 18 december-uitspraak) heeft de Afdeling haar rechtspraak over intern salderen gewijzigd. In die uitspraak is aangegeven dat de Afdeling in lopende procedures de hoger beroepsgronden zal behandelen in het licht van deze gewijzigde rechtspraak. Uit de 18 december-uitspraak blijkt dat de vraag wat de referentiesituatie is bij het verlenen van een natuurvergunning op twee momenten van belang is. Dat is ten eerste in de voortoets, bij de beantwoording van de vraag of de aanvraag betrekking heeft op de voortzetting van één-en-hetzelfde project

waarvoor eerder toestemming is verleend of betrekking heeft op een gewijzigd of nieuw project. Dat is ten tweede bij de beantwoording van de vraag of de gevolgen van activiteiten die eerder al zijn toegestaan, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mogen worden betrokken. De Afdeling vat het hoger beroep van de veehouderij, in het licht van de 18 december-uitspraak, zo op dat hij betoogt dat het besluit van 11 oktober 2010 als een positieve weigering van een aanvraag om een natuurvergunning bij de beantwoording van zowel de eerste als de tweede vraag als referentiesituatie mag worden betrokken.

Referentiesituatie voortoets

De eerste vraag is besproken in overweging 17 en 17.5 van de 18 december-uitspraak. Daarin staat dat sprake is van een gewijzigd en daarmee een nieuw project wanneer een project niet langer wordt voortgezet als één-en-hetzelfde project ten opzichte van een natuurtoestemming of een milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd. Aan het besluit van 11 oktober 2010 ligt een aanvraag om een natuurtoestemming ten grondslag. De vraag is in deze zaak dus of in het besluit van 11 oktober 2010 een natuurtoestemming wordt gegeven.

Een toestemming op grond van de Wnb leidt ertoe dat de vergunde situatie rechtmatig mag worden uitgevoerd. Een natuurtoestemming stelt bindend het bestaan van bepaalde rechten vast. Daarmee wijzigt een natuurtoestemming de rechtspositie van de vergunninghouder in die zin dat hij op grond van de Wnb rechtmatig een activiteit mag uitvoeren, waar hij dat eerst niet mocht.

Een positieve weigering is een besluit van het college dat een bepaalde aangevraagde activiteit naar de stand van het dan geldende recht – in dit geval de Natuurbeschermingswet 1998 – op dat moment niet vergunningplichtig is. Dit besluit wijzigt de rechtspositie van de aanvrager niet. De aanvrager mocht, ook voordat de positieve weigering werd gegeven, de activiteit uitvoeren. Daarvoor was geen natuurvergunning nodig. Dit betekent dat met een positieve weigering niet een toestemming wordt verleend voor een activiteit. Bij een niet-vergunningplichtige activiteit is op grond van de Wnb of het in 2010 geldende artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, ook niet vereist dat eerst een mededeling wordt gedaan voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. De activiteiten mogen rechtstreeks op grond van de Wnb, zonder voorafgaande toestemming, worden uitgevoerd. Het enkele feit dat een natuurvergunning is aangevraagd en de (positieve) weigering daarvan appellabel is, doet hier niet aan af. Zo'n weigering is namelijk niet appellabel omdat deze rechtsgevolgen heeft of omdat daarin toestemming wordt verleend voor de activiteiten op grond van de Wnb, maar omdat de afwijzing van een aanvraag om zo'n vergunning op grond van artikel 1:3, tweede lid,

van de Algemene wet bestuursrecht als een besluit wordt gekwalificeerd dat vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Voor zover de veehouderij betoogt dat, gelet op het feit dat de positieve weigering er volgens hem uitzag als een natuurvergunning, op grond van de rechtszekerheid ervan uit mocht gaan dat hij een referentiesituatie zou mogen ontleen aan die positieve weigering, volgt de Afdeling dit niet. Het enkele feit dat een besluit van het college volgens de veehouderij eruit zou zien als een natuurvergunning, betekent niet dat, gelet op de rechtszekerheid, de veehouderij er ook van uit kon gaan dat deze weigering gelijk te stellen is met een natuurvergunning en dat hij aan de positieve weigering een referentiesituatie mocht ontleen ten opzichte waarvan moet worden gezien of nog sprake is van één-en-hetzelfde project.

Het bovenstaande betekent dat aan een positieve weigering en de onderliggende aanvraag om een natuurvergunning niet een referentiesituatie kan worden ontleend ten opzichte waarvan kan worden gezien of sprake is van voortzetting van één-en-hetzelfde project. Dit kan ook worden afgeleid uit wat is overwogen onder 24.6 van de 18 december-uitspraak. Daarin staat dat initiatiefnemers die een aanvraag om een natuurvergunning hebben gedaan voor of na 1 januari 2020 en waarop het bevoegd gezag na 1 januari 2020 maar voor 18 december 2024 heeft beslist dat geen natuurvergunning nodig is, alsnog vergunningplichtig zijn als de activiteit na 18 december 2024 nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens zijn uitgesloten.

Het college zal dus moeten kijken of ten opzichte van de natuurvergunning van 17 december 2007 nog sprake is van één-en-hetzelfde project.

Referentiesituatie als mitigerende maatregel

Wat betreft de vraag van welke eerder toegestane activiteiten de gevolgen kunnen worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling, overweegt de Afdeling als volgt.

Voor activiteiten waarvoor een individuele toestemming is vereist, kan de referentiesituatie worden ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. Bij het ontbreken van een natuurvergunning, wordt de referentiesituatie ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn (HrI) van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum

toegestane activiteit, dan wordt de referentiesituatie ontleend aan die latere toestemming. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurtoestemming of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd (zie overweging 18.1 van de 18 december-uitspraak).

In dit geval is een aanvraag gedaan voor activiteiten waarvoor een individuele toestemming is vereist. Dat betekent dat een referentiesituatie alleen kan worden ontleend aan een natuurvergunning of bij het ontbreken daarvan een milieutoestemming. Zoals onder vraag 1 is geoordeeld, is een weigering van een aanvraag voor een natuurvergunning, geen natuurtoestemming. Hieraan kan dan ook geen referentiesituatie worden ontleend. Gelet hierop kunnen de gevolgen van de in 2010 aangevraagde activiteiten niet als mitigerende maatregel worden betrokken in een passende beoordeling.

Het vorenstaande betekent dat aan een positieve weigering op grond van de Wnb geen referentiesituatie kan worden ontleend en de gevolgen van de aangevraagde en positief geweigerde activiteiten niet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kunnen worden betrokken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-09-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:4231

Zaaknummer: 202305657/1/R2

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb