

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 25, 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 Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2025:5015](#) 03-12-2025

Hand-aan-de-kraan-principe/Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:13854](#) 28-11-2025

Omgevingsvergunning/Rotterdam

[Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2025:9275](#) 20-11-2025

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5966](#) 10-12-2025

Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Meierijstad

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5857](#) 03-12-2025

Omgevingsvergunning/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5872](#) 03-12-2025

Omgevingsvergunning/Bergen op Zoom

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5716](#) 03-12-2025

Wbr-vergunning/minister Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5794](#) 28-11-2025

Handhaving/Zutphen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:5598](#) 19-11-2025

Natuurvergunning/Gelderland

RECHTSPRAAK

Hand-aan-de-kraan-principe/Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

Hand-aan-de-kraan-principe in natuurvergunningen voor delfstoffenwinning is een juridische noodremprocedure die een gebonden bevoegdheid van de staatssecretaris LVVN betreft. Het is in feite een uitgestelde passende beoordeling.

Gelet op nieuwe wetenschappelijke inzichten over zeespiegelstijging had de staatssecretaris opnieuw moeten beoordelen of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schade ontstaat of dreigt te ontstaan aan de Waddenzee.

Casus

De Waddenvereniging heeft verzocht de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee stil te leggen vanwege de inzichten over de zeespiegelstijging. Eiseres vreest dat de bodemdaling ten gevolge van de gas- en zoutwinning in samenhang met de zeespiegelstijging het systeem in de Waddenzee versneld uit balans brengt. De staatssecretaris heeft dit verzoek om handhaving op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) afgewezen. Eiseres heeft tegen de afwijzing beroep ingesteld.

Eiseres betoogt dat ingegrepen moet worden omdat het totaal van de bodemdaling als gevolg van de winning en de versnelde zeespiegelstijging leidt tot een (dreigende) overschrijding van de gebruiksruimte. De zekerheid dat deze gebruiksruimte niet wordt overschreden ontbreekt, omdat de ruimte tussen het meegroeivermogen en de versnelde zeespiegelstijging onvoldoende groot is. Volgens het principe 'hand-aan-de-kraan' moet in dat geval worden ingegrepen. De huidige (dreigende) overschrijding van de gebruiksruimte leidt daarom tot handelen in strijd met de voorschriften die verbonden zijn aan de natuurvergunningen. In dit verband wijst eiseres op de nieuwe scenario's van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Daaruit valt af te leiden dat de verwachte zeespiegelstijging 4,9 mm per jaar bedraagt voor de periode 2020-2025 en 5,6 mm per jaar voor de periode 2025-2030. Gelet op

het voorzorgsbeginsel moet daarbij in de visie van eiseres ook rekening worden gehouden met een onzekerheidsmarge van 90%.

Rechtsvragen

1. Wat voor een bevoegdheid is het hand-aan-de-kraan-principe in de natuurvergunningen voor gas- en zoutwinning onder de Waddenzee?
2. Hoe moet het hand-aan-de-kraan-principe worden toegepast bij nieuwe wetenschappelijke inzichten?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt voorop dat de verleende natuurvergunning voor de gaswinning in de Waddenzee uitgaat van het principe hand-aan-de-kraan. De bedoeling hiervan is om te voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied (de Waddenzee) worden aangetast en het geeft mogelijkheden om in te grijpen als de grenzen van de gebruiksruimte in het winningsplan toch overschreden dreigen te worden of als er schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Naar het oordeel van de rechtbank dienen de voorschriften met betrekking tot het 'hand-aan-de-kraan'-principe te worden beschouwd als een rechtstreekse vertaling van het voorzorgsbeginsel dat aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Hrl) ten grondslag ligt. Dit betekent, meer concreet, dat er voldoende wetenschappelijke zekerheid moet zijn dat door de bodemdaling er geen schade wordt toegebracht aan de Waddenzee. Hieruit volgt dat het bevoegd gezag het project moet stoppen of de effecten ervan moet verminderen als die wetenschappelijke zekerheid navenant ontbreekt. Dit brengt met zich dat er in dit geval geen sprake is van een 'klassieke' afwijzing van een handhavingsverzoek, maar van een weigering van de staatssecretaris om gebruik te maken van de aan hem op grond van de hiervoor genoemde vergunningvoorschriften toekomende bevoegdheden om in te grijpen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat dit specifieke bevoegdheden zijn van de staatssecretaris (voorheen: minister van LNV) naast de bevoegdheid van de minister van EZ om een gebruiksruimtebesluit te nemen.

De vergunningvoorschriften in de natuurvergunningen kunnen worden gekarakteriseerd als een juridische 'noodremprocedure' die ziet op de omstandigheid dat schadelijke effecten ontstaan of dreigen te ontstaan aan de Waddenzee. Deze beoordeling heeft betrekking op de instandhouding van de oppervlakte van het wad en de hoogte daarvan zoals beschreven in het

winningsplan (de dalingssnelheden door de winning en het natuurlijke sedimentatieproces en zandsuppletie houden elkaar in evenwicht, zoals het gebruiksruimtebesluit tevens beoogt).

Naar het oordeel van de rechtbank betreft de juridische noodremprocedure een gebonden bevoegdheid van de staatssecretaris. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de staatssecretaris dient te beoordelen of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de delfstoffenwinning in de Waddenzee niet tot schade aan de Waddenzee leidt. Het karakter van de bevoegdheid is in feite een uitgestelde passende beoordeling. Het bevoegd gezag moet optreden als niet kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat.

2. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat uit het Klimaatsignaal '21 van het KNMI naar voren komt dat er voor de Nederlandse kust in 2020 al een verwachtingswaarde voor de snelheid van de zeespiegelstijging is van 4,9 mm per jaar. Tussen partijen is evenmin in geschil dat het KNMI deskundige is op het gebied van de zeespiegelstijging aan de Nederlandse kust.

Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden is naar het oordeel van de rechtbank de situatie ontstaan dat gelet op de nieuwe wetenschappelijke inzichten van het KNMI de staatssecretaris vanwege het voorzorgsbeginsel had moeten beoordelen of nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schade ontstaat of dreigt te ontstaan, zoals dat is vastgelegd in voorschrift 3.4 van de natuurvergunning voor de gaswinning en artikel 18 van de natuurvergunning voor de zoutwinning. Dat betekent niet dat de staatssecretaris direct tot het temporiseren of stopzetten van de winning van de delfstoffen had moeten overgaan, maar wel dat hij deze bevoegdheden op juridisch correcte wijze had moeten uitoefenen door opnieuw te onderzoeken of er (dreigende) schadelijke gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden zijn, waarbij de aspecten zoals die in concreto zijn uitgeschreven in artikel 3.2 van de natuurvergunning voor de gaswinning zijn betrokken.

Dit is niet mogelijk door enkel middels monitoring achteraf te onderzoeken welke effecten de winningen tot nu toe hebben gehad. In dit concrete geval betekent dat dat de staatssecretaris op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) had moeten onderzoeken of de door de deskundige geprognosticeerde zeespiegelstijging een reëel scenario is en of, gelet op deze geprognosticeerde stijging, het natuurlijke meegroeivermogen en kritische snelheid voor verdrinking, nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er als gevolg van de winning en de na-ijleffecten daarvan geen schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Waddenzee.

De rechtbank constateert dat er ten tijde van het primaire besluit op 10 februari 2023 geen geldig gebruiksruimtebesluit bestond op basis waarvan zou kunnen worden gemotiveerd dat er geen nadelige gevolgen zouden optreden voor de Waddenzee. De rechtbank is van oordeel dat de geconstateerde gebreken aan het primaire besluit door het bestreden besluit onvoldoende zijn gerepareerd.

De staatssecretaris heeft zich in het bestreden besluit van 14 september 2023 gebaseerd op het intussen door de minister vastgestelde gebruiksruimtebesluit in het kader van de Mijnbouwwet van 17 februari 2023 dat in juridische zin voor de gas- en zoutwinning is samengevoegd. De staatssecretaris baseerde zich op dit besluit terwijl hij wist dat dit gebruiksruimtebesluit niet voldeed aan de laatste wetenschappelijke inzichten omtrent zeespiegelstijging. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft in de kamerbrief van 16 juni 2023 aangegeven dat hij naar aanleiding van de recente adviezen met betrekking tot de zeespiegelstijging heeft besloten om daarover additioneel advies te vragen. Hiervoor is een nieuwe adviescommissie ingesteld. Die zal bestaan uit de eerder geraadpleegde adviseurs aangevuld met de experts (TU Delft, NIOZ en KNMI) die Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft geraadpleegd.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de staatssecretaris aan de hand van het (gemankeerde) gebruiksruimtebesluit in het bestreden besluit niet toereikend kunnen motiveren dat er nog steeds kan worden vastgesteld dat de gas- en zoutwinning geen schadelijke gevolgen heeft. De staatssecretaris heeft een eigen verplichting om de bevoegdheden op grond van de natuurvergunningen zelfstandig uit te oefenen met het oog op het belang van de natuur. Hij kan bij de motivering van het besluit wel het gebruiksruimtebesluit van de minister betrekken, mits dit besluit gebaseerd is op actuele wetenschappelijke inzichten

De staatssecretaris dient in elk geval tevens te beoordelen of er vanwege de winningsactiviteiten meetbare effecten ontstaan ten aanzien van flora en fauna en geomorfologische waarden, ten aanzien van de aspecten van voedselvoorziening en broedsucces met de betrekking tot de in de gebieden relevante vogelsoorten, de geomorfologische processen in Waddenzee, Lauwersmeer en Noordzeekustzone, de oppervlakte aan kwelders in de kuststroken en de oppervlakte aan platen in het Waddengebied en de hoogte daarvan en de habitat en habitatsoorten. De rechtbank wijst hier expliciet op in verband met het feit dat de staatssecretaris in het bestreden besluit en het verweer enkel voorschriften 3.1 en 3.4 heeft betrokken en voorschriften 3.2 en 3.3 buiten

beschouwing heeft gelaten. Voor zover de rechtbank kan beoordelen worden deze aspecten wel achteraf betrokken in de monitoring van de Auditcommissie. De staatssecretaris moet voor elk van deze aspecten op gebiedsniveau voor de (nabije) toekomst beoordelen of gelet op de geprognosticeerde zeespiegelstijging, het natuurlijke meegroeivermogen en kritische snelheid voor verdrinking, nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er als gevolg van de winning en de na-ijleffecten daarvan geen schadelijke gevolgen dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Waddenzee. Naar het oordeel van de rechtbank had de staatssecretaris conform voorschrift 3.3 advies dienen in te winnen bij de Auditcommissie. Uit het gegeven dat de staatssecretaris geen advies heeft gevraagd aan de Auditcommissie vloeit voort dat het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 03-12-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2025:5015

Zaaknummer: LEE 23/4291

Wetsartikelen: 6 lid 3 Habitatrichtlijn

RECHTSPRAAK

Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Meierijstad

Jurisprudentie over relativiteitsvereiste in geval van een beroepsgrond over de weging van een belang gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van eigen gronden of bouwwerken, verandert niet wanneer de norm ETFAL geldt.

Casus

Bij besluit van 26 september 2024 heeft de raad van de gemeente Meierijstad het 'Omgevingsplan – Eerste wijzigingsronde 2024' als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Meierijstad vastgesteld. Het besluit tot wijziging ziet onder meer op het wijzigen van de toegestane bedrijfsactiviteiten op een perceel in Sint-Oedenrode van een slachterij naar een vleeswaren- en vleesconservenfabriek met een productieomvang van minder dan 1.000 m². Appellante woont op het perceel en voert onder meer aan dat het feitelijk gebruik als burgerbewoning ten onrechte niet als zodanig is bestemd en dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de concrete plannen die hij heeft voor zijn perceel. Zij stelt dat in hoofdstuk 23 van de regels van het omgevingsplan – dat met het besluit tot wijziging is toegevoegd – ten onrechte wordt afgeweken van artikel 6.1 van de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Sint-Oedenrode'. De regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Sint-Oedenrode' gelden namelijk niet meer, omdat deze zijn vervangen door de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Sint-Oedenrode, herziening 4'. Volgens appellante is dan ook onduidelijk welke bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan op haar perceel. De raad heeft over deze beroepsgrond aangevoerd dat aan appellante het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan worden tegengeworpen.

Rechtsvraag

Heeft de raad terecht gesteld dat in dit geval aan appellante het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb kan worden tegengeworpen?

Uitspraak

In haar uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, heeft de Afdeling onder 10.3 overwogen: ‘Appellanten kunnen tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tegen een ander besluit waarvoor de norm van een goede ruimtelijke ordening geldt, beroepsgronden naar voren brengen die ertoe strekken aan te tonen dat aan belangen gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken te weinig gewicht is toegekend (uitspraak van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352 (Elzenbos Brummen)).’

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het aanpassen van deze jurisprudentie wanneer, net als in dit geval, de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geldt. Dat betekent dat appellanten tegen een besluit tot wijziging van een omgevingsplan of tegen een ander besluit waarvoor deze norm geldt, beroepsgronden naar voren kunnen brengen die ertoe strekken aan te tonen dat aan belangen gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken te weinig gewicht is toegekend.

Met hoofdstuk 23 van de regels van het omgevingsplan is beoogd om de gebruiksmogelijkheden van het perceel van appellante te wijzigen. Wat de raad heeft aangevoerd, leidt er dus niet toe dat de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond van appellante.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 10-12-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5966

Zaaknummer: 202406835/1/R2

Wetsartikelen: 8:69a Awb

RECHTSPRAAK

Wbr-vergunning/minister Infrastructuur en Waterstaat

Geldigheidsduur Wbr-vergunning wordt niet beperkt door toepassing artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet. De in de Tijdelijke beleidsregel gekozen geldigheidsduur van vergunningen van minimaal vijf jaar is in strijd met Dienstenwet.

Casus

Fastned heeft op 23 december 2011 een Wbr-vergunning aangevraagd voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening op verzorgingsplaats Haarrijn naast de rijksweg A2 in de gemeente Stichtse Vecht. Fastned heeft deze aanvraag in 2021 en 2022 aangevuld. Op verzorgingsplaats Haarrijn is al een vergunde en gerealiseerde basisvoorziening van Mister Green Fast Charging Network B.V. aanwezig met een looptijd die eindigt in september 2028. Verder is op Haarrijn een motorbrandstofverkooppunt van Shell aanwezig met een vergund en gerealiseerd aanvullend laadstation met een looptijd die eindigt in 2023. Ook heeft Fastned voor Haarrijn een vergunning voor een aanvullende voorziening voor elektrisch snelladen tot 2036. Dit laadstation is voorzien naast de basisvoorziening van Mister Green.

Bij besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Fastned vergunning verleend. Ten opzichte van de ontwerpvergunning heeft de minister een wijziging aangebracht. In plaats van een looptijd van 15 jaar is aan de vergunning een looptijd van 5,5 jaar verbonden. Op 23 december 2022 is de Tijdelijke beleidsregel inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op elektrische laadpunten op verzorgingsplaatsen (hierna: de Tijdelijke beleidsregel) gepubliceerd. In deze Tijdelijke beleidsregel heeft de minister aanvullende regels gesteld over de geldigheidsduur van Wbr-vergunningen en heeft hij een vergunningenstop opgenomen. Op grond van de Tijdelijke beleidsregel moet de minister bij de vergunningverlening aan Fastned rekening houden met de looptijd van de aan Mister Green verleende vergunning voor een basisvoorziening. Deze vergunning loopt op 24 september 2028 af. Om die reden is de vergunning aan Fastned door de minister ook tot 24 september 2028 verleend. Fastned heeft bezwaar gemaakt tegen de aan de Wbr-vergunning verbonden voorwaarde dat de vergunning

is verleend tot 24 september 2028

De rechtbank heeft geoordeeld dat de Tijdelijke beleidsregel, anders dan Fastned heeft betoogd, niet kennelijk onredelijk is en ook niet in strijd met de doelstellingen van de nieuwe beleidsvisie. De beperking van de looptijd van vergunningen in de Tijdelijke beleidsregel is noodzakelijk om het risico weg te nemen dat de verwezenlijking van het nieuwe beleid voor verzorgingsplaatsen wordt vertraagd en is volgens de minister daarom in het belang van het veilig en doelmatig gebruik van de wegen waar de verzorgingsplaatsen toe behoren. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, zodat er voor de minister geen reden was om toepassing te geven aan artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook is volgens de rechtbank de aan de vergunning verbonden geldigheidsduur van 5,5 jaar niet in strijd met artikel 33 van de Dienstenwet.

Het hoger beroep van Fastned ziet op de geldigheidsduur van de Wbr-vergunning tot 24 september 2028. Volgens Fastned is de Tijdelijke beleidsregel in strijd met de Dienstenwet.

De minister heeft zich op de zitting bij de Afdeling primair op het standpunt gesteld dat de Tijdelijke beleidsregel slechts ziet op een beperking van de looptijd van Wbr-vergunningen en dat die looptijdbeperking niet is opgelegd vanwege het karakter van een schaarse vergunning, maar alleen vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Volgens de minister is de in de Tijdelijke beleidsregel opgenomen beperkte duur gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang. Daarom is volgens de minister artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet van toepassing op de Tijdelijke beleidsregel en de op basis van die beleidsregel verleende vergunningen met een beperkte geldigheidsduur. Dit betekent volgens de minister dat, anders dan bij artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, het geval is, niet beoordeeld hoeft te worden of sprake is van een vergunning met een passende beperkte duur en dus ook niet de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor bij die beoordeling moet worden meegenomen.

Rechtsvragen

1. Heeft de minister terecht gesteld dat artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet van toepassing is op de Tijdelijke beleidsregel en de op basis van die beleidsregel verleende vergunningen met een beperkte geldigheidsduur en dat daarom anders dan bij artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, het geval is, niet beoordeeld hoeft te worden of sprake is van een vergunning met een passende beperkte duur?
2. Is de in de Tijdelijke beleidsregel gekozen geldigheidsduur van vergunningen van minimaal

vijf jaar dan wel de situatie waarbij voor de duur van de vergunning wordt aangesloten bij de nog resterende looptijd van een andere vergunning op dezelfde verzorgingsplaats niet in strijd met de Dienstenwet?

Uitspraak

1. Artikel 33 van de Dienstenwet luidt:

‘1. Een bevoegde instantie beperkt een vergunning die zij al dan niet voor onbepaalde tijd kan verlenen niet in geldigheidsduur, tenzij:

a. die geldigheidsduur automatisch wordt verlengd,

b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, of

c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

[...]

4. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. vergunningen die naar hun aard beperkt zijn in de tijd;

b. vergunningen waarvan het aantal beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden.

5. Een bevoegde instantie verleent een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, voor een passende beperkte duur.’

De Afdeling is van oordeel dat op de vergunning die aan Fastned is verleend artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet van toepassing is. Dit artikel is een uitwerking van artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn. De vergunning voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening is een zogeheten beleidsmatig schaarse vergunning en moet daarom op grond van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet in geldigheidsduur worden beperkt. Dat de vergunning een schaarse vergunning is waarvan het aantal ingevolge de Kennisgeving is beperkt, is niet in geschil. Ook is niet in geschil dat deze in de Kennisgeving opgenomen beperking van het aantal vergunningen is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.

Anders dan de minister stelt, kan de geldigheidsduur van de vergunning niet (ook) worden beperkt door toepassing van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet. De grondslag van de beperking die wordt beoordeeld op grond van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet (hierna: de b-grond) is namelijk een andere dan die onder c van dat artikellid (hierna: de c-grond). Bij de b-grond gaat het om een vergunning waarvan de looptijd moet worden beperkt (zie het arrest van het Hof van Justitie van 1 oktober 2015, *Trijber*, ECLI:EU:C:2015:641, punt 62), en waarbij moet worden beoordeeld of de vergunning voor een passende beperkte duur is verleend (zie hierna onder 13.5 en 13.6). Bij toepassing van de c-grond gaat het om een vergunning waarvan de looptijd in beginsel onbeperkt is en waarbij zowel de vraag moet worden beantwoord of de looptijd beperkt moet worden als de duur van de beperking moet worden beoordeeld. De b-grond en de c-grond zien daarmee op verschillende soorten vergunningen en betreffen een andersoortige afweging omtrent de vraag hoezeer de looptijd mag worden beperkt. Indien slechts de c-grond zou worden toegepast op de geldigheidsduur van schaarse vergunningen, dan zou geen juiste beoordeling plaatsvinden van de vraag of een schaarse vergunning voor een passende beperkte duur, zoals bedoeld onder de b-grond, is verleend, wat in strijd is met de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn.

De door de minister aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3482, leidt niet tot een ander oordeel. In die zaak ging het om de vraag of de daar aan de orde zijnde vergunningen voor bepaalde of onbepaalde tijd mochten worden verleend. Het ging daarbij om (de voorvraag over) de beperking van de looptijd als zodanig en niet om de gekozen geldigheidsduur van de vergunning en de vraag of rekening moet worden gehouden met een terugverdientijd. In dat perspectief is de vraag of de vergunningen voor bepaalde tijd moeten worden verleend, beantwoord aan de hand van de mogelijkheden onder zowel artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, als onder c van de Dienstenwet en werd (nog) niet toegekomen aan de vraag aan de hand van welke criteria de lengte van de beperking moest worden bepaald.

Verder wijst de Afdeling erop, zoals hiervoor is overwogen, dat de Tijdelijke beleidsregel met daarin regels over de geldigheidsduur van Wbr-vergunningen, een aanvulling op de Kennisgeving is. Dat betekent dat de Kennisgeving de algemene drager blijft van het relevante beleid en de Tijdelijke beleidsregel met de daarin opgenomen geldigheidsduur, anders dan de minister stelt, niet los van de Kennisgeving kan worden gezien.

2. Of de in de Tijdelijke beleidsregel gekozen geldigheidsduur van vergunningen van minimaal vijf jaar dan wel de situatie waarbij voor de duur van de vergunning wordt aangesloten bij de nog resterende looptijd van een andere vergunning op dezelfde verzorgingsplaats

gerechtvaardigd is, zal de Afdeling in de volgende overwegingen behandelen. Zoals hiervoor al is overwogen, moeten vergunningen die om een dwingende reden van algemeen belang in aantal zijn beperkt, voor een passende beperkte duur worden verleend. De Afdeling licht dat als volgt toe. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, overwogen dat de toepassing van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet tot dezelfde uitkomst moet leiden als de toepassing van artikel 33, vijfde lid, van de Dienstenwet over natuurlijke schaarse vergunningen. In artikel 33, vijfde lid, is bepaald dat een bevoegde instantie een natuurlijke schaarse vergunning verleent voor een passende beperkte duur.

Voor de vraag wat een passende beperkte duur is, verwijst de Afdeling naar Overweging 62 van de preambule van de Dienstenrichtlijn. Daarin staat:

‘Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is wegens een schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden, moet een selectieprocedure worden vastgesteld om uit verscheidene gegadigden te kiezen, teneinde via de werking van de vrije markt de kwaliteit en voorwaarden van het dienstenaanbod voor de gebruikers te verbeteren. Deze procedure moet transparant en onpartijdig zijn en de verleende vergunning mag niet buitensporig lang geldig zijn, automatisch worden verlengd of enig voordeel toekennen aan de dienstverrichter wiens vergunning net is komen te vervallen. In het bijzonder moet de geldigheidsduur van de vergunning zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. Deze bepaling belet de lidstaten niet het aantal vergunningen te beperken om andere redenen dan de schaarste van de natuurlijke hulpbronnen of de technische mogelijkheden. Op deze vergunningen zijn in elk geval de overige bepalingen van deze richtlijn inzake het vergunningstelsel van toepassing.’

Dit betekent dus dat ook vergunningen als bedoeld in artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet voor een passende beperkte duur moeten worden verleend.

Uit het voorgaande volgt dat bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning, zoals in dit geval aan de orde, de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen. Van belang is of de Tijdelijke beleidsregel en de daarop gebaseerde Wbr-vergunning Fastned voldoende tijd bieden om door haar gepleegde en nog te plegen redelijkerwijs noodzakelijk te achten investeringen, te kunnen terugverdienen. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister door in de Tijdelijke beleidsregel een zogenoemde

'kap' te zetten op een geldigheidsduur van vijf jaar voldoende heeft gemotiveerd dat binnen die termijn de gepleegde en nog te plegen redelijkerwijs noodzakelijk te achten investeringen kunnen worden terugverdiend. De Afdeling overweegt als volgt. De beperking van de looptijd van de vergunningen in de Tijdelijke beleidsregel is volgens de minister nodig om zo snel mogelijk te kunnen werken met het nieuwe verdelingssysteem voor snelladen op verzorgingsplaatsen, waarbij per verzorgingsplaats één kavel energieladen komt met één aanbieder en waarbij concurrentie plaatsvindt tussen de verzorgingsplaatsen en niet op de verzorgingsplaatsen. Het verkorten van de looptijd van vergunningen is volgens de minister geschikt om het doel, namelijk het verzekeren van beschikbaarheid van laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen op lange termijn met het oog op een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet door weggebruikers en een emissieloos wagenpark in 2050, te bereiken. In de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel is opgenomen dat het van belang is om te onderkennen dat de geldigheidsduur niet tot elke korte duur kan worden beperkt en dat een te korte geldigheidsduur tot gevolg zal hebben dat aanbieders niet meer in staat zijn hun gepleegde investeringen terug te verdienen. Ook is vermeld dat vergunningverlening met een kortere geldigheidsduur dan vijf jaar (de eerder genoemde 'kap' van vijf jaar), rekening houdend met de benodigde realisatietermijn, onvoldoende geschikt wordt geacht om zeker te stellen dat vergunningen die na de inwerkingtreding van deze beleidsregel worden verleend, de invoering van het nieuwe stelsel niet in de weg zullen staan.

Naar het oordeel van de Afdeling zit in de genoemde termijn van vijf jaar de veronderstelling van de minister dat een termijn van vijf jaar voldoende is om de noodzakelijke investeringen terug te verdienen en dat aansluiten bij een nog resterende looptijd van een andere, eerder verleende vergunning voor een basisvoorziening op de betreffende verzorgingsplaats van vijf jaar of meer, zoals is bepaald in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tijdelijke beleidsregel, daarom dus voldoende is om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. De minister heeft niet in de Tijdelijke beleidsregel en ook niet op de zitting of in de reactie op de vragen van de Afdeling na heropening van het onderzoek, gemotiveerd waarom bij een termijn van vijf jaar een gedane noodzakelijke investering in het algemeen terugverdienbaar is. Daardoor is ook niet onderbouwd of in een specifiek geval voor de geldigheidsduur van de vergunning kan worden aangesloten bij een nog resterende looptijd van een andere, eerder verleende vergunning voor een basisvoorziening op de betreffende verzorgingsplaats. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat geen onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid om binnen vijf jaar de noodzakelijke investeringen te kunnen terugverdienen en ook geen cijfers over de individuele of gemiddelde terugverdientijd bekend zijn. De stelling van de minister op zitting dat uit de praktijk blijkt dat ook regelmatig vergunningaanvragen voor bijvoorbeeld vijf en zeven jaar zijn gedaan en dat daaruit volgt dat binnen dergelijke termijnen gedane

investeringen kennelijk kunnen worden terugverdiend, is een onvoldoende onderbouwing van de terugverdientijd voor de noodzakelijke investeringen.

De Afdeling kan de minister volgen in zijn standpunt dat de terugverdientijd niet per afzonderlijke vergunning of vergunninghouder hoeft te worden bepaald. Dat leidt, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 juli 2021, tot willekeur en is daarom niet verenigbaar met de vereiste rechtszekerheid voor de betrokken vergunninghouders en (potentiële) gegadigden voor de vergunningen. De minister zal de terugverdientijd echter wel gemotiveerd moeten onderbouwen. Dat kan bijvoorbeeld door voor deze branche vast te stellen binnen welke termijn gemiddeld genomen de noodzakelijke investeringen van de exploitant van de basisvoorziening worden terugverdiend. Hoewel de minister terecht stelt dat uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn is dat de concurrentie op de markt niet onnodig mag worden beperkt, ziet de Afdeling, anders dan de minister stelt, niet in dat het hanteren van een gemiddelde leidt tot verlening van vergunningen met een zodanig lange looptijd dat daarmee een strijd met de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn ontstaat. De stelling van de minister dat het niet mogelijk is voor deze branche een gemiddelde terugverdientijd te bepalen vanwege het ontbreken van objectieve maatstaven, volgt de Afdeling niet. De minister heeft deze stelling onvoldoende onderbouwd, mede gelet ook op de door Fastned genoemde factoren om tot een gemiddelde terugverdientijd te komen waarmee de minister rekening kan houden. Ook gezien de verschillende door partijen overgelegde onderzoeken, is de Afdeling er niet van overtuigd dat het onmogelijk is om tot een bepaling van de gemiddelde terugverdientijd van gepleegde en te plegen noodzakelijke investeringen in deze branche te komen. Bovendien kan in het beleid worden bepaald in welke gevallen het aansluiten bij een gemiddelde terugverdientijd niet gerechtvaardigd is en waarom dat dan zo is.

Over de stelling van de minister dat de Dienstenrichtlijn ruimte laat om bij het bepalen van een passende beperkte duur andere factoren te betrekken dan enkel de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen, zoals het belang van een snelle transitie naar een nieuw stelsel van verzorgingsplaatsen dat in het algemeen belang is, overweegt de Afdeling als volgt. De stelling van de minister impliceert dat er een afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Zoals hiervoor is overwogen, is bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen één van de factoren die moeten worden meegenomen. De minister heeft wel onderbouwd waarom het belang van een snelle transitie naar een nieuw stelsel van verzorgingsplaatsen een korte geldigheidsduur rechtvaardigt, maar heeft daarbij, gelet op wat hiervoor onder 13.7 is overwogen, geen rekening gehouden met de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen. Een afweging van deze belangen ontbreekt. Bovendien kan een dergelijke afweging alleen

worden gemaakt als ook duidelijk is wat de gemiddelde terugverdientijd van noodzakelijke investeringen is.

Onder deze omstandigheden is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de Tijdelijke beleidsregel in strijd is met de Dienstenwet. Toepassing van de Tijdelijke beleidsregel is in strijd met artikel 3:46, eerste lid, van de Awb en de Tijdelijke beleidsregel moet buiten toepassing worden gelaten. De minister mocht de Tijdelijke beleidsregel daarom niet aan het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, ten grondslag leggen. Dat betekent dat het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, niet in stand kan blijven. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-12-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5716

Zaaknummer: 202102871/1/A3

Wetsartikelen: 3:46 lid 1 Awb, 4:84 Awb en 33 lid 1 aanhef en onder b en c Dienstenwet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Zutphen

De rechtbank heeft in dit geval juist geoordeeld dat de ruimtelijke onderbouwing bepalend is voor het aangevraagde en vergunde gebruik van het gebouw.

Casus

Hagepoortplein is eigenaar van het tot zorgwoningen verbouwde bankgebouw aan het Hagepoortplein 5 in Zutphen. Op 31 juli 2019 is aan Hagepoortplein een omgevingsvergunning verleend voor de verbouwing tot zorgwoningen en het gebruik als zodanig. Neocura huurt het gebouw sinds 1 juni 2023 en gebruikt het voor de huisvesting van volwassenen vanaf ongeveer 45 jaar met een GGZ-achtergrond, waarbij ook somatische problemen op de voorgrond zijn gekomen en sprake is van een zorgvraag.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 11 december 2023 heeft het college aan Hagepoortplein en Neocura een last onder dwangsom opgelegd wegens het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het voormalig bankgebouw voor het huisvesten van mensen met een GGZ-achtergrond. Aan de dwangsom heeft het college ten grondslag gelegd dat de omgevingsvergunning van 31 juli 2019 dit gebruik niet toestaat, omdat die vergunning is gevraagd en verleend voor de huisvesting van een andere doelgroep, namelijk mensen met dementiële syndromen, overwegend ouderen van 65 jaar en ouder. Bij besluit van 14 mei 2024 heeft het college het door Hagepoortplein en Neocura daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 17 april 2025 heeft de rechtbank de door Hagepoortplein en Neocura daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Hagepoortplein en Neocura betogen in hoger beroep dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning van 31 juli 2019 is verleend voor het realiseren en gebruiken van zorgwoningen en dat in het besluit tot verlening daarvan noch in de voorschriften daarbij het gebruik van de zorgwoningen is beperkt tot een bepaalde doelgroep. Volgens hen is daarom het gebruik van de zorgwoningen door elke doelgroep toegestaan op grond van die vergunning. Daarnaast stellen zij dat de rechtbank heeft miskend dat een ruimtelijke onderbouwing geen bindend voorschrift is en daarom geen grondslag kan zijn voor

handhaving. Hagepoortplein en Neocura hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvragen

1. Heeft de rechtbank miskend dat de omgevingsvergunning van 31 juli 2019 is verleend voor het realiseren en gebruiken van zorgwoningen en dat in het besluit tot verlening daarvan noch in de voorschriften daarbij het gebruik van de zorgwoningen is beperkt tot een bepaalde doelgroep?
2. Heeft de rechtbank de juridische status van de ruimtelijke onderbouwing onjuist geduid omdat een ruimtelijke onderbouwing geen bindend voorschrift is en daarom geen grondslag voor handhavend optreden kan zijn?

Uitspraak

1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de omgevingsvergunning heeft verleend op basis van de daartoe strekkende aanvraag. Die aanvraag is bepalend voor wat de vergunning toestaat. Dat in het besluit van 31 juli 2019 en de daarbij gestelde voorschriften niets is opgenomen over een bepaalde doelgroep, betekent op zichzelf dus niet dat huisvesting van elke doelgroep is toegestaan. Als in de aanvraag het gebruik van de zorgwoningen is beperkt tot een bepaalde doelgroep, is de omgevingsvergunning slechts verleend voor dat gebruik door die doelgroep. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de ruimtelijke onderbouwing van IOM van 15 juli 2019 (ruimtelijke onderbouwing) onderdeel uitmaakt van de aanvraag om de omgevingsvergunning, wat betekent dat het daarin beschreven en onderbouwde gebruik is aangevraagd en dat dat gebruik is vergund.
2. Zoals in de drie door Neocura aangehaalde uitspraken is overwogen, is de ruimtelijke onderbouwing inderdaad op zichzelf geen bindend voorschrift en kan het college slechts in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift gebruikmaken van zijn bevoegdheid tot handhavend optreden. In dit geval is echter een omgevingsvergunning aangevraagd om het voormalig bankgebouw in strijd met de bestemming te mogen gebruiken als zorgwoningen en is de ruimtelijke onderbouwing opgesteld ter onderbouwing van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dat gebruik. In de ruimtelijke onderbouwing is dat gebruik in detail beschreven en is ingegaan op de te verwachten ruimtelijke uitstraling daarvan. Dat betekent dat dit specifiek beschreven gebruik is aangevraagd en vervolgens is vergund op basis van de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van dat specifieke gebruik. Dat betekent verder dat een ander met het bestemmingsplan strijdig gebruik, dat niet is beschreven en waarvan de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet is onderbouwd, niet is aangevraagd en daarom ook niet is

vergund. Tegen dat andere met het bestemmingsplan strijdige gebruik kan dan handhavend worden opgetreden op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), omdat daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend. Dat is wat het college in dit geval heeft gedaan bij de besluiten van 11 december 2023. Anders dan Neocura aanvoert, heeft de rechtbank juist geëstimateerd dat de ruimtelijke onderbouwing bepalend is voor het aangevraagde en vergunde gebruik van het gebouw en is de rechtbank er terecht van uitgegaan dat het college op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo handhavend kan optreden tegen ander gebruik dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan en niet is vergund.

Op blz. 8 van de ruimtelijke onderbouwing staat dat de doelgroep in eerste instantie mensen met dementie betreft, die behoefte hebben aan intensieve zorg en begeleiding. Daarna in dezelfde alinea staat dat de doelgroep echter verder reikt dan alleen mensen met een vorm van dementie en dat ook ouderen met een somatische zorgvraag welkom zijn binnen het woonzorgcomplex. Hoewel hier staat dat de doelgroep verder reikt dan mensen met dementie, wordt vervolgens specifiek benoemd dat het daarbij gaat om ouderen met een somatische zorgvraag. Anders dan Hagepoortplein en Neocura stellen, volgt hieruit niet dat zorgbehoevenden in brede zin de beoogde doelgroep zijn. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is de rechtbank er terecht van uitgegaan dat in de ruimtelijke onderbouwing specifiek het gebruik van de zorgwoningen door mensen met dementiële syndromen en ouderen met een somatische zorgvraag is aangevraagd. Uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt niet dat is beoogd in het gebouw zorgbehoevenden in brede zin of ook volwassenen vanaf ongeveer 45 jaar met een GGZ-achtergrond te huisvesten. Al op blz. 2 van de ruimtelijke onderbouwing staat dat de doelgroep van het voorgenomen woonzorgcomplex mensen betreft met dementiële syndromen, overwegend ouderen van boven de 65 jaar en dat het aan de orde zijnde beschermd wonen met intensieve dementiezorg CIZ-geïndiceerd is vanaf Zorgprofiel VV-5. Vervolgens wordt in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 uitvoerig onderbouwd dat er een behoefte bestaat aan woningen voor dementerende ouderen, dat het plan daaraan tegemoet komt en daarom past in landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid. Ook bij de onderbouwing van de omgevingsaspecten wordt steeds uitgegaan van deze specifieke doelgroep. Bij het aspect parkeren staat bijvoorbeeld dat de bewoners, in casu zorgbehoevenden met dementiële syndromen, niet in het bezit zijn van een auto. Gelet hierop is de vermelde doelgroep van mensen met dementiële syndromen en ouderen met een somatische zorgvraag niet slechts een voorbeeld zoals Neocura stelt, maar is dat de aangevraagde doelgroep waarvan de ruimtelijke aanvaardbaarheid is onderbouwd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-11-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5794

Zaaknummer: 202502972/1/R4 en 202502972/2/R4

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Bergen op Zoom

Garageboxen zijn in dit geval in strijd met de geldende bestemming en daarom, gelet op artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor, ten onrechte aangemerkt als hoofdgebouw.

Casus

Bij besluit van 12 mei 2022 heeft het college aan UPARQ Holding B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van garageboxen op een perceel in Bergen op Zoom. UPARQ heeft een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het plaatsen van 108 garageboxen, inclusief technische ruimte en toiletruimte op het perceel. Het voorziene gebruik van de garageboxen is opslag door particulieren en zzp'ers, ook wel selfstorage. De garageboxen zijn in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Meilust Bedrijventerrein', op grond waarvan op het perceel de bestemming 'Bedrijf' en de functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3' rusten. Allsafe exploiteert een bedrijf dat zich toelegt op de verhuur van opslagruimte en is gevestigd in Bergen op Zoom, op hetzelfde bedrijventerrein als UPARQ.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college op goede gronden heeft geconcludeerd dat het een omgevingsvergunning kon verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De rechtbank heeft het betoog van Allsafe dat geen van de garageboxen op het perceel hoofdgebouwen zijn en het college om die reden niet met toepassing van artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor de omgevingsvergunning kon verlenen, niet gevolgd. De rechtbank heeft overwogen dat het verkopen en verhuren van garageboxen aan particulieren weliswaar een bedrijfsactiviteit is die niet voorkomt op de Staat van Bedrijfsactiviteiten, maar dat het college dit bedrijf kon toelaten met gebruikmaking van de afwijkmogelijkheid in artikel 3.4, onder b, van de planregels. Omdat sprake is van een bedrijf, is volgens de rechtbank sprake van een hoofdgebouw dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de bestemming van het perceel. Daarmee kan het overige deel van de garageboxen als een uitbreiding van dat

hoofdgebouw en dus als een bijbehorend bouwwerk worden aangemerkt.

In hoger beroep betoogt Allsafe dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college een omgevingsvergunning kon verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank in dit geval terecht geoordeeld dat een deel van de voorziene garageboxen als hoofdgebouw kan worden aangemerkt, zodat een overig deel van de garageboxen als een uitbreiding van dat hoofdgebouw en dus als een bijbehorend bouwwerk kan worden aangemerkt?

Uitspraak

De Afdeling stelt vast dat het college een deel van de voorziene garageboxen als hoofdgebouw heeft aangemerkt. Allsafe betoogt terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat deze garageboxen hoofdgebouwen zijn. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor is een hoofdgebouw een gebouw dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel. De garageboxen zijn in strijd met de geldende bestemming 'bedrijf tot en met categorie 3'. Volgens die geldende bestemming zijn namelijk alleen een bepaald soort bedrijven toegestaan en zijn garageboxen niet toegestaan. Deze garageboxen zijn daarom niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van de geldende bestemming van het perceel. Ook is niet gebleken dat de garageboxen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de toekomstige bestemming van het perceel. De overweging van de rechtbank dat, omdat sprake is van een bedrijf, ook sprake is van een hoofdgebouw dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de bestemming van het perceel, is dus niet juist. Nu geen van de gebouwen op het perceel noodzakelijk zijn voor verwezenlijking van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming 'bedrijf tot en met categorie 3', is er geen hoofdgebouw op het perceel, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor. Daarom kan het overige deel van de garageboxen niet worden aangemerkt als een uitbreiding van dat hoofdgebouw en kan dus ook geen sprake zijn van een bijbehorend bouwwerk op het perceel. Het college was daarom niet bevoegd om met toepassing van artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor de omgevingsvergunning voor het bouwplan te verlenen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat het college een omgevingsvergunning kon verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II van het Bor.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-12-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5872

Zaaknummer: 202305995/1/R2

Wetsartikelen: 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° Wabo, 1 lid 1 bijlage II Bor , 4 onderdeel 1 bijlage II Bor, en

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rotterdam

Gelet op de verschillen tussen een rechtsopvolger onder bijzondere titel en een opvolgend huurder is er geen aanleiding om een beroep dat is overgenomen door een opvolgend huurder ontvankelijk te achten.

Casus

Bij besluit van 19 maart 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan Cavern Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een hostel op een locatie in Rotterdam. Bij besluit van 8 februari 2022 heeft het college het door een huurder van een nabijgelegen pand daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 november 2023 heeft de rechtbank het door de omwonende daartegen ingestelde beroep, dat overgenomen is door een nieuwe huurder, ongegrond verklaard. De rechtbank overweegt in haar uitspraak dat volgens de rechtspraak van de Afdeling voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming aanleiding kan zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat. De rechtbank overweegt verder dat bij een opvolgend huurder er geen sprake is van rechtsopvolging, zoals bijvoorbeeld bij een eigendomsoverdracht. De rechtbank ziet echter aanleiding om ook in het geval van een opvolgend huurder, deze nieuwe huurder in het beroep ontvankelijk te achten. Anders zou de rechtsbescherming van het 'bewonersbelang' geheel verloren gaan. De rechtbank ziet ook geen rechtvaardiging voor een verschil in rechtsbescherming in geval van rechtsopvolging en, zoals in dit geval, een opvolgende huurder.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank de nieuwe huurder terecht ontvankelijk verklaard ook al is er geen rechtsopvolging, zoals bijvoorbeeld bij een eigendomsoverdracht?

Uitspraak

De Afdeling ziet zich eerst voor de vraag gesteld of de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat [appellant] ontvankelijk is in zijn beroep. Daarvoor is van belang of [appellant] het door [persoon] ingestelde beroep kon overnemen als opvolgend huurder van de [locatie]. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat [appellant] het ingestelde beroep kon overnemen en overweegt daartoe als volgt.

Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen kan voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming aanleiding zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat. Deze situatie doet zich voor als het belang bij betrokkenheid in de procedure in zijn geheel over is gegaan. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 15 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3219, onder 4.1.

De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat er in de voorliggende situatie geen sprake is van rechtsopvolging onder bijzondere titel. [Persoon] heeft zijn huurovereenkomst van de woning aan de [locatie] per 1 augustus 2022 opgezegd. [Appellant] is de nieuwe huurder van de woning. Aangezien [appellant] geen rechtsopvolger onder bijzondere titel is, kan hij de procedure ook niet in deze hoedanigheid overnemen.

Een rechtsopvolger onder bijzondere titel kan een procedure bij de bestuursrechter alleen overnemen als het belang bij betrokkenheid in de procedure in zijn geheel is overgegaan op de rechtsopvolger. Dit volgt uit onder meer de uitspraak van 15 juli 2025. Dit is bijvoorbeeld het geval als de eigenaar van een woning een aanspraak op rechtsbescherming heeft opgebouwd vanwege zijn belang als eigenaar. Bij het overdragen van de woning gaat het belang van de eigenaar automatisch en geheel over op een nieuwe eigenaar. Het belang van de eigenaar blijft bestaan en gaat over van de rechtsvoorganger op de rechtsopvolger. Daar is in deze situatie met een opvolgend huurder geen sprake van. [Persoon] ontleent zijn aanspraak op rechtsbescherming namelijk aan zijn belang als omwonende. Zijn belang houdt op te bestaan doordat [persoon] de huurovereenkomst opzegt en verhuist. Op dat moment gaat het belang van [persoon] niet automatisch en geheel over op [appellant], maar dat belang eindigt. Voor [appellant] ontstaat een nieuw belang als omwonende op het moment dat hij zelf een huurovereenkomst sluit of op andere wijze de woning gaat bewonen. Op dat moment kan hij de omgevingsvergunning betrekken bij zijn besluit tot het aangaan van de huurovereenkomst of het aanvangen van de bewoning. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat bij een huurder zoals [appellant] alleen het bewonersbelang een rol speelt, terwijl bij rechtsopvolgers andere belangen kunnen spelen, zoals bij een eigenaar het risico op waardevermindering van de woning. Gelet op deze verschillen tussen een rechtsopvolger onder bijzondere titel en een opvolgend huurder ziet de Afdeling, in tegenstelling tot de rechtbank, geen aanleiding om een

beroep dat is overgenomen door een opvolgend huurder ontvankelijk te achten.

De Afdeling onderkent daarbij dat de aanspraak op rechtsbescherming die is opgebouwd hiermee verloren gaat, maar ziet daarin geen aanleiding voor een ander oordeel. Deze aanspraak gaat namelijk verloren doordat de appellerende huurder de huur opzegt en de woning verlaat, waarbij ook zijn belang als omwonende ophoudt te bestaan. Dit is anders in de situatie waarin bijvoorbeeld het belang van een appellerende eigenaar automatisch en volledig wordt overgedragen aan een rechtsopvolger, die dit belang door de rechtsopvolging aanvaardt. De Afdeling oordeelt daarom dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [appellant] ontvankelijk is in het door [persoon] ingestelde beroep.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-12-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5857

Zaaknummer: 202400099/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Natuurvergunning/Gelderland

Belanghebbendheid vanwege ligging nabij geitenhouderij. De afstand tot een habitatype in Natura 2000-gebied is niet bepalend bij beoordeling belanghebbendheid. Geitenstop is geen intrekkingsgrond als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid en onder d, Wnb.

Casus

Bij besluit van 2 november 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland het verzoek van appellanten om een vergunning verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, in te trekken op grond van artikel 5.4, eerste lid en onder d, en het tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb), afgewezen. De natuurvergunning is verleend voor 2015 melkgeiten, 1880 melkgeiten in opfok, 10 melkkoeien en 12 legkippen. Appellanten stellen dat er gewijzigde omstandigheden zijn zoals bedoeld in artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb. Bij uitspraak van 8 december 2021 heeft de rechtbank het door appellanten ingestelde beroep deels niet-ontvankelijk verklaard omdat de afstand tussen de woningen van enkele appellanten en de geitenhouderij te groot zou zijn. Voor het overige zijn de beroepen gegrond verklaard, is het besluit van 2 november 2020 vernietigd en is bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven voor zover dat betrekking heeft op artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Wat betreft artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb heeft de rechtbank overwogen dat het college vanwege de ingestelde geitenstop een nieuw besluit moet nemen.

In hoger beroep is onder andere aangevoerd dat een aantal appellanten ten onrechte niet ontvankelijk is verklaard. Het college en de geitenhouderij stellen dat de rechtbank ten onrechte het beroep van enkele appellanten gegrond heeft verklaard gelet op de afstand tussen de woningen en het gebied met een stikstofgevoelig habitatype in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Daarnaast zou de rechtbank ten onrechte de geitenstop als een intrekkingsgrond hebben beschouwd.

Rechtsvragen

1. Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat een aantal appellanten niet-ontvankelijk is vanwege de afstand tussen de woningen en de geitenhouderij dan wel het Natura 2000-gebied?
2. Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat een aantal appellanten wel ontvankelijk is gelet op de afstand tussen de woningen en het gebied met stikstofgevoelig habitattype in het Natura 2000-gebied?
3. Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat, gelet op artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb, de geitenstop als een intrekingsgrond moet worden beschouwd?

Uitspraak

1. [Partij A] en [partij B] wonen aan de locatie 2] in Doornenburg op ongeveer 1,4 km afstand van de geitenhouderij. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat, gelet op de VGO-rapporten, niet is uitgesloten dat [partij A] en [partij B] gevolgen van enige betekenis kunnen ondervinden van de geitenhouderij in de vorm van een verhoogd gezondheidsrisico. Hiertoe vindt de Afdeling, net als de rechtbank, steun in de VGO-rapporten waaruit volgt dat omwonenden tot 2 km van een geitenhouderij een verhoogd gezondheidsrisico hebben. Dit betekent dat [partij A] en [partij B], met de andere natuurlijke personen die in beroep zijn gegaan, belanghebbenden zijn bij het besluit strekkende tot weigering van het verzoek tot intrekken. Hieronder zal de Afdeling ingaan op de hoger-beroepsgronden over het relativiteitsvereiste.
2. [Partij A] en [partij B] wonen op ongeveer 60 m van het Natura 2000-gebied Rijntakken. Gelet op deze korte afstand is sprake van verwevenheid tussen het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving van [partij A] en [partij B] en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen. Dat zij op een grotere afstand wonen tot een stikstofgevoelig habitattype binnen dit Natura 2000-gebied is hierbij niet van belang, omdat het gaat om de verwevenheid van de leefomgeving van natuurlijke personen waarvan een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt. Deze verwevenheid moet worden gezien ten opzichte van het Natura 2000-gebied en niet ten opzichte van individuele habitattypen. De rechtbank is terecht ook tot dit oordeel gekomen. Nu de beroepsgronden inhoudelijk zullen worden behandeld, heeft de rechtbank in het midden kunnen laten of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het besluit, voor zover het beroepsschrift is ingediend door andere natuurlijke personen dan [partij A] en [partij B].
3. Uit het wettelijk kader volgt dat de intrekingsgrond onder artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb van toepassing is wanneer 1. de omstandigheden zijn gewijzigd ten opzichte van

het tijdstip waarop de vergunning is verleend en 2. die gewijzigde omstandigheden, als die ten tijde van het verlenen van de vergunning hadden bestaan, ertoe hadden geleid dat de vergunning niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend.

Uit het bovenstaande volgt dat sprake is van een gewijzigde omstandigheid in de zin van artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb bij een omstandigheid die voor de verlening van de natuurvergunning relevant was of is. De geitenstop is niet een zodanige gewijzigde omstandigheid, omdat de stop op het uitbreiden en nieuw vestigen van geitenhouderijen in de provincie Gelderland is ingegeven door de mogelijke effecten op de volksgezondheid. De geitenstop biedt geen inzichten over de vraag of de gevolgen van de geitenhouderij – anders dan ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning werd verondersteld – toch een verslechtering van de betrokken Natura 2000-gebieden met zich brengt. Gelet hierop is de intrekkinggrond uit artikel 5.4, eerste lid en onder d, van de Wnb niet van toepassing. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-11-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:5598

Zaaknummer: 202200279/1/R2

Wetsartikelen: 1:2 lid 1 Awb, 8:1 Awb en 5.4 lid 1 en onder d Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). In dit geval was participatie verplicht. Bij de voorbereiding van de aanvraag heeft geen participatie plaatsgevonden. Naar het oordeel van de rechtbank kan het ontbreken van verplichte participatie niet worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) heeft aan een bedrijf een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) verleend voor een onbebouwd horecaterras. Met het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning gehandhaafd. Op een later moment heeft het college de beslissing op bezwaar gewijzigd door de oorspronkelijke tekening die onderdeel is van de omgevingsvergunning te vervangen door een aangepaste tekening.

Eiseres heeft bij de rechtbank beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Zij voert onder meer aan dat ten onrechte geen participatie heeft plaatsgevonden.

Rechtsvragen

Heeft in dit geval ten onrechte geen participatie plaatsgevonden? En zo ja, kan dit gebrek worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?

Uitspraak

Deze beroepsgrond slaagt. Volgens het systeem van de Omgevingswet is het een aanvraagvereiste om aan te geven of is geparticipeerd (zie artikel 7.4, van de Omgevingsregeling). Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar dat de gemeenteraad gevallen

kan aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is (zie artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet). Criteria hiervoor zijn niet in de Omgevingswet opgenomen. De gemeenteraad van Amsterdam heeft alle aanvragen om een BOPA aangewezen als gevallen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is. Zie het 'Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten gemeente Amsterdam' van 10 november 2022 (het Aanwijzingsbesluit). De wijze waarop of met wie die participatie moet plaatsvinden, staat niet in het Aanwijzingsbesluit. Op grond van het Aanwijzingsbesluit zelf zou elke vorm van participatie voldoende zijn. In de toelichting bij het Aanwijzingsbesluit wordt echter verwezen naar de Participatiehandreiking van de gemeente Amsterdam (de Participatiehandreiking). De toelichting op artikel 2 van het Aanwijzingsbesluit vermeldt het volgende:

'De aanvrager is verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieproces. De aanwijzing kan alleen maar aangeven in welke gevallen participatie verplicht is. De aanvrager kan hiervoor gebruikmaken van de Participatiehandreiking. De Participatiehandreiking maakt duidelijk wat er van de initiatiefnemer wordt verwacht in dit proces. Door antwoord te geven op de gestelde vragen en de uitkomst van een puntenscore wordt duidelijk binnen welke categorie het initiatief valt. In de handreiking worden drie categorieën benoemd: beperkte, middelgrote en aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De categorie waarbinnen het initiatief aanvraag valt, bepaalt de mate van participatie.

Wat de invloed van het participatieproces is op de behandeling van een uiteindelijke vergunningsaanvraag wordt in het Vergunningen-, Toezichts- en Handhavingsbeleid bepaald.'

Bij de beantwoording van de vraag of voldoende participatie heeft plaatsgehad, wordt de Participatiehandreiking dus als hulpmiddel gebruikt. De daaraan te verbinden gevolgen staan in hoofdstuk 4 van het 'VTH-Beleid Fysieke Leefomgeving 2024' (VTH-Beleid).

De rechtbank stelt vast dat het college zich in het bestreden besluit op het standpunt heeft gesteld dat het terras van [bedrijf] een initiatief is dat middelgrote gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. De [eiseres] heeft dit standpunt niet betwist. Dit betekent dat [bedrijf] de omgeving in het kader van de voorbereiding van haar aanvraag om een omgevingsvergunning had moeten raadplegen. Bij raadplegen gaat het, aldus de Participatiehandreiking, om het verzamelen van reacties, ideeën en meningen van directe burens, omwonenden en ondernemers in de buurt. Hoewel de gemachtigde van het college heeft gesteld dat uit navraag bij de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving van stadsdeel West is gebleken dat [bedrijf] naburige ondernemers en anderen op straat heeft gevraagd wat zij ervan zouden vinden als het terras groter was en deze informatie terug te vinden is op een niet openbaar aanvraagformulier dat bij het college bekend is, overweegt de

rechtbank dat dit niet te gelden heeft als de hiervoor bedoelde participatie. Op de zitting hebben de aandeelhouders van [bedrijf] toegelicht dat het hiervoor bedoelde overleg geen verband hield met de aanvraag, maar met overlast door geparkeerde fietsen. De rechtbank concludeert dan ook dat er bij de voorbereiding van de aanvraag geen participatie heeft plaatsgevonden.

Vervolgens dient de rechtbank de vraag te beantwoorden welke gevolgen moeten worden verbonden aan het ontbreken van verplichte participatie.

Uit het VTH-beleid blijkt dat als er bij een BOPA geen participatie heeft plaatsgevonden, de aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld na een geboden hersteltermijn op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb. Verder staat hier opgenomen dat dit algemene uitgangspunten zijn en dat het college bij de beoordeling van een individuele aanvraag altijd zorgvuldig kijkt naar de specifieke omstandigheden van het geval.

Volgens het college stond het ontbreken van participatie niet aan vergunningverlening in de weg, omdat een uitgevoerd participatietraject neutraal zou zijn meegewogen en voor de uitkomst geen verschil zou hebben gemaakt. Dit komt deels omdat het terras er al heel lang staat en door vorige de exploitanten al werd geëxploiteerd zonder dat er klachten zijn geweest en deels omdat de adviezen van de stedenbouwkundigen en de verkeerskundigen positief zijn. Volgens het college had deze afweging in het primaire besluit van 24 juli 2024 opgenomen moeten worden en niet pas in het bestreden besluit, maar dit neemt niet weg dat dit gebrek in het bestreden besluit is hersteld. Daarbij benadrukt het college dat het ontbreken van participatie geen reden is om de omgevingsvergunning te weigeren, omdat het geen beoordelingsregel is maar een indieningsvereiste. Bovendien stelt het college dat dit gebrek kan worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Tijdens de bezwaarprocedure heeft de [eiseres] ruim de mogelijkheid gehad om haar ideeën en meningen over het project naar voren te brengen en zij heeft van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt. Daarom is niet aannemelijk dat de [eiseres] door het ontbreken van participatie in haar belangen is geschaad. Tot slot is het volgens het college niet aannemelijk dat andere mogelijke belanghebbenden zijn benadeeld, aangezien alleen de [eiseres] bezwaar heeft gemaakt tegen de omgevingsvergunning.

Naar het oordeel van de rechtbank kan het ontbreken van verplichte participatie niet worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb. Daarbij is van belang dat de gemeenteraad niet voor niets bij alle aanvragen om een BOPA participatie verplicht heeft gesteld. Anders dan het college lijkt te veronderstellen, is het achterwege laten van participatie bij de voorbereiding van de aanvraag naar het oordeel van de rechtbank niet vergelijkbaar met de situatie dat een betrokkene ten onrechte niet is gehoord in bezwaar. De kring van

participanten is namelijk breder dan de kring van belanghebbenden die bezwaar kunnen maken en/of beroep kunnen instellen tegen de omgevingsvergunning. [Bedrijf] kan in beroep niet alsnog aan de verplichte participatie voldoen door bijvoorbeeld het gesprek op de zitting te voeren (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5437), juist omdat de kring van participanten breder is dan alleen de betrokkenen bij een beroepsprocedure, die belanghebbende (als bedoeld in artikel 1:2, tweede lid, van de Awb) dienen te zijn. Participatie is juist bedoeld om reacties, ideeën en meningen van directe burens, omwonenden en ondernemers in de buurt, die niet noodzakelijkerwijs ook belanghebbende in de zin van de Awb zijn, te verzamelen. Als het ontbreken van participatie door een gesprek met alleen de in beroep betrokken belanghebbenden op de zitting zou kunnen worden hersteld, wordt de verplichte participatie een lege huls en dat kan niet de bedoeling van dit aanvraagvereiste zijn. Bovendien staat in de toelichting bij het Aanwijzingsbesluit dat naast de mogelijkheid om de aanvraag buiten behandeling te stellen, participatie ook mee kan wegen in de belangenafweging die verricht moet worden bij de buitenplanse omgevingsvergunning. In de toelichting staat daarover: 'Dat wil niet zeggen dat de aanvraag zondermeer geweigerd kan worden als participanten te weinig invloed hebben gehad op de inhoud van het initiatief of als er weinig tot geen draagvlak bestaat. Het betekent immers niet dat de aanvraag in strijd is met het toetsingscriterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: een goede ruimtelijke ordening). Wel kunnen de resultaten van de participatie in de belangenafweging een rol spelen door de mogelijke gevolgen die omwonenden voor hun leefomgeving ervaren. Die belangen moeten dan afgewogen worden tegen de belangen die gemoeid zijn met de aanvraag.' Anders dan het college heeft betoogd is de rechtbank van oordeel dat dus niet op voorhand kan worden gezegd dat het participatietraject neutraal wordt meegewogen en voor de uitkomst geen verschil maakt. Het college had [bedrijf] daarom in de gelegenheid moeten stellen om alsnog de verplichte participatie uit te voeren.

Instantie: Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak: 20-11-2025

ECLI: ECLI:NL:RBAMS:2025:9275

Zaaknummer: AMS 25/2084

Wetsartikelen: 7.4 Omgevingsregeling en 16.55 lid 7 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rotterdam

Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (vellen van een boom). Onder de Omgevingswet is de zogeheten onlosmakelijke samenhang zoals die gold onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) komen te vervallen. In dit geval is geen aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Dit heeft tot gevolg dat voor de voorzieningenrechter in deze procedure alleen de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (de kapvergunning) zoals die nu is verleend ter beoordeling voor ligt.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het college) heeft op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet (Ow) een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleend. Deze vergunning voorziet in het kappen en verplaatsen van bomen. Met de bestreden besluiten heeft het college de bezwaren niet-ontvankelijk en ongegrond verklaard. Tegen de bestreden besluiten is beroep ingesteld bij de rechtbank. Ook is de voorzieningenrechter van de rechtbank gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Levert de omstandigheid dat nog een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit aangevraagd zou moeten worden een grondslag op om de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit te schorsen?

Uitspraak

De voorzieningenrechter stelt vast dat het hier gaat om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Meer precies is het de omgevingsplanactiviteit 'het vellen van een

boom' (een kapvergunning). Onder de Omgevingswet is de zogeheten onlosmakelijke samenhang zoals die gold onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) komen te vervallen. Onder de Wabo moest kortgezegd in één keer voor alle activiteiten die onlosmakelijk samenhangen een omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. Het systeem van de Omgevingswet is zo dat de aanvrager zelf bepaalt voor welke activiteiten hij wel en niet gelijktijdig een aanvraag doet. Hier heeft de vergunninghoudster alleen voor de omgevingsplanactiviteit een vergunning gevraagd en gekregen. Als de voorzieningenrechter in de termen van de Omgevingswet vertaald wat verzoekers in hun verzoek naar voren hebben gebracht, komt het er kortgezegd op neer dat zij menen dat voor het kappen en verplaatsen van de bomen óók een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit noodzakelijk is. De bomen zijn volgens hen namelijk onderdeel van een verblijfplaats of foerageergebied van vleermuizen en slechtvalken, zodat het kappen en verplaatsen van de bomen een verstorende handeling is die niet zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit mag worden verricht. Dat is echter niet de activiteit waarvoor hier vergunning is gevraagd en gekregen. Zoals hiervoor uitgelegd, is het onder de Omgevingswet ook niet meer verplicht om bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bepaald type activiteit gelijktijdig ook voor andere eventueel noodzakelijke activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen. Dit heeft tot gevolg dat voor de voorzieningenrechter in deze procedure alleen de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (de kapvergunning) zoals die nu is verleend ter beoordeling voor ligt. Wat verzoekers aanvoeren valt buiten de reikwijdte van die vergunning. De voorzieningenrechter kan zich niet uitlaten over de vraag of een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, zoals hier de flora- en fauna-activiteit uit artikel 5.1, tweede lid, onder g van de Ow, noodzakelijk is en of zo'n vergunning kan worden verleend. Althans, hij kan zich er natuurlijk wel over uitlaten, maar het punt is dat, als de conclusie zou zijn dat naar zijn voorlopig oordeel voor het kappen en verplaatsen van de bomen vanwege de desbetreffende verbodsbepalingen uit het Besluit activiteiten leefomgeving ook nog een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd en verleend, dit niet de rechtmatigheid van de voorliggende vergunning raakt. Met andere woorden: dit levert in juridische zin geen grondslag op om de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit te schorsen. Dat zou nog anders kunnen zijn als het gaat om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omdat bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel moet worden gemotiveerd waarom de flora- en fauna-activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. Maar voor een voorlopig oordeel over de rechtmatigheid van de voorliggende kapvergunning is echt alleen het stelsel van weigeringsgronden uit artikel 4:11b van de APV relevant. Vergunninghoudster heeft op dit moment geen omgevingsvergunning

voor de flora- en fauna-activiteit aangevraagd bij het daartoe bevoegde gezag, het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Gelet op wat de voorzieningenrechter hiervoor heeft overwogen, volstaat hij met de waarschuwing aan vergunninghoudster dat zij van de verleende omgevingsvergunning, ook indien de voorzieningenrechter tot het oordeel zou komen dat die op zichzelf rechtmatig is verleend, geen gebruik mag maken als voor het kappen en verplaatsen van de bomen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 28-11-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:13854

Zaaknummer: ROT 25/8728, ROT 25/9459, ROT 25/9461 en ROT 25/9463

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 22.8 Omgevingswet, 2.7 lid 1 Omgevingswet en 5.1 lid 2 onder g Omgevingswet