

Nieuwsbrief - OGR Updates

Nummer 8, 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 Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:5355](#) 31-03-2025

Omgevingsvergunning/Oegstgeest

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:1591](#) 21-03-2025

Handhaving/Gemert en Bakel

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:1590](#) 20-03-2025

Omgevingsvergunning/Bergen op Zoom

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2025:3181](#) 12-03-2025

Omgevingsvergunning/Purmerend

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2025:2128](#) 07-03-2025

Handhaving/Limburg

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1428](#) 02-04-2025

Handhaving lelieteelt/Gedeputeerde staten Drenthe

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1219](#) 26-03-2025

Watervergunning/minister van I en W

Annotatie

[Waterkrachtcentrales in de Maas: de beroepen tegen de watervergunningen](#)

mr. T. Röttscheid

ANNOTATIE

Waterkrachtcentrales in de Maas: de beroepen tegen de watervergunningen

mr. T. Rötscheid

I. Inleiding

1. Op 12 februari 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een drietal uitspraken gedaan over waterkrachtcentrales (wkc's) in de rivier de Maas (ECLI:NL:RVS:2025:454 en ECLI:NL:RVS:2025:457 (watervergunningen) en ECLI:NL:RVS:2025:539 (handhavingszaak)). In deze annotatie staan de beroepen tegen de watervergunningen centraal. De uitspraken worden vanwege hun inhoudelijke gelijkenis gezamenlijk besproken. Ik vang deze annotatie aan met een korte beschrijving van het wettelijk kader (par. II). Vervolgens bespreek ik de feiten en de lange voorgeschiedenis van het geschil (par. III). In par. IV bespreek ik de overwegingen van de Afdeling ten aanzien van het gebruik van een 'norm' voor de maximale cumulatieve vissterfte van zalm (smolts) en schieraal. In par. V bespreek ik de overwegingen van de Afdeling ten aanzien van het afgeven van een watervergunning voor onbepaalde tijd voor de wkc in Alphen/Litte. Ik sluit af met enkele opmerkingen over de relevantie van de uitspraken onder de Omgevingswet (Ow) (par. VI).

II. Wettelijk stelsel

2. Op grond van artikel 6.21 Waterwet (Wtw) moet een watervergunning worden geweigerd indien deze onverenigbaar is met de wettelijke waterdoelstellingen uit artikel 2.1 Wtw, of de belangen als genoemd in artikel 6.11 Wtw. Dit toetsingskader moet blijkens vaste Afdelingsjurisprudentie strikt worden opgevat; als sprake is van strijdigheid met een van de wettelijke waterdoelstellingen dan *moet* de vergunning worden geweigerd (bijv. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887). Andersom geldt hetzelfde; als géén van de weigeringsgronden zich voordoet, dan *moet* de vergunning worden verleend. Gelet op deze jurisprudentie verbaasde de Afdelingsuitspraak van 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5404, AB 2025/70, m.nt. H.F.M.W. Van Rijswijk; *M en R* 2025/27, m.nt.

J.J.H. Van Kempen, waarin de Afdeling wél ruimte lijkt te zien om andere belangen dan de wettelijke waterdoelstellingen aan een weigering ten grondslag te leggen. Uit toekomstige jurisprudentie zal moeten blijken of dit ook de lijn wordt die de Afdeling onder de Ow hanteert, of dat het bij deze ene uitspraak blijft. Een van de wettelijke waterdoelstellingen is de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (artikel 2.1, lid 1, aanhef en onder b, Wtw). Artikel 2.10 Wtw bepaalt vervolgens dat normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 Wet milieubeheer (Wm), in overeenstemming met het stelsel van de milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze normen zijn gesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009).

III. Feiten en voorgeschiedenis

3. Centraal in de hier geannoteerde uitspraken staan twee door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) op grond van artikel 6.5, aanhef en onder a, Wtw verleende watervergunningen voor het onttrekken aan en het brengen van water in de rivier de Maas. Wkc's kunnen in stromend water energie opwekken doordat water door de turbines wordt geleid. Die turbines hebben een nadelig effect op de vismigratie; vissen kunnen door de turbines worden afgeschrikt (en daardoor de andere kant op zwemmen) of zij kunnen, als zij wel de overtocht wagen, door de turbines worden geraakt en als gevolg daarvan sterven. Teneinde de vissen te beschermen wordt bij de watervergunningverlening voor wkc's in rijkswateren gebruikgemaakt van een zogeheten cumulatieve maximale vissterftenorm. Die norm houdt in dat een watervergunning slechts kan worden verleend indien de centrale niet leidt tot een cumulatieve vissterfte van meer dan 10% in het relevante gebied (hierna: de 10%-norm). Deze norm kent voor de watervergunningverlening voor wkc's in rijkswateren haar grondslag in de 'Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren' (*Stcrt.* 2014, 34276) (gewijzigd bij *Stcrt.* 2024, 29740).

4. Over de 10%-norm in relatie tot het onder punt 2 beschreven toetsingskader uit de Wtw zijn reeds de nodige Afdelingsuitspraken verschenen. In de uitspraken van 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, ECLI:NL:RVS:2020:2931 en ECLI:NL:RVS:2020:2932 (hierna tezamen: de 9 december-uitspraken) oordeelde de Afdeling voor zover relevant het volgende:

a. Het tijdelijk onttrekken van water door wkc's met als doel het laten draaien van een turbine, kwalificeert als 'het brengen in of onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam' en is daarmee vergunningplichtig op grond van artikel 6.5, aanhef en onder a, Wtw (vgl. ABRvS 12 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, r.o. 2.7.2).

b. Een maximale cumulatieve norm voor vissterfte is een norm voor de ecologische kwaliteit

van watersystemen aangezien het beoogt de schadelijke effecten van wkc's op de visstand (voor zalm (smolts) en schieraal) te beperken en de stabiliteit van deze soorten te garanderen. Zo'n norm kan gelet op artikel 2.10 Wtw jo. artikel 5.1, lid 1, Wm alleen worden gesteld bij of krachtens hoofdstuk 5 Wm. Omdat de 10%-norm haar grondslag kent in een beleidsregel, en dus niet is gebaseerd of afgeleid uit het Bkmw 2009, had deze norm niet aan de vergunningverlening ten grondslag mogen worden gelegd.

c. Omdat de 10%-norm evenmin is opgenomen in de water(beheer)plannen (thans: programma's) kan zij ook niet worden aangemerkt als een maatregel om achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen te voorkomen.

Vanwege deze gebreken vernietigt de Afdeling in de 9 december-uitspraken de watervergunningen en geeft de minister de opdracht om opnieuw op de vergunningaanvragen te beslissen. Met de thans voorliggende watervergunningen heeft de minister voor de wkc's in Alphen/Litte en Linne uitvoering gegeven aan deze opdracht.

5. Op de 9 december-uitspraken is de nodige kritiek geuit. Zo meent Handgraaf in zijn noot in *M en R* 2021/30 (i) dat de 10%-norm helemaal geen norm is voor de ecologische waterkwaliteit, maar slechts een norm voor het effect op de vissterfte vanwege waterkrachtcentrales gezamenlijk. Bovendien is volgens hem, (ii) hoewel de parlementaire geschiedenis bij de Wtw op dit punt geen uitsluitel geeft, ook een andere lezing van artikel 2.10 Wtw mogelijk, namelijk dat er *in ieder geval* (in plaats van uitsluitend) normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 Wm. Ik kan mij goed vinden in zijn eerste kritiekpunt. Milieukwaliteitsnormen schrijven immers een te verwezenlijken (of een te behouden) kwaliteit voor (zie ook (oud) artikel 5.1, lid 1, Wm). Een cumulatieve maximale vissterftenorm van 10% is een brongerichte eis en zegt op zichzelf niks over de gewenste (ecologische) kwaliteit van het water. Zijn tweede kritiekpunt vind ik wat lastiger. De tekst van artikel 2.10 Wtw is mijns inziens namelijk helder; normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit *worden vastgesteld* (imperatief geformuleerd) krachtens hoofdstuk 5 Wm, in overeenstemming met artikel 4 KRW. Dat wellicht iets anders met de bepaling is beoogd (zie onder punt 6), maakt niet dat de bepaling op zichzelf onduidelijk is, waardoor in dit geval mijns inziens niet aan de bedoeling van de wetgever wordt toegekomen.

6. Dat met artikel 2.10 Wtw mogelijk iets anders is beoogd, blijkt ook uit een wetsvoorstel dat is ingediend in 2023 naar aanleiding van de 9 december-uitspraken om artikel 2.10 Wtw te wijzigen (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 316, nr. 2). Als gevolg van die uitspraken konden watervergunningaanvragen namelijk niet langer worden getoetst aan andere waterkwaliteitsnormen dan de normen die krachtens hoofdstuk 5 Wm als

milieukwaliteitseisen waren vastgesteld. Dit werd als een onwenselijke situatie beschouwd, omdat in de praktijk bij de watervergunningverlening wel veelvuldig gebruik werd (en wordt) gemaakt van ‘buitenwettelijke’ normen (zie ook punt 9 van deze noot). Na kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de gewijzigde formulering van artikel 2.10 Wtw (*Kamerstukken II 2022/2023*, 36 316, nr. 4), is uiteindelijk besloten om artikel 2.10 Wtw helemaal te schrappen. In de toelichting bij het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2022/23*, 36 316, nr. 3) staat dat de (vorige) regering meent dat de Afdeling in de 9 december-uitspraken een hele andere uitleg aan artikel 2.10 Wtw heeft gegeven dan volgens haar ooit door de wetgever is bedoeld. Artikel 2.10 Wtw beoogt enkel tot uitdrukking te brengen dat een deel van de waterkwaliteitsnormen, namelijk die ter uitvoering van de KRW, ter uitwerking van artikel 2.1, lid 1, aanhef en onder b, Wtw niet zijn opgenomen in de Wtw zelf, maar in hoofdstuk 5 Wm. Of simpeler gezegd; artikel 2.10 Wtw heeft vooral een signaleringsfunctie en behelst geen opdracht tot normstelling waarbij uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van het instrumentarium uit hoofdstuk 5 Wm. Omdat de datum van inwerkingtreding van de Ow, waarmee artikel 2.10 Wtw reeds zou komen te vervallen, was voorzien voordat het wetsvoorstel door beide kamers zou worden behandeld, is het wetsvoorstel uiteindelijk ingetrokken (*Kamerstukken II 2023/24*, 36 316, nr. 7).

IV. De 12 februari-uitspraken; ecologisch inzicht resulterend in dezelfde 10%-norm

7. Bij de beoordeling van de thans voorliggende watervergunningaanvragen heeft de minister nog steeds een cumulatieve maximale vissterftepercentage gehanteerd van 10%. Dit percentage vindt in dit geval evenwel niet langer haar oorsprong in een (algemene) norm opgenomen in een beleidsregel, maar vloeit voort uit eigen ecologisch inzicht. Volgens de minister is het op basis van dit ecologisch inzicht onverenigbaar met de wettelijke waterkwaliteitsdoelstelling van artikel 2.1, lid 1, aanhef en sub b, Wtw om een vergunning te verlenen die leidt tot een cumulatieve vissterfte van meer dan 10%. Op grond van artikel 6.21 Wtw is zij bovendien *verplicht* om dit inzicht te betrekken bij de vergunningverlening. Daar doet de verplichting om krachtens artikel 2.10 Wtw milieukwaliteitsnormen vast te stellen niet aan af, aldus de minister. De Afdeling acht ‘*de uitleg van de minister over het verschil tussen de artikelen 2.1 en 6.21 Wtw enerzijds en art. 2.10 Wtw anderzijds niet onjuist*’. Wetssystematisch, en gelet op de onder punt 2 genoemde Afdelingsjurisprudentie, lijkt mij dit de juiste uitkomst. Die systematiek komt er immers op neer dat het bevoegd gezag moet beoordelen wat het effect van de voorgenomen activiteit is op (onder meer) de doelstelling van artikel 2.1, lid 1, aanhef en sub b, Wtw. Voor zover dit effect niet verenigbaar is met deze wettelijke waterkwaliteitsdoelstelling, hetgeen afhankelijk zal zijn van onder meer de (ecologische) kwaliteit van het betrokken waterlichaam, *moet* de vergunning op grond van artikel 6.21 Wtw worden geweigerd (zie onder punt 2 van deze noot). Deze exercitie staat los van artikel 2.10

Wtw, nu deze milieukwaliteitsnormen, zoals de Afdeling terecht opmerkt, geen expliciet onderdeel uitmaken van het onder punt 2 beschreven toetsingskader ex artikel 6.21 Wtw voor het verlenen van een watervergunning. Bovendien is er voor de cumulatieve maximale vissterfte van zalm (smolts) en schieraal helemaal niet zo'n milieukwaliteitsnorm vastgesteld.

8. Over de verhouding tot de 9 december-uitspraken merkt de Afdeling op dat deze uitspraken er *'niet aan in de weg staan dat de minister een ecologisch inzicht ten grondslag legt aan de beoordeling van de aanvraag'*. Het relevante verschil is dat in de watervergunningen door de minister niet meer wordt verwezen naar de in de beleidsregel gestelde 10%-norm, maar dat zij dit percentage voor de concrete situatie(s) heeft afgeleid uit eigen ecologisch inzicht, zodat niet langer gesproken kan worden van een *'norm voor de ecologische waterkwaliteit'* die moet worden vervat in een krachtens hoofdstuk 5 Wm gestelde milieukwaliteitsnorm. Dit onderscheid komt op mij nogal gekunsteld over. Immers, de in de beleidsregel vervatte norm zal ook zijn gebaseerd op ter zake relevante ecologische kennis. De Afdeling acht het voor het kwalificeren van een percentage als een *'norm'* voor de ecologische waterkwaliteit kennelijk relevant of zij in algemene zin gelding heeft (wat het geval is als het percentage is vervat in een beleidsregel), of dat het percentage voor het concrete geval is afgeleid, bij de beoordeling van de aanvraag is betrokken en vervolgens als vergunningvoorschrift aan de vergunning is verbonden. In mijn optiek is in beide gevallen sprake van een *'norm'*, maar is het toepassingsbereik van de norm in het eerste geval (beleidsregel) ruimer (wkc's in rijkswateren) dan in het tweede geval (de concreet aangevraagde wkc in het betreffende deel van het relevante rijkswater). De Afdeling toetst vervolgens nog wel of het uitgevoerde ecologisch onderzoek geen onjuistheden of onvolledigheden bevat. Dat is niet het geval. Omdat dit oordeel grotendeels is gebaseerd op ecologische kennis laat ik deze overwegingen verder onbesproken. Wel merk ik op dat het met de uitspraken voor de praktijk duidelijk is dat het hanteren van een cumulatieve maximale vissterftepercentage van 10% voor zalm (smolts) en schieraal bij wkc's in rijkswateren inhoudelijk de toets aan het recht doorstaat.

V. Relatie watervergunning voor onbepaalde tijd en de KRW-doelstellingen

9. De watervergunning voor de wkc in Alphen/Litte (ECLI:NL:RVS:2025:457) is voor onbepaalde tijd verleend. Sportvisserij Nederland meent dat dit, gelet op een recent gestarte inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland, en teneinde een juiste implementatie van de KRW te verzekeren, niet mogelijk is (r.o. 12). De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat het op grond van artikel 6.22, lid 1 en 3, onder c, Wtw mogelijk is om, als de chemische of ecologische waterkwaliteit dat eist, een verleende watervergunning aan te scherpen of (gedeeltelijk) in te trekken. Hoewel de Afdeling hier verwijst naar artikel 6.22, lid 3, onder c, Wtw, doelt zij blijkens de uitleg van deze bepaling in de daaropvolgende zin op artikel 6.22, lid 3, sub b, Wtw. Er zijn volgens de Afdeling geen aanknopingspunten om op

voorhand aan te nemen dat de minister terughoudend met deze intrekking- en wijzigingsbevoegdheid om zal gaan. Daarbij wijst zij erop dat de betreffende bepaling geen ruimte biedt om bij de vraag of de activiteit nog toelaatbaar is gelet op de doelstellingen van artikel 2.1 Wtw financiële belangen te betrekken. Hoewel het klopt dat artikel 6.22, lid 3, sub b, Wtw geen ruimte biedt om financiële belangen te betrekken, spelen financiële belangen aan de zijde van de vergunninghouder natuurlijk wel een rol bij de vraag of inzet van deze bevoegdheid in het concrete geval evenredig en proportioneel is. Voor zover het aanscherpen of intrekken van een watervergunning inderdaad nodig zou zijn met het oog op het voldoen aan de KRW-doelstellingen, zoals Sportvisserij Nederland stelt, had de Afdeling overigens ook kunnen wijzen op artikel 6.22, lid 3, sub c, Wtw waarin de verplichting staat om een watervergunning aan te scherpen of te wijzigen, voor zover dit nodig is met het oog op het voldoen aan een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Uit de in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vervatte beginselen van doeltreffendheid en loyale samenwerking, en daarmee de uitvoering van het Unierecht, waaronder begrepen de KRW, kan immers onder omstandigheden een verplichting voortvloeien om onherroepelijke vergunningen te herzien (vgl. ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3744, *M en R* 2024/116, m. nt. M.A.A. Soppe en T. Röttscheid).

VI. Relevantie onder de Ow

10. Ik sluit deze annotatie af met een tweetal opmerkingen over de relevantie van de uitspraken onder het stelsel van de Ow. In de eerste plaats kan de vraag worden gesteld of ook onder de Ow het beoordelingskader voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (voorheen: watervergunning) strikt moet worden opgevat (zie punt 2 van deze noot). De uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb. Oost-Brabant van 2 september 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4125, *AB* 2025/71, m. nt. H.F.M.W. van Rijswijk, lijkt wel heel voorzichtig in die richting te wijzen, maar toekomstige jurisprudentie zal hierover uitsluitsel moeten geven. In de tweede plaats is in artikel 2.15, lid 1, sub b, Ow de opdracht aan de AMvB-wetgever gesteld om, ter uitvoering van de KRW, grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen, omgevingswaarden vast te stellen voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Uit de toelichting bij deze bepaling wordt niet duidelijk of met dit artikel een andere reikwijdte is beoogd dan met het voormalige artikel 2.10 Wtw. Vermoedelijk om eenzelfde situatie als onder artikel 2.10 Wtw te voorkomen, heeft de regering beoogd de reikwijdte van artikel 2.15, lid 1, sub b, Ow op voorhand te verduidelijken middels een toelichting in het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 2.10 Wtw (zie onder punt 6 van deze noot). Zoals eerder opgemerkt, is het wetsvoorstel evenwel nooit in werking getreden, zodat aan de daarin opgenomen toelichting geen betekenis kan worden toegekend. Als artikel 2.10,

lid 1, sub b, Ow in lijn met de 9 december-uitspraken evenwel strikt zou worden uitgelegd (mede gelet op de beleidsneutrale omzetting die met de Ow is beoogd), dan zou dat betekenen dat normen over de ecologische en chemische waterkwaliteit enkel in omgevingswaarden kunnen worden vervat. Dat is een onwenselijke situatie, omdat ook nu nog veelvuldig gebruik wordt gemaakt van ‘buitenwettelijke’ normen. Zo zijn de normen voor de KRW-stoffen weliswaar vervat in omgevingswaarden (zie paragraaf 2.2.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)), maar voor de niet-KRW-stoffen (het gaat dan om honderden stoffen (als het er al niet meer zijn)), worden door het RIVM normen afgeleid en gepubliceerd op de website. Aan de normen voor deze stoffen wordt ook bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (lozingsactiviteit) getoetst over de boeg van de Algemene BeoordelingsMethodiek en het Handboek Immissietoets. Het vervatten van ook deze normen in omgevingswaarden is een omvangrijk en tijdrovend proces, aangezien daartoe in principe het Bkl zal moeten worden gewijzigd. Er is ook een andere, voor de praktijk wenselijkere, lezing van artikel 2.15, lid 1, sub b, Ow jo. artikel 2.14 Ow, mogelijk, namelijk dat normen die niet ter uitvoering van de relevante Europese richtlijnen worden gesteld, niet noodzakelijk hoeven te worden vervat in omgevingswaarden (zie Handgraaf in zijn noot bij de 9 december-uitspraken in *M en R* 2021/30).

RECHTSPRAAK

Waternvergunning/minister van I en W

Waternvergunning waterkrachtcentrale, aantasting visstand, vergunning voor onbepaalde tijd.

Casus

De minister heeft aan Vattenfall een waternvergunning verleend voor het onttrekken van water aan en het brengen van water in de rivier de Maas door de waterkrachtcentrale te Alphen/Lith. Sportvisserij Nederland heeft hiertegen beroep ingesteld, zij vreest voor aantasting van de visstand. Sportvisserij Nederland betoogt onder meer dat de minister ten onrechte een vergunning voor onbepaalde tijd heeft verleend. Zij stelt dat toekomstige ontwikkelingen tot strengere voorschriften kunnen nopen, terwijl de voorschriften nu voor onbepaalde tijd vastliggen. Sportvisserij Nederland wijst hierbij op de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart tegen Nederland wegens een onvoldoende implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Eén van de kritiekpunten van de Europese Commissie is gelegen in de omstandigheid dat Nederland waternvergunningen voor onbepaalde tijd verleent.

Rechtsvraag

Is voldoende geborgd dat de vergunning kan worden geactualiseerd en dat kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen?

Uitspraak

Op grond van artikel 6.22, eerste lid, van de Waterwet kan het bevoegd gezag een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen wijzigen of aanvullen. Op grond van het derde lid, onder c, trekt het bevoegd gezag de vergunning geheel of gedeeltelijk in indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 van de Waterwet bedoelde doelstellingen en belangen. In artikel 2.1 is de doelstelling van bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen vermeld. Dit betekent dat als de toestand van de schieraal ertoe zou nopen om de vergunning in de toekomst te wijzigen of in te trekken, daar in de Waterwet een wettelijke grondslag voor is.

Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee voldoende geborgd dat de vergunning kan worden geactualiseerd en dat kan worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen. Anders dan Sportvisserij Nederland stelt, ziet de Afdeling onvoldoende concrete aanknopingspunten om op voorhand aan te nemen dat de minister terughoudend met deze intrekkingen- en wijzigingsbevoegdheid om zal gaan. Bij het wijzigen of intrekken van een vergunning met toepassing van artikel 6.22, derde lid, onder b, is namelijk van belang of een handeling nog toelaatbaar wordt geacht met het oog op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen en de in artikel 6.11 bedoelde belangen. Een financieel belang aan de kant van de minister wegens een eventuele schadeclaim van de kant van vergunninghouder valt daar, wat daar verder ook van zij, niet onder.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1219

Zaaknummer: 202405145/2/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder b Waterwet, 2.10 Waterwet, 6.5 onder a Waterwet en 6.21 Waterwet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Bergen op Zoom

Belanghebbendebegrip onder de Omgevingswet. De voorzieningenrechter ziet in de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen aanleiding voor een andere benadering dan in de rechtspraak onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van vier padelbanen en het verleggen van een tennisbaan op een tenniscomplex. De omgevingsvergunning is verleend op grond van de Omgevingswet voor een omgevingsplanactiviteit.

Met de beslissing op bezwaar (het bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij geen belanghebbende is. Zij heeft hiertegen beroep ingesteld, ook heeft zij de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Eiseres voert aan dat zij wel belanghebbende is. Het perceel van eiseres grenst namelijk aan het sportpark. Ook heeft eiseres zicht op het sportpark. Verder ondervindt zij gevolgen van enige betekenis.

Rechtsvragen

1. Geeft inwerkingtreding van de Omgevingswet aanleiding tot een andere benadering van het belanghebbendebegrip dan ontwikkeld onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht?
2. Heeft het college het bezwaar van eiseres tegen de omgevingsvergunning terecht niet-ontvankelijk verklaard?

Uitspraak

1. Op grond van artikel 1:2, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder

belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Op grond van de artikelen 7:1 en 8:1 van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit bezwaar en beroep instellen. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

De omgevingsvergunning is verleend op grond van de Omgevingswet voor een omgevingsplanactiviteit. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet was een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oud recht) vereist. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft onder de werking van het oude recht over de uitleg van het belanghebbendebegrip uitvoerige rechtspraak ontwikkeld. De voorzieningenrechter ziet in de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen aanleiding voor een andere benadering dan in die rechtspraak is weergegeven. Artikel 1:2 van de Awb en het daarin opgenomen belanghebbendebegrip is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet gewijzigd, terwijl de gevolgen van een omgevingsvergunning voor de bouw en aanleg van vier padelbanen op grond van de Omgevingswet niet anders zijn dan de gevolgen van een omgevingsvergunning voor deze activiteit op grond van oud recht.

2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1701) wordt in beginsel bij besluiten krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aangenomen dat bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijke gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet, of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel, een rechtstreeks betrokken belang hebben. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn. Dat is anders als is uitgesloten dat zich feitelijke gevolgen voordoen.

Het perceel van eiseres grenst niet direct aan het kadastrale perceel waarop de padelbanen en de tennisbaan zijn gelegen. Het wordt van dat perceel gescheiden door de [straatnaam]. De ligging van het perceel van eiseres ten opzichte van het sportpark kan ook niet gelijk worden gesteld met de ligging van direct aangrenzende percelen (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3125). Van belang daarvoor is dat de [straatnaam] een drukke verkeersweg en geen secundaire of rustige weg is. De [straatnaam] is onderdeel van de Randweg Bergen op Zoom en vormt een verbinding met autosnelweg A4. Eiseres kan dus geen belanghebbendheid ontleen aan de enkele omstandigheid dat haar perceel nabij het perceel van de padelbanen en de tennisbaan is gelegen.

Eerder overwogen in vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3521), is degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dat uitgangspunt (uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271). Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de voorzieningenrechter naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Hij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Eiseres woont aan de [adres] in [woonplaats]. Eiseres heeft weliswaar zicht op het sportpark, maar niet op de vier padelbanen en de tennisbaan. Dat zicht wordt ontnomen door andere sportvelden, de atletiekbaan, de tribune van de atletiekbaan en een grote bomenrij langs de [straatnaam] en opgaand groen op het sportpark zelf. Dat maakt de voorzieningenrechter op uit de stukken en de tekening van het sportpark die met partijen tijdens de zitting is bekeken. Voor zover eiseres vanaf haar perceel al zicht heeft op het bouwplan, moet een eventuele verandering van het uitzicht dusdanig gering worden geacht dat deze niet als een gevolg van enige betekenis kan worden beschouwd.

Ook anderszins heeft het bouwplan naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen gevolgen van enige betekenis voor eiseres. Van belang daarbij is dat de afstand tot de vier nieuwe padelbanen ongeveer 250 meter bedraagt en de afstand tot de tennisbaan ongeveer 300 meter. Het geluid dat afkomstig is van de padelbanen zal door de tussenliggende bebouwing, begroeiing, sportvelden en de [straatnaam], dusdanig gering zijn dat moet worden aangenomen dat het niet of nauwelijks hoorbaar zal zijn op het perceel van eiseres. Het bouwplan leidt verder niet tot verlies van parkeerplaatsen en de toegang naar de tennisvereniging blijft ongewijzigd. Hierdoor is het niet aannemelijk dat de verkeersbewegingen vanwege de activiteiten op de locatie tot verkeers- en parkeerhinder in de straat van eiseres leiden. Eiseres heeft ook geen gronden aangevoerd tegen het bouwplan. Zij vreest voor hinder vanwege een nieuwe parkeervoorziening op het sportpark ten zuiden van het complex van de atletiekvereniging. Die parkeervoorziening is echter geen onderdeel van de omgevingsvergunning. Eiseres kan aan de parkeervoorzieningen dus geen gevolgen van enige betekenis ontleen. (...)

De conclusie is dat het college het bezwaar van eiseres tegen de omgevingsvergunning terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat zij geen belanghebbende is bij de omgevingsvergunning.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 20-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:1590

Zaaknummer: 25/154 en 25/497

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

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Oegstgeest

Verplichte advisering gemeenteraad, voorbereidingsprocedure, participatie en binnenplanse beoordelingsregels tijdelijk deel omgevingsplan.

Casus

Vergunninghouder heeft een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van een vrijstaande woning met kelder en het aanleggen van een zwembad. Met het bestreden besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van Oegstgeest (het college) – voor zover hier van belang – de gevraagde omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet (Ow) voor een omgevingsplanactiviteit. Verzoekers hebben hiertegen bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft volgens verzoekers ten onrechte geen toepassing gegeven aan de uitgebreide voorbereidingsprocedure, heeft verzuimd (bindend) advies in te winnen bij de gemeenteraad en heeft ten onrechte verondersteld dat van verplichte participatie geen sprake is. Ten slotte heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat het bestreden besluit voldoet aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Rechtsvragen

1. Heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat een advies van de gemeenteraad in dit geval niet vereist was?
2. Had de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd moeten worden?
3. Bestond in dit geval een verplichting tot participatie? En heeft aanvrager voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 16.55, zesde lid, van de Ow in samenhang gelezen met artikel 7.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling?

4. Dient bij gebruikmaking van de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan te worden beoordeeld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

Uitspraak

1. Ingevolge artikel 16.15, eerste lid, van de Ow worden bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag of een ander bestuursorgaan advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet.

Ingevolge artikel 16.15a, aanhef en onder b, van de Ow wordt op grond van artikel 16.15, eerste lid, onder 1°, in ieder geval de gemeenteraad als adviseur aangewezen als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De gemeenteraad van Oegstgeest heeft een lijst van gevallen opgesteld waarin hij het recht heeft om advies te geven over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, zoals bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b, van de Ow. Het betreft onder meer aanvragen voor projecten met een 'behoorlijke ruimtelijke impact', zoals het vergroten van bestaande bebouwingsmogelijkheden met meer dan 10%.

Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat een advies van de gemeenteraad in dit geval niet vereist was.

De bouwhoogte van de woning is in dit geval vergund met gebruikmaking van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt, inclusief de hierin opgenomen mogelijkheid om medewerking te verlenen aan nokverhogingen zoals bedoeld in artikel 16.4 van de planregels. Dat betekent dat in zoverre geen sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en dat reeds daarom – gelet op de formulering van de lijst van de gemeenteraad – geen adviesrecht voor de gemeenteraad bestaat. Het betoog slaagt niet.

2. Ingevolge artikel 16.65, vierde lid, van de Ow kan het bevoegd gezag afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij besluit van toepassing verklaren op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:

a. als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en

b. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

In de hiervoor bedoelde lijst waarmee gevallen zijn aangewezen waarin de gemeenteraad een adviesrecht heeft, heeft de gemeenteraad het college tevens verzocht in nader omschreven gevallen de uitgebreide procedure te volgen bij het voorbereiden van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Anders dan verzoekers menen, volgt hieruit niet dat het college in dit geval verplicht was de uitgebreide procedure te volgen. Gelet op artikel 16.65, vierde lid, van de Ow is de beslissing om afdeling 3.4 van de Awb – de uitgebreide voorbereidingsprocedure – toe te passen in een geval als dit voorbehouden aan het college. Het college is immers het bevoegd gezag om op de aanvraag te beslissen. Nu het college geen besluit heeft genomen om de uitgebreide procedure toe te passen en ook geen sprake is van een geval waarvoor bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat de uitgebreide procedure van toepassing is of waarin de aanvrager heeft verzocht om of heeft ingestemd met toepassing van die procedure, heeft het college naar voorlopig oordeel terecht de reguliere voorbereidingsprocedure toegepast. Het betoog slaagt niet.

3. Ingevolge artikel 16.55, zevende lid, van de Ow kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend. De gemeenteraad van Oegstgeest heeft van deze bevoegdheid gebruikgemaakt. In de lijst waarin ook gevallen zijn aangewezen waarin de gemeenteraad adviesrecht heeft en waarin het college is verzocht in bepaalde gevallen de uitgebreide procedure te volgen, heeft de gemeenteraad ook gevallen aangewezen waarin de aanvrager van een omgevingsvergunning verplicht is participatie te organiseren. Het betreft – voor zover hier van belang – dezelfde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de gemeenteraad ook adviesrecht heeft. Zoals is overwogen onder 10.2 is naar voorlopig oordeel van een dergelijk geval in deze zaak geen sprake, in ieder geval niet voor zover het gaat om de door verzoekers bestreden bouwhoogte van het bouwplan. Dat betekent dat in dit geval geen verplichting tot participatie gold alvorens de omgevingsvergunning kon worden aangevraagd.

Artikel 16.55, zesde lid, van de Ow in samenhang gelezen met artikel 7.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling verplicht de aanvrager om bij de aanvraag aan te geven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Uit artikel 7.4, tweede lid, van de Omgevingsregeling volgt dat als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding

van de aanvraag zijn betrokken, de aanvrager bij de aanvraag gegevens verstrekt over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Uit deze bepalingen volgt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning dient kenbaar te maken of participatie heeft plaatsgevonden en, zo ja, wat hiervan de resultaten waren. Aan deze vereisten is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter voldaan. Bij de vergunningaanvraag is immers een verslag gevoegd waarin is toegelicht op welke wijze en met wie participatie heeft plaatsgevonden en welke afspraken zijn gemaakt. (...)

Dat het participatietraject niet heeft geleid tot het wegnemen van de bezwaren van verzoekers, leidt niet tot het oordeel dat vergunninghouder niet heeft voldaan aan de op hem rustende verplichtingen met betrekking tot participatie. Uit de toepasselijke wettelijke bepalingen volgt immers slechts dat – als participatie heeft plaatsgevonden – inzichtelijk moet worden gemaakt hoe deze participatie is vormgegeven en wat daarvan de resultaten waren, niet dat het participatietraject moet leiden tot een voor alle betrokkenen gewenste uitkomst (vergelijk de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 11 april 2024, (ECLI:NL:RBGEL:2024:2126)). Het betoog slaagt niet.

4. Gelet op artikel 22.28o van het omgevingsplan moet, ook bij gebruikmaking van de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan, worden beoordeeld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183 en 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4624.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 31-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:5355

Zaaknummer: 25-1697

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 16.15 lid 1 Omgevingswet, 16.15a onder b Omgevingswet, 16.65 lid 4 Omgevingswet, 16.55 lid 7 Omgevingswet, 16.55 lid 6 Omgevingswet en 7.4 Omgevingsregeling

RECHTSPRAAK

Handhaving/Gemert en Bakel

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de definitie van ‘bouwwerk’ in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet aansluit bij de definitie die voorheen in de rechtspraak breed was geaccepteerd. Hieraan kan dezelfde uitleg en betekenis worden gegeven, wat ook de bedoeling is geweest van de wetgever. De duur van de plaatsing is hierbij niet doorslaggevend. Als de constructie bedoeld is om ter plaatse te functioneren en op de grond staat, dan is het een bouwwerk.

Casus

Eiser huurt van derde-partij op een recreatiepark een perceel, stacaravan en de op het perceel geplaatste wintertent. Bij besluit van 22 augustus 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel (het college) aan derde-partij een last onder dwangsom opgelegd. De zonder omgevingsvergunning geplaatste tent dient voor 7 september 2024 te worden verwijderd op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 5.000 ineens. Tegen dit besluit heeft (alleen) eiser bezwaar gemaakt. Bij het bestreden besluit van 8 januari 2025 heeft het college dit bezwaar ongegrond verklaard met verwijzing naar het adres van de commissie bezwaarschriften.

Eiser betwist dat de wintertent als bouwwerk kan worden gezien. Volgens hem wordt onder de Omgevingswet een andere definitie gegeven aan het begrip ‘bouwwerk’ dan voorheen. Eiser voert verder dat vanaf 2016 een nieuw bestemmingsplan geldt waarbinnen het plaatsen van de tent wel is toegelaten. Hij wijst ook op tal van andere gevallen op het park waar bijbehorende bouwwerken (tenten, tuinhuisjes en andere gebouwen) staan en waar het college niet tegen optreedt.

Rechtsvragen

1. Is sprake van overtreding?

2. Heeft het college voldoende onderbouwd waarom hij tot handhavend optreden is overgegaan?

Uitspraak

1. De Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevatten geen definities van het begrip bouwwerk. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft bij de uitleg van het begrip 'bouwwerk' aansluiting gezocht bij de in de modelbouwverordening gegeven definitie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117). Deze definitie luidt: *'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren'*. Die rechtspraak is breed geaccepteerd.

In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is het begrip bouwwerk als volgt gedefinieerd: *'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.'*

De voorzieningenrechter is van oordeel dat deze definitie aansluit bij de definitie die voorheen in de rechtspraak breed was geaccepteerd en dat hieraan dezelfde uitleg en betekenis kan worden gegeven. Dit is ook de bedoeling geweest van de wetgever (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 616). De duur van de plaatsing is hierbij niet doorslaggevend. Als de constructie bedoeld is om ter plaatse te functioneren en op de grond staat, dan is het een bouwwerk. De wintertent is een constructie van zekere omvang en is bedoeld om ter plaatse permanent te blijven staan. De tent functioneert als een opslagruimte voor de stacaravan. De tent kan daarom als een bouwwerk als bedoeld in de Omgevingswet worden aangemerkt.

De wintertent staat er al jaren. Het plaatsen van de tent was niet vergunningsvrij op basis van artikel 2, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, want deze is geplaatst bij een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden (artikel 2, derde lid onder g onder 3, van bijlage II van het Bor). Voor het plaatsen van de wintertent is nooit een vergunning verleend. Het is dus ook nooit rechtmatig geweest (als bedoeld in artikel 4.14 van de Invoeringswet Omgevingswet).

De plaatsing van de wintertent is naar het oordeel van de voorzieningenrechter in strijd met de planregels van het bestemmingsplan Buitengebied 1998-2008. Op basis van artikel 11 van dit bestemmingsplan mag een standplaats bij een stacaravan voor 35 m² worden bebouwd. Eiser heeft ter zitting aangegeven dat de stacaravan meer dan 35 m² groot is. Het plaatsen van de tent is in strijd met artikel 11 onder B onder 6 van dat bestemmingsplan. Het plaatsen van de tent is ook in strijd met het Omgevingsplan, waarin artikel 11, onder B, onder 6, van het bestemmingsplan buitengebied als tijdelijk deel is opgenomen. Het is namelijk niet uitgezonderd van de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit die van rechtswege bestaat, gelet op artikel 22.36 onder a, onder 4, onder III van het Omgevingsplan of artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het plaatsen van de wintertent is daarmee een overtreding van het verbod in artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet.

Voor het plaatsen van de wintertent is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid onder a, van de Omgevingswet) vereist, gelet op artikel 2.25 van het Bbl en artikel 22.27 onder a of b van het Omgevingsplan en de voorzieningenrechter ziet daarom ook niet direct in waarom artikel 5.6 van de Omgevingswet wordt overtreden. Dat maakt niet uit voor de rechtmatigheid van het besluit want het college is reeds bevoegd om handhavend op te treden vanwege de overtreding van het verbod in artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet. De voorzieningenrechter is niet gebleken dat de tent er al voor 2007 stond.

2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:678), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

De voorzieningenrechter gaat uit van de juistheid van de voorziening 'regels op de kaart' die overigens overeenkomt met de website 'ruimtelijkeplannen.nl' en is van oordeel dat er in 2017

geen definitief bestemmingsplan is vastgesteld. Dat neemt echter niet weg dat het plaatsen van de wintertent in overeenstemming lijkt te zijn met de bedoeling van het college zoals die blijkt uit het ontwerpbestemmingsplan, omdat dit ontwerpbestemmingsplan lijkt te voorzien in een mogelijkheid om één bijgebouw bij een stacaravan te plaatsen ongeacht of de maximale oppervlakte van de stacaravan wordt overschreden. Het college heeft niet uitgelegd waarom het in 2016 dit kennelijk wel in overeenstemming achtte met een goede ruimtelijke ordening en nu, in 2025 dit niet meer in overeenstemming acht met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college heeft ook geen goede verklaring gegeven voor de vermelding van het ontwerpbestemmingsplan op de landelijke voorziening. Het bestreden besluit is op dit onderdeel onvoldoende gemotiveerd.

De voorzieningenrechter beschouwt de verwijzing van eiser naar andere bouwwerken als een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Het college heeft dit beroep niet weerlegd in het bestreden besluit. De opmerking van het college dat er slechts een beperkte capaciteit is om handhavend op te treden ontslaat het college niet van de verplichting om te motiveren waarom wél jegens de derde-partij en eiser handhavend wordt opgetreden en niet in de andere gevallen. Het college heeft niet onderbouwd waarom handhavend wordt opgetreden tegen juist deze tent. Het indienen van een anonieme klacht is onvoldoende onderbouwing. Het bestreden besluit kan daarom niet in stand blijven.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 21-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2025:1591

Zaaknummer: 25/361 OW/HAND en 25/362

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.6 Omgevingswet, 4.14 Invoeringswet Omgevingswet, 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet en 2.25 Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Handhaving lelieteelt/Gedeputeerde staten Drenthe

Er zijn aanwijzingen dat significante negatieve gevolgen kunnen optreden vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt. Gedeputeerde staten hebben, gelet op deze aanwijzingen, onvoldoende onderbouwd dat er geen gevolgen zijn van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden en hebben daarom niet kunnen concluderen dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb).

Casus

Gedeputeerde staten van Drenthe hebben het verzoek van Milieudefensie om handhaving van het zonder natuurvergunning telen van lelies in de nabijheid van het Natura 2000-gebied 'het Holtingerveld' afgewezen. De rechtbank Noord-Nederland heeft het hiertegen ingestelde beroep gegrond verklaard. Gedeputeerde staten hebben hiertegen hoger beroep ingesteld.

Rechtsvraag

Is het voorbereiden en telen van lelies en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid van Natura 2000-gebied een project dat significante negatieve effecten kan hebben?

Uitspraak

De Afdeling begrijpt het betoog van het college zo dat er, ook voor 1 januari 2020, geen vergunningplicht was voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt op de percelen N636, N373, N830 en N910. Hiertoe acht het college van belang dat niet duidelijk is of er directe effecten zijn op Natura 2000-gebieden door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en dat, als er al directe effecten zouden kunnen optreden, een afstand van 250 m tussen de gronden waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en het Natura 2000-gebied voldoende is om enige effecten uit te sluiten. Deze afstand hanteert het college op grond van het 'Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden' (OBO) van het RIVM. Daarnaast begrijpt de Afdeling dat volgens het college effecten op

Natura 2000-gebieden ook zijn uitgesloten omdat de gewasbeschermingsmiddelen worden getoetst en goedgekeurd door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) en door die instantie veilig bevonden zijn voor mens en milieu.

In het door Milieudefensie aangedragen onderzoek van de Vereniging Meten=Weten staat dat er in vier Natura 2000-gebieden, waaronder het Holtingerveld, monsters van vegetatie genomen zijn. Uit dat onderzoek blijkt dat in alle vegetatiemonsters gewasbeschermingsmiddelen zijn aangetroffen. In het Holtingerveld kwamen de hoogste gehalten gewasbeschermingsmiddelen voor. Volgens de onderzoekers zijn de hoge gehalten aan gewasbeschermingsmiddelen in het Holtingerveld te verklaren door de nabijheid van onder meer bloembollenvelden. In bijlage 4 bij het onderzoek is een overzichtskaart bijgevoegd waarop is aangegeven op welke percelen nabij de Natura 2000-gebieden in Drenthe bloembollenteelt plaatsvindt.

Stoffen met een fungicidewerking werden het vaakst aangetroffen. In het onderzoek staat dat deze stoffen mogelijk stammen uit de nabijgelegen teelten, zoals bloembollen. Dit ligt volgens het onderzoek voor de hand, omdat stoffen met een fungicidewerking het meest worden gebruikt bij de teelt van bloembollen.

In het onderzoek worden de resultaten geïnterpreteerd aan de hand van literatuur. Onder 'Ecologische Interpretatie' staat dat er diverse voorbeelden zijn waarin de gevonden gewasbeschermingsmiddelen in lage concentraties effecten hebben op levende organismen zoals algen en insectenlarven. Ook wordt een relatie gelegd met de achteruitgang van insecten. Er wordt geconcludeerd dat, gelet op de alom aanwezigheid van (de gewasbeschermingsmiddelen) fungiciden, insecticiden en herbiciden in onder andere het Holtingerveld, het onwaarschijnlijk is dat deze stoffen geen negatieve effecten hebben op het functioneren van die gebieden. Mogelijke effecten die worden genoemd, zijn:

- verhoogde ziektedruk op habitattypen;
- negatieve effecten op insecten;
- negatieve effecten op bestuivers waardoor het voortbestaan van de habitattypen in gevaar komt;
- minder insecten kunnen leiden tot minder voedselvoorziening voor vogelpopulaties.

In het onderzoek wordt in de conclusie onderkend dat de huidige kennis over de negatieve effecten beperkt is en er nader onderzoek nodig is.

De Afdeling is van oordeel dat het door Milieudefensie genoemde onderzoek samen met hetgeen Milieudefensie betoogt over de insectenpopulaties in relatie tot habitattypen voldoende aanwijzingen bevatten dat het standpunt van het college dat er geen (directe) effecten zijn op het Holtingerveld door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de percelen van Middenweg Vledder, onvoldoende onderbouwd is. Weliswaar is er nog veel onbekend over mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden, maar aan de uitkomsten van reeds uitgevoerde onderzoeken kan in het licht van het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 2.7 van de Wnb, niet voorbij worden gegaan. Daarbij betreft de Afdeling dat de door het college gegeven onderbouwing dat een afstand van 250 m voldoende zou zijn om eventuele effecten uit te sluiten, niet wetenschappelijk is onderbouwd. In het OBO is weliswaar een onderzoeksgrens aangehouden van 250 m, maar het doel van het onderzoek was om te bezien wat de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen zijn op omwonenden die wonen binnen een korte afstand van de percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. Die gevolgen zijn vergeleken met de gevolgen voor omwonenden die wonen op meer dan 500 m van percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (zie paragraaf 1.2 van het OBO). Anders dan het college meent, is de onderzoeksgrens van 250 m dus niet aangehouden omdat daarbuiten effecten, op Natura 2000-gebieden of anderszins, zijn uitgesloten. Overigens liggen niet alle percelen buiten een afstand van 250 m. Zo ligt perceel N910 op minder dan 250 m van het Holtingerveld.

Ook het enkele feit dat de door het college gehanteerde afstand groter is dan de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit milieubeheer is onvoldoende om eventuele effecten uit te kunnen sluiten, omdat het doel van de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen norm is om de drift van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te reduceren (zie paragraaf 3.6 van de Nota van Toelichting, Stb. 2012, 441) en niet het uitsluiten van mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Daarnaast is ook het standpunt dat een gewasbeschermingsmiddel wordt toegelaten door het Ctgb onvoldoende om te kunnen concluderen dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. Het Ctgb beoordeelt weliswaar of een middel veilig is voor mens, dier en milieu, maar dit is een andere beoordeling dan is vereist op grond van de Wnb. In de beoordeling door het Ctgb worden niet de gevolgen op specifieke Natura 2000-gebieden beoordeeld en wordt niet gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

Gelet op de hiervoor genoemde aanwijzingen die naar voren zijn gebracht door Milieudefensie, heeft het college gelet op het bovenstaande onvoldoende onderbouwd dat er geen gevolgen zijn van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-

gebieden. Bij het ontbreken van een toereikende onderbouwing dat er geen gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat deze gevolgen kunnen optreden, volgt uit artikel 2.7 van de Wnb zoals deze bepaling voor 1 januari 2020 luidde, dat niet kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een overtreding.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1428

Zaaknummer: 202104808/1/R2

Wetsartikelen: 2.7, Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Purmerend

Omgevingsvergunning voor het tijdelijk plaatsen van een loods. Er is geen sprake van een ‘gelijksoortige uitbreiding van een gebouw’ als bedoeld in artikel 4, onderdeel 4, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Op het punt van de afstand van de loods tot de kopergravuresloot is sprake van strijd met het bestemmingsplan, zodat gemotiveerd had moeten worden waarom de bouw van de loods geen afbreuk doet aan de kernkwaliteiten van UNESCO-werelderfgoed ‘Droogmakerij de Beemster’.

Casus

Bij besluit van 25 januari 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Purmerend (verweerder) omgevingsvergunning verleend voor het tijdelijk plaatsen van een loods in Zuidoostbeemster. Deze omgevingsvergunning is verleend voor een termijn van vijftien jaar. Eisers hebben afzonderlijk bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Verweerder heeft op 20 september 2023 in twee afzonderlijke besluiten de bezwaren van eisers ongegrond verklaard. Verweerder heeft geconcludeerd dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2012 – partiële herziening 2021’ wat betreft de nokhoogte van de loods en de afstand van de loods tot de kopergravuresloot. Voor de nokhoogte kan volgens verweerder op grond van het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden afgeweken van het bestemmingsplan. Ten aanzien van de afstand tussen de loods en de plaatselijke kopergravuresloot, heeft verweerder toepassing gegeven aan de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid op grond van artikel 34.1 van het bestemmingsplan.

Eisers hebben beroep tegen deze besluiten van 20 september 2023 (bestreden besluiten) ingesteld bij de rechtbank. Zij voeren aan dat verweerder geen toepassing kon geven aan artikel 4, onderdeel 4, van Bijlage II bij het Bor, omdat geen sprake is van een dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding. Verder vinden zij – in het kader van de toepassing van de

binnenplanse afwijkingsbevoegdheid – dat ten onrechte niet is getoetst aan de voorwaarden die zijn gesteld aan toepassing van deze bevoegdheid.

Rechtsvragen

1. Kon verweerder in dit geval toepassing geven aan artikel 4, onderdeel 4, van Bijlage II bij het Bor?
2. Heeft verweerder toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid afdoende gemotiveerd?

Uitspraak

1. Tussen partijen is niet in geschil dat er in dit geval geen sprake is van een dakopbouw. Het gaat dus om de vraag of in dit geval sprake van een ‘gelijksoortige uitbreiding’, zoals verweerder ter zitting heeft betoogd.

Naar het oordeel van de rechtbank is dit niet het geval. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het begrip ‘gelijksoortige uitbreiding’ ruim moet worden uitgelegd. Zo is niet vereist dat de uitbreiding ondergeschikt is en kan ook het bouwen van een nieuwe bouwlaag of een extra verdieping met een plat dak worden aangemerkt als een ‘gelijksoortige uitbreiding’. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2756, onder 3.1, en 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1770, onder 9.1. Desalniettemin is de rechtbank van oordeel dat niet iedere overschrijding van de maximaal toegestane bouwhoogte kan worden geschaard onder het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II.

Om te spreken van een dakopbouw of ‘gelijksoortige uitbreiding’ moet er ten eerste sprake zijn van een daadwerkelijke uitbreiding van een gebouw. In het onderhavige geval gaat het niet om een uitbreiding van een gebouw maar om een gebouw dat altijd al is bedacht in deze omvang en dan met name met deze hoogte. Volgens verweerder is het hoge dak nodig om te zorgen dat heftrucks de loods in en uit kunnen rijden. Dat betekent dat de loods zonder de gestelde ‘uitbreiding’ niet dezelfde functie kan hebben en dus niet op zichzelf kan bestaan ten behoeve van de beoogde doeleinden. Zo steekt ook de garagedeur in de voorgevel van de loods uit boven de toegestane 3 m. Niet valt in te zien dat het deel van de loods dat hoger is dan 3 m, waaronder dus de bovenkant van de garagedeur, slechts een uitbreiding is van een gebouw dat wel voldoet aan de bouwregels. Of nog anders gezegd: het gaat hier dus niet om een uitbreiding van een bouwwerk dat in een niet-uitgebreide vorm bestond of was gedacht. Verder is de ‘uitbreiding als zodanig’ ook niet aan te wijzen of te onderscheiden van het deel van de loods dat wel aan het bestemmingsplan voldoet. Voor zover verweerder stelt dat er

sprake is van een 'uitbreiding', is deze dus niet zelfstandig aan te wijzen.

Ten tweede vereist het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II dat de uitbreiding 'gelijksoortig' is aan een dakopbouw. Dit betekent volgens de rechtbank dat de uitbreiding op het dak van het gebouw moet worden gebouwd. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:322, onder 3.1). In dit geval is het dak van de loods (en daarmee de gehele loods) 1,86 m hoger dan volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Het gaat dus niet om een uitbreiding op het dak van de loods. Het gaat hier louter om het omzeilen van de voorgeschreven maximale bouwhoogte en dit is niet waarvoor het begrip 'dakopbouw of soortgelijke uitbreiding' in het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II is bedoeld.

2. Volgens artikel 1.52 van het bestemmingsplan zijn kopergravuresloten waterlopen met cultuurhistorische waarde. Volgens artikel 8.2.1. van het bestemmingsplan mag de zijdelingse afstand van de gebouwen tot de aanwezige kopergravuresloten niet minder dan 7,2 m bedragen. Tussen partijen is niet in geschil dat de bouw van de loods is vergund op minder dan 7,2 m van de nabijgelegen kopergravuresloot. Volgens artikel 31.4 van het bestemmingsplan kan onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken van deze minimale bouwafstand. In dat geval dienen de kernkwaliteiten van UNESCO-werelderfgoed 'Droogmakerij de Beemster' te worden behouden of versterkt. Verder moet er sprake zijn van een goede landschappelijke/stedenbouwkundige inpassing die uitgevoerd en duurzaam in stand wordt gehouden en moet de omgevingsvergunning door middel van een keukentafeloverleg zijn voorbereid.

Ten eerste wijst de rechtbank erop dat bij de verlening van de omgevingsvergunning geen motivering is gegeven voor het afwijken van de minimale bouwafstand tot de kopergravuresloot. Daarom stelt verweerder op pagina 7 van het bestreden besluit op het bezwaar van eiseres 2 dat op dit punt terecht bezwaar is gemaakt tegen de verleende omgevingsvergunning en dat de omgevingsvergunning op dit punt aanpassing behoeft. Verweerder heeft daarom besloten om af te wijken van het bestemmingsplan ten aanzien van de minimale bouwafstand tot de kopergravuresloot met toepassing van artikel 31.4 van het bestemmingsplan. Verweerder heeft in het bestreden besluit op het bezwaar van eiseres 2 niet gemotiveerd waarom er wordt afgeweken van het bestemmingsplan. In het bestreden besluit op het bezwaar van eiseres 1 staat dat de nieuwe loods een bestaande loods vervangt waardoor er geen verdere inbreuk wordt gedaan op de kernkwaliteiten van het UNESCO-werelderfgoed.

Vervolgens heeft verweerder dit standpunt op de zitting ingetrokken en zich in plaats daarvan op het standpunt gesteld dat er op dit punt géén strijd is met het bestemmingsplan. Voor zover artikel 8.2.1. van het bestemmingsplan bepaalt dat de zijdelingse afstand van de gebouwen tot

de kopergravuresloten niet minder dan 7,2 m mag bedragen, meent verweerder dat dit enkel ziet op de afstand vanaf de zijkant van het gebouw, in dit geval de loods, tot de kopergravuresloot. Volgens het bouwplan is de loods met de achtergevel naar de kopergravuresloot gericht. Hierom wordt de minimale zijdelingse afstand niet overschreden en is er volgens verweerder geen strijd met het bestemmingsplan.

De rechtbank volgt verweerder niet in deze motivering. De uitleg van verweerder leidt er namelijk toe dat het bestemmingsplan geen minimale bouwafstand voorschrijft tussen gebouwen en kopergravuresloten zolang de gebouwen in kwestie niet met de zijkant naar de sloot gericht zijn. Dit zou betekenen dat alleen wordt getoetst aan de voorwaarden van artikel 31.4 van het bestemmingsplan, waaronder de kernkwaliteiten van het UNESCO-werelderfgoed, indien een zijkant van een gebouw langs de sloot staat. Dit is een te beperkte uitleg die geen recht doet aan het doel van artikel 31.4. Verweerder heeft ook niet onderbouwd waarom 'zijdelings' in de zin van het bestemmingsplan moet worden gelezen als 'vanaf de zijkant van het gebouw' en niet 'vanaf de zijkant van de sloot', hetgeen de rechtbank aannemelijker voorkomt. Het enkele feit dat het bouwvlak wel binnen 7,2 m vanaf de sloot ligt, is ook onvoldoende onderbouwing voor verweerders standpunt. Naar het oordeel van de rechtbank is er daarom wel sprake van strijd met artikel 8.2.1. van het bestemmingsplan ten aanzien van de afstand van de loods tot de kopergravuresloot, zoals verweerder ook in de bestreden besluiten heeft erkend. Verweerder had daarom het bezwaar van eisers gegrond moeten verklaren. Verweerder had dus in de bestreden besluiten ook moeten toetsen aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 31.4 van het bestemmingsplan. Dit betekent dat verweerder onder andere had moeten motiveren waarom de bouw van de loods geen afbreuk doet aan de kernkwaliteiten van UNESCO-werelderfgoed 'Droogmakerij de Beemster'. De enkele stelling van verweerder dat de nieuwe loods geen verdere inbreuk maakt dan de bestaande loods, is hiervoor onvoldoende omdat de nieuwe loods aanzienlijk groter is. De beroepen zijn ook daarom gegrond.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 12-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2025:3181

Zaaknummer: 23/6716 en 23/6734

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo en 4 onderdeel 4 Bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Handhaving/Limburg

Beroep tegen niet-ontvankelijkverklaring van bezwaar tegen de (mededeling van) doorzending van een handhavingsverzoek door het college van gedeputeerde staten aan het college van burgemeester en wethouders. De betreffende mededeling is een besluit nu dit een beoordeling inhoudt van de aanwezigheid en reikwijdte van de door eiser bij het college van gedeputeerde staten veronderstelde bevoegdheid.

Casus

Eiser heeft bij het college van gedeputeerde staten van Limburg (verweerder) een handhavingsverzoek ingediend ten aanzien van een glastuinbouwbedrijf. Verweerder heeft dit handhavingsverzoek doorgezonden naar het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas voor verdere behandeling. Bij brief van 15 januari 2024 heeft verweerder aan eiser mededeling gedaan van deze doorzending.

Vervolgens heeft eiser verweerder in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op zijn handhavingsverzoek. Eiser heeft bezwaar gemaakt tegen de mededeling van 15 januari 2024 van verweerder dat het verzoek om handhaving is doorgezonden naar het volgens verweerder bevoegde gezag, namelijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas. Eiser acht verweerder wel bevoegd en maakt hierdoor bezwaar tegen de doorzending c.q. de mededeling dat verweerder niet bevoegd is.

Met het bestreden besluit van 25 juni 2024 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser gericht tegen de brief van 15 januari 2024, waarbij werd meegedeeld dat het handhavingsverzoek werd doorgezonden naar het bevoegde gezag, niet-ontvankelijk verklaard. Verweerder heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de mededeling geen besluit is, omdat aan verweerder geen enkele bevoegdheid is toegekend in het kader van uitvoering van de wettelijke regeling waarop het verzoek betrekking heeft en ook geen bemoeienis heeft met de aan burgemeester en wethouders van Peel en Maas opgedragen uitvoering en handhaving

van deze regeling.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Hij betoogt dat zijn bezwaar ontvankelijk dient te worden verklaard en dat verweerder inhoudelijk moet beslissen op zijn handhavingsverzoek.

Rechtsvraag

Had verweerder het bezwaar van eiser ontvankelijk dienen te verklaren?

Uitspraak

Naar het oordeel van de rechtbank impliceert de doorzending een onbevoegdverklaring ten aanzien van het gedane handhavingsverzoek. In de mededeling van de doorzending staat in dit verband: 'Wij hebben getoetst of er namens Gedeputeerde Staten van Limburg een besluit kon worden genomen op dit handhavingsverzoek. Wij komen echter tot de conclusie dat Gedeputeerde Staten van Limburg niet als bevoegd gezag kan worden aangemerkt in deze kwestie'.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 14 mei 2004 (ECLI:NL:RVS:2004:AO9678) volgt dat een mededeling van een bestuursorgaan dat het in een bepaald geval niet bevoegd is het door eisende partij gewenste rechtsgevolg te bewerkstelligen, in beginsel moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aangezien een dergelijke mededeling in ieder geval een beoordeling inhoudt aangaande de aanwezigheid en de reikwijdte van de door de aanvrager om een besluit veronderstelde bevoegdheid (zie ook de uitspraken van de Afdeling van 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9590 en 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1551). Verweerder beroept zich op de in voornoemde jurisprudentie geformuleerde uitzondering. De uitzondering luidt: 'Indien aan het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht, geen enkele bevoegdheid is toegekend ter uitvoering van de wettelijke regeling waarop het verzoek betrekking heeft en het ook geen bemoeienis heeft met de aan andere bestuursorganen opgedragen uitvoering of handhaving van deze wettelijke regeling, is echter geen sprake van een besluit' en, in andere woorden: '(...) tenzij evident geen sprake is van enige publiekrechtelijke rechtsplicht en daaruit voortvloeiende bevoegdheid'.

Voornoemde uitzondering doet zich derhalve slechts voor indien aan het aangezochte bestuursorgaan geen enkele bevoegdheid ter zake is toegekend en indien evident geen sprake is van enige publiekrechtelijke rechtsplicht en daaruit voortvloeiende bevoegdheid. Nu aan verweerder ook bevoegdheden tot omgevingsrechtelijke en milieurechtelijke handhaving zijn toegekend, doet deze uitzondering zich naar het oordeel van de rechtbank niet voor. Een

geschil over de bevoegdheid in het milieurecht doet zich met regelmaat voor en het is niet evident dat aan verweerder ter zake geen enkele bevoegdheid kan toekomen. Die bevoegdheid tot handhaving hangt immers af van de feitelijke situatie ter plaatse en er kan, afhankelijk van die feitelijke situatie, sprake zijn van een bevoegdheid van verweerder. Dat verweerder in dit geval die bevoegdheid niet aanneemt of stelt niet bevoegd te zijn, is onvoldoende om bovenstaande uitzondering aan te nemen en te verhinderen dat dit bestuurlijke oordeel aan de bestuursrechter wordt voorgelegd. De brief van 15 januari 2024 moet dus worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar kon worden gemaakt.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 07-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2025:2128

Zaaknummer: ROE 24/3522

Wetsartikelen: 1:3 lid 1 Awb