Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 20, 2026

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

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2026:6932 29-09-2026
Omgevingsvergunning/Land van Cuijk
In tegenstelling tot onder het oude recht, is een uitwegvergunning onder de Omgevingswet niet langer een aparte activiteit die los kan worden aangevraagd en vergund. Wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van een omgevingsplanactiviteit ertoe strekt om oppervlakteverharding aan te leggen die (mede) functioneert als uitweg, dan moet het college dus beoordelen of wordt voldaan aan de beoordelingsregels van de APV. Anders bestaat het risico dat het college impliciet ook een vergunning verleent voor de uitweg. Dit is slechts anders als een aanvrager een aparte aanvraag indient voor de uitwegen.

Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2026:5772 28-09-2026
Intrekking omgevingsvergunning/Raalte
Op basis van lezing van de wetsgeschiedenis is geconcludeerd dat de wetgever ten opzichte van artikel 2.25, eerste lid van de Wabo geen wijziging heeft willen aanbrengen. De omgevingsvergunning heeft onder de Omgevingswet ook een zaaksgebonden karakter. Eiser kan niet worden aangemerkt als vergunninghouder.

Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2026:5661 24-09-2026
Handhaving/Ommen
De sloopmelding is beoordeeld en geaccepteerd. Er zijn geen maatwerkvoorschriften gesteld. De omgevingsvergunning heeft uitsluitend betrekking op de activiteiten bouwen (omgevingsplan) en bouwen (technisch). Omdat bouwen en slopen andere activiteiten zijn en voor slopen een apart regime geldt, is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat aan de omgevingsvergunning dan ook geen voorschrift voor de activiteit slopen kan worden verbonden. Het voorschrift dat aan de omgevingsvergunning is verbonden, kan ook niet als maatwerkvoorschrift als bedoeld in afdeling 7.1 van het Bbl worden aangemerkt. Het betoog dat sprake is van een

evident onrechtmatig vergunningsvoorschrift heeft een redelijke kans van slagen.

Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2026:27644 22-09-2026

Handhaving/Den Haag
Directe handhaving specifieke zorgplicht milieubelastende activiteiten omgevingsplan. Nota van toelichting Besluit activiteiten leefomgeving. Energie Opslag Systeem (EOS), noodplan, passende (preventieve) maatregel. Onmiskenbare strijd.

Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2026:26067 09-09-2026

Omgevingsvergunning/Leiden
De procedure betreft de toetsing van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van de Omgevingswet en het gemeentelijke Omgevingsplan. Het toetsingskader voor een dergelijke vergunning wordt bepaald door de wet en het omgevingsplan zelf, namelijk de vraag of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regels uit de Verordening voor de fysieke leefomgeving vormen geen onderdeel van het toetsingskader voor de verleende vergunning.

Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2026:27552 04-06-2026

Omgevingsvergunning/Westland
Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Verzwaard adviesrecht. Geen advies als bedoeld in artikel 16.15b van de Omgevingswet. Toepasselijkheid verzwaard adviesrecht.

Raad van State

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5905 07-10-2026

Wijzigingsbesluit/Bernheze
Het begrip ‘gewasbeschermingsmiddel’ is op zichzelf duidelijk genoeg, ook al is het niet in de regels gedefinieerd. De raad mag alle soorten gewasbeschermingsmiddelen, dus ook biologische, uitsluiten.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5790 30-09-2026

TAM-omgevingsplan/gemeenteraad Westerwolde
Bij een besluit tot wijziging van een omgevingsplan voor een ruimtelijke ontwikkeling hoeft een bestaand tekort aan parkeerplaatsen niet opgelost te worden.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5679 23-09-2026

Bestemmingsplan/Bergen
Samenhang planregels en regelgeving op het gebied van waterbeheer.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5489 16-09-2026

Watervergunning/waterschap Hunze en Aa's
Artikel 6.21 van de Waterwet staat er niet aan in de weg dat een watervergunning kan worden verleend ten behoeve van een doel of belang dat op zichzelf niet van waterstaatkundige aard is.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5109 09-09-2026

Watervergunning/waterschap Vechtstromen
Afweging vergunningverlening in het licht van de doelstellingen artikel 2.1 Waterwet, belangen 6.11 Waterwet en beleidsregels Keur.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5216 09-09-2026

Instructiebesluit/provincie Flevoland
Exploitant is belanghebbende bij instructiebesluit. Relativiteitsvereiste niet van toepassing. Instructie om geen regels te stellen, is gericht aan specifiek bestuursorgaan. Ten onrechte is bepaald dat de instructie ook geldt voor nog vast te stellen bestemmingsplannen. Term 'onevenredig belemmeren' is onduidelijk,

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5324 09-09-2026

Handhaving/Lisse
De Dienstenrichtlijn is van toepassing indien in de planregels is bepaald dat het gebruik van bedrijfswoningen, woningen en/of wooneenheden anders dan voor één huishouden niet is toegestaan. Het verbod is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5169 02-09-2026

Handhaving/Beverwijk
Het aanbrengen van verhardingen, een aarden wal en groen is niet in overeenstemming met de bestemming 'Agrarisch' omdat er ter plaatse helemaal geen agrarisch bedrijf meer wordt uitgeoefend.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:5143 02-09-2026

Bestemmingsplan/Arnhem
De Dienstenrichtlijn is van toepassing indien in de planregels een eis van 40% sociale huur is opgenomen. De eis is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:4455 05-08-2026

Omgevingsvergunning/Uithoorn
Gelet op de aanvraag van een datacenter is geen sprake van een geluidszoneringsplichtige inrichting en is in casu een omgevingsvergunning van rechtswege verleend die bekend moet worden gemaakt.

Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:4589 05-08-2026
Bestemmingsplan/Uithoorn
Een niet onherroepelijke omgevingsvergunning vormt een zwaarwegend belang dat moet worden betrokken bij besluitvorming over een bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning van rechtswege voor een datacenter betekent in casu dat er geen sprake is van een nieuw datacenter. Ten onrechte ontbreekt belangenafweging.

Annotatie

Geluidzoneringsplicht datacenter
mr. drs. H. Nijman

ANNOTATIE

Geluidzoneringsplicht datacenter

mr. drs. H. Nijman

1. De Afdeling heeft op 5 augustus 2026 twee uitspraken gedaan over het (beoogde) datacenter van BACT in Uithoorn. De eerste uitspraak gaat over de vraag of een vergunning van rechtswege is verleend wegens niet tijdig beslissen. De tweede uitspraak gaat over het bestemmingsplan 'Parapluplan Datacenters'. Omdat de Afdeling in de eerste uitspraak oordeelt dat er een vergunning van rechtswege is ontstaan, komt de Afdeling in de tweede uitspraak tot de conclusie dat er ten onrechte een algeheel verbod op datacenters is opgenomen in het parapluplan. Dat wordt vernietigd.

Vergunning van rechtswege

2. Allereerst de vergunning van rechtswege. Dat de beslistermijn is verstreken, staat niet ter discussie. Het college van B en W probeert toch te voorkomen dat zij wordt verplicht om de vergunning bekend te maken, waardoor deze in werking kan treden (en de bezwaartermijn begint te lopen).

3. Wat is het argument? Het datacenter zou een zogenoemde 'grote lawaaimaker' kunnen zijn indien de capaciteit boven een bepaalde drempel komt. Grote lawaaimakers zijn planologisch niet toegestaan op deze locatie. Het college van B en W stelt daarom dat het plan in strijd is met het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning niet van rechtswege kan zijn verleend.

4. Op de aanvraag is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met bijbehorende wetgeving van toepassing, dus het recht van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De verplichting om een geluidzone vast te stellen rondom een industrieterrein geldt indien de vestiging van grote lawaaimakers niet is uitgesloten. Die uitsluiting staat hier netjes in het bestemmingsplan. Van een grote lawaaimaker is sprake indien er 'een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW of meer, voor zover deze motoren gelijktijdig in gebruik zijn'.

5. De capaciteit van de installatie is op zichzelf dus niet bepalend. Het gaat ook om het

beoogde gebruik. BACT heeft in een notitie bij de aanvraag beschreven dat het totaal geïnstalleerd vermogen in het datacenter dat gelijktijdig in gebruik is 11,7 MW bedraagt. Voor het motorisch vermogen van de 42 koelinstallaties is ervan uitgegaan dat deze gelijktijdig zijn ingeschakeld voor maximaal 80%, omdat deze op een deellast zijn aangesloten. Volgens de notitie hebben de koelinstallaties daarmee een gezamenlijk motorisch vermogen van 9,5 MW. Voor het vermogen van de 42 dieselgeneratoren is ervan uitgegaan dat hiervan onder normale omstandigheden maximaal één gelijktijdig in gebruik is met een motorisch vermogen van 2,2 MW. Dit is volgens de notitie het geval, omdat de dieselgeneratoren onder normale omstandigheden één voor één worden getest en alleen gezamenlijk worden ingeschakeld wanneer het reguliere stroomnetwerk uitvalt.

6. Volgens het college is in de notitie ten onrechte uitgegaan van een deellast van 80% voor de koelunits. Het college rekent het totale motorische vermogen van de koelunits mee en komt dan op 14,128 MW. Omdat dit 'in de buurt komt' van de grens van 15 MW en nog niet vaststaat wat de representatieve bedrijfssituatie precies zal zijn, is het volgens het college op basis van de aanvraag daarom niet uitgesloten dat er sprake is van een geluidzoneringsplichtige inrichting.

7. De Afdeling overweegt ten eerste dat partijen er terecht van uit zijn gegaan dat het volledige vermogen van de dieselgeneratoren, dat alleen maar in incidentele gevallen in werking treedt, niet wordt meegerekend (zie de Nota van Toelichting bij onderdeel D van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor): Stb. 2015, 337, p. 228).

8. Ongeacht hoe er dan wordt gerekend, constateert de Afdeling dat het vermogen niet boven de 14,128 MW uit zal komen. Dus zelfs als de berekening van het college van B en W wordt gevolgd, is dit niet meer dan 15 MW. De ondergrens voor de zoneringsplicht is een harde grens.

9. Dit betekent dat er geen zoneringsplicht geldt. De vergunning is van rechtswege verleend.

Verbod datacenter in bestemmingsplan onderuit

10. De vergunning van rechtswege is vervolgens een bepalende factor in de uitspraak over het bestemmingsplan 'Parapluplan Datacenters' (zie ABRvS 5 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4589). In dit bestemmingsplan heeft de gemeente conform de instructieregel uit de provinciale Omgevingsverordening een verbod op datacenters opgenomen. In de planregels is bepaald dat het gebruik van gronden als datacenter als strijdig gebruik wordt aangemerkt.

11. Dat verbod houdt echter geen rekening met bestaande datacenters. Het datacenter van

BACT is juridisch bestaand, omdat er een vergunning van rechtswege was op het moment dat het verbod in het bestemmingsplan werd opgenomen. De instructieregels verplichten de gemeente uitsluitend om nieuwe datacenters te verbieden. De bestaande vergunning – ook al was die niet onherroepelijk – levert een zwaarwegend belang op aan de zijde van BACT. De gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid om dat belang te betrekken bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Lex silencio positivo afgeschaft

12. Hoe zou deze procedure onder de Omgevingswet zijn uitgepakt? Een discussie over een van rechtswege verleende vergunning zou er niet zijn gevoerd. Onder de Omgevingswet leidt het overschrijden van de beslistermijn niet langer tot een vergunning van rechtswege.

Van zoneringsplicht naar geluidproductieplafonds

13. De gezoneerde industrieterreinen worden onder de Omgevingswet omgezet naar de systematiek van geluidproductieplafonds (gpp's). Voor rijkswegen en een groot aantal spoorwegen werd deze systematiek al toegepast op basis van Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Onder de Omgevingswet wordt een vergelijkbare systematiek toegepast op industrieterreinen waar activiteiten zijn toegestaan waarvoor geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld, de 'gpp-plichtige activiteiten'.

14. De verplichting om geluidproductieplafonds als omgevingswaarde op te nemen in het omgevingsplan volgt uit artikel 2.11a van de Omgevingswet. Voor industrieterreinen van provinciaal belang is dit geregeld in artikel 2.12a van de Omgevingswet. De regeling voor geluidproductieplafonds is verder uitgewerkt in paragraaf 3.5.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In paragraaf 12.1.1 van het Bkl is specifiek overgangsrecht opgenomen voor de eerste omzetting van een gezoneerd industrieterrein naar gpp's.

15. Het voert te ver om hier de nieuwe systematiek te beschrijven, maar de uitspraak van het datacenter is aanleiding om enkele bijzondere verschillen tussen de oude en nieuwe regeling uit te lichten.

Verhouding gpp-plicht en vergunningplicht op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

16. Onder het oude recht was een grote lawaaimaker ook vergunningplichtig in het milieuspoor. De omgevingsvergunning milieu werd vervolgens op grond van artikel 2.14 van de Wabo getoetst aan de geluidzone die op grond van de Wet geluidhinder was vastgesteld.

17. Onder de Omgevingswet is dit anders. Het Bal wijst de milieubelastende activiteiten

(mba's) aan die vergunningplichtig zijn. De vergunningplicht strekt zich vervolgens niet automatisch uit over de gehele inrichting. Alleen de aangewezen mba is vergunningplichtig.

18. Een datacentrum is in het Bal aangewezen als mba. De vergunningplicht heeft alleen betrekking op het lozen van koelwater met een warmtevracht van meer dan 50 MW (zie artikel 3.235 en 3.236 van het Bal). Een datacenter is dus niet in zijn geheel vergunningplichtig voor de mba.

19. In bijlage VIII bij het Bal zijn activiteiten aangewezen waarvoor de verplichting geldt om geluidproductieplafonds als omgevingswaarde op te nemen in het omgevingsplan. Datacenters staan daar niet bij. Dat betekent echter niet dat een datacenter niet langer als grote lawaaimaker kan worden aangemerkt.

Aanwijzing gpp-plichtige activiteiten primair via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

20. De verplichting om gpp's vast te stellen volgt in de basis namelijk uit artikel 5.78b van het Bkl. Dit artikel wijst als gpp-plichtige activiteiten ten eerste alle activiteiten aan die zijn genoemd in bijlage VIII bij het Bal. Daarnaast worden twee andere activiteiten aangewezen.

21. De eerste is het 'gelijktijdig in gebruik hebben van een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW of meer'. Die herkent u uit het bovenstaande als relevante categorie voor het datacenter. De drempelwaarde is gelijk gebleven.

22. Een andere categorie is 'het gebruiken van niet in een gesloten gebouw ondergebrachte transformatoren met een maximaal gelijktijdig in te schakelen elektrisch vermogen van 200 MVA of meer'. Hieronder kunnen onder andere de transformatorstations vallen zoals die in Nederland worden beheerd door netbeheerders zoals Enexis, Stedin en Liander. Afhankelijk van de capaciteit kan er dus een verplichting gelden om gpp's vast te stellen. Deze transformatorstations zijn echter niet aangewezen als vergunningplichtige mba in het Bal.

23. Dit verklaart waarom de aanwijzing van gpp-plichtige activiteiten in de basis in het Bkl plaatsvindt. Niet alle gpp-plichtige activiteiten zijn nog vergunningplichtige mba's. Gpp's moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Het Bkl gaat over de inhoud van dat omgevingsplan en bevat de regels voor het opnemen van gpp's.

Toetsing individuele activiteiten aan gpp's

24. De toetsing aan de gpp's verloopt onder de Omgevingswet ook niet meer via de omgevingsvergunning voor de mba, maar via het omgevingsplan. In het omgevingsplan moeten regels worden opgenomen die borgen dat aan de gpp's wordt voldaan (zie artikel 5.78f

van het Bkl). Activiteiten van individuele bedrijven worden aan die regels van het omgevingsplan getoetst. Er vindt geen rechtstreekse toetsing van individuele bedrijfsactiviteiten aan de gpp's plaats.

Gpp-plicht kan in de weg staan aan verlenen bopa

25. De gpp-plicht kan een belemmering vormen om een datacenter of een uitbreiding van een transformatorstation te vergunnen met een bopa (omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsactviteit). De gpp's moeten namelijk als omgevingswaarde in het omgevingsplan worden opgenomen. Een project dat leidt tot wijziging van de omvang van het industrieterrein of de hoogte van gpp's, kan daardoor niet via een bopa worden vergund.

Relatie gpp-plicht en vergunningvrij uitbreiden transformatorstations

26. In de plannen van het kabinet voor het vergunningvrij bouwen en uitbreiden van midden- en hoogspanningsstations om de problemen met netcongestie op te lossen, is niet terug te lezen hoe met de gpp-plicht moet worden omgegaan en of dat een relevante factor wordt geacht (zie de Kamerbrief over crisiswetgeving netcongestie en een voorstel voor een Besluit versnellen energie- en CO_2-projecten, hier te vinden). Het is niet ondenkbaar dat een capaciteitsuitbreiding leidt tot een gpp-plicht die er daarvoor niet was, omdat de drempelwaarde na uitbreiding wordt overschreden. In dat geval zou de vergunningvrije status per saldo weinig versnelling brengen, maar dat zal afhangen van de wijze waarop deze wetswijziging wordt geformuleerd.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Lisse

De Dienstenrichtlijn is van toepassing indien in de planregels is bepaald dat het gebruik van bedrijfswoningen, woningen en/of wooneenheden anders dan voor één huishouden niet is toegestaan. Het verbod is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Casus

Bij besluit van 20 januari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Lisse Mployment onder oplegging van een dwangsom gelast het gebruik van de woning aan de Heereweg 384A in Lisse door meer dan één huishouden te beëindigen en blijvend beëindigd te houden. Naar aanleiding van handhavingsverzoeken van [partij A] en andere omwonenden heeft het college controles uitgevoerd naar de bewoning van de woning aan de Heereweg 384A in Lisse (de woning). Tijdens deze controles is geconstateerd dat Mployment in de woning woonruimtes verhuurde aan verschillende huishoudens. Dit gebruik is volgens het college in strijd met artikel 2.12 onder b van het bestemmingsplan 'Herziening begrippen', in samenhang met de bestemmingsplannen 'Lisse Dorp' en 'Eerste herziening Lisse Dorp'. Daardoor overtreedt Mployment artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college heeft daarom een last onder dwangsom opgelegd, waarin Mployment is opgedragen om de overtreding voor 20 april 2022 te beëindigen en beëindigd te houden.

Mployment betoogt dat de rechtbank in de beroepsprocedure ten onrechte heeft geconcludeerd dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op artikel 2.12, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan 'Herziening begrippen' (de verbodsbepaling). Zij betoogt dat de rechtbank namelijk ten onrechte heeft geoordeeld dat deze verbodsbepaling een regel van ruimtelijke ordening en grondgebruik betreft die niet gericht is tot personen die een dienstenactiviteit willen ontwikkelen in een geografisch gebied. Mployment voert hiervoor eerst aan dat de verbodsbepaling specifiek is gericht op het regelen van de dienstenactiviteit tot het bedrijfsmatig verhuren van kamers. Mployment voert verder aan dat de verbodsbepaling ook specifiek effecten heeft voor dienstverrichters die bedrijfsmatig huisvesting aanbieden, en meer specifiek, kamers verhuren.

Mployment betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de verbodsbepaling geen territoriale beperkingen bevat. Mployment voert hiervoor aan dat de mogelijkheid om woonruimte te verhuren beperkt wordt omdat de mogelijkheid van kamerverhuur door de verbodsbepaling is uitgesloten. Daarnaast voert Mployment hiervoor aan dat een bestemmingsplanregeling per definitie territoriaal is en discrimineert.

Het college stelt zich op het standpunt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op artikel 2.12, onder b, van de planregels. Daarvoor voert het college aan dat de planregel strekt tot regulering van het gebruik voor wonen. De planregel heeft niet specifiek tot doel om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde dienstenactiviteiten zich kunnen vestigen, omdat ter plaatse in essentie ook geen andere dienstenactiviteiten zijn toegestaan. Het college verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2648.

Rechtsvragen

1. Is de Dienstenrichtlijn van toepassing op een planregel waarin is bepaald dat het gebruik van bedrijfswoningen, woningen en/of wooneenheden anders dan voor één huishouden niet is toegestaan?

2. Bevat de verbodsbepaling territoriale beperkingen?

3. Is de verbodsbepaling in strijd met het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn?

4. Dient de verbodsbepaling ter bescherming van het stedelijk milieu en is daarmee een dwingende reden van algemeen belang gegeven?

5. Is deze planregel ook geschikt om overbewoning tegen te gaan en daarmee het doel van bescherming van het stedelijk milieu te bereiken?

6. Discrimineert de verbodsbepaling huurders, en dus afnemers van de dienst, omdat dit hoofdzakelijk arbeidsmigranten zullen zijn.

Uitspraak

1. Naar het oordeel van de Afdeling is de verbodsbepaling dat een woning niet bewoond mag worden door meer dan één huishouden niet uitdrukkelijk gericht tot dienstverrichters, maar gericht tot iedereen. Maar het verbod is gelet op zijn effecten wel specifiek van invloed op de

toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling licht dat hieronder toe.

Het verbod wordt overtreden als er meer dan één huishouden gebruikmaakt van een bedrijfswoning, woning of wooneenheid. Het gebruikmaken van een bedrijfswoning, woning of wooneenheid, of een gedeelte daarvan, is op zichzelf geen dienstenactiviteit in de zin van de Dienstenrichtlijn. Maar het verhuren voor bewoning van (een gedeelte van een) bedrijfswoning, woning of wooneenheid, waardoor meer dan één huishouden daarvan gebruikmaakt, is dat wel. Ook als een particulier een woning of een gedeelte daarvan verhuurt, treedt deze op als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn. Het is aannemelijk dat het niet of nauwelijks voorkomt dat de verbodsbepaling van invloed is op een andere situatie dan waarbij (een deel van) een bedrijfswoning, woning of wooneenheid wordt verhuurd. Uit de plantoelichting blijkt dat dit juist mede het doel was van de vaststelling van het bestemmingsplan 'Herziening begrippen'. De planregels over wonen zijn vrijwel uitsluitend erop gericht om kamergewijze (onder)verhuur te beperken en te reguleren. Onder deze omstandigheden oordeelt de Afdeling dat de verbodsbepaling specifiek van invloed is op de toegang tot of de uitoefening van de dienstenactiviteit om woonruimte te verhuren. Omdat het college in het besluit op bezwaar heeft geconcludeerd dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, kent dit besluit in zoverre een motiveringsgebrek. Het besluit is dan ook genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. De rechtbank is ten onrechte niet tot dit oordeel gekomen.

Het betoog slaagt.

2. Naar het oordeel van de Afdeling is de verbodsbepaling een territoriale beperking in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Zoals onder 5.5 is overwogen heeft de verbodsbepaling specifiek effecten op de toegang tot of de uitoefening van de dienstenactiviteit om woonruimte te verhuren. De verbodsbepaling beperkt de gebieden waar dienstverrichters hun activiteiten uit kunnen oefenen. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de planregel geen territoriale beperking bevat.

3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, onder 8, ziet het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn op discriminatie van dienstverrichters. De verbodsbepaling maakt geen direct of indirect onderscheid naar gelang de nationaliteit, vestigingsplaats of verblijfplaats van de dienstverrichters. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de verbodsbepaling niet in strijd is met het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, onder a van de Dienstenrichtlijn.

4. Het college heeft in hoger beroep toegelicht dat de verbodsbepaling dient ter bescherming van het stedelijk milieu en het woon- en leefklimaat in Lisse. De planregeling beoogt overbewoning te voorkomen, omdat dit onder meer kan leiden tot overlast voor de omgeving. Daarmee beoogt de verbodsbepaling een ruimtelijk doel te bereiken. Naar het oordeel van de Afdeling dient de verbodsbepaling dan ook ter bescherming van het stedelijk milieu en daarmee een dwingende reden van algemeen belang.

5. Het is naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat bewoning door meer dan één huishouden in de regel zal leiden tot meer bewoners in een woning. Aangezien de verbodsbepaling de bewoning door meerdere huishoudens verbiedt, is deze planregel ook geschikt om overbewoning tegen te gaan en daarmee het doel van bescherming van het stedelijk milieu te bereiken.

6. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat hier evident sprake is van een (indirect) discriminerende bepaling richting arbeidsmigranten als huurders of afnemers. De verbodsbepaling is een planregel. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. De verbodsbepaling heeft betrekking op de huisvesting van eenieder. De verbodsbepaling maakt in die zin geen onderscheid tussen arbeidsmigranten en andere mogelijke bewoners van een bedrijfswoning, woning of woonruimte die niet samen één huishouden vormen.

In tegenstelling tot wat Mployment betoogt, acht de Afdeling het niet zonder meer aannemelijk dat arbeidsmigranten in het bijzonder worden benadeeld door de verbodsbepaling. De Afdeling overweegt daarvoor eerst dat de verbodsbepaling ziet op bedrijfswoningen, woningen en woonruimtes, en dat er een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is opgenomen waarmee bewoning door meer dan één huishouden alsnog toegestaan kan worden. Daardoor is niet zonder verder onderzoek aan te nemen dat arbeidsmigranten door de verbodsbepaling niet binnen Lisse gehuisvest kunnen worden. Verder ziet de verbodsbepaling niet alleen op kamerverhuur, maar op alle vormen van bewoning waarbij een woning door meer dan één huishouden wordt bewoond. Daarbij zijn arbeidsmigranten niet de enige groep bewoners waarbij een woning wordt bewoond door meer dan één huishouden. De verbodsbepaling treft daarmee ook andere groepen, zoals studenten, jongvolwassenen of alleenstaanden met een beperkt inkomen die aangewezen zijn op onzelfstandige woonruimte.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 09-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5324
Zaaknummer: 202300277/1/R3
Wetsartikelen: 3:46 Awb, 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo en 15 lid 3 aanhef en onder a Dienstenrichtlijn

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Arnhem

De Dienstenrichtlijn is van toepassing indien in de planregels een eis van 40% sociale huur is opgenomen. De eis is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Casus

Bij besluit van 16 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Arnhem de aanvraag van Zorgwonen Bronbeek om een bestemmingsplan vast te stellen voor de wijziging van de bestemming 'Maatschappelijk' van het perceel Bronbeeklaan 66 naar de bestemming 'Wonen' afgewezen. De gemeente Arnhem is eigenaar van het perceel Bronbeeklaan 66. Dit perceel is, met ingangsdatum 17 augustus 1964, in erfpacht uitgegeven. De einddatum is 17 augustus 2039. Het erfpachtrecht is tot een gebruik als 'bejaardentehuis' beperkt. Zorgwonen Bronbeek is sinds 31 augustus 2018 erfpachter. Op de locatie was tot in 2017 een zorgcomplex voor senioren (de Paasbergflat) operationeel. Het gebouw staat nu zo goed als leeg. Zorgwonen Bronbeek heeft om vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie verzocht om hier maximaal 59 zelfstandige wooneenheden en vijf onzelfstandige wooneenheden mogelijk te maken. Na het besluit op bezwaar heeft de raad voor de locatie een bestemmingsplan vastgesteld. Dit voorziet in 54 zelfstandige woningen. In de planregels is onder andere bepaald dat onder gebruik in strijd met de (woon)bestemming in elk geval wordt gerekend, het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gebouwen overeenkomstig de bestemming zonder minimaal 40% van de woningen binnen het plangebied uitsluitend te gebruiken als sociale huurwoning.

In beroep betoogt Zorgwonen Bronbeek onder andere dat de verhuur van woningen een vorm van dienstverlening is en de raad niet heeft gemotiveerd waarom de eis van 40% sociale huur in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. De planregeling bevoordeelt andere dienstverleners. De raad is van oordeel dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is.

Rechtsvragen

1. Is de Dienstenrichtlijn van toepassing?

2. Is de eis van 40% sociale huur in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn?

Uitspraak

1. Anders dan de raad heeft aangevoerd, is de richtlijn naar het oordeel van de Afdeling in dit geval wel van toepassing. Met het percentage sociale huur worden dienstverrichters zoals Zorgwonen Bronbeek, beperkt in de mogelijkheden van exploitatie van de opstallen. Door een minimumpercentage te stellen aan sociale huur, wordt reguliere huur beperkt. Anders dan de raad betoogt, ziet de Afdeling niet in dat de richtlijn vanwege het bepaalde in artikel 2, tweede lid, onder j, niet van toepassing is. Het gaat hier om verhuur door een particuliere partij en niet om een verrichter van een sociale dienst zoals in die bepaling is bedoeld. Verder is, anders dan de raad betoogt, het gebruiksverbod wel specifiek gericht op verhuurders zoals Zorgwonen Bronbeek. Een dergelijk verbod treft alleen een verhuurder en niet particulieren. In dit geval zal dus Zorgwonen Bronbeek als eigenaar/verhuurder moeten voldoen aan de eis van minimaal 40% sociale woningen. Uit het voorgaande volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16, 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39 en 40, en 24 maart 2026, Remling, ECLI:EU:C:2026:243, punt 37, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

2. Artikel 3.3, onder d, sub 1, van de planregels bevat een eis in de zin van artikel 4, aanhef en onder 7, gelezen in samenhang met artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. De bepaling is een kwantitatieve beperking omdat deze het aandeel sociale huurwoningen reguleert op ten minste 40% en daarmee de verhuurmogelijkheden van niet-sociale huurwoningen beperkt. De bepaling moet daarom voldoen aan de criteria in artikel 15, derde lid, van de richtlijn.

Niet in geschil is dat de planregel niet in strijd is met het discriminatieverbod onder a. Over het betoog dat de planregel strijdig is met het bepaalde onder b en c, overweegt de Afdeling als volgt. Hiervoor is de Afdeling al ingegaan op de reden voor de raad om sociale huur voor te schrijven. Uit wat daar staat, volgt dat de raad de noodzaak voor de beperking tot sociale huur deugdelijk heeft gemotiveerd. Niet is gebleken dat dit volkshuisvestingsbelang op een andere, minder beperkende wijze zou kunnen worden gewaarborgd. Dat een verhuurder onevenredig in zijn belangen wordt getroffen door de eis van minimaal 40% sociale huur, acht de Afdeling niet voldoende geconcretiseerd. Zorgwonen Bronbeek heeft daarvoor ook geen onderbouwing gegeven. Voor zover het betreft de door haar gemaakte vergelijking met andere bestemmingsplannen, verwijst de Afdeling naar haar overwegingen hiervoor. De raad heeft de

planregel noodzakelijk en evenredig kunnen achten als bedoeld onder b en c van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Strijd met die bepaling doet zich niet voor. De raad heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat de planregel een goede ruimtelijke ordening dient.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 02-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5143
Zaaknummer: 202302956/1/R4, 202306976/1/R4 en 202307114/1/R4
Wetsartikelen: 2 lid 2 onder j Dienstenrichtlijn, 4 aanhef en onder 7 Dienstenrichtlijn en 15 lid 2 onder a en lid 3 Dienstenrichtlijn

RECHTSPRAAK

Instructiebesluit/provincie Flevoland

Exploitant is belanghebbende bij instructiebesluit. Relativiteitsvereiste niet van toepassing. Instructie om geen regels te stellen, is gericht aan specifiek bestuursorgaan. Ten onrechte is bepaald dat de instructie ook geldt voor nog vast te stellen bestemmingsplannen. Term 'onevenredig belemmeren' is onduidelijk,

Casus

Het college van gedeputeerde staten van Flevoland heeft de gemeenteraad van Noordoostpolder de instructie gegeven om geen regels op te nemen in het omgevingsplan die het testen van of het oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen rond het MITC/NLR-terrein in Marknesse onevenredig belemmeren. Aanleiding voor deze instructie was het bestemmingsplan 'Landelijk gebied, Leemringweg 19-21 te Kraggenburg (NETL)' van de gemeente Noordoostpolder. Met dit plan wil de gemeenteraad de door exploitant Lavendel B.V. gewenste uitbreiding van recreatieterrein Netl in Kraggenburg mogelijk maken.

Het college van GS betoogt dat het beroep van Lavendel B.V. niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat zij niet als belanghebbende bij het instructiebesluit kan worden aangemerkt. Een instructie heeft namelijk uitsluitend werking voor het bestuursorgaan waarop het is gericht en heeft geen (zelfstandig) rechtsgevolg voor burgers of bedrijven, aldus het college van GS.

De raad betoogt onder andere dat het college van GS een instructie heeft gegeven die niet eenmalig is en dat dit in strijd is met artikel 2.35, eerste lid, van de Ow. De raad stelt dat er sprake is van een algemene instructie over een bepaald grondgebied, te weten de grond onder het betreffende luchtruim. De instructie ziet daarmee niet op één in voorbereiding zijnd omgevingsplan, maar op het huidige en toekomstige omgevingsplan. Bovendien ziet de instructie niet alleen op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder maar ook op het grondgebied van de gemeente Steenwijkerland, zodat het instructiebesluit ook gevolgen heeft voor de raad van de gemeente Steenwijkerland. Volgens de raad is dan ook feitelijk gezien

geen sprake van een instructie, maar van een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22 van de Ow.

De raad en Lavendel B.V. betogen verder dat in het instructiebesluit ten onrechte is bepaald dat dit besluit ook betrekking heeft op nog vast te stellen bestemmingsplannen. Volgens hen kan dat helemaal niet. In dat kader wijzen zij onder meer op de formulering van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow waarin is bepaald dat een instructie alleen kan worden gegeven aan de raad over het stellen van regels in een omgevingsplan. Het college van GS heeft over deze beroepsgrond aangevoerd dat aan Lavendel B.V. het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb kan worden tegengeworpen.

De raad voert ook aan dat het college van GS geen duidelijkheid heeft gegeven over het verdere verloop na het geven van de instructie. Om die reden is het instructiebesluit in strijd met de rechtszekerheid. Het instructiebesluit is daarnaast ook rechtsonzeker, omdat niet duidelijk is wanneer sprake is van 'onevenredige belemmering' terwijl bovendien in het instructiebesluit ten onrechte een adviesrecht wordt gecreëerd voor de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie.

Rechtsvragen

1. Welk toetsingskader hanteert de Afdeling bij de beoordeling van beroepen tegen een instructiebesluit?

2. Kan de exploitant in deze procedure als belanghebbende worden aangemerkt?

3. Is de instructie in strijd met artikel 2.35, eerste lid, van de Ow omdat die niet eenmalig is?

4. Kan aan Lavendel B.V. het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb worden tegengeworpen voor wat betreft het bezwaar dat in het instructiebesluit ten onrechte is bepaald dat dit besluit ook betrekking heeft op nog vast te stellen bestemmingsplannen?

5. Is in het instructiebesluit ten onrechte bepaald dat dit besluit ook betrekking heeft op nog vast te stellen bestemmingsplannen?

6. Is het instructiebesluit in strijd met de rechtszekerheid omdat het college van GS geen duidelijkheid heeft gegeven over het verdere verloop na het geven van de instructie?

7. Is het instructiebesluit rechtsonzeker omdat niet duidelijk is wanneer sprake is van 'onevenredige belemmering'?

Uitspraak

1. Het college van GS heeft op grond van artikel 2.33 van de Ow onder meer de bevoegdheid om, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, aan de gemeenteraad een instructie te geven over het stellen van regels in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Ow. Verder volgt uit artikel 2.3, tweede lid, onder a, van de Ow dat deze bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend als dat nodig is vanwege een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeenteraad kan worden behartigd. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van GS van de noodzaak van het geven van de instructie heeft mogen uitgaan. Verder beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Ow (Kamerstukken II, 2013-2014, 33964, nr. 3, p. 297) staat: 'Voorgesteld wordt om ook tegen instructies van een provincie of het Rijk (artikelen 2.33 en 2.34) de mogelijkheid van beroep open te stellen. Deze beroepsmogelijkheid staat open voor belanghebbenden. Dit kan ook het bestuursorgaan zijn tot wie de instructie is gericht. Anders dan onder de huidige wetgeving soms het geval is, bijvoorbeeld bij een aanwijzingsbesluit op grond van de Wro, is het beroepsrecht tegen instructies niet beperkt tot (bijvoorbeeld) gevallen waarin de instructie geen afwijkingsmogelijkheid bevat. Voor dit beroep tegen instructies voorziet het wetsvoorstel voor gevallen waarin de instructie betrekking heeft op een besluit in een bundeling van het beroep tegen de instructie met het beroep tegen het besluit dat naar aanleiding van de instructie is genomen. Bundeling is niet aan de orde als de instructie betrekking heeft op de uitoefening van een taak en niet ziet op een besluit.'

De Afdeling stelt voorop dat met het instructiebesluit in dit geval een opdracht aan de raad wordt gegeven om iets niet te doen, namelijk – kort weergegeven – om geen regels in het omgevingsplan van de gemeente Noordoostpolder op te nemen die het testen van of het oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen onevenredig belemmeren. Het instructiebesluit bevat dus geen opdracht aan de raad om een besluit te nemen, zodat van een situatie als bedoeld in artikel 16.85, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow geen sprake is. Voor de mogelijkheid van beroep gaat het instructiebesluit dus geen deel uitmaken van een nader besluit. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat een belanghebbende bij de Afdeling ook beroep kan instellen tegen een besluit op grond van artikel 2.33 van de Ow, voor zover artikel 16.85 van de Ow niet van toepassing is. Dit betekent dat door belanghebbenden tegen het voorliggende instructiebesluit beroep kan worden ingesteld.

Het college heeft met het instructiebesluit dus willen voorkomen dat het bestemmingsplan zou worden vastgesteld en dat Lavendel B.V. de door haar gewenste uitbreiding van Netl kon realiseren. Als de raad gevolg had gegeven aan het instructiebesluit, zou het bestemmingsplan niet zijn vastgesteld. Lavendel B.V. heeft dan ook een rechtstreeks betrokken belang bij het instructiebesluit.

3. Op grond van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow kan het college van GS alleen een instructie geven aan de gemeenteraad over het stellen van regels in een omgevingsplan. Daaruit volgt naar het oordeel van de Afdeling dat een dergelijke instructie ook een opdracht aan de gemeenteraad kan bevatten om iets niet te doen. In dit geval is daarvan sprake. Er is een instructie gegeven over het stellen van regels in het omgevingsplan, namelijk dat bepaalde regels niet mogen worden opgenomen. Uit artikel 2.35, eerste lid, van de Ow volgt naar het oordeel van de Afdeling verder dat geen instructie mag worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering, dat wil zeggen dat deze doorlopend moet worden toegepast, én tegelijkertijd is gericht tot verschillende bestuursorganen. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de geschiedenis van de totstandkoming van de Ow.

In dit geval is de door het college van GS gegeven instructie bedoeld voor herhaalde uitvoering. De raad moet immers telkens bij een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan de instructie in acht nemen. De instructie is echter uitsluitend bedoeld voor de raad en niet voor andere bestuursorganen. Uit artikel I van de instructie en bijlage A bij artikel I volgt immers duidelijk dat de instructie wordt opgedragen aan ‘de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder’. Dat een klein deel van de gronden in het werkingsgebied ‘Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen’ in de naastgelegen gemeente Steenwijkerland liggen, betekent dan ook niet dat de instructie daardoor ook is of moet zijn gericht tot de raad van de gemeente Steenwijkerland. Bovendien ligt deze gemeente niet eens in de provincie Flevoland.

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.7, ziet de norm van een goede ruimtelijke ordening onder meer op het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed ondernemersklimaat. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het aanpassen van deze rechtspraak wanneer, zoals in dit geval, de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geldt. Dat betekent dat appellanten tegen een besluit waarvoor deze norm geldt, beroepsgronden naar voren kunnen brengen die ertoe strekken aan te tonen dat dat besluit kan leiden tot een minder goed ondernemersklimaat voor een appellant. Het instructiebesluit kan gevolgen hebben voor het ondernemersklimaat van Lavendel B.V. De Afdeling komt daarom toe aan een inhoudelijke beoordeling van deze

beroepsgrond van Lavendel B.V.

5. De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 2.33, tweede lid, van de Ow een instructie door het college van GS alleen kan worden gegeven aan de gemeenteraad over het stellen van regels in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Ow. Op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder g, van de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) in samenhang gelezen met de artikelen 2.4 en 22.1 van de Ow, maakt een in werking getreden bestemmingsplan vanaf 1 januari 2024 deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan van een gemeente. Bestemmingsplannen – zoals het bestemmingsplan 'Landelijk gebied, Leemringweg 19-21 te Kraggenburg (NETL)' – die worden vastgesteld na 1 januari 2024 maar waarvan het ontwerp al wel voor die datum ter inzage is gelegd, gaan pas ná inwerkingtreding daarvan deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De Afdeling verwijst in dat kader naar haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174. Naar het oordeel van de Afdeling maakt een nog vast te stellen bestemmingsplan, anders dan waarvan in het instructiebesluit wordt uitgegaan, dus nog geen deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dat gebeurt zoals gezegd pas na inwerkingtreding daarvan. Dit alles betekent dat in het instructiebesluit ten onrechte is bepaald dat de instructie ook geldt voor nog vast te stellen bestemmingsplannen.

Voor zover het college van GS nog heeft gewezen op artikel 4.109 van de Iw Ow en dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling zou volgen dat de wetgever de mogelijkheid heeft opengehouden dat een instructie ook kan gelden voor een bestemmingsplan, overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 4.109 van de Iw Ow bevat overgangsrecht voor een provinciale aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 van de Wro en bepaalt dat als op 1 januari 2024 nog geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd ter uitvoering van een dergelijke aanwijzing, de aanwijzing geldt als een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, en tweede lid, onder a, van de Ow. Dat betekent dat de raad in dat geval alsnog gevolg moet geven aan de vóór 1 januari 2024 gegeven provinciale aanwijzing, maar dan door middel van het wijzigen van het omgevingsplan. Uit de tekst van artikel 4.109 van de Iw Ow noch uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling kan naar het oordeel van de Afdeling worden ontleend dat het van toepassing is op de omgekeerde situatie, namelijk dat een instructie ook zou kunnen gelden voor een bestemmingsplan dat valt onder de werking van artikel 4.6, tweede lid, van de Iw Ow.

6. De Afdeling overweegt dat de vraag of het college van GS duidelijkheid had moeten geven over het verdere verloop na het geven van de instructie, geen verband houdt met de vraag of het college van GS de instructie terecht heeft gegeven en dus niet met de rechtmatigheid van het instructiebesluit.

7. In Bijlage A van het instructiebesluit staat dat het college van GS aan de raad van de gemeente Noordoostpolder opdraagt: 'Geen regels op te nemen in het omgevingsplan die het testen van of het oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen binnen het werkingsgebied "Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen" onevenredig belemmeren, tenzij uit een advies vanuit het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie blijkt dat daartegen geen bezwaar bestaat.' De Afdeling is van oordeel dat de formulering van de instructie op verschillende punten onvoldoende duidelijk is.

De term 'onevenredig belemmeren' houdt naar het oordeel van de Afdeling een zekere weging in van het belang van het testen met onbemande luchtvaartuigen tegenover andere belangen. Dat betekent dat aan de raad is gelaten om te beoordelen of sprake is van 'onevenredig belemmeren'. Volgens de tekst van het instructiebesluit hoeft pas advies te worden gevraagd bij de desbetreffende ministeries als de raad regels zou willen opnemen in het omgevingsplan die volgens hem het testen van of het oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen onevenredig zouden belemmeren. De raad stelt echter terecht dat in het instructiebesluit zelf noch in de bijbehorende motivering duidelijk is gemaakt wat onder 'onevenredig belemmeren' moet worden verstaan, zodat rechtsonzeker is onder welke omstandigheden een verplichting tot het aanvragen van het advies bestaat. Verder is niet duidelijk op welk moment de raad om advies moet vragen – bijvoorbeeld voorafgaand of tijdens de terinzagelegging van een ontwerpbesluit tot wijziging van het omgevingsplan –, aan welke entiteit binnen de ministeries advies moet worden gevraagd, vanuit welke deskundigheid de ministeries geacht worden advies te geven en of het moet gaan om één gezamenlijk advies.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling dan ook van oordeel dat het instructiebesluit in strijd is met de rechtszekerheid. De andere beroepsgrond van de raad hoeft om die reden geen bespreking meer.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 09-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5216
Zaaknummer: 202502613/1/R1
Wetsartikelen: 8.1 Awb, 8.6 Awb, 8:69a Awb, 2.3 lid 2 onder a Ow, 2.4 Ow, 4.2 lid 1 Ow, 16.85 Ow, 2.22 Ow, 22.1 Ow, 2.33 Ow, 2.35 lid 1 Ow, 4.6 lid 1 aanhef en onder g en lid 2 Iw Ow, 4.109 Iw Ow en 4.2 Wro

RECHTSPRAAK

Handhaving/Beverwijk

Het aanbrengen van verhardingen, een aarden wal en groen is niet in overeenstemming met de bestemming 'Agrarisch' omdat er ter plaatse helemaal geen agrarisch bedrijf meer wordt uitgeoefend.

Casus

Bij besluit van 10 december 2020 heeft het college het verzoek om handhaving van appellant en anderen met betrekking tot de aanleg van een verharding en een aarden wal met een kunststofbuis en de aanplant van bomen en coniferen op een perceel in Beverwijk afgewezen. Op het perceel werd voorheen een agrarisch bedrijf geëxploiteerd. Partij A en partij B zijn eigenaar van dit perceel. Appellant en anderen wonen aan de oostzijde van het perceel. De rechtbank heeft overwogen dat het aanbrengen en het gebruik van de verharding en de aarden wal met kunststof buis en de aanplant van bomen en coniferen op het perceel niet in strijd is met de op het perceel rustende agrarische bestemming. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college wel bevoegd is om tot handhaving over te gaan omdat het perceel niet meer wordt gebruikt ten behoeve van een agrarisch bedrijf.

Rechtsvraag

Is het college bevoegd om tot handhaving over te gaan omdat het perceel niet meer wordt gebruikt ten behoeve van een agrarisch bedrijf?

Uitspraak

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat volgens het bestemmingsplan geen omgevingsvergunning nodig is voor onder meer het aanleggen van verhardingen en de aarden wal. De rechtbank heeft echter – net als het college – niet onderkend dat het gebruik van het perceel zoals dat ten tijde van de besluitvorming plaatsvond, in strijd is met het bestemmingsplan. Vast staat en tussen partijen is niet in geschil dat partij A en partij B ten tijde van de besluitvorming over het handhavingsverzoek geen agrarisch bedrijf op het perceel uitoefenden. Hoewel de activiteiten

op het perceel van partij A en partij B zoals het aanbrengen van verhardingen, een aarden wal en groen op zichzelf in overeenstemming zouden kunnen zijn met de bestemming 'Agrarisch', is dat niet het geval als er ter plaatse helemaal geen agrarisch bedrijf wordt uitgeoefend. Het gaat dan namelijk niet om activiteiten bij een agrarisch bedrijf. De activiteiten zijn in dit geval dus niet met het oogmerk op agrarisch bedrijfsuitoefening uitgevoerd. Er was ten tijde van de besluitvorming over het handhavingsverzoek ook geen omgevingsvergunning verleend voor niet-agrarische nevenactiviteiten zoals genoemd in artikel 3.5.1 van de planregels of voor het gebruik voor woondoeleinden. Dit betekent dat het perceel alleen mocht worden gebruikt voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf.

De conclusie is dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het door het college ingenomen standpunt dat er geen overtreding was van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo onjuist is. Dit betekent dat de aangevallen uitspraak in zoverre dient te worden vernietigd en dat het besluit op bezwaar van 30 april 2021 in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt omdat het, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, niet deugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 02-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5169
Zaaknummer: 202307677/1/R1
Wetsartikelen: 7:12 lid 1 Awb en 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Wijzigingsbesluit/Bernheze

Het begrip 'gewasbeschermingsmiddel' is op zichzelf duidelijk genoeg, ook al is het niet in de regels gedefinieerd. De raad mag alle soorten gewasbeschermingsmiddelen, dus ook biologische, uitsluiten.

Casus

Bij besluit van 31 oktober 2024 heeft de raad van de gemeente Bernheze het 'TAM-omgevingsplan Hoofdstuk 22d, De Bunders, Heesch' als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Bernheze vastgesteld. Appellant heeft een melkveebedrijf in Vinkel. Ook is hij eigenaar van een perceel in het gebied waar het wijzigingsbesluit op ziet. Hij teelt op dit perceel gras en mais, om zijn vee mee te voeren. Appellant kan zich niet verenigen met het wijzigingsbesluit, omdat de gebruiksmogelijkheden van zijn perceel worden beperkt. In artikel 6.3, aanhef en onder h, van de regels van het wijzigingsbesluit is namelijk bepaald dat het verboden is om op de gronden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch uitgesloten - spuitzone' gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Appellant betoogt dat deze regel rechtsonzeker is, omdat een definitie van het begrip 'gewasbeschermingsmiddel' ontbreekt. Daarnaast betoogt appellant dat de raad met deze regel ten onrechte alle soorten gewasbeschermingsmiddelen onder de reikwijdte van het verbod heeft laten vallen.

Rechtsvragen

1. Is de regel van het wijzigingsbesluit waarin is bepaald dat gewasbeschermingsmiddelen verboden zijn rechtsonzeker?

2. Zijn ten onrechte alle soorten gewasbeschermingsmiddelen verboden?

Uitspraak

1. Op de kaart die hoort bij het wijzigingsbesluit is aan het grootste gedeelte van het perceel van appellant de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch uitgesloten - spuitzone'

toegekend. Dat betekent dat appellant op grond van artikel 6.3, aanhef en onder h, geen gewasbeschermingsmiddelen mag gebruiken op het grootste gedeelte van zijn perceel. De Afdeling stelt vast dat het begrip ‘gewasbeschermingsmiddel’ niet is gedefinieerd in de regels van het wijzigingsbesluit of in de regels van het omgevingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling betekent dat niet dat het wijzigingsbesluit in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Het begrip ‘gewasbeschermingsmiddel’ is op zichzelf duidelijk genoeg. Een gewasbeschermingsmiddel is een bestrijdingsmiddel dat ter bescherming van gewassen op de gewassen of de grond wordt gespoten.

2. Voor zover appellant erop heeft gewezen dat hiermee alle soorten gewasbeschermingsmiddelen, dus ook biologische, zijn uitgesloten, overweegt de Afdeling dat dat een bewuste keuze is geweest van de raad. De raad stelt zich op het standpunt dat ook biologische gewasbeschermingsmiddelen effect op de gezondheid kunnen hebben. De raad wil dat risico volledig uitsluiten. Dat betekent dat de reikwijdte van het verbod niet verder rijkt dan de bedoeling van de raad is geweest.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 07-10-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5905
Zaaknummer: 202407764/1/R2
Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Ommen

De sloopmelding is beoordeeld en geaccepteerd. Er zijn geen maatwerkvoorschriften gesteld. De omgevingsvergunning heeft uitsluitend betrekking op de activiteiten bouwen (omgevingsplan) en bouwen (technisch). Omdat bouwen en slopen andere activiteiten zijn en voor slopen een apart regime geldt, is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat aan de omgevingsvergunning dan ook geen voorschrift voor de activiteit slopen kan worden verbonden. Het voorschrift dat aan de omgevingsvergunning is verbonden, kan ook niet als maatwerkvoorschrift als bedoeld in afdeling 7.1 van het Bbl worden aangemerkt. Het betoog dat sprake is van een evident onrechtmatig vergunningsvoorschrift heeft een redelijke kans van slagen.

Casus

Een toezichthouder heeft sloopwerkzaamheden stilgelegd, omdat – in strijd met een vergunningvoorschrift – gestart zou worden met deze werkzaamheden zonder dat daartoe een sloopveiligheidsplan was ingediend. Het college van burgemeester en wethouders van Ommen (het college) heeft het handhavend optreden schriftelijk bevestigd en een last onder dwangsom opgelegd, inhoudende dat verzoekster een dwangsom van € 15.000 verbeurt in geval zij de sloopwerkzaamheden voortzet.

Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit en de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Is mogelijk sprake van een evident onrechtmatig vergunningvoorschrift?

Uitspraak

De voorzieningenrechter onderschrijft het standpunt van het college dat in beginsel uitgegaan moet kunnen worden van een onherroepelijke omgevingsvergunning en dat daarom in beginsel ook moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van het betreffende voorschrift. Dit kan echter anders liggen als sprake is van een evident onrechtmatig vergunningsvoorschrift, dat in strijd is met hogere regelgeving.

De voorzieningenrechter komt tot het voorlopige oordeel dat het bezwaar een redelijke kans van slagen heeft.

In de eerste plaats kijkt de voorzieningenrechter daarbij naar de Omgevingswet (Ow) waaruit volgt dat bouwen iets anders is dan slopen; het betreffen van elkaar te onderscheiden activiteiten. Voor sloopwerkzaamheden biedt de Ow ook een apart regime dat is neergelegd in afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daaruit volgt dat een sloopmelding moet worden gedaan, waarbij een risicomatrix moet worden overgelegd en dat eventueel maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld. Verzoekster heeft deze sloopmelding op 27 augustus 2024 ingediend. Deze is door het college beoordeeld en als zodanig geaccepteerd, daaraan zijn geen verdere maatwerkvoorschriften verbonden. Op basis van de sloopmelding heeft verzoekster de sloopwerkzaamheden mogen uitvoeren en ook al deels uitgevoerd (het verwijderen van dakbedekking en asbestsanering).

In de tweede plaats maakt de voorzieningenrechter een vergelijking met artikel 2.22 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en daarbij behorende vaste rechtspraak. In artikel 2.22 van de Wabo is bepaald dat aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven. Uit vaste rechtspraak – waarnaar verzoekster ook heeft verwezen – volgt dat aan een omgevingsvergunning geen voorschriften mogen worden verbonden die betrekking hebben op een andere activiteit dan waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. Uit de wetsgeschiedenis met betrekking tot artikel 5:32 van de Ow, inmiddels 5:34 van de Ow, leidt de voorzieningenrechter voorts af dat niet is beoogd ten aanzien hiervan een wijziging te brengen. De omgevingsvergunning ziet enkel op de activiteiten bouwen (omgevingsplan) en bouwen (technisch). Omdat bouwen en slopen andere activiteiten zijn en voor slopen een apart regime geldt, is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat aan de omgevingsvergunning dan ook geen voorschrift voor de activiteit slopen kan worden verbonden.

De voorzieningenrechter heeft in de derde plaats beoordeeld of het voorschrift in paragraaf 4 onder 7 van de omgevingsvergunning kan worden aangemerkt als een maatwerkvoorschrift zoals bedoeld in afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat dit niet kan. De omgevingsvergunning heeft

namelijk geen betrekking op sloopwerkzaamheden. Daarbij betrekt de voorzieningenrechter ook dat het college naar aanleiding van de sloopmelding al de bevoegdheid had om maatwerkvoorschriften te stellen, maar deze niet heeft toegepast. Ook heeft de voorzieningenrechter geen duidelijke motivering van het college gezien waaruit volgt wat concreet de aanleiding zou zijn om in de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteiten alsnog een specifiek voorschrift ten aanzien van de sloopwerkzaamheden op te nemen, anders dan de mogelijkheid die al bestond naar aanleiding van het doen van de sloopmelding.

Instantie: Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak: 24-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2026:5661
Zaaknummer: ZWO 26/2510
Wetsartikelen: 2.22 Wabo, 5.32 Omgevingswet, 5.34 Omgevingswet en afdeling 7.1 Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Intrekking omgevingsvergunning/Raalte

Op basis van lezing van de wetsgeschiedenis is geconcludeerd dat de wetgever ten opzichte van artikel 2.25, eerste lid van de Wabo geen wijziging heeft willen aanbrengen. De omgevingsvergunning heeft onder de Omgevingswet ook een zaaksgebonden karakter. Eiser kan niet worden aangemerkt als vergunninghouder.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Raalte (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een zonnepark. Omdat het project niet is uitgevoerd en niet meer de wens bestaat om het project uit te voeren, is verzocht om de omgevingsvergunning in te trekken. Met het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning ingetrokken.

Rechtsvraag

Kan eiser worden aangemerkt als vergunninghouder van de omgevingsvergunning, waarop het intrekkingsbesluit ziet?

Uitspraak

In dit geval is sprake van een zaaksgebonden omgevingsvergunning. Eiser heeft in dat kader verwezen naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In artikel 2.25, eerste lid, van de Wabo is bepaald dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft en dat de vergunninghouder ervoor zorg draagt dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Het college heeft de omgevingsvergunning destijds (mede) op deze bepaling gebaseerd. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Deze regelgeving volgt de Wabo op en is van toepassing op het verzoek om intrekking van de omgevingsvergunning. De (onherroepelijke) omgevingsvergunning geldt op grond artikel 4.13, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet als een omgevingsvergunning voor de

activiteiten waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet. In artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet is bepaald dat een omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Na lezing van de wetsgeschiedenis2 ten aanzien van artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet concludeert de voorzieningenrechter dat de wetgever ten opzichte van artikel 2.25, eerste lid van de Wabo geen wijziging heeft willen aanbrengen. De voorzieningenrechter gaat er daarmee van uit dat de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet ook een zaaksgebonden karakter heeft.

De voorzieningenrechter overweegt dat de omgevingsvergunning weliswaar een zaaksgebonden karakter heeft en dat eiser grondeigenaar is van het perceel waarop de omgevingsvergunning ziet, maar is van oordeel dat eiser daarmee niet zonder meer als vergunninghouder kan worden aangemerkt. Daarbij is van belang dat uit artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat de omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft. Diegene is de vergunninghouder. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat onder ‘degene die de activiteit verricht’ moet worden verstaan degene die voor het verrichten van de activiteit (eind)verantwoordelijk is. De voorzieningenrechter komt op basis van de gedingstukken en hetgeen met partijen op zitting is besproken tot het oordeel dat eiser als zodanig niet kan worden aangemerkt. Daarbij betrekt de voorzieningenrechter allereerst dat het zonnepark op het perceel van eiser niet is gerealiseerd. Verder volgt uit het betoog van eiser dat hij in de fase na oprichting van ESW zich vanwege een vertrouwensbreuk (ten dele) heeft afgewend van het project, waarbij onder meer de intentieovereenkomst met de looptijd tot 1 januari 2023 niet is verlengd of is vervangen door één met ESW. Uit het overige betoog van eiser volgt daarnaast slechts dat hij vervolgens op den duur tot het plan is gekomen het landgoed met eventueel een zonnepark te realiseren en dat hij in de onderzoeksfase daarnaar daarover in 2025 in gesprek is geweest met het college over onder meer de status van de omgevingsvergunning.

Daaruit blijkt naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet dat eiser ten tijde van het intrekkingsbesluit op grond van artikel 5.37, eerste lid, van de Omgevingswet kon worden aangemerkt als vergunninghouder.

Instantie: Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak: 28-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2026:5772
Zaaknummer: ZWO 26/2091_2094
Wetsartikelen: 5.40 lid 2 onder c Omgevingswet, 2.25 lid 1 Wabo, 4.13 lid 1 Invoeringswet

Omgevingswet en 5.37 lid 1 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Land van Cuijk

In tegenstelling tot onder het oude recht, is een uitwegvergunning onder de Omgevingswet niet langer een aparte activiteit die los kan worden aangevraagd en vergund. Wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van een omgevingsplanactiviteit ertoe strekt om oppervlakteverharding aan te leggen die (mede) functioneert als uitweg, dan moet het college dus beoordelen of wordt voldaan aan de beoordelingsregels van de APV. Anders bestaat het risico dat het college impliciet ook een vergunning verleent voor de uitweg. Dit is slechts anders als een aanvrager een aparte aanvraag indient voor de uitwegen.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor een omgevingsplanactiviteit, inhoudende het aanleggen van betonpaden langs enkele boomkwekerijen. Met het bestreden besluit op het bezwaar van eiseres is het college bij de toewijzing van de aanvraag gebleven.

Volgens eiseres heeft het college uitwegen vergund zonder een daartoe strekkende beoordeling te hebben uitgevoerd.

Het college en de vergunninghouder hebben aangevoerd dat er geen uitwegen zijn aangevraagd en dat er daarom ook geen uitwegen zijn vergund. Volgens hen is een uitweg een apart aan te vragen en te vergunnen activiteit die losstaat van de oppervlakteverharding.

Rechtsvraag

Is de uitwegvergunning onder de Omgevingswet een apart aan te vragen activiteit?

Uitspraak

In artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit is bepaald dat de regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet ('het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan') alleen in het omgevingsplan worden opgenomen. Uitwegvergunningen vallen daar dus ook onder. In artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit wordt de werking van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit weliswaar beperkt tot activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, maar de uitwegvergunning is in dit artikel expliciet genoemd.

In artikel 22.8 van de Omgevingswet is bepaald dat voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening, zoals de APV, een vergunning is vereist voor een geval waarin regels over de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet, alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, zo'n vergunningplicht geldt als een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

Het voorgaande betekent dat een uitwegvergunning, in tegenstelling tot onder het oude recht, niet langer een aparte activiteit is die los kan worden aangevraagd en vergund. Wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van een omgevingsplanactiviteit ertoe strekt om oppervlakteverharding aan te leggen die (mede) functioneert als uitweg, dan moet het college dus beoordelen of wordt voldaan aan de beoordelingsregels van de APV. Anders bestaat het risico dat het college impliciet ook een vergunning verleent voor de uitweg. Dit is slechts anders als een aanvrager een aparte aanvraag indient voor de uitwegen.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak: 29-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2026:6932
Zaaknummer: 26/1069
Wetsartikelen: 2.1 lid 1 Omgevingsbesluit, 1.2 lid 3 onder a Omgevingswet, 2.1a Omgevingsbesluit en 22.8 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Uithoorn

Een niet onherroepelijke omgevingsvergunning vormt een zwaarwegend belang dat moet worden betrokken bij besluitvorming over een bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning van rechtswege voor een datacenter betekent in casu dat er geen sprake is van een nieuw datacenter. Ten onrechte ontbreekt belangenafweging.

Casus

Bij besluit van 1 juni 2023 heeft de raad van de gemeente Uithoorn het bestemmingsplan 'Parapluplan Datacenters' vastgesteld. In het bestemmingsplan is als strijdig gebruik aangemerkt: het gebruiken van gronden of laten gebruiken van gronden of bebouwing als een datacenter met een oppervlakte van 2.000 m² en waarvan het elektrisch aansluitvermogen meer dan 5 MVA bedraagt. Het bestemmingsplan geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Uithoorn. BACT is eigenaar van het perceel in de gemeente Uithoorn. Zij is het niet eens met het bestemmingsplan, omdat zij voornemens is om op dat perceel een datacenter te realiseren. BACT betoogt dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen. BACT wijst erop dat zij op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan beschikte over een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een datacenter op haar perceel.

Rechtsvraag

Had de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan rekening moeten houden met een omgevingsvergunning van rechtswege voor een datacenter?

Uitspraak

BACT heeft op 19 augustus 2022 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de verbouw en uitbreiding van een bestaand gebouw om een datacenter te realiseren op haar perceel. De voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (rechtbank) heeft bij uitspraak van 6 februari 2023, in zakennrs. 22/6356 en 22/6358 (ongepubliceerd) overwogen dat op

grond van die aanvraag aan BACT een omgevingsvergunning van rechtswege is verleend en heeft het college opgedragen om die omgevingsvergunning bekend te maken. Bij uitspraak van 5 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4455, heeft de Afdeling die uitspraak bevestigd. Daarmee staat vast dat BACT op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan beschikte over een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning voor, kort gezegd, de bouw van een datacenter op haar perceel. Niet in geschil is dat het vergunde datacenter op grond van de oppervlakte daarvan en gelet op het elektrische aansluitingsvermogen in strijd is met het gebruiksverbod in artikel 4 van de planregels.

Een niet onherroepelijke omgevingsvergunning vormt een zwaarwegend belang dat de raad moet betrekken bij de besluitvorming, wat onverlet laat dat de raad ook andere relevante belangen moet betrekken bij die besluitvorming (zie de uitspraken van de Afdeling van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1812, onder 10.3 en van 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1594, onder 5). De Afdeling ziet zich, gelet op het betoog van BACT en het zwaarwegend belang dat zij op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan ontleende aan haar omgevingsvergunning, voor de vraag gesteld in hoeverre de raad de mogelijkheid had om over dat belang een eigen afweging te maken.

Artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening moet door de raad in een bestemmingsplan of beheersverordening worden verwerkt. De raad heeft geen beleidsruimte om een eigen afweging te maken bij de beantwoording van de vraag of het voor een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is om de nieuwvestiging van datacenters op het perceel van BACT in de uiteindelijke planologische situatie als strijdig gebruik aan te merken. De omstandigheid dat de raad op grond van artikel 13.5 van de Omgevingsverordening tot 31 december 2028 de tijd heeft om uitvoering te geven aan artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening, maakt dat niet anders (vergelijk de uitspraak van 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1790, r.o. 10.3).

Maar het standpunt van de raad dat hij bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen enkele mogelijkheid had om rekening te houden met de belangen van BACT, waarop hij zich in de nota beantwoording zienswijzen heeft gesteld, kan de Afdeling niet volgen. De raad heeft namelijk niet onderkend dat hier geen sprake is van een ‘nieuw datacenter’ zoals is bedoeld in artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening. In bijlage 1 bij de Omgevingsverordening zijn de begrippen gedefinieerd, waaronder het begrip ‘bestaand’. Onder ‘bestaand’ wordt begrepen: ‘a. op het tijdstip van inwerkingtreding van de betreffende bepaling rechtmatig aanwezig; b. op het tijdstip van inwerkingtreding van de betreffende bepaling op grond van een omgevingsvergunning toegestaan of waarvoor op dat tijdstip een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend die op grond van op dat moment geldende regels moet of kan worden verleend; of c. op het tijdstip van inwerkingtreding van de

betreffende bepaling op grond van een geldend ruimtelijk plan toegestaan.' Gelet op het feit dat artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening in werking is getreden op 1 januari 2023 en BACT voor die datum al beschikte over een omgevingsvergunning van rechtswege voor een datacenter, kon het datacenter van BACT niet worden beschouwd als een 'nieuw datacenter' als is bedoeld in artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening. De raad is er dan ook ten onrechte van uitgegaan dat hij op grond van die bepaling gehouden was om het bouwplan van BACT te verbieden. Het bestemmingsplan is daarom in zoverre ondeugdelijk gemotiveerd.

Verder heeft de raad ook in het licht van wat hiervoor is overwogen en los van het bepaalde in artikel 6.21c, eerste lid, van de Omgevingsverordening, de belangen van BACT onvoldoende in zijn afweging betrokken. Voor zover uit de nota beantwoording zienswijzen valt af te leiden dat de raad wel zo'n afweging heeft gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat de raad die belangenafweging onvoldoende kenbaar heeft gemotiveerd. Weliswaar heeft de raad omstandigheden aangedragen op grond waarvan hij de belangen van BACT van beperkt gewicht acht. Maar de raad heeft niet duidelijk gemaakt tegen welke andere belangen hij dit heeft afgewogen. De raad is namelijk niet ingegaan op de specifieke situatie op het perceel van BACT en hij heeft zich geen rekenschap gegeven van de aan BACT verleende omgevingsvergunning van rechtswege voor het datacenter. Of en in hoeverre de doelstellingen die met het bestemmingsplan worden nagestreefd relevant zijn in het geval van BACT is in dit verband daarom onvoldoende gemotiveerd. Het bestemmingsplan is, gelet op het voorgaande, vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 05-08-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:4589
Zaaknummer: 202305040/1/R1
Wetsartikelen: 3:46 Awb

RECHTSPRAAK

Watervergunning/waterschap Vechtstromen

Afweging vergunningverlening in het licht van de doelstellingen artikel 2.1 Waterwet, belangen 6.11 Waterwet en beleidsregels Keur.

Casus

Bij besluit van 15 december 2020 heeft het dagelijks bestuur van het waterschap Vechtstromen aan de gemeente Ommen een watervergunning verleend voor het realiseren van een nieuwe brug over de Vecht nabij Junne, inclusief aansluitende infrastructuur en een duikerbrug in/over de vispassage naast de Vecht. De nieuwe brug komt op 15 meter afstand van de bestaande brug te liggen. Het standpunt van het dagelijks bestuur is dat met inachtneming van de aan de vergunning verbonden voorschriften de zorg voor de waterhuishouding voldoende wordt gewaarborgd.

De Stichting en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur een watervergunning had mogen verlenen. Volgens de Stichting en anderen heeft de rechtbank niet onderkend dat de watervergunning is verleend in strijd met de 'Beleidsregels waterkwantiteit Keur waterschap Vechtstromen' (de beleidsregels).

De Stichting en anderen voeren verder aan dat de nieuwe brug op een afstand van 15 meter van de bestaande brug komt te liggen. Dit voldoet niet aan de in de beleidsregels vereiste afstand van 250 meter tussen twee bruggen. Volgens de Stichting en anderen heeft de rechtbank niet gemotiveerd waarom zij het standpunt van het dagelijks bestuur volgt dat er maar één brug zal zijn omdat de bestaande brug wordt afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. De Stichting en anderen stellen dat het begrip 'brug' moet worden uitgelegd naar normaal spraakgebruik en dat de bestaande brug daarom nog steeds een brug blijft, ook als deze wordt afgesloten.

Rechtsvraag

Had het dagelijks bestuur, gelet op de beleidsregels, een watervergunning mogen verlenen?

Uitspraak

Artikel 6.21 van de Waterwet kent een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Het dagelijks bestuur kan een watervergunning slechts weigeren als de vergunning niet verenigbaar zou zijn met de doelstellingen genoemd in artikel 2.1, eerste lid, of de belangen bedoeld in artikel 6.11 van de Waterwet.

Het dagelijks bestuur heeft op grond van artikel 6.21 van de Waterwet, in samenhang met artikel 3.2, eerste lid, van de Keur, de watervergunning voor het realiseren van een brug verleend. Hoofdstuk 2 van de beleidsregels bevat de regels voor het aanleggen van bruggen in en over oppervlaktewaterlichamen. Met dit beleid heeft het dagelijks bestuur invulling gegeven aan de bevoegdheid die zij op basis van artikel 6.21 van de Waterwet heeft.

In hoofdstuk 2.4 van de beleidsregels staat het afwegingskader voor het al dan niet verlenen van een watervergunning voor een brug. Het criterium onder 1 luidt: 'Een watervergunning wordt in beginsel alleen verleend als aangetoond wordt, dat de brug nodig is om op een efficiënte manier van het ene perceel op het andere te komen, dus dienst doet als overgang. Daar waar mogelijk dienen bestaande overgangen te worden benut. Per perceel wordt maximaal 1 brug toegestaan. Bij percelen die over een grotere afstand aan een oppervlaktewaterlichaam grenzen, kunnen 2 of meer bruggen worden toegestaan. Als uitgangspunt wordt een afstand tussen de bruggen 250 meter gehanteerd.'

De Afdeling overweegt dat de brug 'nodig' is als bedoeld in de beleidsregels indien de brug dienst doet als overgang om op een efficiënte manier van het ene perceel op het andere perceel te komen. Het dagelijks bestuur heeft toegelicht dat dit het geval is, omdat de bestaande brug op de stuw niet langer door al het gemotoriseerde verkeer als overgang kan worden gebruikt door scheuren in het metselwerk van de stuw. De Afdeling acht dit aannemelijk en ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de watervergunning in strijd met de beleidsregels is verleend.

Wat betreft de vereiste afstand van 250 meter, overweegt de Afdeling het volgende. Volgens de begripsbepaling onder hoofdstuk 2.1 van de beleidsregels is een 'brug' een werk over een oppervlaktewaterlichaam, dat bedoeld is om een perceel te ontsluiten of om wegen over oppervlaktewaterlichamen te verbinden. Gelet hierop kan de bestaande brug als een 'brug' in de zin van de beleidsregels worden beschouwd, ook wanneer deze wordt afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. Dit betekent dat de afstand van de nieuwe brug tot de bestaande brug korter is dan het in de beleidsregels opgenomen uitgangspunt van 250 meter.

Op de zitting heeft het dagelijks bestuur echter toegelicht dat de brug op een afstand van 15 meter van de stuw komt zodat de brug kan worden aangesloten op het bestaande wegennet. Verder heeft het dagelijks bestuur op de zitting toegelicht dat het de afweging heeft gemaakt of

bij een afstand van 15 meter tussen de twee bruggen de doelstellingen uit artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet niet in het gedrang komen. Volgens het dagelijks bestuur worden door de afstand van 15 meter het onderhoud aan de watergang en de doelstellingen uit artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet niet belemmerd. De Stichting en anderen hebben dit niet weersproken, zodat de Afdeling ook geen aanleiding ziet om hieraan te twijfelen.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 09-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5109
Zaaknummer: 202301249/1/R1
Wetsartikelen: 2.1 Waterwet, 6.21 Waterwet en 6.11 Waterwet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Uithoorn

Gelet op de aanvraag van een datacenter is geen sprake van een geluidszoneringsplichtige inrichting en is in casu een omgevingsvergunning van rechtswege verleend die bekend moet worden gemaakt.

Casus

BACT B.V. heeft op grond van artikel 8:55f, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep ingesteld tegen het uitblijven van de bekendmaking van een volgens haar van rechtswege gegeven omgevingsvergunning voor de verbouw en uitbreiding van een bestaand gebouw op een perceel in de gemeente Uithoorn. Op 19 augustus 2022 heeft BACT een omgevingsvergunning aangevraagd voor het verbouwen en uitbreiden van het bestaande gebouw om daarin een datacenter te realiseren. Het gebouw was voorheen in gebruik als distributiecentrum en groothandel. Het perceel heeft in het bestemmingsplan 'Landelijk gebied - Glastuinbouwgebied' de bestemming 'Bedrijf'. Bij brief van 13 oktober 2022 heeft het college aan BACT medegedeeld dat op haar aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat de beslistermijn in verband daarmee zes maanden bedraagt. BACT heeft op 30 december 2022 beroep ingesteld bij de rechtbank tegen het volgens haar niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege gegeven omgevingsvergunning. De rechtbank heeft dat beroep bij uitspraak van 6 februari 2023 gegrond verklaard en heeft het college opgedragen om de van rechtswege gegeven omgevingsvergunning bekend te maken.

Het college is het niet eens met deze uitspraak en heeft hiertegen hoger beroep ingesteld. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er een omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven. Het college voert onder andere aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het datacenter een geluidszoneringsplichtige inrichting is in de zin van de planregels. Het gebruik van het datacenter is volgens het college daarom in strijd met het bestemmingsplan. Volgens het college heeft BACT in de aanvraag namelijk onjuist berekend wat het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen is van de installaties in het datacenter.

Rechtsvraag

Is het datacenter een geluidszoneringsplichtige inrichting in de zin van de planregels en is het gebruik van het datacenter in strijd met het vigerende bestemmingsplan gelet op het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen dat gelijktijdig in gebruik is, zodat er geen omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven?

Uitspraak

In artikel 5.3.3 van de planregels is bepaald dat het gebruik van gronden als geluidszoneringsplichtige inrichting in strijd is met het bestemmingsplan. Het begrip 'geluidszoneringsplichtige inrichting' is niet gedefinieerd in de planregels.

Het college verwijst voor de uitleg van 'geluidszoneringsplichtige inrichtingen' naar artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder (Wgh). De Afdeling volgt die uitleg van de planregels. In dat artikel van de Wgh is de grondslag neergelegd om bij algemene maatregel van bestuur de categorie inrichtingen aan te wijzen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Op grond van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor), in samenhang gelezen met het eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel D, van bijlage I van het Bor, is daartoe aangewezen, voor zover hier van belang, de inrichtingen als bedoeld in categorie 1.3, onder a, onderdeel C, van bijlage I van het Bor, te weten: inrichtingen waar een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW of meer, voor zover deze motoren gelijktijdig in gebruik zijn.

Bij de aanvraag is een notitie van Cauberg Huygen van 3 maart 2022 gevoegd. In deze notitie staat dat het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen in het datacenter dat gelijktijdig in gebruik is 11,7 MW bedraagt en dat er daarmee geen sprake is van een geluidszoneringsplichtige inrichting. Daarbij is rekening gehouden met het motorisch vermogen van de koelinstallaties en de dieselgeneratoren. Voor het vermogen van de 42 koelinstallaties is ervan uitgegaan dat deze gelijktijdig zijn ingeschakeld voor maximaal 80%, omdat deze op een deellast zijn aangesloten. Volgens de notitie hebben de koelinstallaties daarmee een gezamenlijk motorisch vermogen van 9,5 MW. Voor het vermogen van de 42 dieselgeneratoren is ervan uitgegaan dat hiervan onder normale omstandigheden maximaal één gelijktijdig in gebruik is met een motorisch vermogen van 2,2 MW. Dit is volgens de notitie het geval, omdat de dieselgeneratoren onder normale omstandigheden één voor één worden getest en alleen gezamenlijk inschakelen wanneer het reguliere stroomnetwerk uitvalt.

Het college voert aan dat in de notitie van Cauberg Huygen ten onrechte is uitgegaan van een deellast van 80% voor de koelunits, terwijl volgens het college het totale motorische vermogen

van de koelunits in de berekening betrokken had moeten worden. Volgens het college is het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen dat gelijktijdig in gebruik is, daarom 14,128 MW. Omdat dit in de buurt komt van de grens van 15 MW en nog niet vaststaat wat de representatieve bedrijfssituatie precies zal zijn, is het volgens het college op basis van de aanvraag daarom niet uitgesloten dat er sprake is van een geluidszoneringsplichtige inrichting.

Op grond van het eerste lid, aanhef en onder a, van onderdeel D, en categorie 1.3, onder a, onderdeel C, van bijlage I van het Bor geldt dat alleen het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van belang is voor zover dat gelijktijdig in gebruik is. Partijen zijn er terecht van uitgegaan dat het volledige vermogen van de dieselgeneratoren, dat alleen maar in incidentele gevallen in werking treedt, in dit verband niet wordt meegerekend (zie de nota van toelichting bij onderdeel D van bijlage I van het Bor: Stb. 2015, 337, blz. 228).

Of bij de berekening van het motorisch vermogen van de koelunits terecht van een deellast is uitgegaan, kan in het midden blijven, omdat niet in geschil is dat ook als wordt uitgegaan van het totale motorische vermogen van de koelunits, het totaal geïnstalleerd motorisch vermogen dat gelijktijdig in gebruik is onder de 15 MW blijft. Volgens het college is het vermogen in dat geval immers 14,128 MW. De enkele omstandigheid dat dit vermogen enigszins in de buurt komt van 15 MW, maakt niet dat er strijd is met artikel 5.3.3 van de planregels. Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat aan BACT van rechtswege een omgevingsvergunning is gegeven voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo voor het bouwen van een datacenter en dat het college gehouden is die omgevingsvergunning bekend te maken.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 05-08-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:4455
Zaaknummer: 202301742/1/R1
Wetsartikelen: 8:55f lid 1 Awb, 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo, 41 lid 3 Wgh, 2.1 lid 3 Bor, Bijlage I Bor onderdeel C categorie 1.3 onder a en Bijlage I Bor onderdeel D eerste lid aanhef en onder a

RECHTSPRAAK

Watervergunning/waterschap Hunze en Aa's

Artikel 6.21 van de Waterwet staat er niet aan in de weg dat een watervergunning kan worden verleend ten behoeve van een doel of belang dat op zichzelf niet van waterstaatkundige aard is.

Casus

Voor de uitvoering van het inrichtingsplan Geelbroek heeft Sweco bij het waterschap Hunze en Aa's een watervergunning aangevraagd voor het aanpassen van de waterhuishouding. [Appellant A] en anderen stellen schade te ondervinden als gevolg van de verleende vergunningen.

In hoger beroep betogen appellanten dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, het niet zo is dat bij de beslissing op een aanvraag om een watervergunning uitsluitend rekening mag worden gehouden met de aan die doelstellingen gelieerde belangen. De belangenafweging die het dagelijks bestuur moet verrichten, is breder dan alleen de afweging of een watervergunning, gelet op de doelstellingen van de Waterwet, moet worden geweigerd of moet worden verleend. Ook zal het dagelijks bestuur moeten bezien of en in hoeverre waterstaatbelangen of andere bij het besluit betrokken belangen aanleiding geven tot het verbinden van beperkingen en/of voorschriften aan de watervergunning. Nu uit artikel 6.21 van de Waterwet, noch uit enige andere bepaling uit de Waterwet voortvloeit dat bij het stellen van die voorschriften en beperkingen uitsluitend waterstaatkundige belangen mogen worden betrokken, zal het dagelijks bestuur daarbij op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alle betrokken belangen moeten betrekken.

Rechtsvraag

Is de rechtbank uitgegaan van het juiste toetsingskader door te bepalen dat bij verlening van een watervergunning uitsluitend rekening mag worden gehouden met waterstaatkundige belangen?

Uitspraak

Als het project waarvoor een watervergunning wordt gevraagd verenigbaar is met de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen en de belangen van artikel 6.11, dan doet zich geen weigeringsgrond voor. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt uit artikel 6.21 van de Waterwet echter niet dat het bevoegd gezag bij de besluitvorming over de verlening van een watervergunning alleen met waterstaatkundige belangen rekening mag houden. Artikel 6.21 van de Waterwet bepaalt immers niet dat een watervergunning uitsluitend mag worden verleend ten behoeve van de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen of de belangen van artikel 6.11. Artikel 6.21 van de Waterwet staat er verder niet aan in de weg dat een watervergunning kan worden aangevraagd en verleend ten behoeve van een doel of belang van een aanvrager dat op zichzelf niet van waterstaatkundige aard is, zoals de ontsluiting van een perceel, mits daarbij steeds voldaan wordt aan de voorwaarde dat die vergunningverlening verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11 van de Waterwet. Dergelijke andere belangen die een aanvrager beoogt te dienen, kunnen dit vereiste van verenigbaarheid met de doelstellingen van artikel 2.1 en belangen van artikel 6.11 nooit opzij zetten. De Afdeling wijst er nog wel op dat het bevoegd gezag op grond van artikel 6.20 van de Waterwet aan een watervergunning voorschriften kan verbinden. Onder omstandigheden zou het opleggen van specifieke voorschriften er alsnog toe kunnen leiden dat het bevoegd gezag de verlening van de watervergunning niet langer onverenigbaar acht met de in artikel 6.21 genoemde doelstellingen of belangen.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 16-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5489
Zaaknummer: 202402634/1/R1
Wetsartikelen: 2.1 Waterwet en 6.21 Waterwet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Den Haag

Directe handhaving specifieke zorgplicht milieubelastende activiteiten omgevingsplan. Nota van toelichting Besluit activiteiten leefomgeving. Energie Opslag Systeem (EOS), noodplan, passende (preventieve) maatregel. Onmiskenbare strijd.

Casus

Verzoekers hebben een noodplan ingediend. Omdat het noodplan nog niet compleet was en nader moest worden uitgewerkt, werden onvoldoende maatregelen en voorzieningen getroffen om bij een optredende calamiteit risico's voor de veiligheid en gezondheid van personen in de directe omgeving van het energieopslagsysteem (EOS) te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. Verzoekers hebben vervolgens een aangepast noodplan ingediend. Met het bestreden besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (het college) verzoekster een last onder dwangsom opgelegd. Het aangepaste noodplan is niet toereikend zodat verzoekster nog steeds onvoldoende maatregelen en voorzieningen heeft getroffen om bij een optredende calamiteit risico's voor de veiligheid en gezondheid van personen in de directe omgeving van het EOS te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. De last wordt opgelegd om binnen acht weken te voldoen aan de artikelen 22.41, 22.42 en 22.44, eerste en tweede lid, aanhef en onder b en e, van het omgevingsplan door een toereikend noodplan in te dienen, waarbij rekening wordt gehouden met de in de last vermelde herstelmaatregelen. Als verzoekster daaraan niet voldoet, moet zij het EOS buiten bedrijf stellen. Daartoe dient zij de energiedragers (modules) van het EOS te laten verwijderen en af te voeren. Indien verzoekster niet voldoet aan deze last moet zij een dwangsom betalen van € 10.000 per week met een maximum van € 50.000.

Rechtsvragen

1. Is het – naar voorlopig oordeel – mogelijk om op grond van de specifieke zorgplicht een toereikend noodplan te verlangen als passende (preventieve) maatregel als bedoeld in artikel 22.44, tweede lid, onder e en b, van het omgevingsplan?

2. Wanneer kan direct handhavend worden optreden op basis van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan (artikel 22.44)?

Uitspraak

1. De stelling van verzoekers dat de zorgplicht niet kan dienen als grondslag voor het eisen van een noodplan wegens het afwijken van de PGS 37-1 richtlijn en, zo ja, of het noodplan wel of niet aan die richtlijn voldoet leent zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet voor beantwoording in een voorlopige voorzieningenprocedure, omdat daarvoor nader onderzoek nodig is. Dit neemt niet weg dat het naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter op zich niet uitgesloten is dat op grond van de specifieke zorgplicht een toereikend noodplan als passende (preventieve) maatregelen als bedoeld in artikel 22.44, tweede lid, onder b en e kan worden geëist. Indien dat ontbreekt, dan kan daartegen in beginsel handhavend worden opgetreden.

2. In de toelichting bij artikel 22.44 van het omgevingsplan is het volgend opgenomen:

'Tegen een overtreding van de specifieke zorgplicht kan handhavend worden opgetreden. Handhavend optreden ligt voor de hand bij evidente overtredingen van de specifieke zorgplicht. Daarvan is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht, onmiskenbaar in strijd is met de specifieke zorgplicht. Er kunnen ook situaties aan de orde zijn waarin niet direct duidelijk is of van onmiskenbare strijd sprake is. Het bevoegd gezag zal dan een keuze moeten maken tussen een handhavingstraject of het eerst verduidelijken wat de specifieke zorgplicht inhoudt. Die verduidelijking kan in de vorm van het stellen van een maatwerkvoorschrift (zie het navolgende artikel) maar dat hoeft niet. Ook wanneer het bevoegd gezag degene die de activiteit verricht mondeling of schriftelijk informeert over wat er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan, is het voor diegene na ontvangst van die informatie duidelijk wat er verwacht wordt. Als daar geen gevolg aan wordt gegeven, is er sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht. Een uitgebreidere uiteenzetting van de mogelijkheden om handhavend op te treden tegen overtredingen van de specifieke zorgplicht is opgenomen in de nota van toelichting bij het Bal.'

Gelet op deze passage en de nota van toelichting bij het Bal (Staatsblad 2018, 293, p. 526) waar naar wordt verwezen kan handhavend optreden op grond van een specifieke zorgplicht van de artikelen 22.42 en 22.44 alleen als het handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met die zorgplicht. Als niet direct duidelijk is of van onmiskenbare strijd sprake is en het bestuursorgaan ervoor kiest, zoals in dit geval, die verduidelijking niet in de vorm van een maatwerkvoorschrift te geven, dan zal het bestuursorgaan eerst duidelijk moeten maken wat

er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan, alvorens handhavend kan worden opgetreden. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht en met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel hoort in ieder geval dat redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt.

Het voorgaande betekent dat handhaving wegens het ontbreken van een toereikend noodplan pas mogelijk is als het op 1 mei 2026 ingediende noodplan onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht en als duidelijk aan verzoekers is aangegeven welke tekortkomingen daaraan kleven en welke concrete verbeteringen nodig zijn wil wél sprake zijn van een toereikend noodplan. Nu het gaat om handhaving op grond van het niet treffen van voldoende passende (preventieve) maatregelen als bedoeld in artikel 22.44, tweede lid, onder b en e, van het omgevingsplan, zal zo concreet mogelijk moeten worden aangegeven welke passende maatregelen in het noodplan ontbreken/ontoereikend zijn en welke aanpassingen nodig zijn.

Uit de last blijkt dat het college het noodplan pas toereikend acht als bij de verdere uitwerking rekening wordt gehouden met de onder het kopje ‘herstelmaatregelen’ vermelde aandachtspunten en opmerkingen. De voorzieningenrechter kan verzoekers volgen in hun stelling dat een aantal van die opmerkingen zijn geformuleerd als adviezen, bijvoorbeeld om een afschakelbare ventilatie te installeren. Het advies om naast het verbeteren van het noodplan de EOS te verplaatsen of te vervangen kan niet als een herstelmaatregel ten aanzien van het noodplan worden gezien. Verder wordt bij een aantal thema’s slechts aangegeven dat een voldoende onderbouwing ontbreekt en/of een nadere of volledige onderbouwing of nodig is (zoals ten aanzien van de mechanische ventilatiecapaciteit en de bijdrage van het cameratoezicht aan het beheersen van restrisico), zonder dat voldoende duidelijk is waarom dat nodig is en welke eisen daaraan worden gesteld. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter moet worden betwijfeld of de last op deze onderdelen aan de eerder omschreven maatstaven voldoet dat voldoende duidelijk moet zijn welke concrete aanpassingen verbeteringen nodig zijn wil wél sprake zijn van een toereikend noodplan. De voorzieningenrechter ziet enkel hierin geen aanleiding thans reeds te oordelen dat de last in bezwaar geen stand zal kunnen houden. Wél zal het college in de heroverweging in bezwaar het nader moeten bezien of en motiveren dat de last voldoet aan die maatstaven.

Instantie: Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak: 22-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2026:27644
Zaaknummer: SGR 26/6815
Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Westland

Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Verzwaard adviesrecht. Geen advies als bedoeld in artikel 16.15b van de Omgevingswet. Toepasselijkheid verzwaard adviesrecht.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Westland (het college) heeft een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verleend. De rechtbank heeft tussenuitspraak gedaan en een herstelopdracht gegeven. Het college heeft in zijn aanvullende motivering aangevoerd dat het verzwaard adviesrecht zoals bedoeld in de Beleidsregel niet van toepassing is. Het college stelt zich daarom op het standpunt dat hij bevoegd was om de bestemming van de woningen te wijzigen zonder daarvoor een verzwaard advies van de gemeenteraad in te winnen. Desondanks heeft het college zekerheidshalve advies gevraagd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft in beide zaken een negatief advies uitgebracht en het college opgedragen eerst nieuwe beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de vervallen wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.7.1 van het omgevingsplan.

Rechtsvraag

Zijn de uitgebrachte adviezen te kwalificeren als advies als bedoeld in artikel 16.15b van de Omgevingswet (Ow)? En heeft het college voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak, in de zin dat duidelijkheid is verschaft over de toepasselijkheid van het verzwaard adviesrecht?

Uitspraak

Met de tussenuitspraak heeft de rechtbank het college verzocht om duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de toepasbaarheid van het verzwaard adviesrecht zoals bedoeld in artikelen 19 en 23 van de Beleidsregel. Het college heeft bij zijn aanvullende motivering de raadsbesluiten van 25 februari 2026 overgelegd. Uit de daarbij behorende amendementen blijkt dat de gemeenteraad het niet wenselijk acht dat het college, als gevolg van het ontbreken van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid, frequent de gemeenteraad

moet raadplegen voor wijzigingen die vóór de invoering van de Ow door het college zelf doorgevoerd konden worden. Om deze reden heeft de gemeenteraad het college in de adviezen opgedragen om eerst een nieuwe beleidsregel vast te stellen waarin de afwijkingsmogelijkheid voor bestemmingswijzigingen wordt gedefinieerd en benoemd, vergelijkbaar met de inmiddels vervallen wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.7.1 van het omgevingsplan.

De rechtbank is van oordeel dat de uitgebrachte adviezen niet kunnen worden aangemerkt als een advies in de zin van de Beleidsregel. In deze adviezen wordt niet ingegaan op de vraag of hier sprake is van een situatie waarin het verzwaard adviesrecht geldt en evenmin op enigerlei wijze toegelicht hoe dat dan in beide gevallen zou uitvallen en op grond van welke overwegingen. Om die reden is evenmin sprake van een advies als bedoeld in artikel 16.15b van de Ow. Uit de bij de raadsbesluiten behorende aangenomen motie leidt de rechtbank af dat de gemeenteraad niet wenst vast te houden aan het verzwaard adviesrecht voor dit soort gevallen, vanwege het belastende effect daarvan op de werkzaamheden van de gemeenteraad. Gelet daarop behoeft de vraag of artikel 23 van de Beleidsregel van toepassing is geen verdere bespreking. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de gemeenteraad voorts met de in de adviezen aan het college gegeven opdracht tot beleidsvorming tot uitdrukking gebracht dat bestemmingswijzigingen zoals hier aan de orde binnen de beleidsruimte van het college vallen. Nu het college met het inwinnen van het advies van de gemeenteraad duidelijkheid heeft verschaft over de toepasselijkheid van het verzwaard adviesrecht, heeft het college voldaan aan de opdracht uit de tussenuitspraak. Daarmee is naar het oordeel van de rechtbank het eerder geconstateerde gebrek in de bestreden besluiten hersteld. De rechtbank zal daarom de beroepsgronden van eiseres inhoudelijk beoordelen.

Instantie: Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak: 04-06-2026
ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2026:27552
Zaaknummer: SGR 25/2069 en SGR 25/2073
Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving en 16.15b Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Leiden

De procedure betreft de toetsing van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van de Omgevingswet en het gemeentelijke Omgevingsplan. Het toetsingskader voor een dergelijke vergunning wordt bepaald door de wet en het omgevingsplan zelf, namelijk de vraag of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regels uit de Verordening voor de fysieke leefomgeving vormen geen onderdeel van het toetsingskader voor de verleende vergunning.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Leiden (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het gebruik van gronden ten behoeve van een terras.

Eisers hebben ter zitting aangevoerd dat het terras in strijd is met de Verordening voor de fysieke leefomgeving Leiden 2020. Daarin is bepaald dat een vergunning wordt geweigerd indien blijkt dat het terras breder is dan de voorgevel van de bijbehorende horeca-inrichting. Het terras op het plein is breder dan de gevel van het pand van de vergunninghouder.

Rechtsvraag

Kan een (mogelijke) strijdigheid met de Verordening voor de fysieke leefomgeving leiden tot weigering van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

Uitspraak

De voorliggende procedure betreft de toetsing van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van de Omgevingswet en het gemeentelijke Omgevingsplan. Het toetsingskader voor een dergelijke vergunning wordt bepaald door de

wet en het omgevingsplan zelf, namelijk de vraag of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De regels uit de Verordening voor de fysieke leefomgeving Leiden 2020 vormen geen onderdeel van het toetsingskader voor de verleende vergunning. Een eventuele strijdigheid met die verordening kan in deze procedure dan ook niet leiden tot het daarmee door eisers beoogde resultaat.

De beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak: 09-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2026:26067
Zaaknummer: SGR 24/5550, SGR 24/5650 en SGR 25/8900
Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Bergen

Samenhang planregels en regelgeving op het gebied van waterbeheer.

Casus

Het plan Maaspark Well bevat een actualisatie van de geldende bestemmingsplannen. [Appellant] woont in het plangebied aan [locatie] en is het niet eens met het plan, onder meer omdat hij beperkingen ondervindt van het bouwverbod dat geldt op gronden met de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed'. [Appellant] betoogt dat de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed' op zijn gronden door het bouwverbod te beperkend is. Hiertoe voert [appellant] aan dat hij door het bouwverbod niet direct de bouwregels die gelden voor de andere op zijn gronden geldende bestemmingen 'Agrarisch met waarden' en 'Wonen', kan toepassen.

De raad stelt zich op het standpunt dat de dubbelbestemming niet te beperkend is, omdat deze de onderliggende bestemmingen niet buiten werking stelt. De dubbelbestemming brengt volgens de raad alleen mee dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden die op grond van de onderliggende bestemmingen bestaan, mede worden begrensd door de waterstaatkundige en rivierkundige belangen die door artikel 24 van de planregels worden beschermd. Volgens de raad staat de dubbelbestemming niet in de weg aan toetsing van toekomstige concrete initiatieven aan het op dat moment geldende waterstaatkundig en rivierkundig toetsingskader.

Rechtsvraag

Wordt [appellant] onevenredig in zijn bouw- en gebruiksmogelijkheden beperkt?

Uitspraak

Aan een deel van de gronden van [appellant] is de bestemming 'Wonen' toegekend en aan een deel 'Agrarisch met waarden'. Verder is aan de gronden de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed' toegekend. Op grond van artikel 24.2.1 van de planregels geldt dat ter plaatse van de bestemming 'Waterstaat - Waterbergend rivierbed' niet mag worden gebouwd. Op grond van artikel 24.2.2 van de planregels kan van dit bouwverbod worden afgeweken,

indien het bouwwerk op grond van hoofdstuk 2 van deze regels mag worden opgericht en aan de regelgeving op het gebied van waterbeheer wordt voldaan.

Zoals de raad ook heeft toegelicht, biedt artikel 24.2.2 van de planregels bouwmogelijkheden zolang aan de planregels en de regelgeving op het gebied van waterbeheer wordt voldaan. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat niet is gebleken van een voldoende concreet initiatief dat de raad bij de vaststelling van het plan had kunnen en moeten betrekken. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant] onevenredig in zijn bouw- en gebruiksmogelijkheden wordt beperkt.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 23-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5679
Zaaknummer: 202403525/1/R1
Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

TAM-omgevingsplan/gemeenteraad Westerwolde

Bij een besluit tot wijziging van een omgevingsplan voor een ruimtelijke ontwikkeling hoeft een bestaand tekort aan parkeerplaatsen niet opgelost te worden.

Casus

Op 26 februari 2025 heeft de raad van de gemeente Westerwolde het 'TAM-omgevingsplan Westerwolde, Jan Westerlaan 1' als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Westerwolde vastgesteld. Het besluit tot wijziging voorziet in de realisatie van vier rijtjeswoningen en een parkeerplaats op het perceel Jan Westerlaan 1 in Ter Apel. Een omwonende vreest onder ander voor meer parkeeroverlast en is tegen dit besluit in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling).

Rechtsvraag

Moet bij het wijzigen van een omgevingsplan voor een ruimtelijke ontwikkeling ook rekening worden gehouden met bestaande parkeertekorten?

Uitspraak

De Afdeling overweegt dat bij het mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling door het wijzigen van een omgevingsplan bij de beoordeling of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid alleen rekening hoeft te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte door de komst van die ruimtelijke ontwikkeling. Dat betekent dat een bestaand tekort aan parkeerplaatsen, als dat er al zou zijn, niet door het besluit tot wijziging hoeft te worden opgelost.

Instantie: Raad van State
Datum uitspraak: 30-09-2026
ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:5790
Zaaknummer: 202502157/1/R3

Wetsartikelen: