

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 02, 2019

Nummer 2, 2019

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

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2018:15099](#) 19-12-2018

Staat der Nederlanden

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2018:6814](#) 29-11-2018

Goirle/vergunningaanvraag

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2018:3924](#) 23-05-2018

Alblasserdam

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:83](#) 16-01-2019

Gilze en Rijen/afwijzing verzoek tot wijziging bestemmingsplan

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:111](#) 16-01-2019

Haaren/project strijd bestemmingsplan

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:35](#) 09-01-2019

Rotterdam/parkeerverbod op grond van apv

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:38](#) 09-01-2019

Amsterdam/omgevingsvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2018:4180](#) 19-12-2018

Delfzijl/omgevingsvergunning

Annotatie

Marieke Kaajan

RECHTSPRAAK

Gilze en Rijen/afwijzing verzoek tot wijziging bestemmingsplan

Verbouwing van de hotelappartementen naar woonappartementen. Geen wijziging van bestemmingsplan vanwege geluidssituatie.

Appellanten willen hotelappartementen verbouwen naar woonappartementen. Om dat planologische mogelijk te maken moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. De raad wil het plan niet wijzigen omdat zonder het treffen van maatregelen geen besluit hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder kan worden vastgesteld. Dit vanwege het feit dat niet wordt voldaan aan de uit het gemeentelijke beleid voortvloeiende voorwaarde dat alle appartementen over minimaal een geluidsluwe zijde beschikken, dat wil zeggen een gevel met buitenruimte waar een geluidbelasting van maximaal 48 dB heerst. Door het treffen van de door de initiatiefnemer voorgestelde maatregelen kan in beginsel, ten opzichte van het wegverkeerslawaaï, een geluidsluwe zijde aan de achterzijde het appartementencomplex worden gemaakt. De raad heeft echter ook bezien of ook anderszins sprake is van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse. Daarbij is tevens gekeken naar het huidige en toekomstige luchtverkeerslawaaï, afkomstig van de vliegbasis Gilze.

De Afdeling is van oordeel dat, hoewel nog niet vaststaat wat de uitkomst zal zijn van de door de staatssecretaris van Defensie in gang gezette procedure over de zonering van de vliegbasis, het niet onredelijk is te achten dat de raad zich vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening op het standpunt heeft gesteld dat, gelet op de uit het wegverkeerslawaaï voortvloeiende noodzaak een geluidsluwe zijde met buitenruimte te hebben in samenhang met de daar aanwezige en in de toekomst mogelijke geluidsoverlast ten gevolge van de vliegbasis Gilze, niet voldoende is gewaarborgd dat er ter plaatse van de percelen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal zijn.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-01-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:83

Zaaknummer: 201704151/1/R2

RECHTSPRAAK

Haaren/project strijd bestemmingsplan

Plattelandswoning. Toepassing Bor. Kruimelgeval. Beleidsregel. Geen categorale uitsluiting. Tijdelijk gebruik.

In een beleidsregel wordt ten aanzien van een aanvraag om omgevingsvergunning voor het bewonen van een agrarische bedrijfswoning als plattelands(burger)woning de voorkeur uitgesproken voor het toepassen van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wabo. Volgens de Afdeling wordt in de beleidsregel niet onmogelijk gemaakt om voor een tijdelijk gebruik van een bedrijfswoning als plattelandswoning een vergunning te verkrijgen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en elfde lid, van bijlage II. Van een categorale uitsluiting van de toepasselijkheid van deze regeling in de beleidsregel is geen sprake.

In het onderhavige geval zijn de woning en het glastuinbouwbedrijf op het perceel respectievelijk aan te merken als een bedrijfswoning en een landbouwinrichting als bedoeld in artikel 1.1a van de Wabo. Dit artikel is derhalve op deze situatie van toepassing. De omstandigheid dat de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning met een geldigheidsdatum van 10 jaar leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat in artikel 1.1a van de Wabo is bepaald dat de daarin neergelegde regeling mede van toepassing is ingeval met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo van het bestemmingsplan is afgeweken. In het besluit op bezwaar is daarom met betrekking tot de milieurechtelijke bescherming ten onrechte geen rekening gehouden met artikel 1.1a van de Wabo. Voorts wordt naar het oordeel van de Afdeling in het besluit op bezwaar onvoldoende gemotiveerd waarom de beleidsregel niet is toegepast. De beleidsregel is ook van toepassing indien omgevingsvergunning wordt gevraagd als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en elfde lid, van bijlage II.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-01-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:111

Zaaknummer: 201706158/1/A1

Wetsartikelen: 1.1a Wabo, 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a onder 2° en 3° Wabo en 4 lid 1 t/m 10 bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Amsterdam/omgevingsvergunning

Hekwerk op kade. Gewijzigde aanvraag. Aanhoudingsplicht. Entreeplanken.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is geen nieuwe aanvraag nodig als de wijziging van het bouwplan van ondergeschikte aard is. De vraag of de wijziging van ondergeschikte aard is, moet per concreet geval worden beantwoord. In dit geval is de wijziging dat niet. Door de horizontale delen van het hek weg te nemen, blijft slechts een rij verticale palen over. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, heeft een rij palen een andere ruimtelijke uitstraling dan het oorspronkelijk aangevraagde hekwerk met horizontale verbindingsdelen. Een rij palen zonder horizontale verbindingsdelen is geen hekwerk meer te noemen.

Aangezien het gebied binnen de Singelgracht van Amsterdam in 1999 is aangemerkt als beschermd stadsgezicht had het college, indien geen weigeringsgrond van toepassing was, op grond van artikel 3.3, vierde lid, van de Wabo de aanvraag moeten aanhouden totdat het nieuwe bestemmingsplan als bedoeld in het vijfde lid in werking was getreden. De aanvraag zou vervolgens aan dat nieuwe bestemmingsplan moeten worden getoetst. In de Wabo is niet geregeld dat deze aanhoudingsplicht als gevolg van de aanwijzing als beschermd stadsgezicht vervalt door tijdsverloop.

De planregels bepalen het maximaal toegestane aantal en de maximaal toegestane afmetingen van de entreeplanken, maar bieden geen uitputtende omschrijving van het uiterlijk en overige kernmerken van de entreeplanken. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat veiligheidsvoorzieningen die gewenst en bovendien gangbaar zijn bij de ter plaatse toegestane op- en afstapvoorziening, zoals een hek, door omissie daarvan in de begripsomschrijving in de planregels zijn uitgesloten of, los van de begripsomschrijving, niet ten dienste zouden staan van de bestemming.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-01-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:38

Zaaknummer: 201710136/1/A1

Wetsartikelen: 3.3 lid 4 Wabo

RECHTSPRAAK

Rotterdam/parkeerverbod op grond van apv

Parkeerverbod op bedrijventerrein. Dienstenwet en -richtlijn van toepassing. Toegang tot een dienstenactiviteit. Vergunning van rechtswege.

De ontheffing van het parkeerverbod is een vergunning in de zin van de Dienstenwet.

De Afdeling leidt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de Dienstenrichtlijn af dat voor de beoordeling of een eis de toegang tot een dienstenactiviteit regelt of daarop specifiek van invloed is, mede van belang is of deze eis enkel is gericht tot de personen die de dienstenactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier.

Een (algemeen) parkeerverbod voor een bepaald gebied is te kwalificeren als verkeersregel en gericht op verkeersveiligheid en het doelmatig gebruik van de weg. Zo'n parkeerverbod geldt in de regel niet alleen voor dienstverrichters bij de uitoefening van hun economische activiteiten, maar ook voor personen die handelen als particulier. Een algemeen parkeerverbod is in beginsel dan ook geen eis die een beperking is van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelt of daarop specifiek van invloed is.

Het parkeerverbod op grond van de apv voor het bedrijventerrein Spaanse Polder is in casu enkel gericht tot de bedrijven en personen die voertuigen stallen, herstellen, slopen, verhuren of verhandelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Daarnaast is het parkeerverbod specifiek van invloed op de dienstenactiviteiten van autoschadebedrijven zoals Riksha. Haar bedrijfsvoering wordt daarom specifiek geraakt door het feit dat zij de voertuigen die zij ter reparatie aangeboden krijgt, niet meer in afwachting van reparatie mag parkeren op de openbare weg. Het parkeerverbod is dan ook te kwalificeren als een eis in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Een beslissing over een aanvraag voor een ontheffing van het parkeerverbod is daarmee, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, een beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst in de zin van de Dienstenwet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-01-2019

ECLI: ECLI:NL:RVS:2019:35

Zaaknummer: 201503100/1/A3

Wetsartikelen: 28 Dienstenwet, 9 Dienstenrichtlijn, 4:20b lid 1 Awb en 8:68 Awb

RECHTSPRAAK

Delfzijl/omgevingsvergunning

De in het bestemmingsplan aangewezen woningen die tot de sfeer van de inrichting behoren, hebben geen bindingen met het windpark, ondanks een overeenkomst dat van daaruit toezicht zal worden gehouden op de windturbines. Woningen aan te merken als te beschermen objecten.

Casus

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning voor de realisatie van een windpark. Appellanten stellen dat de in het bestemmingsplan aangewezen zogeheten sfeerwoningen dienen te worden aangemerkt als gevoelige objecten in de zin van het Activiteitenbesluit, omdat deze woningen geen bedrijfswoningen zijn. In het bestemmingsplan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'Overige zone – woning in de sfeer van het windturbinepark' de woningen tevens worden aangemerkt als een woning in de sfeer van het windturbinepark. Woningen met deze aanduiding behoren tot de inrichting die het windpark vormt en worden bijgevolg niet als gevoelige gebouwen aangemerkt voor de aspecten geluid en schaduwhinder, aldus de gemeenteraad.

Rechtsvraag

Komt aan de desbetreffende woningen bescherming toe in het kader van het Activiteitenbesluit?

Uitspraak

Volgens de plantoelichting zijn tussen de eigenaren van de sfeerwoningen en de initiatiefnemers van het windpark zodanige afspraken gemaakt dat deze eigenaren een relatie hebben met het windpark. Deze in overeenkomsten vastgelegde afspraken houden in dat vanuit de betrokken woningen toezicht zal worden gehouden op de windturbines.

Gelet op de Wet milieubeheer zijn voor de beoordeling van de vraag of een woning deel

uitmaakt van een inrichting de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de woning en de inrichting van belang. Die bindingen tussen de woning en de inrichting dienen reëel en van voldoende betekenis te zijn. De enkele omstandigheid dat in een overeenkomst is bepaald dat toezicht wordt uitgeoefend vanuit de woning is niet voldoende voor de conclusie dat de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de woningen en het windpark zodanig zijn dat deze woningen kunnen worden gerekend tot de inrichting.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-12-2018

ECLI: ECLI:NL:RVS:2018:4180

Zaaknummer: 201709490/1/R6

Wetsartikelen: 1.1 Activiteitenbesluit, 3.14a lid 1 Activiteitenbesluit, 3.12 lid 1 Activiteitenregeling, 1 Wgh en 8:69a Awb

RECHTSPRAAK

Staat der Nederlanden

Taakverdeling tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter. Indien een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij de gespecialiseerde rechter openstaat, is er in beginsel geen plaats voor (toegang tot) de burgerlijke rechter. Een uitzondering daarop kan van toepassing zijn indien belanghebbende rechtstreeks de werking van een besluit van algemene strekking ondervindt.

Casus

Vordering voor de burgerlijke rechter tot het onverbindend verklaren van bepalingen in besluiten van algemene strekking, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur en in provinciale verordeningen en de daarop gebaseerde besluiten. Eisers stellen dat de door hen bestreden bepalingen onverbindend moeten worden verklaard wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag, het onbevoegd vaststellen en/of wijzigen van regels en wegens strijd met het recht, waaronder artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De ontvankelijkheid van de vordering wordt door de Staat der Nederlanden en door de provincie Noord-Brabant betwist.

Rechtsvraag

In geding is de vraag of en zo ja, in hoeverre eisers met hun vordering toegang hebben tot de burgerlijke rechter.

Uitspraak

De burgerlijke rechter biedt als 'restrechter' aanvullende rechtsbescherming in geval van een rechtstekort: als de door eisers gestelde verwijten kunnen worden getoetst in een andere, met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij een gespecialiseerde rechter – en dat zal in de regel de bestuursrechtelijke rechtsgang zijn – en in die rechtsgang eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bewerkstelligd als eisers beogen met hun vorderingen, is er

in beginsel geen plaats voor (toegang tot) de burgerlijke rechter. Een behoorlijke taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter doet het in het algemeen ongewenst zijn dat tegelijkertijd voor beide rechters procedures over hetzelfde onderwerp worden gevoerd, met het risico van verschillende uitkomsten. Indien een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat of heeft opengestaan, leidt dit daarom in beginsel tot niet-ontvankelijkverklaring in een procedure bij de burgerlijke rechter.

De door eisers bestreden voorschriften zijn besluiten van algemene strekking. Tegen dergelijke besluiten staat geen beroep open bij de bestuursrechter. Wel kunnen dergelijke besluiten worden onderworpen aan een zogenaamde exceptieve toetsing door de bestuursrechter. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling dan wel het voorschrift in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Indien het betrokken voorschrift eerst tot toepassing komt door een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is, ondervindt de betrokkene de werking van dat voorschrift uitsluitend langs de weg van een daarop gebaseerd besluit. In dat geval dient de bestuursrechtelijke weg te worden gevolgd en is er geen plaats voor toetsing van de betrokken voorschriften door de burgerlijke rechter.

Indien de belanghebbende de werking van het besluit rechtstreeks ondervindt, is hij in beginsel ontvankelijk in een vordering bij de burgerlijke rechter die erop gericht is een oordeel over de verbindendheid of de rechtmatigheid van het voorschrift te verkrijgen. Dat geldt ook indien de mogelijkheid bestaat om ter zake een beslissing van de bestuursrechter te verkrijgen. Van betrokkene kan niet worden verlangd dat hij strafvervolgning of bestuursdwang uitlokt teneinde exceptieve toetsing van het voorschrift uit te lokken.

Evenmin kan in de regel van een betrokkene worden gevergd dat hij, uitsluitend teneinde de vraag of de regeling onverbindend is aan het oordeel van de rechter te kunnen onderwerpen, een vergunning of ontheffing aanvraagt om zich aldus de toegang tot de bestuursrechtelijke rechtsgang te kunnen verschaffen. Indien echter het volgens betrokkene onverbindende voorschrift betrekking heeft op een ontheffing of vergunning die hoe dan ook moet worden aangevraagd – en betrokkene dus hoe dan ook het bestuursrechtelijke traject moet volgen – dient hij de bestuursrechtelijke weg te volgen en is er geen plaats voor toetsing van het betrokken voorschrift bij de burgerlijke rechter.

Indien een vordering bij de burgerlijke rechter die erop gericht is een oordeel over de verbindendheid of de rechtmatigheid van het voorschrift te verkrijgen in beginsel ontvankelijk

is, maar in een bestuursrechtelijke procedure onherroepelijk is geoordeeld over de verbindendheid of rechtmatigheid van dat voorschrift, zal niet langer met vrucht voor de burgerlijke rechter kunnen worden aangevoerd dat dit voorschrift onverbindend is. In dat geval is het uit een oogpunt van het bieden van aanvullende rechtsbescherming door de burgerlijke rechter niet noodzakelijk over te gaan tot een herbeoordeling van het door de hoogste bestuursrechter uitgesproken oordeel.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 19-12-2018

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2018:15099

Zaaknummer: C-09-555356-HA ZA 18-713

Wetsartikelen: 1 EP EVRM en Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

RECHTSPRAAK

Goirle/vergunningaanvraag

Het organiseren van een snuffelmarkt valt onder de reikwijdte van de Wet BIBOB.

Casus

Besluit waarbij de aanvraag voor het organiseren van een snuffelmarkt niet in behandeling wordt genomen omdat aanvrager heeft geweigerd een BIBOB-vragenlijst in te vullen.

Eiseres is van mening dat de gevraagde vergunning op grond van de apv niet valt onder het toepassingsbereik van de Wet BIBOB omdat een snuffelmarkt niet is aan te merken als een inrichting of bedrijf.

Rechtsvraag

Is de Wet BIBOB hier van toepassing?

Uitspraak

Volgens artikel 7 van de Wet BIBOB is deze wet van toepassing op een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf. Alhoewel in de bepaling staat dat het moet gaan om een inrichting of bedrijf staat in de toelichting dat sprake moet zijn van een vergunning voor bedrijfsmatige activiteiten. Het organiseren van een snuffelmarkt valt daaronder en dus onder de reikwijdte van de Wet BIBOB.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 29-11-2018

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2018:6814

Zaaknummer: AWB 18-4482

Wetsartikelen: 7 Wet BIBOB

ANNOTATIE

Marieke Kaajan

1. Dit arrest van het Hof van Justitie gaat over de Programmatische Aanpak Stikstof, of – meer nog – over het Programma Aanpak Stikstof, waarmee in Nederland enerzijds ruimte geboden wordt aan nieuwe ontwikkelingen die leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, maar anderzijds ook maatregelen worden getroffen waarmee deze toename van stikstofdepositie als het ware wordt geneutraliseerd en waardoor de stikstofgevoelige natuur in deze Natura 2000-gebieden kan worden hersteld of zelfs verbeterd. Met de term ‘Programmatische Aanpak Stikstof’ wordt gedoeld op het geheel aan wettelijke bepalingen die de randvoorwaarden bevatten voor het Programma Aanpak Stikstof, en waarin verder geregeld is dat voor activiteiten met een maximale stikstofdepositie van 0,05 mol/ha/jr op een Natura 2000-gebied geen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is en dat voor activiteiten met een maximale stikstofdepositie van 1 mol/ha/jaar op een Natura 2000-gebied onder omstandigheden alleen een meldplicht – of helemaal geen aanvullende verplichtingen – bestaan voordat deze activiteiten kunnen worden verricht. Onder de Programmatische Aanpak Stikstof valt verder ook een verbod op extern salderen ten aanzien van Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen. Het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) zelf biedt de grondslag voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten met een grotere stikstofbelasting dan 0,05 mol/ha/jaar of 1 mol/ha/jaar, en vormt in het bijzonder de basis voor het toekennen van zogeheten ontwikkelingsruimte aan deze activiteiten. Het PAS is verder de basis geweest voor een uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en bemesten van gronden, welke uitzondering is opgenomen in alle provinciale verordeningen. De omvang van de ontwikkelingsruimte wordt, kort samengevat, bepaald aan de hand van de verwachte positieve effecten van de diverse maatregelen die met het PAS zijn voorzien, waardoor enerzijds de stikstofbelasting in Nederlandse Natura 2000-gebieden zou dalen en anderzijds de stikstofgevoelige natuur in deze gebieden herstelt.

2. Over de juridische houdbaarheid van het PAS, dat op 1 juli 2015 in werking is getreden, is al veel gediscussieerd. Dat ook het Hof van Justitie zich hierover heeft moeten buigen – als gevolg van de prejudiciële vragen die door de ABRvS zijn gesteld in de twee uitspraken van 17 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ECLI:NL:RVS:2017:1260) – verbaast dan ook niet. De

vragen komen in de kern neer op het volgende: (1) Is de systematiek van het PAS verenigbaar met de Habitatrictlijn?; (2) Kan het PAS ten grondslag worden gelegd aan een generieke uitzondering op de vergunningplicht, voor activiteiten met een maximale stikstofbelasting van 0,05 mol/ha/jaar en voor het weiden van vee en bemesten van gronden?; (3) Kunnen alle maatregelen waarin het PAS voorziet, worden meegenomen in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt, en waarin de rechtvaardiging wordt gevonden om ontwikkelingsruimte toe te kennen aan nieuwe activiteiten? en (4) Kunnen positieve effecten van deze maatregelen al worden meegenomen in de passende beoordeling als deze effecten zich nog niet verwezenlijkt hebben? Deze vier hoofdvragen – die door de ABRvS overigens in diverse deelvragen waren gesteld – hebben specifiek betrekking op het PAS. Het Hof diende zich ook te buigen over twee meer algemene vragen – die ook voor activiteiten zonder stikstofdepositie van belang zijn, namelijk: (5) Wanneer is nog sprake van voortzetting van dezelfde activiteit waarvoor reeds toestemming is verleend voordat het regime van de Habitatrictlijn van kracht werd (zodat nieuwe toestemming op grond van deze richtlijn niet is vereist)? en (6) Hoe moet het ‘project’-begrip uit de Habitatrictlijn worden uitgelegd?

3. De antwoorden van het Hof op de eerste vijf vragen verbazen niet – en zijn eigenlijk ook niet zo vernieuwend of opzienbarend. De antwoorden komen er, kort gezegd, op neer dat mits wetenschappelijk gezien geen redelijke twijfel bestaat dat geen van de activiteiten die met het PAS worden toegestaan, schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden, een programmatische aanpak waarin het PAS voorziet, verenigbaar is met de Habitatrictlijn – waar een individuele beoordeling van activiteiten vereist is – en wellicht zelfs wenselijk is omdat op die wijze de cumulatieve gevolgen van stikstofdepositie, aldus het Hof, mogelijk beter beoordeeld kunnen worden. Aan de ABRvS de eervolle taak om nu na te gaan of aan dit criterium wordt voldaan. Ik kan niet overzien welke conclusies de ABRvS zal trekken, maar wijs er volledigheidshalve wel op dat de ABRvS in de uitspraken van 17 mei 2017 al een groot aantal inhoudelijke gebreken in het PAS heeft beschreven. Deze gebreken zullen in ieder geval weggenomen en opgelost moeten zijn, wil de ABRvS überhaupt toekomen aan de vraag of het PAS, en de passende beoordeling die hieraan ten grondslag ligt, voldoet aan het door het Hof geformuleerde criterium.

4. Aan de hand van hetzelfde criterium (wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel) moet ook worden getoetst of een generieke uitzondering op de vergunningplicht verenigbaar is met de Habitatrictlijn. Het is ook hier aan de ABRvS om te beoordelen of aan dit criterium daadwerkelijk wordt voldaan. Opvallend is dat het Hof al wel een voorzet geeft voor de richting van deze beoordeling, door te overwegen dat het niet buiten redelijke wetenschappelijke twijfel lijkt te staan dat het weiden van vee en het bemesten van gronden geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura

2000-gebieden. Dat heeft te maken met het feit dat er geen enkel inzicht bestaat in de maximale stikstofdepositie die deze activiteiten op Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken – laat staan dat duidelijk is op welke Natura 2000-gebieden in Nederland deze stikstofdepositie zou neerdalen. Dit geldt overigens m.i. ook voor de generieke uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten met een stikstofbelasting tot 0,05 mol/ha/jaar. Weliswaar is per activiteit de maximale stikstofbelasting op een Natura 2000-gebied bekend, maar omdat er geen enkel maximum is gesteld aan het aantal activiteiten in deze categorie per Natura 2000-gebied, is de totale stikstofbelasting die door deze categorie activiteiten op een Natura 2000-gebied kan worden veroorzaakt, eveneens onbegrensd. Zolang deze onbegrensde uitzonderingen op de vergunningplicht blijven bestaan, lijkt het mij niet mogelijk voor de ABRvS om te concluderen dat een generieke uitzondering op de vergunningplicht verenigbaar is met de Habitatrichtlijn, zowel wat betreft activiteiten met een stikstofbelasting tot 0,05 mol/ha/jaar als voor het weiden van vee en bemesten van gronden.

5. Weinig verrassend zijn verder de overwegingen van het Hof die betrekking hebben op de verschillende maatregelen die met het PAS zijn voorzien, en de mate waarin deze maatregelen (en hun beoogde positieve effecten) in de passende beoordeling mogen worden meegenomen. Alleen het positieve effect van maatregelen waarmee de schadelijke gevolgen van een project (waarvoor via de toekenning van ontwikkelingsruimte met het PAS toestemming kan worden verleend) worden verminderd of voorkomen, mag in de passende beoordeling worden meegenomen in de zin dat dit positieve effect kan worden weggestreept tegen het negatieve effect van een nieuwe ontwikkeling. Als dit positieve effect zich nog niet heeft verwezenlijkt voordat de ontwikkelingsruimte voor een nieuw project wordt uitgegeven, mogen de verwachte voordelen van de beoogde maatregelen alleen in de passende beoordeling worden meegenomen indien er wetenschappelijk gezien geen redelijke twijfel bestaat over het optreden van deze voordelen. Voor de PAS-maatregelen lijkt het Hof zich af te vragen of aan dit criterium kan worden voldaan omdat, aldus het Hof, voor ten minste een aanzienlijk deel van de (toekomstige) maatregelen ‘nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd’. Deze passages uit het arrest zijn een logisch vervolg c.q. uitwerking van de lijn die het Hof al heeft ingezet met de arresten Briels (ECLI:EU:C:2014:330), Orleans (ECLI:EU:C:2016:583), Kolencentrale Moorborg (ECLI:EU:C:2017:301) en Sweetman (ECLI:EU:C:2018:593). Ook hier lijkt het me niet goed mogelijk dat voor alle PAS-maatregelen straks door de ABRvS kan worden geconcludeerd dat aan dit criterium wordt voldaan.

6. Van belang is verder dat het Hof erop wijst dat het positieve effect van maatregelen die niet de schadelijke gevolgen van een nieuw project beogen te verminderen of voorkomen, maar die

veel meer gericht zijn op het herstel van de Natura 2000-gebieden of het in generieke zin verminderen van de stikstofbelasting in Nederland, niet als zodanig kan worden afgezet c.q. weggestreept tegen het negatieve effect van nieuwe projecten waaraan ontwikkelingsruimte wordt toegekend. Deze maatregelen worden door het Hof aangemerkt als passende of instandhoudingsmaatregelen die, kort gezegd, sowieso door de lidstaat Nederland al moeten worden getroffen. Het positieve effect van deze maatregelen kan pas in de beoordeling worden meegenomen op het moment dat deze maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen en effect hebben gesorteerd. Deze passende en instandhoudingsmaatregelen kunnen, hoewel de positieve gevolgen niet kunnen worden verrekend met negatieve gevolgen van een specifiek project, wel – zodra het positieve effect zich heeft verwezenlijkt (en met inachtnaam van eventuele negatieve effecten die daardoor ook kunnen optreden) – de autonome situatie verbeteren, waardoor het effect van een individueel project wellicht minder groot is. Ook dit past in de lijn van de redenering die met name uit de arresten Briels en Orleans kans worden afgeleid.

7. Tot zover biedt het arrest van het Hof dan ook weinig nieuwe inzichten; hooguit verduidelijkt het arrest hier en daar al bestaande jurisprudentie van het Hof. Voor de praktijk is het meest relevant wat de conclusies van de ABRvS zijn als het deze criteria toepast op het PAS. En uiteraard maakt het arrest nu voor eens en voor altijd duidelijk dat een programmatische aanpak op zichzelf onder de Habitatrictlijn als zodanig is toegestaan. Ook dat is winst, zeker met de Omgevingswet in het vooruitzicht, waardoor in de praktijk wellicht meer focus zal komen te liggen op programma's enzovoort.

8. Het interessantste onderdeel van het arrest van het Hof wordt wat mij betreft gevormd door de passages van het arrest die gaan over de uitleg van het projectbegrip in de Habitatrictlijn. De Habitatrictlijn kent zelf geen omschrijving van dit begrip. Tot het arrest van 7 november 2018 werd daardoor, door de ABRvS maar ook door het Hof zelf, bij de omschrijving van het projectbegrip aangesloten bij de MER-Richtlijn. In de MER-Richtlijn staat namelijk wel een nadere omschrijving van het begrip 'project' (fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of de totstandbrenging van (bouw)werken). Dit criterium werd in de jurisprudentie daardoor ook gebruikt voor de vraag of sprake was van een project in de zin van de Habitatrictlijn (zie bijv. ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380 en HvJ 17 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:154). Doordat het Hof daarbij ook echter altijd aangaf dat van een project in de zin van de Habitatrictlijn 'in ieder geval' sprake was indien aan het projectbegrip uit de MER-Richtlijn was voldaan, ontstond de vraag of het projectbegrip uit de Habitatrictlijn ook activiteiten zou kunnen omvatten die geen project in de zin van de MER-Richtlijn zijn. Hierover geeft het Hof nu duidelijkheid – en het korte antwoord op die vraag is, dat dit kan. Het Hof maakt duidelijk dat een activiteit die onder de MER-Richtlijn als project moet worden beschouwd, ook altijd

een project zal zijn in de zin van de Habitatrictlijn, maar dat er ook activiteiten kunnen zijn die wel een project zijn in de zin van de Habitatrictlijn maar geen MER-project. Dat is het geval indien deze activiteiten geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of de totstandbrenging van (bouw)werken betreffen, maar wel kunnen leiden tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

9. Daarmee maakt het Hof duidelijk dat iedere activiteit met een mogelijk significant negatief effect op een Natura 2000-gebied, een project in de zin van de Habitatrictlijn is. Het gevolg van deze overweging is dat het onderscheid in Nederland tussen projecten en andere handelingen – met ieder een eigen vergunningenregime en toetsingscriteria – niet langer gehandhaafd kan worden. Het gaat hier immers in alle gevallen om activiteiten met mogelijk significant negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden (zie art. 2.7 lid 2), die allemaal op dezelfde wijze – aan de hand van de criteria van artikel 6 lid 3 en lid 4 Habitatrictlijn – beoordeeld zouden moeten worden. Dat betekent, kort gezegd, dat voor al deze activiteiten een passende beoordeling is vereist en dat verzekerd dient te zijn dat deze activiteiten niet leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebieden. Dat de Wnb nu bepaalt dat voor andere handelingen geen passende beoordeling hoeft te worden verricht, en dat voor deze handelingen bij vergunningverlening hooguit een afweging van enerzijds het natuurbelang en anderzijds de overige (sociale, culturele en economische) belangen dient plaats te vinden, kan na het arrest van 7 november 2018 niet meer in overeenstemming worden geacht met de Habitatrictlijn.

10. Het is dit laatste punt van het arrest dat directe gevolgen heeft voor de praktijk. Uiteraard zal het arrest uiteindelijk ook gevolgen hebben voor het PAS, maar wat die gevolgen daadwerkelijk zullen zijn, zal pas duidelijk worden op het moment dat de ABRvS uitspraak heeft gedaan in de al lopende procedures over de PAS. Wanneer deze uitspraak wordt gedaan, is onduidelijk. Wel heeft de ABRvS inmiddels aangekondigd dat op 14 februari a.s. een zitting zal worden gehouden waar de partijen in de procedures waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld zich kunnen uitspreken over het arrest van het Hof. Enige tijd daarna zal duidelijk worden wat het oordeel van de ABRvS over het PAS is.

RECHTSPRAAK

Alblasserdam

Het laat in de procedure inbrengen van een rapport is in casu in strijd met een goede procesorde. Naast voorschriften in Wet gewasbeschermingsmiddelen en dergelijke kunnen met betrekking tot hetzelfde onderwerp aanvullende vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden gesteld.

Casus

Omgevingsvergunning voor een inrichting voor het begassen en ontgassen van containers.

Vijf dagen voorafgaand aan de zitting is door eiseres een uitgebreid rapport ingebracht. Verweerder stelt dat hij onvoldoende tijd heeft gehad om op de nadere gronden in het rapport in te gaan.

Eiseres stelt dat de effecten van het gebruik van ontgassingsmiddelen al is geregeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en in Europese regelgeving zodat de effecten voor het milieu en de omgeving voldoende zijn beperkt en – in aanvulling op deze voorschriften – ten onrechte extra voorschriften in de omgevingsvergunning zijn opgenomen.

Rechtsvragen

Is het laat indienen van het rapport in strijd met een goede procesorde? Kunnen met betrekking tot het ontgassen aanvullende voorschriften worden gesteld in de omgevingsvergunning?

Uitspraak

Geen rechtsregel verbiedt dat na afloop van de voor het indienen van beroepsgronden gestelde termijn alsnog nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Daarbij is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de betreffende beroepsgronden pas in een laat stadium zijn aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te

reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. Eiseres heeft op de zitting geen gegronde reden(en) gegeven voor het zo laat overleggen van deze stukken.

In de memorie van toelichting (MvT) bij de Wgb is uitdrukkelijk vermeld dat de Wgb zich niet verzet tegen het stellen van aanvullende voorschriften met betrekking tot het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en biociden op grond van de Wet milieubeheer. Bovendien mag volgens de MvT bij de Wgb worden aangenomen dat, waar het gaat om een opdracht uit hoofde van een andere formele wet, per definitie sprake is van andere onderwerpen dan die waarop de Wgb ziet. Ten aanzien van de afstemming tussen beide wetten heeft immers op het niveau van de formele wetgever al een afweging plaatsgevonden.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 23-05-2018

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2018:3924

Zaaknummer: ROT 17-01060

Wetsartikelen: 2.7 Activiteitenbesluit, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en 19 EU-Verordening 528/2012