

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 4, 2022

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

#### Hof van Justitie van de Europese Unie

[Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2022:42](#) 20-01-2022

Prejudiciële beslissing/handel in broeikasemissierechten

#### Rechtbank

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2022:125](#) 24-01-2022

Beheerplan/Overijssel

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:401](#) 09-02-2022

Bestemmingsplan/De Ronde Venen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:363](#) 09-02-2022

Huisvestingsvergunning/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:362](#) 09-02-2022

Omgevingsvergunning/Twenterand

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:285](#) 02-02-2022

Bestuursdwang/Harderwijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:326](#) 02-02-2022

Bestemmingsplan en Besluit hogere waarden/Hilversum

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:256](#) 26-01-2022

Handhaving/Best

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:82](#) 12-01-2022

Bestemmingsplan en herziening/Amsterdam

#### Annotatie

[Vergunningvrij bouwen en bestemmingsplannen](#)

mr. R. Veenhof

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan en herziening/Amsterdam**

***De raad heeft niet op basis van voldoende locatiespecifieke omstandigheden gemotiveerd dat een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen voor achtertuinen gerechtvaardigd is. Een algemene motivering voldoet niet.***

### **Casus**

De raad van Amsterdam heeft voor de wijk Oud-West in Amsterdam een plan vastgesteld waarmee het juridisch-planologisch regime wordt geactualiseerd. Daarna heeft de raad in de eerste herziening het plan op een aantal punten gewijzigd. In de eerste herziening is onder meer bepaald dat binnen de bestemming 'Tuin' geen sprake is van erf in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor), zodat op gronden met de bestemming 'Tuin' niet langer bouwwerken vergunningvrij kunnen worden opgericht. Een van de appellanten die bezwaar maken tegen het plan is een woningcorporatie die eigenaar is van een groot aantal woningen in de regio Amsterdam, waaronder in Oud-West. Appellante maakt onder andere bezwaar tegen de eerste herziening. Zij vindt dat in de eerste herziening ten onrechte de dubbelbestemming 'Waarde - Landschap' is toegekend aan plandelen met de bestemming 'Tuin', waardoor in de achtertuin niet meer vergunningvrij kan worden gebouwd. Volgens haar heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij vergunningvrij bouwen binnen de achtertuinen heeft ingeperkt. Appellante stelt dat de raad per perceel had moeten motiveren waarom een inperking van de vergunningvrije bouw mogelijkheden gerechtvaardigd is.

De raad stelt dat het deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is om vergunningvrij bouwen in Oud-West in te perken. In de eerste plaats heeft de raad in de plantoelichting erop gewezen dat Oud-West binnen Amsterdam een uitzonderlijk dichtbebouwde omgeving is, waardoor er meer risico is op gezondheidsklachten door hittestress en wateroverlast door extreme regenbuien. De raad heeft in de tweede plaats gewezen op het belang van een goed woon- en leefklimaat voor bewoners. Amsterdam is een drukke stad en een aangenaam uitzicht over een groene

binnentuin kan de drukte van de stad compenseren. In de derde plaats heeft de raad gewezen op het belang van biodiversiteit. Tot slot hebben de binnentuinen volgens de raad cultuurhistorische waarde.

### **Rechtsvraag**

Heeft de raad op grond van voldoende locatiespecifieke omstandigheden gemotiveerd dat een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor voor de achtertuinen gerechtvaardigd is?

### **Uitspraak**

In artikel 24.2 van de planregels is bepaald dat op gronden met de bestemming 'Waarde - Landschap' geen gebouwen mogen worden opgericht, anders dan de gebouwen die op grond van artikel 16.2 zijn toegestaan. Deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Bor, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van het plan. Verder is in artikel 24.3.1 van de planregels bepaald dat het verboden is op en onder de gronden met de bestemming 'Tuin' zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning nieuwe verharding aan te brengen. In artikel 24.3.2 van de planregels is bepaald dat het bevoegd gezag in afwijking van artikel 24 een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), kan verlenen ten behoeve van verharding van de gronden indien:

- a. aangetoond wordt dat het waterbergend vermogen van de tuin minstens 60 millimeter per uur bedraagt;
- b. de gronden binnen deze bestemming niet voor meer dan 50% worden verhard, waarbij de oppervlakte van bebouwde gronden als verharding wordt meeberekend.

De raad heeft met deze regeling beoogd de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te beperken en dus de bepalingen die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor mogelijk maken buiten werking te stellen. Wanneer met een dergelijke planregeling in zijn algemeenheid, dus zonder acht te slaan op de locatiespecifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen aan banden zou worden gelegd, acht de Afdeling dat niet aanvaardbaar. Daarmee zou de uitdrukkelijk door de Amvb-regelgever in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken op onaanvaardbare wijze worden doorkruist. De raad moet dan ook deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling gelet op de locatiespecifieke omstandigheden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. De Afdeling wijst daarvoor op haar uitspraken van

10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:281, onder 17.1 en 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571, onder 3.4.2).

De Afdeling is van oordeel dat de raad niet op basis van voldoende locatiespecifieke omstandigheden heeft gemotiveerd dat een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen voor de achtertuinen gerechtvaardigd is. Anders dan appellante aanvoert, hoeft de raad niet steeds per perceel te motiveren waarom de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen worden ingeperkt. De raad kan volstaan met een motivering voor een aantal percelen gezamenlijk als deze percelen zodanig ruimtelijk met elkaar samenhangen, dat deze percelen in ruimtelijk opzicht een eenheid vormen. De achtertuinen van percelen binnen een zogeheten bouwblok vormen bijvoorbeeld zo'n eenheid, dat wil zeggen dat de achtertuinen in een blok aan alle kanten worden omsloten door bebouwing. De motivering van de raad in de plantoelichting is echter niet toegespitst op dergelijke eenheden van percelen, maar heeft betrekking op het gehele plangebied en is algemeen van aard. Zo'n algemene motivering is niet voldoende locatiespecifiek, omdat het plangebied niet overal dezelfde kenmerken heeft. Zo volgt uit het advies van Amsterdam Rainproof dat niet het gehele plangebied kwetsbaar is voor extreme neerslag. Ook de mate waarin openbaar en privaat groen binnen het plangebied en de directe omgeving daarvan aanwezig zijn, is niet overal hetzelfde. De raad kan de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen wel inperken als op basis van de (combinatie van) specifieke kenmerken van een ruimtelijke eenheid van percelen blijkt dat een inperking noodzakelijk is voor de doelstellingen die hij heeft genoemd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 12-01-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:82

**Zaaknummer:** 202000148/1/R1 en 202102257/1/R1

**Wetsartikelen:** 2.12 lid 1 aanhef onder a onder 1 Wabo, 1 bijlage II Bor en 2 bijlage II Bor

ANNOTATIE

## Vergunningvrij bouwen en bestemmingsplannen

*mr. R. Veenhof*

### **Annotatie bij ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2931 en ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:82.**

1. In de afgelopen periode heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan, waarin vergunningvrij bouwen in relatie tot bestemmingsplannen aan de orde kwam. Het gaat om een uitspraak van 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2931 (hierna: uitspraak *Blaricum*) en een uitspraak van 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:82 (hierna: uitspraak *Amsterdam*). In deze annotatie zal ik het oordeel van de Afdeling op dit punt – in deze twee uitspraken – bespreken. Voorafgaand aan de bespreking van de uitspraken geef ik eerst een duiding van het juridisch kader voor vergunningvrij bouwen. Aan het einde van deze annotatie zal ik ingaan op de wijze waarop het vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet wordt geregeld; hierbij komt ook de relatie met het omgevingsplan aan de orde.
2. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk respectievelijk het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met (onder meer) het bestemmingsplan. Uit artikel 2.1, derde lid, van de Wabo volgt dat in een algemene maatregel van bestuur (amvb) categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen waarvoor dit verbod niet geldt. Deze amvb is het Besluit omgevingsrecht (Bor). Uit artikel 2.3, eerste lid, van het Bor volgt dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen benodigd is voor de gevallen, genoemd in artikel 3 in samenhang met artikel 5 van bijlage II bij het Bor. Ten slotte bepaalt artikel 2.3, tweede lid, van het Bor dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen of gebruiken in strijd met het bestemmingsplan nodig is voor de gevallen in artikel 2 in samenhang met artikel 5 van bijlage II bij het Bor.
3. Uit het voorgaande volgt dat het bestemmingsplan voor de gevallen van artikel 2 van bijlage II bij het Bor (in beginsel) niet relevant is, omdat geen omgevingsvergunning benodigd is voor het afwijken van het bestemmingsplan. Met andere woorden: deze bouwactiviteiten

mogen worden verricht in strijd met het bestemmingsplan. Hiervoor gebruik ik ‘in beginsel’ tussen haken, omdat het in bepaalde gevallen mogelijk is het vergunningvrij bouwen uit de gevallen van artikel 2 van bijlage II bij het Bor te beperken via het bestemmingsplan. Deze mogelijkheid bestaat, omdat in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor het begrip **erf** als volgt is gedefinieerd: “*al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden*”. Als het bestemmingsplan (of de beheersverordening) de inrichting als erf verbiedt, dan is geen sprake van een erf in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Dit begrip erf komt ook terug in de begrippen achter- en voorerfgebied. Concreet betekent dit onder meer het volgende. Op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor is een bijbehorend bouwwerk en uitbreiding hiervan in het achtererfgebied vergunningvrij. Dit betekent dat als het bestemmingsplan de inrichting als erf verbiedt, het bepaalde in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor niet van toepassing is. De vraag of het zonder meer uitsluiten van het vergunningvrij bouwen via het bestemmingsplan mogelijk is, komt later aan de orde in deze annotatie. Volledigheidshalve merk ik op dat met een dergelijke regeling in het bestemmingsplan niet alle vergunningvrije bouwmogelijkheden uit artikel 2 van bijlage II bij het Bor kunnen worden uitgesloten (vergelijk ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:393, r.o. 13.3, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat hiermee het vergunningvrij realiseren van mogelijkheden op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 13, van bijlage II bij het Bor, niet kan worden uitgesloten).

Voor de gevallen van artikel 3 van bijlage II bij het Bor ligt dit anders, omdat deze alleen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht voor het bouwen. Als deze bouwwerken niet passen in het bestemmingsplan, is hiervoor een omgevingsvergunning voor het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan benodigd op grond van artikel 2.1, aanhef en onder c, van de Wabo. Na deze inleidende schets van het juridische kader ga ik over tot bespreking van de twee uitspraken.

4. In de uitspraak *Blaricum* staat het besluit van 30 juni 2020 van de raad van de gemeente Blaricum tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Blaricum Dorp, herziening 2020’ centraal. Dit plan is vastgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1496), waarin de beroepen tegen het bestemmingsplan ‘Blaricum Dorp 2018’ aan de orde waren. Appellanten keren zich tegen het voorliggende plan, omdat op een naastgelegen perceel wederom de bestemming ‘Tuin’ wordt toegekend. Dit brengt beperkingen met zich voor het (landbouw)mechanisatiebedrijf op het perceel, waar appellanten wonen. Op dit punt had de raad volgens appellanten onderzoek moeten doen, maar dit ontbreekt. De enige beperking die de raad heeft opgelegd is het verbod om

bijbehorende bouwwerken conform bijlage II bij het Bor te realiseren op deze strook. Dit laat onverlet dat nog steeds de mogelijkheid bestaat om andere bebouwing te realiseren, zoals een zwembad of terras, zo betogen appellanten. De raad voert aan dat vanwege de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - 1' vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in de zin van artikel 1 van bijlage II van het Bor zijn uitgesloten. Hiermee wordt beoogd de bouw van alle bijbehorende bouwwerken (zowel vergunningvrije als vergunningplichtige bebouwing) op de strook uit te sluiten. Met deze beperking kan de bestemming niet gebruikt worden voor gevoelige functies, aldus de raad. Volgens de raad worden appellanten niet onevenredig beperkt in hun bedrijfsuitoefening als gevolg van deze bouwaanduiding.

5. In artikel 12 van de planregels van het voorliggende plan is bepaald dat artikel 12, lid 12.2, onder 12.2.1, van het bestemmingsplan 'Blaricum Dorp 2018' wordt aangevuld met een sub e, dat als volgt luidt: *"in afwijking van het bepaalde onder a mogen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - 1' geen bijbehorende bouwwerken worden gerealiseerd in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan, anders dan ter plaatse specifiek is aangeduid"*. Artikel 12, lid 12.2, onder 12.2.1, sub a, van het bestemmingsplan uit 2018 luidt als volgt: *"op deze gronden mogen uitsluitend aan- en uitbouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd"*. De Afdeling overweegt allereerst dat de raad op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van 8 mei 2019 door onderzoek te verrichten naar de verenigbaarheid van de tuinbestemming met het bedrijf en de belangen over en weer af te wegen en naar aanleiding hiervan een planregeling in het bestemmingsplan op te nemen. De mogelijkheid tot het bouwen van vergunningplichtige bijbehorende bouwwerken en vergunningvrije bijbehorende bouwwerken als bedoeld in artikel 3, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor, heeft de raad met de bestreden planregeling op de strook grond op de juiste wijze uitgesloten. Het uitsluiten van vergunningvrije bouwwerken als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor heeft de raad evenwel op onjuiste wijze gedaan, zodat het nog steeds mogelijk is om vergunningvrije bouwwerken als bedoeld in dit onderdeel van artikel 2 te realiseren.

6. Vervolgens motiveert de Afdeling waarom de raad dit onjuist heeft gedaan en legt zij uit hoe de raad wel dergelijke vergunningvrije bouwwerken kan uitsluiten. Het – in een planregeling – uitsluiten van dergelijke vergunningvrije bouwwerken is niet mogelijk, omdat geen toetsing plaatsvindt aan het bestemmingsplan. Deze bouwwerken zijn namelijk uitgezonderd van de vergunningplicht voor het bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo en de vergunningplicht voor het gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Deze bouwwerken kunnen dus zonder vergunning gebouwd en gebruikt worden. De raad kan wel, in een concreet geval, wanneer

locatiespecifieke omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dit strekt tot een goede ruimtelijke ordening, een planregeling opnemen die vergunningvrij bouwen inperkt. Op grond van artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor en de daarin opgenomen definitie van ‘erf’ kan de planwetgever vergunningvrije bebouwing uitsluiten door de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden. De raad had er in dit geval voor kunnen kiezen om in de planregels op te nemen dat de strook grond niet wordt aangemerkt als erf, in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Bor. Onder die omstandigheden zouden de bepalingen die vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor mogelijk maken, niet van toepassing zijn. Nu de raad het realiseren van voornoemde bouwwerken op onjuiste wijze heeft uitgesloten, is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Deze uitspraak leert hoe vergunningvrije bouwwerken in de zin van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor kunnen worden uitgesloten, namelijk door te bepalen dat de desbetreffende gronden niet worden aangemerkt als erf, in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Bor. Afsluitend maakt de uitspraak (dus) duidelijk dat acht moet worden geslagen op de redactie van de planregel.

7. In de uitspraak *Blaricum* staat, zoals hiervoor opgemerkt, de redactie van de planregel centraal. Bij de vraag of een dergelijke regeling – tot inperking van vergunningvrij bouwen – de juridische toetsing kan doorstaan, speelt het volgende. De raad moet deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling, gelet op de locatiespecifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Dit heeft de Afdeling voor het eerst overwogen in een uitspraak van 21 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:571). In deze uitspraak overwoog de Afdeling dit, omdat het in algemene zin aan banden leggen van vergunningvrij bouwen een onaanvaardbare doorkruising van de in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken, zou betekenen. Voor gevallen waarin de raad erin is geslaagd de benodigde motivering te geven, verwijs ik naar deze uitspraak van 21 februari 2018 en uitspraken van 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408 en 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:401. Een voorbeeld van een uitspraak, waarin dit niet lukte is ABRvS 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:281.

In de uitspraak *Amsterdam* komt de vraag aan de orde op welk niveau deze onderbouwing van locatiespecifieke omstandigheden gegeven moet worden. In deze uitspraak staan drie besluiten van de raad van de gemeente Amsterdam centraal:

- Het besluit van 7 november 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Oud West 2018’.
- Het besluit van 10 november 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Oud West 2018 2e herziening’.



– Het besluit van 15 februari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Oud West 2018 1e herziening’.

Voor zover de data van vaststelling in relatie tot de nummering van de herziening vragen oproepen, merk ik op dat de 1e herziening een procedure heeft doorlopen van (voor)ontwerp en vervolgens is vastgesteld; de 2e herziening betreft een herstelbesluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – als ik het goed zie is voor dit besluit afdeling 3:4 van de Awb niet doorlopen. De procedure voor de 1e herziening is gestart voor de 2e, maar heeft dus meer doorlooptijd gehad. Het voorgaande verklaart waarom de 2e herziening is vastgesteld vóór de 1e herziening.

Het bestemmingsplan is een actualisering van het juridische regime voor de wijk Oud-West. Bij de 1e herziening is een aantal wijzigingen in het plan toegevoegd, waaronder dat binnen de bestemming ‘Tuin’ geen sprake is van erf in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Bor, zodat op gronden met de bestemming ‘Tuin’ niet langer bouwwerken vergunningvrij kunnen worden opgericht. Met de 2e herziening is – naar aanleiding van de beroepen – een aantal gebreken in het plan hersteld.

8. Appellante Woningstichting Rochdale betoogt dat ten onrechte de dubbelbestemming ‘Waarde - Landschap’ is toegekend aan plandelen met de bestemming ‘Tuin’. Daardoor kan binnen de achtertuinen niet meer vergunningvrij worden gebouwd. Volgens haar heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij vergunningvrij bouwen binnen de achtertuinen heeft ingeperkt. De raad heeft niet aan de hand van locatiespecifieke omstandigheden gemotiveerd dat de inperking van de mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen gerechtvaardigd is. De raad brengt naar voren dat hij deugdelijk gemotiveerd heeft waarom hij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening het vergunningvrij bouwen heeft ingeperkt. De raad wijst hierbij op vier aspecten:

- Risico op gezondheidsklachten door hittestress en wateroverlast door extreme regenbuien.
- Het belang van een goed woon- en leefklimaat voor bewoners.
- Het belang van biodiversiteit.
- De binnentuinen hebben cultuurhistorische waarde.

9. Met artikel 11 van de 1e herziening wordt een artikel 24 toegevoegd aan het bestemmingsplan ‘Oud West 2018’. Artikel 24, lid 24.2 van de planregels luidt als volgt: “Op en

*onder de in artikel 24.1 genoemde gronden mogen geen gebouwen worden opgericht, anders dan de gebouwen die op grond van artikel 16.2 zijn toegestaan. Deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan.”* De raad heeft met deze regeling beoogd de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofgebouw te beperken en dus de bepalingen die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor mogelijk maken, buiten werking te stellen. De Afdeling herhaalt dat de raad deugdelijk moet motiveren dat een dergelijke planregeling gelet op de locatiespecifieke omstandigheden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. De raad hoeft niet steeds per perceel te motiveren waarom de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen worden ingeperkt, aldus de Afdeling. De raad kan volstaan met een motivering voor een aantal percelen gezamenlijk, als deze percelen zodanig ruimtelijk met elkaar samenhangen dat deze percelen in ruimtelijk opzicht een eenheid vormen. De achtertuinen van percelen binnen een zogeheten bouwblok vormen bijvoorbeeld zo'n eenheid, dat wil zeggen dat de achtertuinen in een blok aan alle kanten worden omsloten door bebouwing. De motivering van de raad in de plandoelstelling is echter niet toegespitst op dergelijke eenheden van percelen, maar heeft betrekking op het gehele plangebied en is algemeen van aard. Zo'n algemene motivering is niet voldoende locatiespecifiek, omdat het plangebied niet overal dezelfde kenmerken heeft. Deze uitspraak leert dat locatiespecifiek wil zeggen: een in ruimtelijk opzicht duidelijk te onderscheiden gebied/terrein (in de zin van een eenheid), dat is dus niet zonder meer het gehele plangebied. Naast dit element (locatiespecifieke omstandigheden) moet de regeling ook noodzakelijk zijn vanuit een goede ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld omdat een goed leefklimaat wordt aangetast of de bedrijfsvoering wordt belemmerd.

10. Na deze beschrijving van het geldende recht en de jurisprudentie van de Afdeling, geef ik ook een doorkijk naar de situatie onder de Omgevingswet (Ow). Onder de Ow wordt een 'knip' gemaakt in de omgevingsvergunning voor het bouwen: deze omgevingsvergunning zal uiteenvallen in een technisch deel en een ruimtelijk deel. Voor dit eerste deel is een omgevingsvergunning benodigd voor de bouwactiviteit op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow (voor zover het gaat om een bij amvb aangewezen geval); voor het tweede deel een omgevingsvergunning voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow, in combinatie met artikel 22.26 van het omgevingsplan (ik gebruik hier 'omgevingsplan', omdat de bruidsschat onderdeel zal uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan dat van rechtswege ontstaat (zie artikel 22.2, eerste lid, van de Ow, in samenhang met artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet)). Artikel 22.26 bevat een binnenplanse vergunningplicht voor het verrichten van een bouwactiviteit en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en

te gebruiken. Voor het handelen in strijd met het omgevingsplan is een omgevingsvergunning benodigd voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit.

11. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan de vergunningvrije technische bouwactiviteiten genoemd (als uitzondering op een algemene vergunningplicht, zie artikel 2.15d van het Bbl). Dit betreft (min of meer) een voortzetting van de gevallen in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor (*Stb.* 2020, 400, p. 1516). In artikel 2.15f van het Bbl zijn de bouwwerken opgesomd waarvoor – onverminderd de regels over repressieve welstand in het omgevingsplan – geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit benodigd is. Dit betreft grotendeels een voortzetting van het bepaalde in artikel 2 van bijlage II bij het Bor, met dien verstande dat drie gevallen zijn overgeheveld naar de gemeentelijke regelgeving:

- bijbehorende bouwwerken,
- erf- en perceelafscheidings hoger dan een meter, en
- gebruik van bestaande bouwwerken voor mantelzorg (zie artikel 22.36 van het omgevingsplan; zie in dit verband ook *Stb.* 2020, 400, p. 839).

De gevallen van artikel 3 van bijlage II bij het Bor zijn opgenomen in artikel 22.27 van het omgevingsplan. Volledigheidshalve merk ik op dat in de voorgaande beschrijving geen rekening is gehouden met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Zie voor meer informatie: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/technische-bouwactiviteit/rijksregels-bouwactiviteit/kwaliteitsborging/wet-kwaliteitsborging-bouwen-wkb/>

12. Afsluitend merk ik op dat in het Bbl (enkele) vergunningvrije bouw mogelijkheden zijn gerelateerd aan het begrip ‘gebouwerf’ (dat weer een relatie heeft met ‘voor erfgebied’ en ‘achter erfgebied’). Dit begrip is in bijlage I bij het Bbl als volgt gedefinieerd: *“bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt”*. Deze definitie doet denken aan ‘erf’, zoals dit in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor is omschreven. In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is hierover het volgende opgemerkt: *“Het begrip ‘erf’ uit het Besluit omgevingsrecht is in dit besluit inhoudelijk gelijk omgezet naar het nieuwe begrip ‘gebouwerf’. Dit is gedaan om te voorkomen dat het uit het Besluit omgevingsrecht afkomstige begrip binnen het stelsel van de Omgevingswet een bredere reikwijdte krijgt en ook van toepassing wordt op andere regels die verwijzen naar het erf zoals dat in het spraakgebruik gebruikt wordt. Aangezien het wel*

wenselijk blijft dat gemeenten via lokale invulling van het erfbegrip kunnen sturen op de mogelijkheden rond vergunningvrij bouwen, is besloten in afdeling 2.3 Bbl van de specifiekere term 'gebouwerf' te spreken. Deze term werkt ook door in de begripsomschrijvingen van 'achtererfgebied' en 'voor'erfgebied.'" (Stb. 2020, 400, p. 1533). Op basis van het voorgaande concludeer ik dat de sturingsmogelijkheid onder de Ow via het omgevingsplan blijft bestaan. Nu in de toelichting niet expliciet afstand wordt gedaan van de jurisprudentie van de Afdeling, neem ik aan dat van de sturingsmogelijkheid alleen gebruik kan worden gemaakt als dit wordt gebaseerd op locatiespecifieke omstandigheden. In relatie tot het omgevingsplan komt de goede ruimtelijke ordening als zodanig niet terug, maar wordt dit vervangen door "een evenwichtige toedeling van functies aan locaties" (zie artikel 4.2, eerste lid, van de Ow). De vraag is dan of deze wijziging van invloed is op de beoordeling dat de regeling, die een beperking inhoudt van vergunningvrij bouwen, noodzakelijk is. In de memorie van toelichting bij de Ow wordt benadrukt dat deze overgang van begrippen duidt op de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52 en 139). Of de Afdeling haar jurisprudentie over de inperking van vergunningvrije bouw mogelijkheden onder de Ow handhaaft, zij hierbij aansluit bij het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en of dit – inhoudelijk – nog consequenties heeft, zal moeten blijken.

RECHTSPRAAK

## **Beheerplan/Overijssel**

### ***Hydrologische complexiteit. Algemeen model volstaat niet om effectafstand goed te motiveren.***

#### **Casus**

Nabij het gebied Engbertsdijkvenen bezit eiser [eiser 1] het landgoed [naam 2]. De oppervlakte van dit landgoed is 357 ha, waarvan 183 ha in bufferzone die in het natuurbeheerplan is bepaald.

Verweerder heeft van de mogelijkheid gebruikgemaakt door de aanleg van perceelontwatering buiten de afstand van 1.000 m tot het Natura 2000-gebied vrij te stellen van vergunningplicht. Hiertoe heeft verweerder overwogen dat hydrologische effecten op het Natura 2000-gebied door onderhoud of vervanging van drainage zijn uitgesloten buiten die invloedsafstand.

Eisers betogen dat verweerder te restrictief is geweest en drainagewerkzaamheden tot op een kortere afstand van het gebied vergunningvrij had moeten maken. Desgevraagd hebben eisers ter zitting toegelicht dat de omstandigheid dat bestaand gebruik niet onder de vergunningplicht valt, voor hen onvoldoende soelaas biedt: vervanging van bestaande drainage is niet voldoende, omdat zich meer vernatting voordoet door natuurbeheer en klimaatverandering.

#### **Rechtsvraag**

Is de vrijstelling van de vergunningplicht buiten de 1.000 m voldoende gemotiveerd?

#### **Uitspraak**

In de uitspraak van 25 oktober 2017 heeft de Afdeling onder 13.4 het volgende overwogen:

‘Nu verweerders zelf erkennen dat de effectafstand van 1.000 meter die in het beheerplan wordt gehanteerd, met onzekerheden is omgeven en nader onderzoek noodzakelijk is, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid

is voorbereid en in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Awb, mede gelet op de grote gevolgen die de effectafstand kan hebben voor de gebruikers van gronden binnen de effectafstand.'

De STAB heeft onder meer opgemerkt dat verweerder gebruik heeft gemaakt van een vereenvoudigd model, waarbij de complexiteit van het feitelijk hydrologisch systeem is vermeden. Ter zitting heeft verweerder erkend dat dit model te algemeen is om voor alle 24 Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel afzonderlijk een exacte beoordeling te geven. Het is praktisch gezien echter niet eenvoudig om voor elk gebied afzonderlijk een goed en passend onderzoek te doen. Er wordt gewerkt aan een nieuw model dat van toepassing zal kunnen zijn voor het bepalen van de effecten van activiteiten op de grondwaterstand in alle 24 gebieden. Dit model is momenteel nog niet volledig. Zodra dit wel het geval is, zullen bestuurlijke afspraken gemaakt worden met onder meer de waterschappen en de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, waarna toepassing zal volgen.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet goed gemotiveerd waarom de effectafstand op 1.000 meter bepaald dient te worden. Zoals door partijen en deskundigen wordt beaamd, is Engbertsdijksvenen een hydrologisch complex en divers gebied. Het nu gebruikte model leidt voor dit gebied niet tot een voldoende nauwkeurig resultaat. In zoverre kent het natuurbeheerplan een gebrek. Om die reden zal de rechtbank het beroep gegrond verklaren.

---

**Instantie:** Rechtbank Noord-Nederland

**Datum uitspraak:** 24-01-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RBNNE:2022:125

**Zaaknummer:** LEE 20/494

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Twenterand**

***De Afdeling hanteert de grondentrichter alleen binnen het omgevingsrecht en dus niet langer daarbuiten. Uitleg waarom dit niet wordt gedaan bij omgevingsrechtelijke zaken. In casu geen inspraak vanwege het Verdrag van Aarhus vereist.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Twenterand heeft aan een pluimveebedrijf een omgevingsvergunning verleend voor het vervangen van de stalinrichting. Het pluimveebedrijf wil de stalinrichting van de pluimveestal vervangen door een volièrè-huisvesting voor het houden van 15.000 stuks biologische legkippen (de voorkeuroptie) of 18.050 stuks vleeskuikenouderdieren (de terugvaloptie). Daarnaast wil het pluimveebedrijf een mestloods en wintergarten realiseren op het perceel. Appellanten vrezen voor overlast als gevolg van de aanpassingen aan het pluimveebedrijf en voor nadelige gevolgen voor de natuur in de omgeving. In hoger beroep hebben zij in aanvulling op de tijdig in beroep aangevoerde gronden verschillende nieuwe gronden aangevoerd, onder meer over volksgezondheid, onduidelijkheid van de aanvraag en duurzaamheid. Verder wordt gesteld dat het Verdrag van Aarhus, gelet op het arrest Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 (OGR 2021-0006), zo moet worden uitgelegd dat in dit geval de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten worden gevolgd.

### **Rechtsvragen**

1. Kunnen gronden die voor het eerst in hoger beroep naar voren worden gebracht, terwijl er geen belemmering was om die gronden al in de fase van beroep naar voren te brengen, nog voor inhoudelijke bespreking in aanmerking komen of moeten deze buiten behandeling worden gelaten?
2. Had de uitgebreide voorbereidingsprocedure moeten worden gevolgd, gelet op het Verdrag van Aarhus?

## **Uitspraak**

1. De Afdeling heeft in een recente uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:363) overwogen dat zij ter bevordering van de rechtseenheid en om redenen van rechtsbescherming aanleiding ziet de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep te verlaten. In die uitspraak is ook overwogen dat dit niet geldt voor het omgevingsrecht. De Afdeling zal in omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep blijven hanteren. De reden daarvoor is dat in zaken over omgevingsrechtelijke besluiten in het merendeel van de gevallen belangen van derden zijn betrokken. Daarin verschillen omgevingsrechtelijke zaken van niet-omgevingsrechtelijke zaken, waarin in het merendeel van de gevallen sprake is van tweepartijengeschillen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor die derden is het van belang dat de bestuursrechter niet alleen waakt over de (proces)positie van de partij(en) die hoger beroep instelt c.q. instellen, maar ook voor de procespositie van de overige partijen waaronder die van vergunninghouders en voor belangen van derden zoals degenen die om optreden tegen een gestelde overtreding hebben gevraagd. Daar komt bij dat het in omgevingsrechtelijke zaken vaker gaat om zaken met grote maatschappelijke belangen zoals infrastructurele projecten, woningbouw en energietransitie met korte wettelijke afdoeningstermijnen waarvoor een efficiënte rechtsgang extra van belang is. Ook daarom is het nodig dat de omvang van het geding in die zaken tijdig wordt afgebakend.

In zaken over het omgevingsrecht geldt daarom als uitgangspunt dat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Alleen indien is uitgesloten dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken op genoemd uitgangspunt. Voor zaken die onder het procesrecht van de Crisis- en herstelwet (Chw) vallen, geldt echter dat de grondentrichter steeds wordt toegepast.

De Afdeling merkt als omgevingsrechtelijke zaken aan de zaken over besluiten op grond van de:

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet milieubeheer

Wet ruimtelijke ordening

Tracéwet

Wet geluidhinder

Wet natuurbescherming

Ontgrondingenwet



Waterwet  
Wet bodembescherming  
Wet luchtvaart  
Mijnbouwwet  
Kernenergiewet  
Wet inzake de luchtverontreiniging  
Wet bescherming Antarctica, en  
andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.

Buiten het omgevingsrecht komen ook zaken over besluiten voor waarbij de belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals subsidiezaken, zaken over marktplaatsen, horecavergunningen, toevoegingen voor rechtsbijstand etc.

De Afdeling kiest ervoor om de grondentrichter alleen te hanteren binnen het omgevingsrecht en dus niet langer daarbuiten. Ook niet in zaken over besluiten waarbij belangen van derden betrokken (kunnen) zijn. Deze keuze draagt allereerst bij aan de rechtseenheid, aangezien de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in (financiële) geschillen waarbij de belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals uitkerings- en subsidiezaken, tussen beroep en hoger beroep geen grondentrichter toepassen. Deze keuze draagt ook bij aan de voor de rechtspraak gewenste duidelijkheid. Omwille van de uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid kiest de Afdeling dus voor een onderscheid tussen 'omgevingsrechtelijke zaken' enerzijds en alle andere zaken anderzijds.

In dit geval gaat het over een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), een omgevingsrechtelijke zaak. Daarin zijn de belangen van een derde betrokken bij het aangevochten besluit en is een dreigende benadeling van het pluimveebedrijf aan de orde. Appellanten hebben de hiervoor genoemde gronden en de daaraan ten grondslag liggende feiten voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Zij hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij deze gronden niet al bij de rechtbank aan de orde hadden kunnen stellen. De Afdeling zal zich in deze uitspraak dan ook beperken tot bespreking van de gronden die zijn gericht tegen de overwegingen van de rechtbank.

2. De Afdeling volgt niet het betoog dat het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag), gelet op het arrest Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 (OGR 2021-0006), zo moet worden uitgelegd dat in dit geval de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten worden gevolgd. Uit het arrest Varkens in Nood kan niet worden afgeleid dat in andere gevallen dan die waarop artikel 6, tweede lid, van het Verdrag betrekking heeft, aan belanghebbenden de gelegenheid moet worden gegeven inspraak uit te oefenen in de besluitvormingsprocedure. Artikel 6, tweede lid,

van het Verdrag geldt voor de gevallen vermeld in het eerste lid van dat artikel. Daartoe behoren niet de vergunningen die in dit geval aan de orde zijn, waarbij sprake is van een binnenplanse afwijking van de bouwvoorschriften uit het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo en het verrichten van een activiteit die van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo. Daarbij is voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo van belang dat uit overweging 16 van deze uitspraak volgt dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Gelet hierop is geen sprake van een besluit dat op grond van artikel 6, tweede lid, van het Verdrag met een uitgebreide procedure had moeten worden voorbereid.

De nationale wetgever heeft voor de hier aan de orde zijnde vergunningen ook niet voorgeschreven dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb moet worden gevolgd. Dit geval verschilt dan ook van de situatie die aan de orde was in het arrest Varkens in Nood en de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, waarin voor de situatie dat de nationale wetgever wel inspraak biedt aan eenieder, is geoordeeld dat in dat geval ook voor eenieder toegang tot de rechter moet worden geboden. Uit dat arrest en artikel 6 en 9 van het Verdrag volgt niet dat bij ieder besluit aan eenieder inspraak moet worden geboden. Gelet hierop slaagt het betoog inzake het Verdrag niet en heeft het college terecht de reguliere procedure gevolgd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 09-02-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:362

**Zaaknummer:** 202002119/1/R4

**Wetsartikelen:** 6 lid 2 Verdrag van Aarhus en 2.1 lid 1 aanhef onder c en i Wabo

RECHTSPRAAK

## Huisvestingsvergunning/Rotterdam

***De Afdeling verlaat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep in andere dan omgevingsrechtelijke zaken. Het in een later stadium aanvoeren van aanvullende gronden in hoger beroep kan afstuiten op de eisen van een goede procesorde.***

### Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam heeft een aanvraag om een huisvestingsvergunning afgewezen, omdat de aanvraagster ten tijde van haar aanvraag korter dan zes jaar in de regio Rotterdam woonde en niet voldoet aan het ingevolge de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2 geldende vereiste dat zij een inkomen uit werk heeft. Het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag is door de rechtbank ongegrond verklaard. Appellante betoogt voor het eerst in hoger beroep dat het beleid van het college een discriminatoir karakter heeft.

### Rechtsvraag

Kan in hoger beroep nog een nieuwe grond worden aangevoerd?

### Uitspraak

Voorheen oordeelde de Afdeling dat een voor het eerst in hoger beroep aangevoerde grond buiten beschouwing moet blijven, als de belanghebbende die grond redelijkerwijs al bij de rechtbank naar voren had kunnen brengen (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 3 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AH6961 en van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2628). Dit wordt wel de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep genoemd. Deze grondentrichter wordt niet toegepast door de andere hoogste bestuursrechters. Zie voor belastingrechter in hoger beroep bijvoorbeeld de arresten van de Hoge Raad van 10 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO6786 en 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:781; voor de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de uitspraken van 22 februari 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AD9473 en 4 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA2803; en voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) de

uitspraken van 1 april 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO8207, en 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496.

Ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters en om redenen van rechtsbescherming ziet de Afdeling aanleiding de grondentrichter te verlaten, zij het dat zij in het omgevingsrecht een andere benadering zal volgen om recht te doen aan de positie van derden-belanghebbenden.

De Afdeling kiest er dus voor om de grondentrichter alleen te hanteren binnen het omgevingsrecht en niet langer daarbuiten, ook niet in zaken over besluiten waarbij belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals bij sommige subsidiezaken, zaken over marktplaatsen, horecavergunningen, toevoegingen voor rechtsbijstand etc. Deze keuze draagt allereerst bij aan de rechtseenheid, aangezien de CRvB en het CBB in (financiële) geschillen waarbij de belangen van derden betrokken (kunnen) zijn, zoals uitkerings- en subsidiezaken, tussen beroep en hoger beroep geen grondentrichter toepassen. Deze keuze draagt ook bij aan de voor de rechtspraktijk gewenste duidelijkheid. Omwille van de uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid kiest de Afdeling dus voor een onderscheid tussen 'omgevingsrechtelijke zaken' enerzijds en alle andere zaken anderzijds.

Er gelden wel enige beperkingen voor het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep. Zo zullen gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven, buiten beschouwing worden gelaten als zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 5 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AU9486, en het arrest van de Hoge Raad van 4 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7213). Verder kan op een gegeven instemming met een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze in hoger beroep niet worden teruggekomen (uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1317).

Zoals hiervoor is overwogen, zal de Afdeling de grondentrichter blijven toepassen in zaken over omgevingsrechtelijke besluiten. Dit vooral om recht te doen aan de positie van derden-belanghebbenden bij omgevingsrechtelijke besluiten en de rechtszekerheid. De keuze om met omgevingsrechtelijke zaken anders om te gaan dan met andere zaken wordt nader uiteengezet in een recente uitspraak in een omgevingsrechtelijke zaak (uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362).

In boetezaken werd de grondentrichter niet gehanteerd. Dat blijft onveranderd. In vreemdelingenzaken geldt het grievenstelsel, dat een grondentrichter impliceert. Ook dat blijft onveranderd.

Het verlaten van de grondentrichter door de Afdeling betekent niet dat in hoger beroep onbeperkt nieuwe gronden naar voren kunnen worden gebracht. In het algemeen verdient het

de voorkeur nieuwe gronden tijdig naar voren te brengen, dat wil zeggen binnen de hogerberoepstermijn of de termijn voor het indienen van gronden. Dit draagt bij aan een tijdige afbakening van de omvang van de rechtsstrijd in hoger beroep en aan een zorgvuldig, doelmatig en efficiënt gebruik van de hogerberoepsprocedure. Het in een later stadium aanvoeren van aanvullende gronden in hoger beroep kan afstuiten op de eisen van een goede procesorde. Bij de vraag of aan de eisen van een goede procesorde wordt voldaan, zal de bestuursrechter ook acht slaan op de procespositie van de overige partijen. Zo zullen nieuwe gronden in hoger beroep niet worden toegelaten indien de andere partij(en) te weinig tijd resteert om zich daarover inhoudelijk uit te laten, of als in een (te) laat stadium een geheel nieuw onderwerp aan de orde wordt gesteld. Dit zal evenmin gebeuren als inhoudelijke bespreking van de in een (te) laat stadium naar voren gebrachte gronden leidt tot aanhouding van de zaak met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partijen en een goede rechtspleging.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 09-02-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:363

**Zaaknummer:** 202102941/1/A3

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/De Ronde Venen**

***De raad heeft een deugdelijke verantwoording gegeven van de beslissing de gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ uit te zonderen van het erf. Vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor, is dan niet mogelijk.***

### **Casus**

De raad van de gemeente De Ronde Venen heeft voor het westelijke gedeelte van het buitengebied van de gemeente het bestemmingsplan ‘Buitengebied-West’ vastgesteld. Met dit plan beoogt de raad het juridisch-planologisch kader voor dit deel van het buitengebied van de gemeente De Ronde Venen te actualiseren. Appellanten die in het gebied wonen, maken bezwaar tegen de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ die aan een aantal gronden is toegekend. In het voorheen geldende bestemmingsplan was aan deze gronden de bestemming ‘Agrarisch gebied met landschappelijke en/of natuurwaarde’ toegekend. Appellanten vrezen dat de nieuwe bestemming de landschappelijke waarden van deze gronden en de naaste omgeving aantast. Daarbij wijzen zij erop dat de bestemming het mogelijk maakt om erfafscheidingen te bouwen met een maximale bouwhoogte van 1 m. Ook twijfelen zij aan de juridische houdbaarheid van artikel 22.3 van de planregels, waarin is vastgesteld dat de gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ niet aangemerkt kunnen worden als ‘erf’ in de zin van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Volgens appellanten is niet uitgesloten dat deze gronden deel uitmaken van het ‘erf’ van de relevante (woon)percelen, zodat vergunningvrij bouwen ter plaatse mogelijk is. De raad stelt dat in de planregels is vastgelegd dat de gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ onder meer zijn bestemd voor behoud, versterking en ontwikkeling van landschapswaarden. In de regels is ook bepaald dat op deze gronden niet mag worden gebouwd, met uitzondering van erfafscheidingen met een hoogte van maximaal 1 m. Volgens de raad is in de planregels nadrukkelijk vastgelegd dat deze gronden geen ‘erf’ zijn, aldus de raad.

### **Rechtsvraag**

Heeft de raad op de juiste wijze in de planregels geregeld dat de gronden met de bestemming

‘Tuin - Landschappelijk’ een erf zijn in de zin van het Bor?

### **Uitspraak**

In artikel 22.1 van de planregels is vastgelegd dat de voor ‘Tuin - Landschappelijk’ aangewezen gronden onder meer zijn bestemd voor tuinen, groen en water en voor behoud, versterking en ontwikkeling van landschapswaarden in de vorm van openheid en verkavelingspatronen.

In artikel 22.2 van de planregels is vastgelegd dat op gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ bouwwerken uitsluitend zijn toegestaan in de vorm van erfafscheidingen, met een bouwhoogte van ten hoogste 1 m. In artikel 22.3 van de planregels is bepaald dat deze gronden niet worden beschouwd als ‘erf’ in de zin van artikel 1 van bijlage II bij het Bor, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan.

Over de vrees van appellanten voor de gevolgen van vergunningvrij bouwen op gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’, overweegt de Afdeling dat in artikel 22.3 van de planregels is vastgelegd dat deze gronden geen deel uitmaken van het ‘erf’. Uit de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571, volgt dat artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, zich niet verzet tegen een planregeling waarin de omvang en ligging van het ‘erf’ ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw nader wordt gereguleerd. De planwetgever kan in het plan vastleggen dat bepaalde gronden – in de omgeving van het hoofdgebouw – geen deel uitmaken van het erf, zodat de bepalingen, die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor mogelijk maken, voor deze gronden niet van toepassing zijn. Hierbij geldt dat een planregeling die in zijn algemeenheid, dus zonder acht te slaan op de locatiespecifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen aan banden legt, niet aanvaardbaar is. De raad moet deugdelijk motiveren dat een planregeling die de wettelijke mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen beperkt, gelet op de locatiespecifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening.

In de plantoelichting staat dat bij het actualiseren van het bestemmingsplan op meerdere locaties is geconstateerd dat voormalige agrarische gronden in gebruik zijn genomen als tuin bij aangrenzende woningen. Omdat het onrealistisch is dat het agrarisch gebruik hier nog terugkeert, is in dit bestemmingsplan de keuze gemaakt om de desbetreffende gronden ook als zodanig te bestemmen. Daarbij weegt mee dat het gebruik als tuin een zeer beperkte invloed heeft op de omgeving. Dat geldt echter niet voor situaties waarin bebouwing wordt gerealiseerd.

Aan de gronden ten zuiden van de in geding zijnde percelen was in het vorige bestemmingsplan een agrarische bestemming toegekend. Voor die bestemming gold als uitgangspunt dat bebouwing binnen het bouwvlak geconcentreerd diende te worden. De

agrarische gronden buiten de bouwvlakken zorgden voor een groot deel voor de kenmerkende openheid van het polderlandschap. De gemeente beoogt deze waarde zorgvuldig te beschermen. Om die reden is voor de desbetreffende stroken grond een specifieke tuinbestemming opgenomen, waarmee wel het gebruik als tuin wordt toegestaan, maar bebouwing slechts zeer beperkt mogelijk wordt gemaakt. In overeenstemming met dit uitgangspunt is voor de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ vastgelegd dat deze gronden niet als ‘erf’ aangemerkt worden in het kader van vergunningvrij bouwen, aldus de plantoelichting.

De Afdeling is van oordeel dat de raad een deugdelijke verantwoording heeft gegeven van zijn beslissing de gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ uit te zonderen van het erf bij de (woon)percelen aan de Nessersluis. In wat appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 22.3 van de planregels niet het door de raad beoogde gevolg heeft. De uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0146, waarop appellanten hebben gewezen, ziet op een situatie waarin in het bestemmingsplan juist niet is vastgelegd dat bepaalde gronden niet tot het erf behoren. Het betoog slaagt niet.

Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de bouwmogelijkheden op de gronden met de bestemming ‘Tuin - Landschappelijk’ gering zijn, aangezien deze gronden geen deel uitmaken van het ‘erf’ van de percelen aan de Nessersluis. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de planregeling voor deze gronden niet zal leiden tot de aantasting van de openheid van het landschap of tot een ernstige beperking van het uitzicht van appellanten vanwege de (toegenomen) bouw- en gebruiksmogelijkheden voor deze gronden. Het betoog slaagt niet.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 09-02-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:401

**Zaaknummer:** 201903497/3/R4

**Wetsartikelen:** 1 lid 1 bijlage II Bor en 2 bijlage II Bor



RECHTSPRAAK

## **Prejudiciële beslissing/handel in broeikasemissierechten**

***Kosteloos toegewezen luchtvaartemissierechten moeten in geval van stopzetting van de activiteiten worden ingetrokken.***

### **Casus**

Naar aanleiding van de stopzetting van de luchtvaartactiviteiten van Air Berlin (vanwege faillissement) heeft de Duitse dienst voor de handel in emissierechten de (kosteloos toegewezen) luchtvaartemissierechten voor de jaren 2018 tot en met 2020 ingetrokken. De curator van Air Berlin betoogt dat Air Berlin enkele maanden vóór de stopzetting van haar luchtvaartactiviteiten het merendeel van de haar voor 2017 toegewezen luchtvaartemissierechten heeft verkocht. Zij heeft dit gedaan in het volle vertrouwen dat de voor de jaren 2018 tot en met 2020 toegewezen luchtvaartemissierechten haar nog steeds zouden worden verleend en dat zij dus in 2018 zou kunnen voldoen aan haar verplichtingen om emissierechten in te leveren voor de emissies van haar vluchten die in de loop van 2017 werden uitgevoerd.

### **Rechtsvraag**

Moeten de (kosteloos toegewezen) luchtvaartemissierechten in geval van stopzetting van de activiteiten worden ingetrokken?

### **Uitspraak**

Artikel 3 sexies van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet aldus worden uitgelegd dat het aantal broeikasgasemissierechten dat kosteloos is toegewezen aan een vliegtuigexploitant die tijdens de betrokken periode van handel in broeikasgasemissierechten zijn luchtvaartactiviteiten stopzet, moet worden verminderd naar evenredigheid van het deel van die periode waarin deze activiteiten niet meer worden uitgevoerd.

**Instantie:** Hof van Justitie van de Europese Unie

**Datum uitspraak:** 20-01-2022

**ECLI:** ECLI:EU:C:2022:42

**Zaaknummer:** C-165/20

**Wetsartikelen:** Richtlijn 2003/87/EG

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan en Besluit hogere waarden/Hilversum**

***Vaststellen gevelisolerende maatregelen, geluiddempend effect wegdek volgens CROW-publicatie, betrekken bestaande cumulatieve geluidbelasting bij beoordeling woon- en leefklimaat, vastleggen geluiddempende wegdeklaag in bestemmingsplan.***

### **Casus**

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Hilversum het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' vastgesteld. Het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' maakt de transformatie van het stationsgebied in Hilversum mogelijk. Het bestemmingsplan is erop gericht om de omgeving van het station een aantrekkelijker uitstraling te geven en meer deel te laten uitmaken van het centrum. Hiervoor wordt onder meer de verkeerscirculatie gewijzigd door het aanpassen van de zogenoemde centrumring. Ook worden nieuwe woningen gerealiseerd. In het kader van het bestemmingsplan is een akoestisch onderzoek uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de wettelijke voorkeursgrenswaarde van meerdere woningen wordt overschreden. Naar aanleiding van het daaruit volgende maatregelenonderzoek is besloten bronmaatregelen in de vorm van een geluiddempende wegdeklaag toe te passen. Met type wegdek SMA-NL8 G+ zal de geschatte geluidbelasting met ongeveer 2 dB afnemen. Daarom zal een deel van de weg en aansluitende wegvakken worden voorzien van deze geluiddempende wegdekverharding of een akoestisch minimaal gelijkwaardige wegdekverharding (minimaal -2,5 dB). Na het aanbrengen van deze wegdekverharding zal echter bij meerdere woningen volgens het akoestisch onderzoek nog steeds de voorkeursgrenswaarde worden overschreden.

Het college heeft daarom op 25 augustus 2020 hogere geluidgrenswaarden vastgesteld (artikel 110a Wgh) voor zowel de bestaande als de nieuwe woningen in het plangebied en de omgeving.

Een deel van de appellanten woont nabij het plangebied en vreest voor aantasting van hun woon- en leefklimaat door onder andere geluidhinder.

Tegen het besluit hogere waarden voeren zij aan dat ondanks de maatregel van een geluiddempend wegdek (steenmastiekasfalt, NL 8G+) de geluidbelasting op hun woningen te hoog is. Bovendien stellen zij, onder verwijzing van het rapport 'Rapportage NL 8G+; Steenmastiekasfalt akoestisch geoptimaliseerd' uit 2014, dat met de voorgestelde geluiddempende laag van het aan te brengen wegdek bij een snelheid van 50 km per uur, in de praktijk nauwelijks winst wordt geboekt. Ook zal de geluidbelasting binnen hun woningen meer dan 33 dB bedragen.

Tegen het bestemmingsplan voeren ze aan dat verlegging van de weg tot gevolg heeft dat de bewoners van 220 woningen, waaronder zij zelf, onaanvaardbare geluidoverlast ondervinden. Ook de balkons zullen hierdoor onbruikbaar worden. In de huidige situatie zijn de woningen al zwaar belast door de weg, maar ook (cumulatief) door andere functies in de omgeving. Met het bestemmingsplan zal de overlast alleen maar toenemen. Verder is het volgens appellanten niet verzekerd dat de geluiddempende wegdeklaag daadwerkelijk wordt aangelegd.

### **Rechtsvragen Besluit hogere waarden**

1. Is het college bij de vaststelling van de hogere waarden uitgegaan van de juiste waarden uit het akoestisch rapport?
2. Had het college ten tijde van de vaststelling van de hogere waarden al moeten bepalen of gevelisolerende maatregelen noodzakelijk waren?
3. Mocht het college uitgaan van het geluiddempend effect van het wegdek zoals dat volgt uit de CROW-publicatie 316?

### **Rechtsvragen bestemmingsplan**

1. Had de raad de huidige hoge cumulatieve geluidbelasting op de gevels en balkons van de woningen moeten betrekken bij de beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat?
2. Had de raad de aanleg en de instandhouding van een geluiddempende wegdeklaag moeten vastleggen in het bestemmingsplan?

### **Uitspraak Besluit hogere waarden**

1. De Afdeling stelt vast dat bij het akoestisch onderzoek een overzicht is opgenomen van de voorgestelde vast te stellen hogere waarden. De Afdeling stelt verder vast dat de uiteindelijk vastgestelde hogere waarden in het besluit van 25 augustus 2020, inclusief de bronmaatregel

in de vorm van een geluiddempende laag, hoger zijn dan volgens het akoestisch onderzoek noodzakelijk wordt geacht. Het college heeft op de zitting bevestigd dat de vastgestelde hogere waarden in het besluit van 25 augustus 2020 te hoog zijn vastgesteld. De hogere waarden zijn volgens het college vastgesteld conform de  $L_{cum}$ -waarden uit akoestisch onderzoek in plaats van conform de voorgestelde vast te stellen hogere waarden. Omdat het college zich in zoverre op een ander standpunt heeft gesteld dan in het besluit van 25 augustus 2020, zonder dat gewijzigde feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, is het besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

2. Het betoog van appellanten dat door het geluid van verkeer bij veel woningen niet aan de binnenwaarde van 33 dB(A) wordt voldaan zoals bedoeld in artikel 112 van de Wgh, slaagt niet. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 14 april 2010,

ECLI:NL:RVS:2010:BM1030, volgt uit de systematiek van artikel 100a en 112 van de Wgh dat pas na vaststelling van hogere waarden hoeft te worden bepaald of gevelisolerende maatregelen moeten worden getroffen. De vraag of de verplichting hiertoe bestaat, staat los van de rechtmatigheid van het besluit hogere waarden.

3. Over het betoog van appellanten dat de voorgestelde geluiddempende laag niet voldoende effectief is, overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft op de zitting toegelicht dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van de CROW-publicatie 316 'De wegdekcorrectie voor geluid van wegverkeer 2012'. In deze publicatie zijn de gegevens van enkele standaard RAW-wegdektypen opgenomen, waaronder het type SMA-NL8 G+, waarmee de geluidreductie van een wegdek kan worden berekend. De Afdeling overweegt dat CROW-normen algemeen aanvaarde normen voor de berekening van wegverkeerslawaai zijn, zodat het college voor de berekening van de effecten van het type wegdek SMA-NL8 G+ in zoverre bij die normen kon aansluiten. In wat appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Hierbij betreft de Afdeling dat appellanten onder verwijzing naar de 'Rapportage NL 8G+; Steenmastiekasfalt akoestisch geoptimaliseerd', niet hebben onderbouwd dat met dit type wegdek bij een snelheid van 50 km per uur in de praktijk nauwelijks winst wordt geboekt, als dit wegdektype op de betreffende wegdelen wordt toegepast. De raad heeft in dit verband onweersproken gesteld dat dit rapport al van enige tijd geleden is. Verder betreft de Afdeling in haar oordeel dat de raad heeft toegelicht dat de provincie Gelderland ervaring heeft opgedaan met hetzelfde type wegdek. Dit wegdek is volgens de raad voldoende duurzaam om ook op rotondes toegepast te kunnen worden. De raad stelt dat dit type wegdek ook in dit geval toegepast kan worden. Appellanten hebben dit onvoldoende gemotiveerd betwist.

### **Uitspraak bestemmingsplan**

1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542, moet de raad bij de beoordeling of een bestemmingsplan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is, een afweging maken van de betrokken belangen, waaronder een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het feit dat wordt voldaan of kan worden voldaan aan de in de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer gestelde eisen voor de aspecten waarop die wetten betrekking hebben, indiceert dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dit betekent echter niet zonder meer dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegeven. De raad moet bij die belangenafweging een oordeel geven over de gestelde verslechtering van de geluidssituatie ter plaatse van bepaalde woningen. Voor zover aan de orde, moet die beoordeling ook zien op in de sectorale wetten niet betrokken aspecten. In dit geval gaat het om de door appellanten gestelde geluidbelasting op de balkons, die voor de toepassing van de Wet geluidhinder niet als geluidgevoelige objecten worden aangemerkt. Ook moet het een en ander cumulatief en – ook voor zover aan de orde – samen met andere voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse relevante akoestische aspecten worden beoordeeld.

De raad heeft op de zitting bevestigd dat in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met de cumulatie van geluid dat afkomstig is van andere relevante geluidsbronnen. Aangezien de raad bij zijn belangenafweging daarnaast voorbij is gegaan aan de al bestaande hoge geluidbelasting op de gevels van de woningen en op de balkons van die woningen, heeft de raad bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat bij de woningen van appellanten niet alle relevante factoren betrokken. Gelet hierop heeft de raad niet de conclusie mogen trekken dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zoals is bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

2. In reactie op het betoog van appellanten over de geluiddempende wegdeklaag heeft de raad in de stukken en op de zitting gesteld dat een geluiddempende wegdekverharding van het type wegdek SMA-NL8 G+ of een akoestisch minimaal gelijkwaardige wegdekverharding (minimaal -2,5 dB) zal worden aangelegd. Dit is volgens de raad verzekerd in het besluit hogere waarden. Anders dan de raad meent, is het besluit hogere waarden niet zelfstandig handhaafbaar. Zie de uitspraken van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:576, en 21 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9014. Omdat de raad de aanleg en de instandhouding van een geluiddempende wegdeklaag noodzakelijk acht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, heeft de raad dat ten onrechte niet in het plan geregeld. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zoals is bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 02-02-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:326

**Zaaknummer:** 202006314/1/R1

**Wetsartikelen:** 3:2 Awb

RECHTSPRAAK

## **Bestuursdwang/Harderwijk**

***Uitleg van de Afdeling over de wijze van toetsing van een besluit aan het evenredigheidsbeginsel. Bij toetsing beoordeelt de bestuursrechter de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het overheidsbesluit.***

### **Casus**

Bij besluit van 10 september 2019 heeft de burgemeester van Harderwijk appellant onder aanzegging van bestuursdwang gelast de eengezinswoning te Harderwijk met ingang van 18 september 2019 voor de duur van zes maanden te sluiten. Aan het besluit ligt het 'Damoclesbeleid Harderwijk 2019' ten grondslag. Het Damoclesbeleid vindt zijn grondslag in artikel 13b van de Opiumwet. Appellant is huurder van de eengezinswoning en woont daar samen met zes van zijn zeven kinderen. De rechtbank heeft het beroep van appellant tegen het besluit gegrond verklaard en het besluit vernietigd omdat de sluiting voor appellant en zijn gezin onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld. Hij is van mening dat de rechtbank ten onrechte een volle toetsing in plaats van een terughoudende toetsing heeft verricht. De rechtbank had, terughoudend toetsend, moeten beoordelen of de burgemeester in dit geval in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Dat in de ogen van de rechtbank andere of zelfs betere besluiten mogelijk waren, verdraagt zich niet met haar rechtsstatelijke rol.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraden advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven en mr. P.J. Wattel verzocht een conclusie te nemen als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de vraag met welke intensiteit de bestuursrechter bestuurlijke maatregelen moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. De burgemeester heeft in zijn reactie op de conclusie de vraag opgeworpen of het opstellen van beleidsregels nog nut heeft als de bestuursrechter alle omstandigheden van het individuele geval vol toetst en afweegt, ook als die omstandigheden in algemene zin al in het beleid zijn verdisconteerd.



## Rechtsvragen

1. Wanneer en op welke wijze dient de bestuursrechter een besluit aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen?
2. Hoe vindt die toetsing plaats in geval het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels?
3. Heeft het opstellen van beleidsregels nog nut als de bestuursrechter alle omstandigheden van het individuele geval vol toetst en afweegt, ook als die omstandigheden in algemene zin al in het beleid zijn verdisconteerd?

## Uitspraak

1. De conclusie van de staatsraden advocaat-generaal (AG's) ziet in de kern op drie situaties:

(i) het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid (al dan niet ingevuld met beleidsregels);

(ii) het bestreden besluit berust op een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin;

(iii) het bestreden besluit berust op een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in een wet in formele zin.

In deze zaak is alleen de eerste situatie aan de orde. De Afdeling zal zich in deze uitspraak daarom tot die situatie beperken. De vraag welke mogelijkheden de bestuursrechter heeft om in zaken waarin de tweede of de derde situatie aan de orde is te toetsen aan het evenredigheidbeginsel, wordt nu dus nog niet beantwoord. Daarmee is niet gezegd dat die mogelijkheden er niet zijn. De conclusie bevat (ook) daarover beschouwingen en aanbevelingen, die in toekomstige zaken van de Afdeling en (de) andere hoogste bestuursrechters zeker aan bod zullen komen.

In het nationale recht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Die bepaling geldt niet alleen voor bestuurlijke maatregelen, maar voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. De Afdeling vindt het daarom wenselijk een beoordelingskader te formuleren dat in essentie voor al deze (categorieën van) besluiten kan worden toegepast, van besluiten tot

het opleggen van een bestuurlijke boete tot besluiten tot het vaststellen van een bestemmingsplan.

Uit de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 70*) komt naar voren dat de wetgever heeft beoogd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb tegelijkertijd het verbod van willekeur, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als handelingsnorm voor bestuurlijke besluitvorming, en daarmee tevens als toetsingsnorm voor de rechter, te codificeren. De formulering van die bepaling ('De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.') brengt tot uitdrukking dat het bestuur bij de toepassing van die norm er steeds voor moet zorgen dat sprake is van een evenredige doel- en middelverhouding. Essentieel is dat de bepaling twee gelijkwaardige 'ijkpunten' heeft: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. De ratio van het evenredigheidsbeginsel is dus niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. Een besluit met 'harde' gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit. En omgekeerd kan een besluit met 'zachte' gevolgen toch onevenredig zijn, bijvoorbeeld omdat de met het besluit te dienen doelen niet zwaar wegen. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel vergt daarom een scherp inzicht, van zowel het bestuur bij de besluitvorming als de bestuursrechter bij de toetsing, in alle relevante feiten en omstandigheden en een afgewogen en deugdelijk gemotiveerd oordeel over de vraag welke gevolgen voor welke belanghebbenden (nog) wel of juist niet (meer) evenredig zijn.

De wettelijke normen voor de hoogte van lasten onder dwangsom (artikel 5:32b, derde lid, van de Awb) en bestuurlijke boetes (artikel 5:46, tweede en derde lid, van de Awb) zijn verbijzonderingen van het evenredigheidsbeginsel. Hieraan wordt afzonderlijk getoetst.

De AG's stellen in hun conclusie voorop dat de bestuursrechter bij de toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en de motivering van het resultaat daarvan, niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen (zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153, Maxis-Praxis), maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De Afdeling onderschrijft dit.

De AG's bevelen aan dat de bestuursrechter bij de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb op besluiten inhoudende bestuurlijke maatregelen meer aansluiting zoekt bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets waarin de volgende drie stappen kunnen worden

onderscheiden:

‘(i) Is het besluit geschikt om het doel te bereiken? Die geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en een coherentietoets in;

(ii) Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast;

(iii) Is de maatregel evenwichtig (evenredigheid stricto sensu)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?’

De Afdeling onderschrijft dat de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb een rol (kunnen) spelen. Dat betekent echter niet dat met betrekking tot elk bestreden besluit categorisch een dergelijke drietrapstoets moet worden uitgevoerd. Zo kan de geschiktheid al aan de orde komen bij de (exceptieve) toetsing van het algemeen verbindende voorschrift of de beleidsregel waarop het bestreden besluit berust. Exceptieve toetsing houdt in dat de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit, de rechtmatigheid van dat algemeen verbindende voorschrift of die beleidsregel toetst aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen. Verder zal de noodzakelijkheid bij de toetsing van een belastend besluit doorgaans wel een rol spelen en bij een begunstigend besluit niet. De bestuursrechter zal daarom van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden, moeten bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken.

De Afdeling onderschrijft dat er voor de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid twee belangrijke oriëntatiepunten zijn:

(i) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen;

(ii) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast.

De intensiteit van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel hangt daarmee van zoveel factoren af, dat het om een glijdende schaal gaat waarop alle intensiteiten tussen vol en

terughoudend toegepast moeten kunnen worden. De Afdeling volgt om die reden de conclusie niet voor zover daarin wordt voorgesteld een nieuwe standaard driedeling met bijbehorende terminologie ('restraint', 'intermediate' en 'intensive') te introduceren om de toetsingsintensiteit tot uitdrukking te brengen. Dat doet afbreuk aan de verscheidenheid van situaties en de daarmee samenhangende noodzaak een glijdende schaal te kunnen toepassen.

Het voorgaande betekent dat de Afdeling, als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten zal toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en niet langer het willekeurcriterium voorop zal stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en verschilt daarom van geval tot geval. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen daarbij een rol, maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op dezelfde wijze (kunnen) plaatsvinden. Zo maakt het verschil of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, een ander besluit van algemene strekking of een beschikking en ook of het gaat om een belastend besluit, een begunstigend besluit of een besluit met een hybride karakter. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn. De Afdeling zal in haar uitspraken zoveel mogelijk inzichtelijk maken op welke wijze zij het besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb toetst.

2. Voor gevallen, zoals het voorliggende, waarin het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels, is het volgende van belang. Artikel 3:4, tweede lid, van de Awb geldt ook voor beleidsregels. Als de (on)evenredigheid van het bestreden besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre (mede) op een beleidsregel berust, dan toetst de bestuursrechter, al dan niet uitdrukkelijk, ook de evenredigheid van de beleidsregel. Als de beleidsregel zelf niet onrechtmatig is, toetst de bestuursrechter het bestreden besluit aan de norm van artikel 4:84 (slot) van de Awb ('tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'). Daarbij gelden dezelfde maatstaven als bij toetsing van een besluit (rechtstreeks) aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Onder 'bijzondere omstandigheden' in artikel 4:84 worden zowel niet in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden als reeds in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden begrepen. Als sprake is van strijd met artikel 4:84 (slot) van

de Awb, wordt het bestreden besluit wegens schending van die bepaling vernietigd.

3. De Afdeling brengt haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, in herinnering. In deze uitspraak is overwogen dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel geacht moeten worden te zijn verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de beoordeling of van het beleid moet worden afgeweken. Als een beleidsregel op zichzelf voldoet aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en ook anderszins niet in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, zal het beleid bij de besluitvorming in het individuele geval het uitgangspunt blijven. Maar een bestuursorgaan dient bij de toepassing van het beleid, gelet op artikel 4:84 (slot) van de Awb, de evenredigheid in het concrete geval te beoordelen en kan zich daarbij niet beperken tot de vraag of de omstandigheden van het geval al dan niet reeds in de beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel geacht moeten worden te zijn verdisconteerd. Dit maakt de beleidsregel niet zinledig. Zoals de burgemeester zelf in zijn reactie op de conclusie schrijft, blijven beleidsregels onder meer van belang voor de kenbaarheid en de consistentie van bestuurlijk handelen en daarmee voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Gelet hierop en op hetgeen hiervoor is overwogen, is het oordeel van de rechtbank niet al onjuist omdat zij de bestuurlijke maatregel van woningsluiting niet terughoudend heeft getoetst.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 02-02-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:285

**Zaaknummer:** 202002668/1/A3

**Wetsartikelen:** 3:4 lid 2 Awb, 4:84 Awb, 5:32b lid 3 Awb, 5:46 lid 2 en 3 Awb, 8:12a Awb en 13b Opiumwet

RECHTSPRAAK

## **Handhaving/Best**

### ***Afwijzing verzoek om handhaving met betrekking tot luchtwasser en situering van stal. Geen sprake van bijzonder omstandigheden.***

#### **Casus**

In 2009 heeft het college aan vergunninghouder een revisievergunning verleend voor onder meer het oprichten van een nieuwe stal en het plaatsen van een combiluchtwasser met chemische wasser/waterwasser. Bij controles op de naleving van de omgevingsvergunning is geconstateerd dat in plaats van de vergunde combiluchtwasser een combiluchtwasser met een watergordijn en biologische wasser is geplaatst. Verder is naar aanleiding van een melding van appellant door de Omgevingsdienst geconstateerd dat de nieuwe stal ongeveer 1 m dichter bij de naastgelegen sloot is gerealiseerd dan op basis van de omgevingsvergunning voor bouwen uit 2015 was toegestaan. Appellant heeft verzocht om handhavend op te treden vanwege ondervonden geuroverlast en de situering van de stal en het niet realiseren van de voorgeschreven landschappelijke inpassing. Het college heeft het verzoek ingewilligd voor zover het de landschappelijke inpassing betreft en afgewezen voor zover het de luchtwasser en de situering van de stal betreft. De rechtbank heeft het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard. Hiertegen heeft het college hoger beroep ingesteld. Volgens het college is sprake van een samenstel van bijzondere omstandigheden op grond waarvan kon worden afgezien van handhaving. Daartoe voert het college wat betreft de luchtwasser aan dat er geen sprake is van een milieutechnisch voordeel indien wordt overgegaan tot het plaatsen van de vergunde combiluchtwasser. Verder stelt het college dat handhavend optreden zou leiden tot ernstige financiële gevolgen die tot een faillissement van de vergunninghouder zouden kunnen leiden. Wat betreft de situering van de stal betoogt het college dat sprake is van een overtreding van geringe omvang, zodat optreden daartegen onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

#### **Rechtsvragen**

1. Heeft het college kunnen afzien van handhaving omdat de geïnstalleerde luchtwasser volgens het college een zelfde of beter rendement heeft dan de vergunde luchtwasser?

2. Is het feit dat de stal 1 m dichterbij de erfgrans is gebouwd dan vergund aan te merken als een overtreding van geringe aard en ernst?

3. Heeft het college anderszins bijzondere omstandigheden naar voren gebracht die maken dat kan worden afgezien van handhaving?

### **Uitspraak**

1. Nee. De rechtbank heeft in de omstandigheid dat volgens het college met de thans aanwezige combiluchtwasser dezelfde of betere resultaten zouden kunnen worden behaald dan met de vergunde combiluchtwasser – wat daarvan ook zij – terecht geen grond gezien voor het oordeel dat van handhaving kon worden afgezien. Daartoe acht de Afdeling van belang dat de revisievergunning van 21 december 2009 uitsluitend zag op de gevraagde combiluchtwasser met chemische wasser. Voor de gerealiseerde combiluchtwasser met een watergordijn en biologische wasser is destijds geen omgevingsvergunning aangevraagd en die combiluchtwasser is aldus niet vergund. Verder is van belang dat de vergunninghouder ook nadien geen omgevingsvergunning voor deze combiluchtwasser heeft aangevraagd en dat de milieugevolgen van deze combiluchtwasser derhalve niet zijn beoordeeld.

2. Van belang is dat in het rapport van 25 oktober 2017 staat dat de stal ongeveer 1 m dichterbij de erfgrans is gebouwd en de situering van de stal op alle drie de meetpunten afwijkt van deze omgevingsvergunning. Nu de stal over de hele lengte van 80 m ongeveer 1 m dichterbij de erfgrans is gebouwd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval sprake is van een overtreding van geringe aard en ernst.

3. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college ook anderszins geen bijzondere omstandigheden naar voren heeft gebracht die moeten leiden tot het oordeel dat handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het college daarvan heeft kunnen afzien. Daartoe wordt overwogen dat niet is uitgesloten dat derden milieugevolgen zullen ondervinden van de gewijzigde situering van de stal. Daarbij is van belang dat in het door het college uitgevoerde onderzoek van 25 maart 2019 naar de gevolgen van de gewijzigde situering van de stal voor de geurbelasting bij de woning van [wederpartij] voor wat betreft de vergunde situatie, is uitgegaan van een ander Y-coördinaat dan in de geurberekeningen die zijn verricht in het kader van de omgevingsvergunning voor bouwen. Verder heeft het college onder verwijzing naar een e-mailbericht van 27 maart 2019 toegelicht dat bij de gewijzigde situering van deze stal kan worden voldaan aan de geldende geluidvoorschriften, maar niet duidelijk is of een deskundige dit e-mailbericht heeft opgesteld en bovendien is dit e-mailbericht niet ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit. Voorts

is, zoals de rechtbank heeft overwogen, ook niet gebleken dat er onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de gewijzigde situering van de stal voor de fijnstofbelasting.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 26-01-2022

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2022:256

**Zaaknummer:** 202005079/1/R2

**Wetsartikelen:**