

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 2, 2023

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 Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2022:3973](#) 27-12-2022

Wet luchtvaart/minister van I&W

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2022:5675](#) 23-12-2022

Invordering dwangsom/Valkenswaard

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2022:10388](#) 22-12-2022

Handhaving/Maasgouw

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2022:5753](#) 21-12-2022

Ontheffing Wnb/Noord-Brabant

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2022:5754](#) 19-12-2022

Handhaving/Noord-Brabant

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2022:10209](#) 11-11-2022

Handhaving/Hollands Kroon

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:90](#) 11-01-2023

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3970](#) 28-12-2022

Bestemmingsplan/Aalsmeer

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3987](#) 28-12-2022

Bestemmingsplan/Barneveld

Annotatie

[Bemesten en beweiden: nieuwe jurisprudentie over de referentiesituatie](#)

mr. J.E. Dijk

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

Een agrarisch gebied dat niet aan alle zijden wordt omringd door bestaand stedelijk gebied behoort niet tot bestaand stedelijk gebied. Ontbreken van motivering waarom woningbouw niet binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk is.

Casus

De raad van de gemeente Hoeksche Waard heeft bij besluit van 21 september 2021 het bestemmingsplan 'Sportlaan Westzijde' vastgesteld. Dit plan maakt aan de oostzijde van Strijen 89 woningen mogelijk, waaronder een appartementengebouw van 16 m hoog met 22 appartementen. In het plangebied was voorheen een glastuinbouwbedrijf gevestigd. Caravanpark Bonaventure B.V. exploiteert een caravanpark dat ten noordoosten van het plangebied ligt. Zij vreest dat het plan de exploitatiemogelijkheden van het park zal aantasten en heeft beroep ingesteld. Zij betoogt onder andere dat het plangebied buiten het bestaand stedelijk gebied ligt en dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom de woningbouw in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

De raad stelt zich op het standpunt dat het plangebied binnen bestaand stedelijk gebied ligt, omdat het plangebied aan drie zijden wordt omsloten door bestaand stedelijk gebied.

Rechtsvragen

1. Heeft de raad terecht geoordeeld dat het plangebied binnen bestaand stedelijk gebied ligt?
2. Heeft de raad voldoende gemotiveerd waarom de woningen niet binnen het bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd?

Uitspraak

1. De Afdeling is van oordeel dat het plangebied buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Bij beantwoording van de vraag of een plangebied binnen bestaand stedelijk gebied ligt, moet volgens rechtspraak van de Afdeling worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan

binnen het gebied al een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of dat het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. De Afdeling wijst daarvoor naar 10.1 van haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. In het plangebied was in het voorgaande bestemmingsplan 'Dorp III 2012' geen stedenbouwkundig samenstel van bebouwing mogelijk ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca. Ook kan het plangebied op grond van dat plan niet worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Het voorgaande plan maakte in het plangebied namelijk alleen een agrarisch bedrijf, zoals een glastuinbouwbedrijf mogelijk. Agrarische functies, zoals glastuinbouw, zijn geen stedelijke ontwikkelingen.

Als een gebied op grond van de planologische mogelijkheden niet als bestaand stedelijk gebied kan worden aangemerkt, kunnen omstandigheden als bijvoorbeeld de situering van het plangebied aansluitend aan bebouwing er in beginsel niet toe leiden dat een gebied toch als bestaand stedelijk gebied moet worden aangemerkt. Daarvoor wijst de Afdeling naar 10.2 van haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724. De Afdeling ziet geen aanleiding om in dit geval een uitzondering te maken op dit uitgangspunt. Het plangebied wordt namelijk niet aan alle zijden omsloten door bestaand stedelijk gebied. Aan één zijde grenst het plangebied immers aan gronden met een agrarische bestemming. De Afdeling wijst ter vergelijking naar 8.1 van haar uitspraak van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2896.

2. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 3.1.2 van de plantoelichting alleen staat dat voor het realiseren van de 89 woningen op andere plekken in Strijen geen ruimte is. Dit is verder in de plantoelichting niet onderbouwd. Daarmee is in de plantoelichting niet gemotiveerd waarom de woningen niet binnen het bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd. De raad heeft dat ook niet gedaan in het verweerschrift en zijn nadere stukken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 11-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:90

Zaaknummer: 202107145/1/R3

Wetsartikelen:

ANNOTATIE

Bemesten en beweiden: nieuwe jurisprudentie over de referentiesituatie

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3886 (veehouderij Ulestraten).

De jurisprudentie van de Afdeling over stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden dijt gestaag uit; de niet aflatende inzet waarmee organisaties als Mobilisation for the Environment (MOB) procedures voeren leidt regelmatig tot uitspraken die weer een eindje richting geven aan de besluitvorming over stikstof. En zo zal het nog wel even doorgaan, zolang het echte probleem – de enorme overbelasting van Natura 2000-gebieden – niet is opgelost.

Een van de thema's waarover de Afdeling zich heeft uitgesproken, is de bemesting van en de beweiding op agrarische percelen. Die activiteiten hebben ammoniakemissie tot gevolg, wat vervolgens weer tot depositie op Natura 2000-gebieden kan leiden.

De voorgeschiedenis

De uitspraak van de Afdeling van 21 december 2022 is er één in een serie van zestien waarin de Afdeling op dezelfde dag uitspraak heeft gedaan. De procedure begon (net als de vijftien andere) met een handhavingsverzoek van MOB, ingediend bij de provincie Limburg. Het verzoek zag op de overtreding door een veehouderij die zonder een vergunning op grond van de Wnb beweidde en bemestte. De bezwaren van MOB tegen de aanvankelijke weigering om handhavend op te treden werden ongegrond verklaard door de provincie.

De provincie was in het besluit op bezwaar van mening dat voor beweiden en bemesten in beginsel een vergunningplicht bestaat. Echter, in dit geval konden significante effecten op Natura 2000-gebieden op grond van objectieve gegevens volgens de provincie worden uitgesloten. Er was bij het bemesten en beweiden in dit concrete geval dus toch géén vergunning nodig. Tegen dat besluit kwam MOB in beroep bij de rechtbank. Die verklaarde het beroep gegrond, en vervolgens stelden GS van Limburg hoger beroep in bij de Afdeling. GS namen naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank ook nog een nieuw besluit en

verklaarden het bezwaar van MOB opnieuw ongegrond. Daartegen diende MOB beroepsgronden in bij de Raad van State. Dat alles bij elkaar leidde dus tot deze uitspraak van de Afdeling.

De Wnb-vergunningplicht en bemesten en beweiden

Hoe zat het ook alweer met bemesten en beweiden? In de PAS-uitspraak van 20 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604) oordeelde de Afdeling al dat beweiden en bemesten van gronden projecten of andere handelingen zijn die tot significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen leiden. In deze uitspraak heeft de Afdeling vervolgens aangegeven hoe in het licht van de vergunningverlening op grond van de Wnb naar bemesten en beweiden moet worden gekeken.

Het weiden van vee hangt onlosmakelijk samen met het houden van dieren in de stallen waarbij het vee hoort. De gevolgen van het beweiden moeten dan ook worden beoordeeld in samenhang met de ammoniakemissie van de stallen van de veehouderij waarbij het vee in de wei hoort.

Anders is dat bij het bemesten van agrarische gronden. Dat wordt niet in samenhang met het houden van vee in de stallen beoordeeld, maar is een project of een andere handeling die op zichzelf staat. Als bemesting tot een toename van ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden kan leiden, moet daarvoor dus apart een natuurvergunning worden aangevraagd.

De referentiesituatie

Voor de vraag of er significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden en er een natuurvergunning nodig is, is vervolgens de referentiesituatie van belang: hoe was het gebruik van de gronden op het moment van aanwijzing van het Natura 2000-gebied? In de uitspraak in Ulestraten was die datum de aanwijzing als Natura 2000-gebied op 10 juli 1994. Gelet op de bestaande overschrijding van de kritische depositiewaarden, gaat de Afdeling ervan uit dat iedere toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kan leiden.

Over de beoordeling van de referentiesituatie in relatie tot bemesting en beweiding heeft de Afdeling op 12 oktober 2022 een belangrijke uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2022:2874).

De Afdeling oordeelde dat de referentiesituatie van bemesten en beweiden kan worden ontleend aan het planologisch regime dat voor die gronden geldt. Er hoeft dus niet te worden gekeken naar het feitelijke gebruik op het moment van aanwijzing tot Natura 2000-gebied, maar naar dat wat het bestemmingsplan destijds mogelijk maakte. Van het bestemmingsplan

als referentiesituatie kan verder alleen worden uitgegaan als er vanaf de referentiedatum ononderbroken een bestemming heeft gegolden op grond waarvan bemesten en beweiden zijn toegestaan en de gronden voor de referentiedatum voor landbouw in gebruik waren en werden bemest. Met andere woorden: als er voor 1994 werd bemest en er sinds 1994 altijd een agrarische bestemming op een perceel heeft gerust, mag die planologische situatie als referentiesituatie gelden.

De vraag is vervolgens van hoeveel bemesting in de referentiesituatie mag worden uitgegaan. De Afdeling oordeelt dat daarvoor de hoogste stikstofgebruiksnorm geldt voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Feitelijk komt deze uitleg erop neer dat in veel gevallen een forse feitelijke toename van stikstofdepositie mogelijk is. De Afdeling gaat uit van de mogelijke emissie op grond van de Meststoffenwet. Voor de toegestane emissie van mest maakt het nogal verschil op welke manier de agrarische grond wordt gebruikt. Voor het gebruik als grasland met volledig maaien gelden veel soepeler normen dan voor bijvoorbeeld akkers waarop maïs wordt geteeld. Maar ook al is er altijd maïs geteeld op een akker, toch mag worden uitgegaan van de stikstofemissie van grasland met volledig maaien. Als een agrariër besluit om een maïsakker voortaan als grasland te gaan gebruiken, neemt de ammoniakemissie toe, maar is er juridisch geen probleem.

Planologische overgangssituaties in de uitspraak van 21 december 2022

Dan de uitspraak van 21 december 2022. Daarin gaat de Afdeling nog weer verder in op de vraag hoe in concrete gevallen moet worden beoordeeld of er sprake kan zijn van significante effecten, en of er een vergunningplicht is.

De Afdeling maakt in deze uitspraak een onderscheid tussen gronden die sinds de referentiesituatie altijd een agrarische bestemming hebben gehad, en gronden die een andere bestemming hadden, maar waar het agrarische gebruik op grond van het planologische overgangsrecht toegestaan was. Over die eerste categorie had de Afdeling in de uitspraak van 12 oktober 2022 al geoordeeld. Voor wat betreft de planologische overgangssituaties heeft de Afdeling in de uitspraak van 21 december 2022 duidelijkheid geboden. Ook als agrarisch gebruik op grond van het overgangsrecht legaal is voortgezet, kan dat gebruik als referentiesituatie worden gehanteerd. Voorwaarde is wel dat aannemelijk is dat het agrarische gebruik onder het overgangsrecht daadwerkelijk is voortgezet.

GS gingen in de uitspraak onderuit bij de Afdeling: zij hadden voor de percelen met een andere dan agrarische bestemming die vallen onder het overgangsrecht steekproefsgewijs gecontroleerd of het agrarische gebruik was voortgezet. Dat vindt de Afdeling onvoldoende om te kunnen beoordelen of de feitelijke situatie van deze percelen via overgangsrecht ervoor

zorgt dat deze gronden agrarisch mogen worden gebruikt.

Voor wat betreft de gronden met een agrarische bestemming schoten GS volgens de Afdeling ook tekort. GS stelden dat mag worden aangenomen dat gronden met een agrarische bestemming daadwerkelijk agrarisch werden gebruikt op de referentiedatum en dat zij dat niet nog eens expliciet aannemelijk behoeven te maken. Daarmee komen GS niet weg. Zij hadden op enige manier moeten laten zien dat gronden met een agrarische bestemming ook daadwerkelijk als zodanig werden gebruikt. Dat hadden GS volgens de Afdeling bijvoorbeeld door luchtfoto's inzichtelijk kunnen maken. Nu ze dat niet hebben gedaan, is niet voldoende aannemelijk gemaakt dat de gronden onmiddellijk voor de referentiesituatie werden bemest.

Processie van Echternach

De Afdeling hecht aldus veel waarde aan de planologische situatie bij het bepalen van de referentiesituatie; volgens de uitspraak van 21 december 2022 is dat niet alleen de geldende bestemming, maar ook dat wat volgens het overgangsrecht geoorloofd is. Dat laatste ligt op zich wel voor de hand, omdat ook het gebruik dat valt onder het overgangsrecht planologisch legaal is.

De vraag welke intensiteit het bemesten in de referentiesituatie had, laat de Afdeling bij het bepalen van de referentiesituatie buiten beschouwing. Ook als een beroep wordt gedaan op planologisch overgangsrecht, is alleen van belang of de gronden op het moment van de referentiesituatie agrarisch werden gebruikt, niet hoe het agrarische gebruik was en met welke intensiteit werd bemest en/of beweid. Uitgegaan mag immers worden van de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat mag worden geteeld. Wellicht is deze benadering ingegeven om lastige discussies over het daadwerkelijke feitelijke gebruik te voorkómen. Niettemin maakt deze benadering het wel mogelijk dat de ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden ten opzichte van de referentiesituatie in de praktijk fors toeneemt. Het is net de processie van Echternach: na elke twee stappen vooruit volgt weer een stap achteruit. In de PAS-uitspraken van 29 mei 2019 nam de Afdeling een forse sprong vooruit, om in de uitspraken van 12 oktober 2022 en 21 december 2022 weer een stap terug te doen.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Maasgouw

Het Besluit emissiearme huisvesting is gericht op de uitvoering en de inrichting van huisvestingssystemen en niet op het feitelijke gebruik ervan.

Casus

Het college heeft, naar aanleiding van een verzoek van de burens, een handhavingsbesluit genomen wegens overtreding van een aantal voorschriften uit de omgevingsvergunning van de varkenshouderij.

Bij de verlening van de omgevingsvergunning aan eiser is doorslaggevend geweest dat stal B werd uitgerust met een luchtwasser BWL 2007.05.V7, zodat, via het principe van interne saldering, de stallen A en C, met traditionele stalsystemen, ook nog in hun uitvoering gebruikt konden (blijven) worden op de grondslag van interne saldering.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat eiser artikel 5, eerste lid, van het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) in samenhang met bijlage 1 van het Beh, heeft overtreden door varkens te houden in de stallen A en C, terwijl geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot interne saldering, nu stal B niet is voorzien van een chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie.

Uit het verweerschrift blijkt dat eiser verweten wordt dat hij, op de controlemomenten, stal A en/of C in gebruik had, zonder dat op die momenten ook stal B in gebruik was. Verweerder is van mening dat eiser daarom op die controlemomenten geen gebruik maakte van de interne salderingsmogelijkheid en stal A en/of C in gebruik had in strijd met artikel 5, eerste lid, onder a, van het Beh.

Rechtsvraag

Is sprake van een overtreding van het Beh indien het *gebruik* niet plaatsvindt overeenkomstig hetgeen op basis van dit besluit is vergund?

Uitspraak

Uit het voorgaande concludeert de voorzieningenrechter dat het Beh gericht is op de uitvoering en de inrichting van huisvestingssystemen en niet op het feitelijke gebruik en de feitelijke inzet van de verschillende huisvestingssystemen op een bepaald (controle)moment. Het brengt ook mee dat de hele inrichting, ofwel: het geheel van de inrichting, moet voldoen aan het Beh. Als, op basis van theoretische berekening, voldoende compensatie kan worden bereikt voor traditionele stallen, dan mogen die, met bepaalde aantallen dierplaatsen, in strijd met het voorschrift van best beschikbare technieken (BBT) gebruikt worden, zolang de totale berekende maximale emissiewaarden voor de gehele inrichting niet worden overschreden.

De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat artikel 5.1 van het Beh weliswaar een handhavingsgrond kan bieden, maar alleen als het gaat om het inrichten en de uitvoering van de stallen en de dierplaatsen. Bij de verlening van de omgevingsvergunning aan eiser op 10 mei 2021 is doorslaggevend geweest dat stal B werd uitgerust met een luchtwasser BWL 2007.05.V7, zodat, via het principe van interne saldering, de stallen A en C, met traditionele stalsystemen, ook nog in hun uitvoering gebruikt konden (blijven) worden op de grondslag van interne saldering (en met een bepaald vergund aantal dierplaatsen). Verweerder heeft hieruit afgeleid dat de stallen A en C enkel in gebruik mogen zijn als (tegelijkertijd) ook stal B bezet, in gebruik en in werking is. Daarvoor ziet de voorzieningenrechter in het Beh evenwel geen grondslag. Het Beh verplicht tot een bepaalde inrichting en uitvoering van de huisvestingssystemen, en laat de mogelijkheid open ook traditionele stallen te blijven gebruiken. Dat het feitelijke gebruik van traditionele stallen beperkt is tot de tijd dat ook de stal B met BBT in gebruik is, leest de voorzieningenrechter niet in het Beh, noch in de toelichting. Anders dan verweerder en de belanghebbende menen, acht de voorzieningenrechter het gebruik van de stallen A en/of C met bezetting van de vergunde aantallen dierplaatsen, zonder gelijktijdig gebruik van stal B, niet illegaal, althans niet in strijd met artikel 5.1 van het Beh (zolang de totale vergunde emissie van de inrichting niet wordt overschreden).

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 22-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2022:10388

Zaaknummer: ROE 22/1923 en ROE 22/1925

Wetsartikelen: 5 lid 1 onder a Besluit emissiearme huisvesting

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Barneveld

Een zienswijze is een passende en gebruikelijke manier om een ruimtelijk initiatief kenbaar te maken. Anders dan de raad stelt is het initiatief tijdig kenbaar gemaakt en was het in dit geval voldoende concreet.

Casus

Bij besluit van 21 april 2021 heeft de raad van de gemeente Barneveld het bestemmingsplan 'Kootwijkerbroek-Stroe' vastgesteld. Het plan omvat de kernen van Kootwijkerbroek en Stroe. Het voorziet in een actualisering en herziening van de bestaande bestemmingsplannen binnen de plangrens. Het plan is voor een groot deel conserverend, waarbij de geldende bestemmingen voor het grootste deel zijn overgenomen. GKB is eigenaar van zes percelen binnen het plangebied. Voor één perceel geldt volgens het nieuwe en het daaraan voorafgaande bestemmingsplan een woonbestemming. Voor de vijf andere percelen geldt volgens het nieuwe en het daaraan voorafgaande bestemmingsplan een agrarische bestemming. GKB heeft een initiatief kenbaar gemaakt om op ieder van de vijf omliggende percelen een woning te ontwikkelen. GKB betoogt dat de raad het initiatief ten onrechte niet heeft meegenomen in het bestemmingsplan. Volgens GKB was sprake van een tijdig kenbaar gemaakt initiatief dat voldoende concreet en ruimtelijk aanvaardbaar is.

De raad stelt dat het bestemmingsplan een conserverend plan is, waarin de bestaande situatie voor de percelen is vastgelegd. Volgens de raad moet voor het initiatief van GKB een afzonderlijke procedure worden gevolgd. Het initiatief ziet immers op het toevoegen van substantiële bebouwing in een gebied dat is gelegen op de grens van de bebouwde kom en het buitengebied. Van een dergelijke ontwikkeling moet volgens de raad een ieder kennis kunnen nemen en een zienswijze kunnen indienen. Volgens de raad heeft GKB de ruimtelijke onderbouwning en de benodigde onderzoeken voor het initiatief ook niet tijdig ingediend.

Rechtsvraag

Heeft appelland met zijn zienswijze tijdig zijn initiatief kenbaar gemaakt zodat de raad daar bij

het opstellen van het plan rekening mee had moeten houden?

Uitspraak

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraken van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:81, en van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:747, moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, wanneer dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens kan worden beoordeeld. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het indienen van een verzoek in een zienswijze een passende en gebruikelijke manier is om een ruimtelijk initiatief kenbaar te maken.

Zoals hiervoor is vermeld, is het indienen van een verzoek in een zienswijze een passende en gebruikelijke manier om een ruimtelijk initiatief kenbaar te maken. GKB heeft tijdens de inzage termijn de raad verzocht om haar initiatief, waarvoor het college van burgemeester en wethouders principetoestemming hadden verleend, op te nemen in het bestemmingsplan. Zij heeft ook een zienswijze ingediend waarin zij haar verzoek om ter plaatse vijf woningen te bouwen heeft herhaald. In een aanvullende zienswijze heeft zij nadere onderzoeken overgelegd. Anders dan de raad is de Afdeling van oordeel dat het initiatief van GKB daarmee tijdig kenbaar is gemaakt en ook zo concreet was dat een inhoudelijke beoordeling op de ruimtelijke aanvaardbaarheid ervan kon worden gegeven. Dat het hier gaat om een conserverend plan en dat het initiatief ziet op het toevoegen van substantiële bebouwing in een gebied op de grens van de bebouwde kom en het buitengebied, waarover omwonenden geen zienswijzen meer konden indienen, neemt niet weg dat bij een tijdig kenbaar gemaakt initiatief dat voldoende concreet is en waarvan de ruimtelijke aanvaardbaarheid op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan kan worden beoordeeld, de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening moet houden met dat initiatief. In dit geval heeft de raad daarover ook een inhoudelijk standpunt ingenomen. Overigens had de raad ervoor kunnen kiezen om vóór de vaststelling van het plan de omwonenden, die volgens GKB instemden met zijn initiatief, alsnog bij het initiatief te betrekken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3987

Zaaknummer: 202103644/1/R4

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Aalsmeer

In de planregels is onvoldoende verzekerd dat de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt, zoals is bepaald in de artikelen van de provinciale omgevingsverordening.

Casus

De raad van de gemeente Aalsmeer heeft bij besluit van 3 december 2020 het bestemmingsplan 'Fort Kudelstaart' vastgesteld. Dit bestemmingsplan maakt de herontwikkeling mogelijk van 'Fort Kudelstaart'. Het Fort Kudelstaart maakt als rijksmonument onderdeel uit van De Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is in 1996 op de lijst geplaatst van UNESCO Werelderfgoed. Zeilfort Kudelstaart B.V. is beheerder van het fort. Zij wil op het forteiland een hotel met horecavoorzieningen en vergaderruimten realiseren. Verder is het de bedoeling dat er een klein museum over De Stelling van Amsterdam en het Fort Kudelstaart, een zogenoemde spa, havenfaciliteiten en onder het fort een parkeergarage komen. Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart en anderen hebben beroep ingesteld tegen het plan, omdat naar hun oordeel door de voorziene ontwikkelingen op Fort Kudelstaart de kernkwaliteiten van het erfgoed zullen worden aangetast. In dat verband wijzen zij erop dat het herziene bestemmingsplan niet voldoet aan de in artikel 6.49, eerste lid, van de Omgevingsverordening NH2020 gegeven regels ter bescherming van een UNESCO-werelderfgoed. De beoogde herontwikkeling van het fort zal de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam op onaanvaardbare wijze aantasten vanwege toename van gebruiksintensiteit en de aantasting van de oorspronkelijke bouw. Volgens de werkgroep en anderen is het voorziene horecaterras van 800 m², waar versterkte muziek ten gehore mag worden gebracht, onverenigbaar met het vanwege de aanwijzing als Unesco-werelderfgoed te beschermen 'stiltegebied'. Daarnaast maakt de voorziene starttoren volgens hen een grote inbreuk op de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten. Volgens de werkgroep en anderen voldoen de in artikel 6.2, onder c, van de planregels opgenomen bouwregels voor gronden met de bestemming 'Waarde – Stelling van Amsterdam' bovendien niet aan artikel 6.49, tweede lid, van de

Omgevingsverordening, omdat volgens artikel 6.2, onder c, van de planregels bestaande bebouwing onbegrensd mag worden vervangen, vernieuwd of veranderd. De raad is van oordeel dat de kernkwaliteiten van het fort niet op aanvaardbare wijze door het plan zullen worden aangetast.

Rechtsvraag

Leidt de herontwikkeling van Fort Kudelstaart die het plan mogelijk maakt tot een onaanvaardbare aantasting van de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam?

Uitspraak

Hoewel de Omgevingsverordening al in werking was op het moment van de vaststelling van het herziene bestemmingsplan, volgt uit artikel 12.2, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening dat de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: de PRV) van toepassing blijft tot een besluit onherroepelijk wordt, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit ten aanzien waarvan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding, en het besluit binnen twee jaar daarna is genomen. Omdat het ontwerpbestemmingsplan op 5 juni 2020 ter inzage is gelegd en het herziene bestemmingsplan binnen twee jaar na 5 juni 2020 is vastgesteld, is de PRV op het herziene bestemmingsplan van toepassing. Naar het oordeel van de Afdeling is het herziene bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 12.2, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening vastgesteld. Gelet op het feit dat artikel 22 van de PRV de eis stelt dat bestemmingsplannen minstens de bescherming van kernkwaliteiten van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden moeten waarborgen, zal de Afdeling hierna beoordelen in hoeverre het herziene bestemmingsplan voldoet aan artikel 22 van de PRV en aldus de rechtsgevolgen van het besluit van 2 december 2021 in stand zouden kunnen blijven

Titel 2 van de PRV bevat regels voor de bescherming van UNESCO-werelderfgoederen van uitzonderlijke universele waarden, zoals De Stelling van Amsterdam waar Fort Kudelstaart onderdeel van is. Deze titel is op dit punt een uitwerking van titel 2.13 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). In bijlage 8 van het Barro zijn voor ieder erfgoed van uitzonderlijke universele waarde de kernkwaliteiten in hoofdlijnen beschreven, zo ook voor Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam. Op grond van artikel 2.13.4, eerste lid, van het Barro moeten de kernkwaliteiten bij provinciale verordening worden uitgewerkt en geobjectiveerd. Artikel 2.13.4, tweede lid van het Barro schrijft voor dat in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen. In de artikelen 21 en 22 van de PRV is uitvoering gegeven aan artikel 2.13.4 van het Barro. In artikel 22 is meer in het bijzonder

opgenomen hoe moet worden omgegaan met ruimtelijke ontwikkelingen bij UNESCO-werelderfgoederen. De beschermde kernkwaliteiten als bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de PRV zijn opgenomen in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie zoals genoemd in artikel 15, en opgenomen in bijlage 1 bij de PRV. De kernkwaliteiten voor Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam, zoals beschreven in bijlage 1 bij de PRV, zijn gelijk aan die zoals genoemd in bijlage 8 bij het Barro. Het gaat om de volgende kernkwaliteiten: 1. het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroeg twintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit: een doorgaand stelsel van liniedijken in een grote ring om Amsterdam; sluisen en voor- en achterkanalen; de forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken; inundatiegebieden; voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied); de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten; 2. relatief grote openheid, en 3. groene en relatief stille ring rond Amsterdam. Ingevolge artikel 22 van de PRV mogen in een bestemmingsplan alleen ontwikkelingen worden opgenomen waarbij deze kernkwaliteiten behouden blijven of worden versterkt.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de voorziene ontwikkelingen geen invloed hebben op de eerste kernkwaliteit, omdat behoudens de starttoren, de voorgenomen ontwikkelingen grotendeels binnen de contouren van het oorspronkelijke fortgebouw en de bestaande wallen worden gerealiseerd. Volgens de raad leidt de beoogde ontwikkeling niet tot aantasting van het samenhangend systeem van overige functies zoals dijken, kanalen of inundatiekommen. Voor noodzakelijke (in pandige) bouwkundige aanpassingen moet voor de monumentale onderdelen een monumentenvergunning gevraagd worden bij het bevoegd gezag. Verder heeft de raad een cultuur- en bouwhistorisch onderzoek laten uitvoeren door Hylkema Erfgoed. De raad heeft toegelicht dat hieruit volgt dat het profiel van het dijklichaam onaangetast blijft met de voorziene ontwikkelingen. Ook de parkeergarage kan worden aangelegd met behoud van de hoofdropzet en structuur van het dijklichaam van het fort, zoals volgens de raad ook volgt uit een geotechnisch onderzoek. De raad heeft zich verder op de zitting op het standpunt gesteld dat bestaande bebouwing ingevolge artikel 6.2, onder c, van de planregels niet onbegrensd kan worden vervangen, vernieuwd of veranderd. Volgens de raad kan bestaande bebouwing alleen worden vervangen, vernieuwd of veranderd, als wordt voldaan aan de overige planregels. De Afdeling begrijpt dit standpunt van de raad zo dat hij een beroep doet op artikel 6.1 onder a, van de planregels. Daarin is bepaald dat de gronden met de bestemming 'Waarde – Stelling van Amsterdam' mede zijn bestemd voor de bescherming en veiligstelling van cultuurhistorische en archeologische waarden in relatie tot De Stelling van Amsterdam.

De Afdeling overweegt dat artikel 6.1, onder a, van de planregels regelt dat de voor de

dubbelbestemming 'Waarde – Stelling van Amsterdam' aangewezen gronden mede bestemd zijn voor de bescherming en veiligstelling van cultuurhistorische en archeologische waarden in relatie tot De Stelling van Amsterdam op gronden met de bestemming 'Waarde – Stelling van Amsterdam'. Uit dit artikel, dat dient te worden gelezen in samenhang met de begripsomschrijvingen van 'cultuurhistorische waarde' en 'archeologische waarde' in de artikelen 1.27 en 1.8 van de planregels, blijkt echter niet zondermeer dat met dit artikel de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt, zoals in artikel 22 van de PRV is bedoeld. De in artikel 22 van de PRV geëxpliciteerde kernkwaliteiten zijn of niet, dan wel niet in voldoende mate expliciet terug te vinden in artikel 6.1, onder a, en in de begripsomschrijvingen in de artikelen 1.27 en 1.8 van de planregels. De bescherming van de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam volgt ook niet – mede – uit andere planregels, zoals artikel 3.1, aanhef en onder a. Daarbij komt dat artikel 6.2 onder c van de bouwregels het mogelijk maakt dat op grond van andere bestemmingen vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing is toegestaan, zonder dat is verzekerd of de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt. De Afdeling overweegt verder dat in de door Arcadis opgestelde HIA van 19 maart 2021 wordt geconcludeerd dat door de met dit plan voorziene ontwikkelingen in ieder geval het militair-landschappelijke geheel, dat onderdeel is van de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam, wordt aangetast. De zwaarste aantasting van het fort is, volgens de HIA, het gevolg van de bouw van de ondergrondse parkeergarage.

Gelet op het vorenstaande is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende in de planregels verzekerd dat de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt, zoals is bepaald in de artikelen 21 en 22 van de PRV. Om deze reden ziet de Afdeling geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3970

Zaaknummer: 202101238/1/R1

Wetsartikelen: 2.13.4 lid 1 en 2 Barro

RECHTSPRAAK

Handhaving/Hollands Kroon

Een bestuursorgaan mag – bij een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer – doorgaans uitgaan van de (juistheid) van de in een akoestisch onderzoek vermelde fabrikantgegevens over het bronvermogen.

Casus

Eisers hebben een verzoek ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Hollands Kroon (het college) om handhavend op te treden tegen twee windturbines, die onderdeel uitmaken van een windpark. Dit handhavingsverzoek wordt door de rechtbank als volgt geduid: derde-partij heeft bij de melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit) geen deugdelijk akoestisch onderzoek als bedoeld in artikel 1.11, derde lid, van het Activiteitenbesluit ingediend. Daarom is volgens eisers niet voldaan aan de indieningsvereisten voor het doen van een melding, waardoor aannemelijk is dat de materiële geluidsnormen die zijn opgenomen in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit worden overschreden.

Het college heeft het verzoek om handhaving afgewezen; in de beslissing op bezwaar heeft het college het primaire besluit in stand gelaten.

Rechtsvraag

Mag een bestuursorgaan – bij een melding op grond van het Activiteitenbesluit – uitgaan van de (juistheid) van de in een akoestisch onderzoek vermelde fabrikantgegevens over het bronvermogen?

Uitspraak

In de Activiteitenregeling zijn regels opgenomen over de wijze waarop metingen van de geluidemissie ter bepaling van het bronvermogen van een windturbine moeten worden uitgevoerd. In bijlage 4 van de Activiteitenregeling is daartoe het ‘Reken- en meetvoorschrift windturbines’ (het reken- en meetvoorschrift) opgenomen.

In paragraaf 1 'Inleiding' van het reken- en meetvoorschrift is aangegeven dat het reken- en meetvoorschrift een standaardmeetmethode omvat om de windsnelheidsafhankelijke geluidsemissie van windturbines te bepalen indien deze gegevens niet reeds bekend zijn en een standaardrekenmethode, waarmee de geluidsbelasting in de omgeving wordt berekend.

Ook is aangegeven dat om uitwisseling van gegevens te vergemakkelijken, de standaardmeetmethode goed aansluit bij de wijdverbreide norm NEN-EN-IEC-61400 deel 11 (2002) (op twee verschillen na). In paragraaf 2 is de standaardmeetmethode uiteengezet en in paragraaf 3 de standaardrekenmethode.

In artikel 3.14 van de Activiteitenregeling is geregeld op welke manier het bronvermogen van een windturbine moet worden bepaald. Indien de gegevens over het, van de windsnelheid afhankelijke, bronvermogen van een windturbine niet of niet volledig beschikbaar zijn, wordt het bronvermogen bepaald volgens de standaardmeetmethode die is opgenomen in paragraaf 2 van het reken- en meetvoorschrift.

In de toelichting bij artikel 3.14d (Stcrt. nr. 19592, 23 december 2010) is daarover het volgende vermeld: *'Artikel 3.14d, eerste lid, stelt de methode verplicht waarmee het bronvermogen van de windturbine wordt gemeten. Doorgaans zullen bij grotere windturbines de gegevens van de fabrikant toereikend zijn om de berekening op basis van hoofdstuk 3 uit te voeren. Dit onderdeel stelt de fabrikanten ook in staat zich ervan te vergewissen dat de correcte gegevens worden verstrekt. Het tweede lid is bedoeld voor het uitvoeren van een handhavingsmeting. Omdat alleen getoetst hoeft te worden of het bronvermogen voldoet aan de opgaven van de fabrikant of andere gegevens die in het akoestisch onderzoek zijn gebruikt, kan volstaan worden met een steekproefachtige opzet.'*

De rechtbank is, gelet op voornoemde toelichting, van oordeel dat een bestuursorgaan bij de beoordeling van een akoestisch onderzoek dat is ingediend bij een melding op grond van het Activiteitenbesluit doorgaans mag uitgaan van de (juistheid van de) daarin vermelde fabrikantgegevens over het bronvermogen. Onder fabrikantgegevens over het bronvermogen verstaat de rechtbank het door de fabrikant gegarandeerde bronvermogen van een windturbine en niet tevens de daaraan ten grondslag liggende gegevens van bijvoorbeeld overeenkomstig NEN-EN-IEC-61400 deel 11 verrichte geluidsmetingen van hetzelfde type turbine op proefvelden. Die laatstgenoemde gegevens hoeven doorgaans dan ook niet in een akoestisch onderzoek dat bij een melding wordt ingediend, te worden vermeld.

De rechtbank neemt hierbij ook in aanmerking dat een verregaande onderzoeksplicht voor een bestuursorgaan naar de totstandkoming van een in een akoestisch onderzoek genoemd en door de fabrikant gegarandeerd bronvermogen van een windturbine, niet past bij het karakter

van een melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit. Zo'n melding is immers een kennisgeving aan het bevoegd gezag en heeft daarmee een informatief karakter.

Er is naar het oordeel van de rechtbank geen reden om in dit geval van voornoemd uitgangspunt af te wijken. Dit betekent dat verweerder in dit geval mocht uitgaan van het door de fabrikant Nordex gegarandeerde bronvermogen van het windturbinetype N117/3600 STE, dat in bijlage 1 bij de notitie van Pondera van 31 mei 2019 is vermeld. Verweerder hoefde dus – anders dan door eisers is betoogd – niet van derde-partij te verlangen dat zij in bijlage 1 van de notitie ook nog de aan dat bronvermogen ten grondslag liggende overige (meet)gegevens zou vermelden, waaronder de gegevens die staan vermeld in hoofdstuk 9 van de NEN-EN-IEC-61400 deel 11. Ook overigens vereist artikel 3.14a van de Activiteitenregeling niet dat dat soort gegevens in het akoestisch onderzoek wordt vermeld.

Zo in de praktijk twijfel ontstaat over de juistheid van het door Nordex opgegeven bronvermogen van het windturbinetype N117/3600 STE, ligt het in de rede een handhavingsmeting uit te voeren als bedoeld in artikel 3.14d, tweede lid, van de Activiteitenregeling. Omdat alleen getoetst hoeft te worden of het bronvermogen voldoet aan de opgaven van de fabrikant, kan in dat geval worden volstaan met een steekproefachtige opzet en hoeft, anders dan eisers veronderstellen en wensen, geen compleet nieuwe meting te worden verricht overeenkomstig de standaardmeetmethode van paragraaf 2 van het reken- en meetvoorschrift. De rechtbank verwijst in dit verband naar de eerder genoemde toelichting bij artikel 3.14d van de Activiteitenregeling.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 11-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2022:10209

Zaaknummer: 20/6362

Wetsartikelen: 1.11 lid 3 Activiteitenbesluit en 3.14d Activiteitenregeling

RECHTSPRAAK

Ontheffing Wnb/Noord-Brabant

Getrapte besluitvorming, die inhoudt dat (op een later moment) afzonderlijk goedkeuring moet worden verkregen, is in strijd met de Wnb. Onvoldoende is onderbouwd dat sprake is van een risico voor de volksgezondheid.

Casus

Op 20 juli 2022 heeft de gemeente Laarbeek bij het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant een aanvraag ingediend voor een ontheffing op grond van artikel 3.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het verjagen van een roekenkolonie en het verplaatsen van roekennesten op overlastlocaties in de buurt van woningen voor de periode van 1 oktober 2022 tot en met 31 december 2026. De gemeente heeft deze ontheffing gevraagd in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onder b, van de Wnb, om kolonies roeken die in de gemeente Laarbeek in enkele gevallen overmatige overlast veroorzaken te mogen overplaatsen en om de roeken op de overlastlocaties te mogen verstoren.

Rechtsvragen

1. Is een vorm van getrapte besluitvorming, waarbij (op een later moment) voor iedere afzonderlijke locatie ook afzonderlijk goedkeuring moet worden verkregen, mogelijk op grond van de Wnb?
2. Is voldoende onderbouwd dat ontheffing kan worden verleend in het belang van de volksgezondheid (artikel 3.3, vierde lid, aanhef en onder b, onder 1, van de Wnb)?

Uitspraak

1. In het bestreden besluit staan de mogelijke effecten van de ingreep (het verjagen van roeken en het verplaatsen van nesten) beschreven. Hierbij worden vier locaties genoemd met in totaal minimaal 49 nesten. De voorzieningenrechter begrijpt het bestreden besluit aldus dat in

het bestreden besluit hiervoor ontheffing wordt verleend. Dit is door het college ter zitting bevestigd. Het college heeft hieraan toegevoegd in het verweerschrift en tijdens de zitting, dat voor het verjagen en verplaatsen van de roeken op iedere afzonderlijke locatie ook afzonderlijk goedkeuring van het college moet worden verkregen. Bij het aanvragen van deze goedkeuring wordt dan beoordeeld of wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Dit zou volgens het college volgen uit pagina 28 van het roekenbeschermingsplan. Het zou nu alleen gaan om het verjagen van 19 roekennesten op de locatie Schoolstraat te Beek en Donk. Daarom is er nog geen onderbouwing of noodzaak voor het verjagen en verplaatsen op de andere drie locaties.

De voorzieningenrechter merkt in de eerste plaats op dat in het bestreden besluit staat aangegeven dat er 9, niet 19, nesten worden verplaatst op de locatie Schoolstraat. Dit is géén kennelijke verschrijving, ook al staat in het roekenbeschermingsplan aangegeven dat er 19 nesten zouden moeten worden verplaatst. De tekst van het besluit prevaleert boven de bijlage bij een besluit.

De voorzieningenrechter leest de door het college voorgestane vorm van getrapte besluitvorming niet in het bestreden besluit. Er staat niet in dat pas mag worden verplaatst of verjaagd na voorafgaande goedkeuring door het college. Bovendien is deze vorm van getrapte besluitvorming volgens de rechtbank in strijd met artikel 3.3, vijfde lid, van de Wnb. De tijd en plaats waarvoor de ontheffing geldt, moet in het besluit zelf staan of in de voorschriften, niet in een bijlage. Het besluit zelf zal de onderbouwing moeten bevatten dat wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb, dat kan niet achteraf bij een goedkeuring van het gebruik van de ontheffing op een afzonderlijke locatie. Bovendien is er geen verplichting om een goedkeuring door het college bekend te maken, dan wel daar mededeling van te doen en staat er geen rechtsbescherming open.

2. Het college heeft in het verweerschrift nader onderbouwd dat de ontheffing voor de locatie Schoolstraat wordt verleend in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. De bewoners van de Schoolstraat ondervinden geluidsoverlast in de nachtelijke uren en stankoverlast. Dit wordt onderbouwd met tien klachten (van zeven personen). Volgens het college volgt uit het roekenbeschermingsplan en enkele vergelijkbare projecten dat verplaatsing niet zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de roek. Verjagen alleen heeft geen zin en er is geen andere bevredigende oplossing.

De voorzieningenrechter is verder van oordeel dat onvoldoende is onderbouwd dat sprake is van een risico voor de volksgezondheid. De enkele verwijzing naar tien niet overgelegde

klachten is onvoldoende. De voorzieningenrechter neemt hierbij in aanmerking dat het begrip ‘volksgezondheid’ in artikel 3.3, vierde lid, onder b en onder 1, van de Wnb, strikt uitgelegd moet worden.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 21-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2022:5753

Zaaknummer: 22/2948

Wetsartikelen: 3.3 lid 1 Wnb en 3.3 lid 4 onder b Wnb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Noord-Brabant

De last, in de vorm zoals opgelegd, is niet noodzakelijk en daarmee niet zonder meer evenredig. Onvoldoende is onderbouwd waarom niet volstaan had kunnen worden met een minder verstrekkende last.

Casus

Bij besluit van 23 augustus 2022 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant (het college) aan verzoekster een last onder dwangsom opgelegd. Verzoekster wordt gelast om binnen een termijn van drie maanden na het in werking treden van dit besluit de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, te hebben beëindigd en beëindigd te houden. Indien niet tijdig aan de last wordt voldaan wordt een dwangsom verbeurd van € 2.750 per week met een maximum van € 16.500.

Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit van het college; hangende dit bezwaar heeft verzoekster de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Is de aan verzoekster opgelegde last onder dwangsom evenredig?

Uitspraak

Op dit moment is volgens de voorzieningenrechter geen sprake van een concreet zicht op legalisatie. De aanvraag is nog niet compleet. Het indienen van de aanvraag wil niet zeggen dat het college moet afzien van handhavend optreden. In dat geval zal het bevoegd gezag nog steeds een afweging moeten maken tussen alle betrokken belangen, waarbij het bevoegd gezag rekening zal moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval. Ook bij een concreet zicht op legalisatie kan het college optreden en het college heeft dat in het verleden ook gedaan (zie ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:800). Onder deze omstandigheden is het naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet zonder meer onevenredig om handhavend op te treden. Anders wordt illegaal handelen beloond. De

voorzieningenrechter heeft wel zijn bedenkingen bij de opgelegde last.

Op dit moment staat er een semi-mobiele puinbreekinstallatie. Als verzoekster moet voldoen aan de last onder dwangsom, moet deze installatie worden verwijderd en moet ook het aanwezige materiaal op het terrein worden verwijderd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het niet noodzakelijk (en daarmee niet zonder meer evenredig) om een zo ver strekkende last onder dwangsom op te leggen. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat volledige verwijdering van de installatie en het materiaal op dit moment noodzakelijk is in het licht van de omstandigheden van het geval en waarom niet kan worden volstaan met een minder verstrekkende last.

De voorzieningenrechter houdt rekening met de volgende omstandigheden:

Als de puinbreekinstallatie niet wordt gebruikt op het perceel [adres], zijn er ook geen milieugevolgen die nog niet zijn beoordeeld.

Het nu opgeslagen materiaal op het terrein bevat geen gevaarlijke afvalstoffen en de enkele opslag heeft ook geen milieugevolgen.

Aanvoer van materiaal op het perceel [adres] leidt tot transportbewegingen en kan daarmee wel leiden tot milieugevolgen.

Het college is niet in staat om op korte termijn te beoordelen of sprake is van een ontvankelijke aanvraag (omdat er nog gegevens ontbreken).

Onder deze omstandigheden ziet de voorzieningenrechter aanleiding om het bestreden besluit te schorsen onder voorwaarden: de semi-mobiele puinbreekinstallatie zelf mag blijven staan, maar mag niet worden gebruikt. Het materiaal mag blijven liggen of mag worden afgevoerd, maar er mag geen nieuw materiaal worden aangevoerd. Feitelijk wordt hiermee de bestaande situatie als het ware bevroren. Als verzoekster zich niet aan de voorwaarden houdt, dan vervalt de schorsing en geldt de last onder dwangsom. Dat betekent dat verzoekster dan een dwangsom zal verbeuren. De voorzieningenrechter heeft dit eerst aan partijen voorgehouden en die hebben nog het volgende naar voren gebracht.

Verzoekster heeft aangegeven dat zij na januari toch echt weer activiteiten moet kunnen ontplooiën op het perceel [adres], omdat zij de bestaande inrichting anders heeft ingericht. Als ze niets mag doen, komt het bedrijf gedeeltelijk stil te liggen en komt zij in grote financiële problemen. Dit leidt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel. Dan had verzoekster maar moeten doen wat eenieder moet doen: eerst een vergunning vragen en dan pas beginnen. Als verzoekster na januari de puinbreekinstallatie wil gaan gebruiken of nieuw materiaal op het perceel [adres] wil aanvoeren, staat het haar vrij om te verzoeken om

wijziging van de getroffen voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter zal dat verzoek dan beoordelen en kijken of de omstandigheden zijn gewijzigd.

Het college betwijfelt of een beroep op het evenredigheidsbeginsel zo ver kan gaan dat hij niet meer handhavend kan optreden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de beginselplicht tot handhaving het college niet ontslaat van de verplichting om in iedere zaak goed te kijken naar de omstandigheden van het geval en of handhavend optreden noodzakelijk en evenwichtig is in het licht van die omstandigheden. In dit geval wordt door een 'bevrozen' van de feitelijke situatie het gestelde doel van het college bereikt: er treden geen milieugevolgen voor de omgeving op zonder dat het college de kans heeft gehad de milieugevolgen eerst te beoordelen. Het is minder evenwichtig om verzoekster te gelasten de puinbreker en het materiaal weg te halen terwijl er een kans is dat verzoekster hiervoor een toereikende omgevingsvergunning krijgt. Om dezelfde reden gaat het te ver om verzoekster zomaar haar gang te laten gaan.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 19-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2022:5754

Zaaknummer: 22/2684

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder e Wabo en 3:4 lid 2 Awb

RECHTSPRAAK

Invordering dwangsom/Valkenswaard

In dit geval is – in het kader van het invorderingsbesluit – sprake van een uitzonderlijke situatie, omdat ten tijde van het dwangsbesluit geen sprake was van een overtreding. Bespreking gronden tegen last onder dwangsom; college had behoren af te zien van invordering

Casus

Eiser is eigenaar van een perceel, waarop een horecapand staat. Aan eiser is een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met het bestemmingsplan voor de bouw van een prieel ten behoeve van de horecafunctie. Er was sprake van strijd met het bestemmingsplan, omdat het gebruik van het prieel ten behoeve van horeca niet paste binnen het bestemmingsplan. Nadien is een bestemmingsplan vastgesteld en in werking getreden, ingevolge waarvan het gebruik van (onder meer) het prieel ten behoeve van het horecabedrijf is toegestaan.

Het prieel is gebouwd in afwijking van de verleende omgevingsvergunning. Naar aanleiding hiervan heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Valkenswaard (het college) een last onder dwangsom opgelegd. Bij beslissing op bezwaar heeft het college het bezwaar, gericht tegen de last onder dwangsom, ongegrond verklaard. Het dwangsbesluit is hiermee onherroepelijk geworden.

Het college heeft geconstateerd dat de overtreding niet opgeheven is en is overgegaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen. De bezwaren van eiser tegen de invorderingsbeschikking heeft het college bij het bestreden besluit ongegrond verklaard. Tegen het bestreden besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank. Eiser voert bij de rechtbank aan dat last onder dwangsom evident onjuist is, zodat invordering niet kan worden opgelegd.

Rechtsvraag

Moet worden aangenomen dat evident is dat er geen sprake is van een overtreding, zodat eiser

(nog) beroepsgronden kan aanvoeren tegen de last onder dwangsom?

Uitspraak

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:466) heeft overwogen, kan een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. Een uitzonderlijk geval doet zich in deze zaak voor, omdat de rechtbank concludeert dat ten tijde van het dwangsbesluit geen sprake was van een overtreding. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt.

Op het moment van het nemen van het dwangsbesluit was het nieuwe bestemmingsplan 'Dommelen' van kracht. Het bestemmingsplan staat het gebruik van het prieel ten behoeve van de horecafunctie toe. Uit de tekst van het bestemmingsplan blijkt niet dat alleen het prieel zoals dat daarvoor was vergund, is toegelaten. Daarom staat de tekst van het bestemmingsplan het gebruik van een groter prieel niet in de weg. Het prieel is aan te merken als een 'bijbehorend bouwwerk' als bedoeld in artikel 1 van het bestemmingsplan. Het prieel ligt op een zijperceel (als gedefinieerd in het bestemmingsplan) en is gebouwd op de zijdelingse perceelsgrens. De regels over het maximum bebouwingspercentage van het zij- en achterperceel ten aanzien van bijbehorende bouwwerken zijn niet van toepassing, omdat deze regels ingevolge het bestemmingsplan alleen gelden bij grondgebonden woningen. Hiervan is in deze situatie geen sprake. Het prieel is volgens de rechtbank aan te merken als bijbehorend bouwwerk zoals dat gedefinieerd is in artikel 1 van het bestemmingsplan. Hierbij merkt de rechtbank het horecapand zelf als hoofdgebouw aan. Volgens de rechtbank is het prieel hiermee functioneel verbonden. Om functioneel verbonden te zijn hoeft het perceel waarop het bijbehorende bouwwerk wordt gerealiseerd niet dezelfde bestemming te hebben als het perceel waarop het hoofdgebouw staat. Dit volgt ook uit vaste jurisprudentie, bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3617.

De rechtbank concludeert dat het bouwen en het gebruik van het prieel in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Daarna moet worden beoordeeld of voor het oprichten van het prieel een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' benodigd was. Is voor het bouwen van het prieel geen omgevingsvergunning benodigd, dan levert het bouwen en in stand houden van het prieel geen overtreding op en is er ook geen grondslag om handhavend op te treden. Hierbij kijkt de rechtbank eerst naar artikel 3, eerste lid van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Dit artikel bepaalt dat geen omgevingsvergunning aspect 'bouwen' is vereist voor een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in

achtererfgebied, mits niet hoger dan 5 meter en op een afstand van meer dan 1 meter vanaf openbaar toegankelijk gebied. Het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan deze eisen. Ook aan de overige eisen van artikel 3, eerste lid van bijlage II van het Bor wordt voldaan. Dit betekent dat voor het bouwen van het prieel geen omgevingsvergunning is vereist.

Gelet hierop is volgens de rechtbank evident dat er geen sprake is van een overtreding. Dat is een bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college van invordering had behoren af te zien.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 23-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2022:5675

Zaaknummer: 21/1202

Wetsartikelen: 3 onderdeel 1 bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Wet luchtvaart/minister van I&W

Artikel 8a.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart moet zo worden gelezen dat alleen een ontheffing kan worden verleend als het redelijkerwijs niet mogelijk is om aan een regel te voldoen.

Casus

Eiseres exploiteert luchthaven Twente Airport. Zij heeft een aanvraag ingediend voor een permanente ontheffing van de eis dat de luchthaven, om te mogen worden gebruikt voor vliegtuigen met de codeletters D en E, moet beschikken over een runway turn pad. Deze eis geldt op grond van artikel 10 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, gelezen in samenhang met deel 1 van bijlage 14 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (het ICAO). De minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) kan op grond van artikel 8a.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart (Wlv) ontheffing verlenen.

De minister van I&W heeft de aanvraag van eiseres om ontheffing te verlenen, afgewezen. Eiseres heeft voorgesteld om de bezwaarfase over te slaan en de minister van I&W heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de rechtbank tegen het besluit tot afwijzing om ontheffing te verlenen.

In geschil is of de minister van I&W zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 8a.1, tweede lid, van de Wlv.

Rechtsvraag

Hoe dient het begrip 'bijzondere omstandigheden' uit artikel 8a.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wlv te worden uitgelegd?

Uitspraak

De rechtbank is van oordeel dat de minister van I&W zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan ontheffing kan worden verleend van de eis om runway turn pads aan te leggen. Daarom heeft verweerder de

aanvraag voor een permanente ontheffing terecht afgewezen. De rechtbank zal dit hierna toelichten.

Tussen partijen is niet in geschil dat door het ontbreken van runway turn pads niet is voldaan aan één van de regels die zijn gesteld in artikel 10 van de Regeling, gelezen in combinatie met deel I van bijlage 14 van het ICAO.

De eis dat een luchthaven die wordt gebruikt voor luchtvaartuigen met de codeletters D en E moet beschikken over runway turn pads is gesteld met het oog op de veiligheid op luchthavens. De minister van I&W heeft benadrukt dat deze eis wordt gesteld aan alle luchthavens, nationaal en internationaal, en dat in het bijzonder uniformiteit van de regels van groot belang is voor het waarborgen van het veilig gebruik van luchthavens. In het belang van de veiligheid is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat het voor piloten duidelijk is wat zij kunnen verwachten op een luchthaven.

De minister van I&W kan op grond van artikel 8a1, tweede lid, van de Wlv ontheffing verlenen van de verplichting om aan deze regel te voldoen. Aan deze bevoegdheid zijn twee cumulatieve voorwaarden verbonden. De minister van I&W is alleen bevoegd om een ontheffing te verlenen als de regel in redelijkheid geen toepassing kan vinden als gevolg van bijzondere omstandigheden. Ook als aan die voorwaarde is voldaan, kan de minister van I&W alleen ontheffing verlenen als de veiligheid van de luchthaven en het luchthavenverkeer daardoor niet in gevaar worden gebracht.

De rechtbank is het met de minister van I&W eens dat artikel 8a.1, tweede lid, van de Wlv zo moet worden gelezen dat alleen een ontheffing kan worden verleend als het redelijkerwijs niet mogelijk is om aan een regel te voldoen. Voor dit standpunt vindt zij steun in de memorie van toelichting (TK 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 94 en 95). Daarin staat dat het in bepaalde gevallen noodzakelijk kan zijn dat van een regel ontheffing wordt verleend. Als voorbeeld wordt in de memorie van toelichting het geval genoemd dat de fysieke gesteldheid van een luchthaven vraagt om een gebiedsspecifieke aanpassing van een vliegveiligheidsregel, bijvoorbeeld omdat een waterpartij of een taxibaan in de nabijheid van een start- of landingsbaan is gelegen. Hieruit leidt de rechtbank af dat het er niet om gaat of het naleven van de regel in redelijkheid van de exploitant van de luchthaven kan worden gevegd, maar of het in redelijkheid mogelijk is om aan die regel te voldoen.

De rechtbank is het ook met de minister van I&W eens dat de door eiseres genoemde omstandigheden niet kunnen worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 8a.1, tweede lid, van de Wlv. De specifieke signatuur van Twente Airport en de kosten en tijd die gemoeid zijn met de aanleg van runway turn pads staan er immers niet aan

in de weg dat die runway turn pads *kunnen* worden aangelegd. Ook als de stelling van eiseres dat runway turn pads door de specifieke signatuur van Twente Airport niet nodig zijn en geen toegevoegde waarde hebben juist is, volgt daaruit niet dat het in redelijkheid niet mogelijk is om runway turn pads aan te leggen. De kosten en de tijd die gemoeid zijn met het aanleggen van runway turn pads, maken het aanleggen van die voorziening evenmin onmogelijk. Daarbij is van belang dat het hier, anders dan in de procedure met zaaknummer ZWO 21/618, niet gaat om een tijdelijke ontheffing voor enkele specifieke vliegtuigen, maar om een permanente ontheffing voor een onbekend aantal vliegtuigen waarvan ook het type onbekend is. Daardoor speelt de factor tijd in deze procedure geen rol bij het beantwoorden van de vraag of de vereiste runway turn pads in redelijkheid kunnen worden aangelegd. Nu geen sprake is van een bijzondere omstandigheid in de zin van artikel 8a.1, tweede lid, van de Wlv, komt de minister van I&W niet toe aan een afweging van de door eiseres aangevoerde (financiële) belangen.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 27-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2022:3973

Zaaknummer: ak_21_618 _ ak_21_1803

Wetsartikelen: 8a.1 lid 2 Wet luchtvaart en 10 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen