

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 6, 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 Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:750](#) 24-02-2023

Handhaving/De Bilt

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:627](#) 17-02-2023

Verzoek intrekken omgevingsvergunning/Dronten

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:2243](#) 17-02-2023

Weigering maatwerkvoorschriften/Leidschendam-Voorburg

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2023:512](#) 23-01-2023

Omgevingsvergunning/Sittard-Geleen

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:925](#) 08-03-2023

Aanwijzingsbesluit/Overijssel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:919](#) 08-03-2023

Omgevingsvergunning/Bergen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:816](#) 01-03-2023

Handhaving/Bergen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:820](#) 01-03-2023

Handhaving/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:838](#) 01-03-2023

Bestemmingsplan/Purmerend

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:850](#) 01-03-2023

Omgevingsvergunning/Rijswijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:606](#) 15-02-2023

Bestemmingsplan/Heeze-Leende

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:584](#) 15-02-2023

Projectplan/Waterschap Amstel Gooi en Vecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:410](#) 01-02-2023

Goedkeuringsbesluit projectplan Waterwet/provincie Overijssel

RECHTSPRAAK

Weigering maatwerkvoorschriften/Leidschendam-Voorburg

Onvoldoende onderzoek naar en onderbouwing van de stelling dat het verbranden van hout niet kwalificeert als ‘verbranden van afvalstoffen’ als bedoeld in artikel 2.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Criteria ‘Handreiking onbehandeld hout’, begrippen ‘houder’ en ‘zich ontdoen’ uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Casus

Bij besluit van 25 november 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg (het college) geweigerd maatwerkvoorschriften te stellen voor een scoutingterrein. Bij besluit van 10 juni 2020 heeft het college het bezwaar van eisers gegrond verklaard en de motivering van het besluit aangepast.

Het scoutingterrein is een type B inrichting in de zin van artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit), zodat de regels van hoofdstuk 2 van dit besluit op het scoutingterrein van toepassing zijn.

Eisers voeren in beroep aan dat de kampvuren van de scoutingverenigingen vallen onder het verbod van artikel 2.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Dit artikellid verbiedt het verbranden van afvalstoffen. Het college meent dat het verbranden van schoon hout niet onder dit verbod valt.

Het college heeft zich in het bestreden besluit – onder verwijzing naar een onderzoek – op het standpunt gesteld dat geen sprake is van onaanvaardbaar hinderniveau. Eisers stellen dat dit onderzoek is gebaseerd op onjuiste gegevens en dat de resultaten van dit onderzoek onjuist dan wel onzeker zijn.

Rechtsvragen

1. Heeft het college zijn stelling dat geen sprake is van het verbranden van afvalstoffen als bedoeld in artikel 2.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit voldoende gemotiveerd en in dit kader voldoende onderzoek verricht?
2. Heeft het college zich op basis van het onderzoek dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van een onaanvaardbaar hinderniveau?

Uitspraak

1. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat het begrip afvalstof moet worden uitgelegd met inachtneming van de door het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) over dit begrip gevormde jurisprudentie. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Bij beantwoording van die vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden 'zich ontdoen van' relevant. In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen. Bij de uitleg van het begrip afvalstof dient rekening te worden gehouden met de doelstelling van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (de richtlijn), zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid daarvan.

In de Handreiking geeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu richtsnoeren om de definities van afvalstof en bijproduct volgens de richtlijn toe te passen. In de Handreiking is vermeld dat onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van 'zich ontdoen' en of het verkregen hout dus een afvalstof is. Er is in de maatschappij ook een toenemend aantal initiatieven die een verschuiving inhouden van 'zich ontdoen' naar 'waarde benutten'. In dit licht heeft het ministerie de term 'zich ontdoen van' nader gedefinieerd, omdat het actuele juridische kader, waaronder de richtlijn, hierin niet voorziet.

In de Handreiking is opgemerkt dat met de 'houder' in dit verband wordt bedoeld, in eerste instantie de eigenaar of beheerder van het perceel waar de bomen staan en die de opdrachtgever is voor de veiling of snoei en in volgende stadia degene die het hout onder zijn beheer heeft door de zorg voor bijvoorbeeld kappen of snoeien, be- of verwerken, vervoer of opslag.

In de Handreiking zijn vier criteria aangereikt om te kunnen bepalen of hout dat vrijkomt bij

velling of snoei van bomen als product, dus niet als afval, kan worden aangemerkt. Het eerste criterium is dat de perceelbeheerder zich ervan heeft vergewist en contractueel verzekerd dat voor het hout een of meerdere vormen van verantwoorde benutting zijn voorzien. Het tweede criterium is dat de partij hout bestaat uit stamhout van meer dan 10 cm doorsnede of ter plaatse van de velling of snoei versnipperd hout. Het derde criterium is dat de partij hout niet meer dan 5 gewichtsprocent bevat aan takken dunner dan 10 cm, bladeren, naalden of gras, aanhangende grond, hout dat is aangetast door rot, schimmel of ziekte en dat de partij hout geen andere materialen, zoals metaal, kunststof, papier en stenen bevat. Het vierde criterium is dat er geen sprake is van hout dat krachtens de wetgeving een specifieke afvalbehandeling dient te ondergaan. Wordt niet aan een of meer van de vier criteria voldaan, dan is dit volgens de Handreiking een aanwijzing dat het hout een afvalstof is.

Verweerder heeft aan de hand van de hiervoor vermelde criteria uit de Handreiking nader toegelicht waarom artikel 2.14a van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is op de kampvuren bij de scoutingverenigingen. Volgens verweerder ziet het eerste criterium op de vraag of de perceelbeheerder zich ervan heeft vergewist en contractueel verzekerd dat voor het hout één of meerdere vormen van verantwoorde benutting zijn voorzien. De intentie van de oorspronkelijke houder, de beheerder van het perceel waar de bomen op staan, bepaalt of hout wel of geen afvalstof is. Verweerder gaat ervan uit dat de scoutingverenigingen hout gebruiken dat wordt gekocht bij een bouwmarkt, bijvoorbeeld Hornbach. Het hardhout van Hornbach is van het bedrijf Golden Flame, dat hardhout koopt bij Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer kan daarom als oorspronkelijke houder worden aangemerkt. Het is van belang wat de intentie is van Staatsbosbeheer met betrekking tot de hardblokken. Uit de website van Staatsbosbeheer blijkt dat hardhout als oogst wordt aangemerkt en een product is van het beheer van de bossen. Hierdoor heeft de oorspronkelijke houder, Staatsbosbeheer, niet het doel zich van de hardblokken te ontdoen maar zijn deze een integraal onderdeel van het productieproces. Dit is de nuttige toepassing voor Staatsbosbeheer. Vervolgens droogt Golden Flame het hout, wat een toevoeging van waarde aan het hardhout is en wordt het hardhout verkocht door een bouwmarkt zoals de Hornbach. De scoutingverenigingen zijn de eindgebruikers van het hardhout. Verweerder stelt dat zij een nuttige toepassing van het hardhout hebben door middel van kampvuren in het kader van de tradities van een scouting en het leren omgaan met vuur.

Volgens verweerder wordt verder voldaan aan het tweede en derde criterium. Hardhout gekocht bij een bouwmarkt bestaat uit stamhout van meer dan 10 cm doorsnede en het hout bevat niet meer dan 5 gewichtsprocent aan takken, aanhangende grond, aangetast hout of andere materialen. Volgens verweerder wordt ook aan het vierde criterium voldaan, want er is

geen sprake van hout dat krachtens de wetgeving een specifieke afvalbehandeling dient te ondergaan. Omdat het haardhout aan alle criteria voldoet, is er geen sprake van een afvalstof.

Eisers voeren aan dat niet aannemelijk is dat alleen schone houtblokken van de Hornbach worden verbrand. Uit diverse rapporten van toezichthouders blijkt dat is geconstateerd dat ook afvalhout, geveerd hout en door de scouting in het bos verzameld snoeihout wordt verbrand. Zij stellen verder dat geen sprake is van verantwoorde benutting van de haardblokken door deze te verbranden in kampvuren. Volgens eisers zijn de haardblokken bedoeld om een huis te verwarmen. Het verbranden van haardblokken in de open lucht is energieverkwisting. Wat betreft de tradities van de scoutingverenigingen is daarbij een kampvuur niet noodzakelijk. Het leren omgaan met vuur is een drogreden, want vuur is altijd gevaarlijk. Het verbranden van haardblokken voor het stoken van een kampvuur is daarom te beschouwen als 'het zich ontdoen van afval'.

De rechtbank merkt op dat uit de website van Staatsbosbeheer waar verweerder naar verwijst, blijkt dat Staatsbosbeheer sinds 2020 is gestopt met de verkoop van haardhout aan bedrijven en handelaren vanwege het negatieve effect van houtstook op het milieu. Uit de website blijkt verder dat Staatsbosbeheer nog een aantal lopende contracten heeft met bedrijven, maar dat die niet worden verlengd. Omdat het bestreden besluit dateert van 2020 en Staatsbosbeheer op dat moment nog lopende contracten had met bedrijven, kan de rechtbank verweerder volgen in het standpunt dat Staatsbosbeheer op dat moment nog met de productie en verkoop van hout dat vrijkomt bij velling of snoei van bomen als haardhout een nuttige toepassing als haardhout nastreefde en voldoende was verzekerd, zodat in zoverre geen sprake was van het zich ontdoen door Staatsbosbeheer en derhalve evenmin van afval. Dat ook de door verweerder genoemde opvolgend houder Golden Flame met de bewerking van het hout in (schoon) haardhout en de verkoop daarvan aan bouwmarkten zoals de Hornbach en de Hornbach als verkoper van het (bewerkte) hout als haardhout de nuttige toepassing als haardhout nastreven is op voorhand niet onaannemelijk maar wordt door verweerder op geen enkele wijze onderbouwd.

Daar komt bij dat, voor zover al kan worden aangenomen dat vanuit het perspectief van Staatsbosbeheer, Golden flame en de Hornbach geen sprake is van het zich ontdoen maar van een beoogde en voldoende zekere nuttige toepassing als haardhout, geenszins vaststaat dat het hout dat door de scoutingverenigingen als opvolgend houder en eindgebruiker wordt verbrand, ook daadwerkelijk haardhout is dat uit voormelde keten afkomstig is. Verweerder heeft daar ten onrechte geen onderzoek naar gedaan, terwijl uit de door eisers genoemde rapporten van toezichthouders kan worden afgeleid dat niet alleen hout van de Hornbach

maar ook afvalhout, geveerd hout en door de scouting in het bos verzameld snoeihout is verbrand. De rechtbank merkt daarbij op dat op grond van de rechtspraak en ook van de Handreiking, de intentie van de houder voldoende zeker en duidelijk moet zijn.

Indien en voorzover wel voldoende aannemelijk zou zijn dat de scoutingverenigingen haardhout uit meergenoemde keten nu gebruiken voor kampvuren, dan nog ligt de vraag voor of het verbranden van dat hout een vorm van verantwoorde benutting is die ook voldoende zeker en duidelijk is. Volgens verweerder is de verantwoorde benutting van het verbranden van het haardhout door middel van kampvuren gelegen in de tradities en de educatieve doelstellingen van de scoutingverenigingen. De rechtbank kan zich voorstellen dat dit een verantwoorde benutting van het verbranden van haardhout zou kunnen zijn, maar verweerder heeft dit standpunt niet concreet onderbouwd en daar ook geen onderzoek naar gedaan. Zo is er in het geheel geen contact opgenomen met de scoutingverenigingen om te bepalen welke tradities en educatieve doelstellingen nu precies worden nagestreefd met de kampvuren en welke activiteiten en frequenties daar nu binnen vallen. De intentie van de scoutingverenigingen is daarom niet voldoende zeker en duidelijk. Gelet daarop kan op basis van de thans voorhanden gegevens niet vastgesteld worden dat de kampvuren van de scoutingverenigingen een vorm van verantwoorde benutting zijn van het haardhout. De rechtbank is dan ook van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd welke kampvuren van de scoutingverenigingen een vorm van verantwoorde benutting zijn van het haardhout. Verweerder dient nader onderzoek te doen naar de activiteiten die vallen binnen de tradities en educatieve doelstellingen van de scoutingverenigingen en, aan de hand van dat onderzoek, nader duiden en motiveren welke van die activiteiten onder welke omstandigheden en in welke omvang/frequentie een verantwoorde benutting van het verbranden van haardhout door middel van kampvuren opleveren.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen berust het standpunt van verweerder dat het verbod van artikel 2.14a van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is omdat bij de kampvuren van de scoutingverenigingen geen sprake is van het verbranden van afvalstoffen, op onvoldoende onderzoek en een gebrekkige motivering. Voor het geval verweerder deze gebreken wenst te herstellen en alsnog genoegzaam aannemelijk wordt gemaakt dat geen sprake is van het verbranden van afvalstoffen en dat genoemd verbod niet van toepassing is, ziet de rechtbank aanleiding om ook de beroepsgronden te beoordelen gericht tegen de weigering om maatwerkvoorschriften vast te stellen.

2. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat het bestuursorgaan op het advies van een deskundige mag afgaan, nadat is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan.

Met het memo van Tauw hebben eisers concrete aanknopingspunten aangedragen voor twijfel aan (de inhoud van) het advies van Antea Group. Het advies gaat in navolging van de opdracht van verweerder uit van zes kampvuren per jaar. Verweerder stelt dat terecht is uitgegaan van zes kampvuren per jaar. Dat is gebaseerd op een inschatting uit het verleden. Eisers hebben, aldus verweerder, niet onderbouwd waarom sprake zou zijn van meer kampvuren per jaar. Uit het door eisers overgelegde overzicht van kampvuren blijkt echter op welke data eisers kampvuren hebben waargenomen in de periode van 2011 tot en met 2022. Eisers hebben op de zitting verklaard dat zij het overzicht met kampvuren eerder in de bezwaarprocedure hebben ingebracht, met de gegevens tot en met de datum van toen. Verweerder heeft dit niet weersproken. Uit dat overzicht blijkt dat sprake is geweest van beduidend meer kampvuren dan gemiddeld zes per jaar (in bepaalde jaren zijn er uitschieters geweest van 10 tot 12 kampvuren in een jaar) en dat er regelmatig hinder is ervaren en daarvan melding is gedaan. Er is derhalve gerede twijfel aan de juistheid van de inschatting van verweerder dat slechts sprake is van zes kampvuren per jaar. Verweerder heeft daar ook geen onderzoek naar gedaan door daarover bijvoorbeeld navraag te doen bij de scoutingverenigingen. De rechtbank voegt daaraan toe dat het onderzoek van de Antea Group ook uitgaat van verbranding van houtblokken, terwijl, zoals hierboven al is vastgesteld, uit de door eisers genoemde rapporten van toezichthouders kan worden afgeleid dat niet alleen hout van Hornbach maar ook afvalhout, geveerd hout en door de scouting in het bos verzameld snoeihout is verbrand. Ook daar heeft verweerder ten onrechte geen onderzoek naar gedaan. De rechtbank is daarom van oordeel dat verweerder onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat in voldoende mate en op adequate wijze rekening is gehouden met de aard en omvang van de geur die vrijkomt, met de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking tot geurhinder en de bestaande en de te verwachten geurhinder.

De rechtbank stelt verder vast dat in het memo van Tauw gemotiveerd wordt betoogd dat de berekening van Antea Group, nu die niet is uitgevoerd overeenkomstig de aanbevelingen van de NTA 9065, te onzeker is en onvoldoende inzicht geeft in de daadwerkelijke geurconcentratie voor het 99,99 percentiel. Verweerder heeft dit betoog niet voorgelegd aan de Antea Group en verder ook niet inhoudelijk betwist. Verweerder volstaat met de vermelding

dat de scoutingverenigingen verantwoordelijk zijn voor zodanig onderzoek en dat het verplicht stellen van een dergelijk onderzoek niet in redelijke verhouding staat tot het probleem, gelet op de beperkte omvang van de activiteit en gelet op het feit dat nimmer onaanvaardbare geurhinder is geconstateerd. Verder geeft verweerder aan dat voor een onderzoek conform NTA 9065 gegevens over langere tijd benodigd zijn met de exacte momenten van de kampvuren en de weersomstandigheden op dat moment. Over die gegevens beschikt verweerder niet. De rechtbank vindt die weerlegging van de bevindingen van Tauw te mager. Uit het hierboven reeds vermelde overzicht van eisers blijkt immers dat sprake is geweest van beduidend meer kampvuren dan gemiddeld zes per jaar en dat door eisers regelmatig hinder is ervaren en zij daar ook melding van hebben gedaan. Verder blijkt uit dit overzicht ook exact wanneer de kampvuren hebben plaatsgevonden en kan aan de hand daarvan worden achterhaald wat de weersomstandigheden op dat moment waren. Gelet hierop bestaat op grond van het gemotiveerde betoog van Tauw gereede twijfel over de juistheid van de door de Antea Group gehanteerde onderzoeksmethode.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 17-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2023:2243

Zaaknummer: 20/4843

Wetsartikelen: 2.14a lid 1 Activiteitenbesluit en 2.7a Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Bergen

Een omgevingsvergunning kan niet met toepassing van de gemeentelijke coördinatie regeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van de Wro gecoördineerd met een huisnummerbesluit worden voorbereid en bekendgemaakt.

Casus

Bij besluit van 4 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen (NH) aan Nassau Bergen B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het slopen van bestaande bebouwing en het realiseren van een nieuw hotel in Bergen. Bij besluit van 4 november 2021 heeft het college op grond van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (Wet BAG) huisnummers toegekend aan de objecten Van der Wijckplein 4 en Parkweg 141 tot en met 181 in Bergen. Deze besluiten zijn voorbereid met toepassing van de gemeentelijke coördinatie regeling van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De Stichting Bergen aan Zee en anderen hebben beroep ingesteld en betogen dat er ten onrechte voor is gekozen om de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 30, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), gecoördineerd te verlenen tezamen met een huisnummerbesluit. Volgens hen wordt met een huisnummerbesluit geen gemeentelijk ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef, van de Wro verwezenlijkt. Het college stelt zich op het standpunt dat de Aanwijzingsregeling niet bepaalt welke besluiten gecoördineerd worden voorbereid en bekendgemaakt, maar dat dit typen gevallen aanwijst waarin een gecoördineerde procedure gevolgd kan worden. Volgens het college kan de gemeentelijke coördinatie regeling vervolgens op alle noodzakelijke besluiten van toepassing zijn en daarmee ook op objectnummerbesluiten op grond van de Wet BAG. Het criterium voor de te coördineren besluiten is niet gelimiteerd door de wettelijke grondslag daarvan. Daarbij betreft het college dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.30 van de Wro (Kamerstukken II 2002/2003, 28916, nr. 3, p. 59) volgt dat het criterium voor de te coördineren besluiten is

gelegen in de noodzakelijkheid van de te nemen besluiten voor de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk beleid. Het huisnummerbesluit op grond van de Wet BAG dient ertoe om nieuwe gebouwen te voorzien van een huisnummer. Omdat een huisnummerbesluit altijd genomen dient te worden bij nieuwbouw is daarmee volgens het college de noodzakelijkheid van het huisnummerbesluit voor het ruimtelijk beleid van de gemeente gegeven. Tot slot wijst het college op de Praktijkhandleiding BAG, waaruit volgt dat er vanuit de BAG geen bezwaar bestaat de gemeentelijke coördinatie-regeling toe te passen op een huisnummerbesluit en een omgevingsvergunning.

Rechtsvraag

Heeft het college de omgevingsvergunning met toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van de Wro gecoördineerd met een huisnummerbesluit kunnen voorbereiden en bekendmaken?

Uitspraak

De Afdeling stelt voorop dat de in paragraaf 3.6.1 van de Wro opgenomen gemeentelijke coördinatie-regeling tot doel heeft om de procedures rondom de voor de verwezenlijking van ruimtelijk beleid benodigde zogenoemde start- dan wel uitvoeringsbesluiten te stroomlijnen. Uit de tekst van artikel 3.30, eerste lid, van de Wro noch uit de wetsgeschiedenis en de totstandkoming daarvan blijkt dat de te coördineren besluiten afzonderlijk uitsluitend ruimtelijke besluiten dienen te zijn. Wel brengt een redelijke uitleg van dit artikel, in het licht van het doel ervan, met zich dat het inzetten van de gemeentelijke coördinatie-regeling erop is gericht dat de te coördineren besluiten afzonderlijk nodig zijn voor de realisatie van een ruimtelijk project of daaraan bijdragen. Toegepast op deze zaak betekent dat het volgende.

In dit geval dienen de afzonderlijke besluiten voor de toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling nodig te zijn voor of bij te dragen aan de realisering van het onderhavige bouwplan. Niet valt in te zien dat een huisnummerbesluit nodig is voor een ruimtelijk project of daaraan op enigerlei wijze bijdraagt in de hier bedoelde zin. Daarbij is van belang dat het nemen van een huisnummerbesluit geschiedt op basis van andere motieven dan het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1442, onder 9.1). Een huisnummerbesluit behelst niet meer dan het toekennen van een eigen nummeraanduiding aan een verblijfsobject om de identiteit van een verblijfsobject te bepalen (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1859, onder 4.2). Aan een huisnummer worden ook geen rechten of verwachtingen ontleend met betrekking tot het planologisch regime dat op de betrokken bebouwing van toepassing is (zie onder meer de

uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL5321, onder 2.4). Dat bij nieuwbouw altijd een huisnummerbesluit genomen dient te worden, zoals het college aanvoert, leidt niet tot een ander oordeel, omdat de noodzakelijkheid hiervan samenhangt met de dwingende formulering van de Wet BAG en niet met de mogelijkheid om het bouwplan te verwezenlijken. De stelling van het college dat in de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:540, de toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling op onder meer een niet-ruimtelijk besluit, te weten, een besluit tot verlening van een objectvergunning voor het plaatsen van bouwhekken, deels in de openbare ruimte, met daarop projectinformatie over sloop- en nieuwbouw en het ophangen van borden aan lantaarnpalen in de openbare ruimte met projectinformatie en eventuele omleidingsroutes, onaangetast is gebleken, wat daar van zij, kan het college evenmin baten. Dit geldt alleen al omdat de Afdeling in die uitspraak geen oordeel heeft gegeven over de rechtmatigheid van de toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling, anders dan in de voorliggende zaak aan de orde is. Overigens heeft een huisnummerbesluit een andere wettelijke grondslag en een ander doel dan een objectvergunning. Alles bijeengenomen kan aan het huisnummerbesluit niet het gewicht worden toegekend dat het college daaraan in het kader van de toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling toegekend wil zien. De betekenis van de Praktijkhandleiding BAG kan verder in het midden blijven. Ook het verwijt dat de Stichting het college maakt, namelijk, dat het objectnummerbesluit er aan de spreekwoordelijke haren bij is gesleept om tot toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling te kunnen komen, kan onbesproken blijven. De Afdeling acht het voorbereiden en bekendmaken van een huisnummerbesluit met toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van de Wro dan ook onjuist.

De conclusie is dat het college er niet voor heeft mogen kiezen om het besluit van 4 november 2021, waarbij het college de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo heeft verleend, gecoördineerd met het huisnummerbesluit voor te bereiden en bekend te maken. Gelet hierop is ten onrechte toepassing gegeven aan de gemeentelijke coördinatie­regeling.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 08-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:919

Zaaknummer: 202107754/1/R1

Wetsartikelen: 3.30 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Aanwijzingsbesluit/Overijssel

Omgevingsverordening niet in strijd met Dienstenrichtlijn. Geen noodzaak voor nieuwe regionale afstemming bij wijzigingen bij vaststelling plan. Geen provinciaal belang om aanwijzingsbesluit te geven.

Casus

De raad van de gemeente Almelo heeft op 20 oktober 2020 het bestemmingsplan 'Rhinbeek' vastgesteld om binnen het plangebied de bouw van een bouwmarkt en tuincentrum mogelijk te maken. Aan het grootste deel van de gronden is de bestemming 'Detailhandel' toegekend. Hornbach is de initiatiefnemer van het plan en heeft voor de bouw een omgevingsvergunning aangevraagd, die gecoördineerd is voorbereid met het plan. In het vastgestelde plan zijn wijzigingen aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan. Daarbij is in het bestreden besluit onder andere opgemerkt dat artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 wegens strijd met artikel 14, onder 5 en artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing worden gelaten.

Bij besluit van 17 november 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel besloten de raad van de gemeente Almelo een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), ertoe strekkende dat het bestemmingsplan 'Rhinbeek', zoals vastgesteld door de raad op 20 oktober 2020, niet in stand kan blijven. Het college heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat het voor de bescherming van provinciale belangen en een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is dat het gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan niet in werking treedt omdat de raad artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening ten onrechte wegens strijd met artikel 14, onder 5, en artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing laat in zijn vaststellingsbesluit van 20 oktober 2020 en over het gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan geen regionale afstemming heeft plaatsgevonden. Het college stelt dat het buiten toepassing laten van artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening een provinciaal belang treft. Het buiten toepassing laten van de Omgevingsverordening is schadelijk voor het provinciaal

detailhandelsbeleid. Verder stelt het college dat in de planregels niet is uitgesloten dat het extra bvo gebruikt kan worden als wvo. Dit is volgens het college ten onrechte niet meegenomen in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen en dit is niet regionaal afgestemd.

Hornbach en de gemeente Almelo kunnen zich niet verenigen met de reactieve aanwijzing en hebben daarom hiertegen beroep ingesteld. De gemeente Almelo betoogt dat artikel 2.4.3, derde lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening wel in strijd is met artikel 3.37 en 4.1 van de Wro en artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en daarom buiten toepassing moet blijven. De Omgevingsverordening stelt namelijk in artikel 2.4.3, derde lid, aanhef en onder c, eisen aan de voorbereiding van een plan, terwijl daartoe volgens de gemeente Almelo geen bevoegdheid bestaat. Artikel 4.1 van de Wro ziet op de inhoud, toelichting en onderbouwing van een plan, maar niet op de voorbereiding. Bovendien regelt artikel 3.1.1 van het Bro volgens de gemeente Almelo reeds de verplichting tot overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn. Ten aanzien van de regionale afstemming betogen de gemeente Almelo en Hornbach dat het college ten onrechte stelt dat geen regionale afstemming heeft plaatsgevonden over het gewijzigde vastgestelde plan. Zij stellen onder andere dat er in dit geval geen verplichting was en er geen sprake is van ingrijpende wijzigingen.

Rechtsvragen

1. Is artikel 2.4.3, derde lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening in strijd met artikel 3.37 en 4.1 van de Wro en artikel 3.1.1 van het Bro en dient dit artikel daarom buiten toepassing te blijven?
2. Is er een provinciaal belang gediend met de reactieve aanwijzing?

Uitspraak

1. De Afdeling volgt de gemeente Almelo niet in haar betoog dat artikel 2.4.3, derde lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening in strijd is met artikel 3.37 en 4.1 van de Wro en artikel 3.1.1 van het Bro, en daarom buiten toepassing moet blijven. Op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro is het college bevoegd regels te stellen in een provinciale verordening omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing. De voorwaarde tot regionale afstemming is een onderzoeksverplichting, die nodig is voor de onderbouwing van een bestemmingsplan. In de memorie van toelichting van

de Wro (Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr. 3) staat: 'Het opnemen van ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening zal aan de betrokken regionale en lokale overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden gehouden zijn de op hoger niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit zal met name het geval zijn als een actie van die overheden noodzakelijk is en als een verdergaande binding wenselijk is.' De Afdeling leidt uit deze toelichting af dat het college randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming mag opnemen in een provinciale verordening, waaronder voorwaarden die betrekking hebben op regionale afstemming met buurgemeenten. De in de provinciale regel opgenomen voorwaarde doorkruist ook niet de regeling van artikel 3.1.1 van het Bro, zodat ook in zoverre geen sprake is van strijd met een hogere regeling.

2. De Afdeling stelt vast dat er blijkens de plantoelichting en een bij de plantoelichting gevoegd document meerdere malen afstemming heeft plaatsgevonden met de buurgemeenten en het college. Het college stelt niet dat deze regionale afstemming niet voldeed, maar meent dat opnieuw regionale afstemming had moeten plaatsvinden over de verhoging van het aantal m² bvo in het gewijzigde vastgestelde plan. De Afdeling is van oordeel dat indien een vastgesteld bestemmingsplan substantiële wijzigingen bevat ten opzichte van het ontwerpplan, die wezenlijk andere effecten kunnen hebben voor de regio dan de gevolgen van het ontwerpplan, dit ertoe kan leiden dat nieuwe regionale afstemming nodig is. De Afdeling is in dit geval echter van oordeel dat de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan niet substantieel waren, zodat geen nieuwe regionale afstemming plaats hoefde te vinden. Hierbij betreft de Afdeling dat het niet ongebruikelijk is dat de representatieve wvo 80% van het bvo is. In dit geval is met 9.600 m² gerekend (88% van het bvo), terwijl 80% van het bvo 8.680 m² zou zijn. Daarnaast is niet bestreden dat een bouwmarkt niet kan functioneren zonder algemene ruimten, zodat er in deze procedure van kan worden uitgegaan dat het extra bvo niet zal worden gebruikt als wvo, wat er verder zij van de precieze formulering van de betrokken planregel in het vastgestelde plan, die in deze procedure als zodanig niet ter discussie staat. Alleen aan de voorwaarde van artikel 2.4.3, derde lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening – waarin in bepaalde situaties een verplichting tot regionale afstemming is opgenomen – is volgens het college niet voldaan. Het college heeft ter zitting bevestigd dat de andere voorwaarden van artikel 2.4.3, derde lid, van de Omgevingsverordening geen reden zijn geweest voor het geven van de reactieve aanwijzing. Gelet hierop en nu de Afdeling heeft geoordeeld dat geen nieuwe regionale afstemming hoefde plaats te vinden over het gewijzigd vastgestelde plan en er in zoverre geen strijd met artikel 2.4.3, derde lid, van de Omgevingsverordening is, komt zij tot de conclusie dat er voor het college in zoverre geen provinciaal belang was als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de

Wro. Dit betekent dat het college geen bevoegdheid toekwam tot het geven van een reactieve aanwijzing op de grond dat geen regionale afstemming heeft plaatsgevonden.

Voor zover de reactieve aanwijzing is gegeven omdat in het vaststellingsbesluit van de raad staat dat hij artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening wegens strijd met artikel 14, onder 5, en artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing laat, overweegt de Afdeling als volgt. In de voorontwerp- en ontwerpfase van het plan is wel degelijk getoetst of het plan met de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken voldoet aan artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening en is geconcludeerd dat het ontwerp van het plan voldoet aan de in artikel 2.4.3 van de Omgevingsverordening opgenomen voorwaarden. Naar aanleiding van een tegen het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijze heeft de raad ervoor gekozen om in het raadsbesluit te vermelden dat hij artikel 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening buiten toepassing laat vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn. Dit betreft slechts een mededeling die niet heeft geleid tot inhoudelijk andere besluitvorming inzake het plan. Omdat de Afdeling hiervoor onder 8.2 heeft geconcludeerd dat geen sprake is van strijd met artikel 2.4.3, derde lid, onder c van de Omgevingsverordening en het college desgevraagd heeft verklaard dat alle overige voorwaarden van de genoemde artikelen volgens hem niet aan de vaststelling van het plan in de weg staan, is de Afdeling van oordeel dat van een provinciaal belang tot het geven van een reactieve aanwijzing ook in zoverre geen sprake is. Voor zover het college wijst op mogelijke precedentwerking door de mededeling over het buiten toepassing laten van regels uit de Omgevingsverordening, wijst de Afdeling erop dat deze mededeling onverlet laat dat het college in een geval waarin volgens hem regels uit de Omgevingsverordening ten onrechte niet zijn nageleefd, alle hem ter beschikking staande bestuurlijke middelen kan aanwenden om daar in dat geval tegen op te komen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 08-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:925

Zaaknummer: 202007050/1/R3

Wetsartikelen: 3.8 lid 6 Wro, 4.1 Wro en 3.1.1 Bro

RECHTSPRAAK

Handhaving/De Bilt

Handhaving van voorwaardelijke verplichting, functioneel daderschap, de recente conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel is geen reden om af te wijken van de bestaande jurisprudentie.

Casus

Golfbaanterrein in recreatiegebied. In het bestemmingsplan is een voorwaardelijke verplichting opgenomen die voorschrijft dat de ontwikkeling van het golfcentrum alleen ruimtelijk aanvaardbaar is als het gehele terrein inclusief de 9-holesbaan conform het inrichtingsplan wordt ontwikkeld. Verschillende omwonenden hebben handhavingsverzoeken ingediend vanwege overlast van de verlichting op het terrein. Op 7 februari 2023 heeft verweerder verzoekster gelast om het gebruik van de gronden en bouwwerken te staken en gestaakt te houden totdat de terreininrichting geheel voldoet aan de terreininrichting uit het inrichtingsplan. Op 8 februari 2023 heeft de voorzieningenrechter een verzoek om schorsing van die last als ordemaatregel toegewezen. Omdat een ordemaatregel bedoeld is voor een korte periode, heeft de voorzieningenrechter de zaak op 20 februari 2023 alsnog inhoudelijk op zitting behandeld. Staatsbosbeheer is eigenaar van de gronden van het golfbaanterrein. Staatsbosbeheer heeft de gronden in erfpacht gegeven aan Recreatieschap Stichtse Groenlanden, die de gronden weer in ondererfpacht heeft gegeven aan verzoekster. Verzoekster heeft de percelen van het golfcentrum in exploitatie gegeven aan een andere onderneming. De last onder dwangsom is opgelegd aan verzoekster. Tussen partijen is onder meer in geschil of verzoekster als overtreder is aan te merken.

Rechtsvragen

1. Is verzoekster aan te merken als medepleger?
2. Kan verzoekster (een rechtspersoon) als functioneel dader verantwoordelijk worden gehouden en daarom worden aangemerkt als overtreder?
3. Is de conclusie van staatsraad advocaat-generaal een reden om in dit geval anders te

oordelen?

Uitspraak

1. Een overtreder is degene die de overtreding pleegt of mede pleegt, waarbij overtredingen ook kunnen worden begaan door rechtspersonen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en kan diegene derhalve als overtreder worden aangemerkt.

Verzoekster is een rechtspersoon. Het standpunt van het college op de zitting, dat verzoekster medepleger is van de overtreding, is alleen al daarom onjuist. Alleen iemand die een verboden handeling fysiek verricht kan een voorschrift als medepleger schenden.

2. Voor de vraag of verzoekster in de hoedanigheid van ondererfpachter als overtreder kan worden aangemerkt, kijkt de voorzieningenrechter naar de rechtspraak van de Afdeling over eigenaren van onroerende zaken die als overtreder worden aangemerkt van gebruiksovertredingen van het bestemmingsplan die door een huurder zijn verricht. Volgens deze rechtspraak mag van de eigenaar van panden die worden verhuurd, worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand, moet de eigenaar aannemelijk maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand op die manier werd gebruikt. Een (onder)erfpachter zoals verzoekster heeft als zakelijk gerechtigde naar het oordeel van de voorzieningenrechter dezelfde positie als een eigenaar in deze rechtspraak van de Afdeling.

(...)

Het gevolg hiervan is dat een zakelijk gerechtigde – zoals een (onder)erfpachter – vanuit deze risicoaansprakelijkheid als overtreder kan worden aangemerkt. De voorzieningenrechter houdt daarom vast aan de hiervoor aangehaalde rechtspraak, op grond waarvan [verzoekster], als ondererfpachter, als overtreder kan worden aangemerkt van het in gebruik nemen van het golfcentrum door [onderneming]. Vanuit deze hoedanigheid was [verzoekster] ervan op de hoogte of kon zij ervan op de hoogte zijn dat de door haar in exploitatie gegeven gronden en bouwwerken gebruikt werden in strijd met het bestemmingsplan. Het terrein van het golfcentrum ligt in de polder en is voor iedereen zichtbaar. [Verzoekster] wist bovendien dat de 9-holesbaan er nog niet ligt en moest daarom weten dat niet aan de voorwaardelijke

verplichting uit het bestemmingsplan werd voldaan toen [onderneming] het golfcentrum in gebruik nam. Uit de positie van [verzoekster] van zakelijk gerechtigde vloeit vervolgens voort dat zij het in haar macht heeft om de overtreding te beëindigen. Zij zal daarvoor in haar civielrechtelijke rechtsbetrekking met [onderneming] de afspraken over de exploitatie van het golfcentrum moeten aanpassen.

3. De voorzieningenrechter heeft kennis genomen van de recente conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel over de begrippen ‘overtreder’ en ‘functioneel daderschap’ (ECLI:NL:RVS:2023:579). De conclusie onderscheidt in punt 6.29 een categorie van zaken waarin iemands hoedanigheid van eigenaar van een onroerende zaak in beginsel tot verantwoordelijkheid leidt voor onrechtmatig gebruik van die onroerende zaak, terwijl dat soms is gebaseerd op een zorgplicht die niet uit de wettelijke delictomschrijving voortvloeit. In de conclusie wordt de voorkeur uitgesproken om aan de wetgever voor te leggen om desgewenst te voorzien in een wettelijke basis voor een dergelijke risicoaansprakelijkheid, waarbij de bestuursrechter tot die tijd de striktere strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap zou moeten hanteren. Als deze lijn uit de conclusie gevolgd wordt, zou de zakelijk gerechtigde alleen als overtreder van een dergelijke gedraging van een gebruiker kunnen worden aangemerkt, als wordt voldaan aan de criteria van beschikkingsmacht en aanvaarding.

De voorzieningenrechter ziet in deze zaak geen aanleiding om die striktere lijn in afwijking van de huidige vaste rechtspraak van de Afdeling toe te passen. Daarbij stelt hij voorop dat de conclusie net anderhalve week oud is en dat deze procedure – een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in eerste aanleg in afwachting van een beslissing op bezwaar – niet de aangewezen plek is voor een nieuwe lijn over het leerstuk van functioneel daderschap. De conclusie van de staatsraad advocaat-generaal gaat bovendien over het overtreden van de Huisvestingswet. In die wet of in de wetsgeschiedenis ervan kan volgens de conclusie niet een vergaande zorgplicht van de eigenaar worden gelezen om mogelijke overtredingen door een huurder te voorkomen. Dat de conclusie ook in zaken over gebruiksovertredingen van het bestemmingsplan een afwijking van de hiervoor genoemde rechtspraak van de Afdeling bepleit, is niet zo duidelijk. In het hiervoor al genoemde punt 6.29 van de conclusie wordt namelijk overwogen dat er voor het daderschap geen licht hoeft te zitten tussen het bestuursrecht en het strafrecht, als de hiervoor geschetste kwalitatieve zorgplicht voortvloeit uit de wettelijke omschrijving van de delictsbepaling.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 24-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:750

Zaaknummer: 23/589

Wetsartikelen: 5:1 lid 2 Awb en 5:1 lid 3 Awb

RECHTSPRAAK

Verzoek intrekken omgevingsvergunning/Dronten

Nevele-arrest werkt door in verleende omgevingsvergunningen. Onder omstandigheden kan een Unierechtelijke verplichting bestaan om een verleende en in rechte vaststaande omgevingsvergunning in te trekken. Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken is in strijd met de SMB-richtlijn.

Casus

Eiseres heeft het college van burgemeester en wethouders (het college) verzocht om verleende omgevingsvergunningen voor een windpark in te trekken. Bij besluit van 29 maart 2022 heeft het college dit verzoek afgewezen. In de uitspraak van de rechtbank komt onder meer aan de orde wat de gevolgen van het Nevele-arrest zijn voor verleende omgevingsvergunningen en hoe de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken zich verhoudt tot de SMB-richtlijn.

Rechtsvragen

1. Werkt de schending van het Unierecht bij de algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer door in verleende omgevingsvergunningen?
2. Kan een Unierechtelijke verplichting bestaan om een verleende en in rechte vaststaande omgevingsvergunning op te schorten of in te trekken?
3. Is de milieubeoordeling, waaraan het Rijk werkt ten tijde van de uitspraak, een doeltreffende maatregel, die maakt dat niet tot opschorting of intrekking hoeft te worden overgegaan?
4. Hoe verhoudt de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken zich tot de SMB-richtlijn?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt voorop dat de verleende omgevingsvergunningen voor Windplan Blauw zelf geen plan of programma zijn in de zin van de SMB-richtlijn. Daar zijn partijen het ook over eens.

Uit de uitleg die de Afdeling in overweging 66 van de Delfzijl-uitspraak heeft gegeven aan het Nevele-arrest, volgt dat voor een omgevingsvergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting vanwege het ontbreken van een milieubeoordeling niet meer kan worden teruggevallen op de rechtstreeks werkende windturbinebepalingen. Deze bepalingen moeten buiten toepassing worden gelaten vanwege het gebrek dat in de Delfzijl-uitspraak is geconstateerd. Omdat bij het verlenen van de omgevingsvergunningen wel is uitgegaan van de werking van de windturbinebepalingen, is het gevolg hiervan dat de strijdigheid van die bepalingen met het Unierecht doorwerkt in die beoordeling van de omgevingsvergunningen op grond van het nationale recht.

Met de kennis van nu betekent dit dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunningen voor Windplan Blauw niet had mogen volstaan met het verwijzen naar de windturbinebepalingen. Het college had de milieuaspecten waarop de windturbinebepalingen betrekking hebben, moeten betrekken bij de beoordeling van het milieudeel van de omgevingsvergunningen, met inachtneming van het daarvoor geldende beoordelingskader uit artikel 2.14, eerste lid, van de Wabo. Bij het verlenen van de vergunningen heeft het college dit destijds niet onderkend. Die omgevingsvergunningen zijn dan ook verleend in strijd met de genoemde bepaling uit de Wabo, waarbij die strijdigheid voortkomt uit de incorrecte implementatie van de SMB-richtlijn, zoals door de Afdeling is vastgesteld in de Delfzijl-uitspraak.

Deze strijdigheid met het Unierecht en de Wabo wordt niet weggenomen door het MER dat voor het rijksinpassingsplan voor Windplan Blauw is opgesteld. In dat MER is namelijk geheel aangesloten bij de normen uit de windturbinebepalingen, zonder dat daaraan een eigen beoordeling ten grondslag ligt. Uit overweging 65 van de Delfzijl-uitspraak volgt echter dat eigen, van de windturbinebepalingen onafhankelijke normen, moeten zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Daarbij heeft de Afdeling erop gewezen dat niet zonder meer kan worden teruggevallen op de motivering die door de regering en de minister is gegeven aan de windturbinebepalingen. De rechtbank oordeelt dan ook dat het MER voor het Windplan Blauw het gebrek in de omgevingsvergunningen niet kan repareren.

De tussenconclusie van de rechtbank is dat de omgevingsvergunningen voor Windplan Blauw

weliswaar overeenkomstig de geldende nationale regels tot stand zijn gekomen, maar dat de schending van het Unierecht die in de Delfzijl-uitspraak ten aanzien van de windturbinebepalingen is vastgesteld, wel doorwerkt naar deze vergunningen.

2. Anders dan het college en SwifterwinT – en in afwijking van het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant – oordeelt de rechtbank dat er in deze situatie onder omstandigheden een Unierechtelijke verplichting kán bestaan om een eerder voor een windpark verleende en in rechte vaststaande omgevingsvergunning op te schorten of in te trekken. Dat is aan de orde als het opschorten of intrekken van een vergunning moet worden aangemerkt als ‘noodzakelijke bijzondere maatregel’ om de onwettige gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken, in de zin van overweging 82 van het Nevele-arrest. In overweging 83 van dat arrest wordt die maatregel nadrukkelijk genoemd. Uit de bewoordingen van het Hof van Justitie moet worden afgeleid dat het opschorten of intrekken van een vergunning een maatregel is die, al dan niet tijdelijk, kan worden getroffen naast het opschorten of nietig verklaren van de windturbinebepalingen zelf.

Deze uitleg is in overeenstemming met het oogmerk en de doelstellingen van de SMB-richtlijn en de Europese grondrechten: kort gezegd een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Het Hof van Justitie verwijst hiernaar in overwegingen 44 en verder van het Nevele-arrest.

De rechtbank vindt bovendien steun voor haar oordeel in overwegingen 86 en 88 van het Nevele-arrest, waar het Hof van Justitie ingaat op de mogelijkheden die de Vlaamse rechter had bij de verdere afdoening van die zaak. Het Hof van Justitie wijst er in overweging 86 op dat de Vlaamse vergunning bij wijze van uitzondering tijdelijk gehandhaafd zou kunnen worden, *‘ook al is de vergunning vastgesteld op basis van met het Unierecht strijdige nationale handelingen.’* In overweging 88 benoemt het Hof van Justitie de mogelijkheid van het nietig verklaren door de Vlaamse rechter *‘van de vergunning die is afgegeven op basis van het plan of programma dat zelf is vastgesteld met voorbijgaan aan de verplichting om een milieubeoordeling te verrichten’*. Daaruit moet worden afgeleid dat het opschorten of intrekken zoals bedoeld in overweging 83 een mogelijkheid is die de Vlaamse rechter in die zaak had voor de daar voorliggende vergunning. De Nederlandse situatie is hierin niet anders.

3. Voor beantwoording van de vraag of de opschorting of intrekking van de omgevingsvergunningen van Windplan Blauw een *doeltreffende* maatregel is, zal de rechtbank onderzoeken welke andere maatregelen dan deze maatregel mogelijk of nodig zijn, om de in het Nevele-arrest en de Delfzijl-uitspraak vastgestelde schending van het Unierecht te herstellen.

Een van deze alternatieve mogelijkheden is dat voor Windplan Blauw eigen gemotiveerde normen worden gehanteerd. Eerder in deze uitspraak heeft de rechtbank al geoordeeld dat het MER voor Windplan Blauw niet voldoet aan de uit overweging 65 van de Delfzijl-uitspraak voortvloeiende eis van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Om eigen normen te hanteren zou het daarom nodig zijn om het MER aan te passen en de daarin opgenomen normen alsnog toereikend te motiveren. Daarvoor is door de betrokken partijen niet gekozen, zodat de rechtbank op die mogelijkheid nu verder niet ingaat. Overigens staat het hun vrij dat alsnog te doen.

Een andere mogelijkheid die uit de Delfzijl-uitspraak volgt, is dat de regering voor de windturbinebepalingen alsnog een deugdelijke milieubeoordeling laat verrichten. Die mogelijkheid beoogt de regering te benutten met het interdepartementale Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele. De milieubeoordeling is echter nog in voorbereiding. Bij het sluiten van het onderzoek was het de planning van de regering dat de milieubeoordeling aan het einde van 2022 zou zijn afgerond en dat de nieuwe algemene regels eind 2023 gereed zouden zijn. Inmiddels heeft de regering laten weten dat diverse procedurele stappen meer tijd vragen dan voorzien en dat verwacht wordt dat de landelijke milieunormen 'begin 2024' gereed zijn. De rechtbank betreft deze informatie bij haar beoordeling, maar omdat nog steeds sprake is van een niet concrete planning in de toekomst heeft zij hierin geen aanleiding gezien om het onderzoek te heropenen. De rechtbank oordeelt daarom dat de beoogde milieubeoordeling nu geen doeltreffende maatregel is.

4. Als tweede onderdeel van het Actieprogramma is er inmiddels de tijdelijke overbruggingsregeling, waar het college en SwifterwinT hun standpunten mede op baseren. Tegen de achtergrond van het hiervoor gegeven beoordelingskader vult de rechtbank de rechtsgronden aan in die zin, dat het college en SwifterwinT zich op het standpunt stellen dat de tijdelijke overbruggingsregeling doelmatig is in het licht van de schending van het Unierecht, en dat daarmee op dit moment het noodzakelijke evenwicht wordt gevonden tussen Unierechtelijke rechtmatigheid en rechtszekerheid voor SwifterwinT als vergunninghouder. Deze partijen vinden dat het opschorten of intrekken van de omgevingsvergunningen van Windplan Blauw niet aan de orde kan zijn in afwachting van het landelijke MER, vanwege het bestaan van dat evenwicht. De rechtbank toetst daarom exceptief de rechtmatigheid van de tijdelijke overbruggingsregeling.

De windturbines van Windplan Blauw zullen moeten voldoen aan de tijdelijke overbruggingsregeling, als ze in gebruik worden genomen. In de regeling zijn normen opgenomen die inhoudelijk gelijk zijn aan de windturbinebepalingen die in de Delfzijl-

uitspraak zijn beoordeeld. Daarmee is de werking van de windturbinebepalingen de facto ongewijzigd voortgezet, zonder dat daarvoor een milieubeoordeling is uitgevoerd. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft daar al op gewezen. De regering heeft als reactie in de toelichting bij de regeling gesteld dat de tijdelijke overbruggingsregeling niet beoogt om een kaderstellend karakter te hebben, zodat de regeling geen plan of programma als bedoeld in de SMB-richtlijn is en er dus geen plan-MER hoeft te worden verricht.

De rechtbank oordeelt dat het standpunt van de regering onjuist is. In overweging 43 van de Delfzijl-uitspraak heeft de Afdeling (bestuursrechtspraak) overwogen dat er bij de vraag of iets een kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen geen doorslaggevende betekenis kan toekomen aan het gegeven nationaalrechtelijke juridische kader, vanwege de Unierechtelijke duiding die het Hof van Justitie hieraan heeft gegeven in het Nevele-arrest. De Afdeling heeft geoordeeld dat het feit dat de windturbinebepalingen naar nationaal recht geen wettelijk toetsingskader vormen voor de vaststelling van bestemmingsplannen voor windturbineparken niet bepalend is. De Afdeling stelt verder vast dat de windturbinebepalingen voor de vaststelling van bestemmingsplannen weliswaar niet een wettelijk voorgeschreven toetsingskader zijn, maar dat deze bepalingen de planwetgever beperken. Het gaat er daarbij om dat het die planwetgever niet is toegestaan om bestemmingsplannen vast te stellen waarvan realisatie zich niet verdraagt met de windturbinebepalingen: de uitvoerbaarheid van het plan is dan namelijk niet verzekerd. Al daarom zijn de windturbinebepalingen naar het oordeel van de Afdeling relevant voor toekomstige vergunningen in de zin van de SMB-richtlijn.

Deze overwegingen gelden ook voor de normen uit de tijdelijke overbruggingsregeling. Sinds de inwerkingtreding van die regeling hebben die normen immers de functie van de windturbinebepalingen overgenomen en zolang de regeling geldt, beperken zij de planwetgever net zo goed. Dat dit door de regering niet wordt beoogd, kan aan het oordeel van de Afdeling, dat weer is gebaseerd op het oordeel van het Hof van Justitie, niet afdoen. De rechtbank is daarom van oordeel dat de tijdelijke overbruggingsregeling in strijd is met de SMB-richtlijn, omdat voor de daarin opgenomen normen geen milieubeoordeling is verricht. Het college kan in zoverre daarom niet naar deze regeling verwijzen als doeltreffende maatregel om alsnog te motiveren dat de omgevingsvergunningen van Windplan Blauw niet hoeven te worden opgeschort of ingetrokken.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 17-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2023:627

Zaaknummer: UTR 22/2129

Wetsartikelen: 2.33 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Sittard-Geleen

In artikel 3.15b van het Activiteitenbesluit milieubeheer (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) moet onder ‘verleende omgevingsvergunning’ worden verstaan ‘onherroepelijk verleende omgevingsvergunning’.

Casus

Bij besluit van 15 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders (het college of verweerder) omgevingsvergunning verleend voor drie windturbines. Deze omgevingsvergunning heeft betrekking op de activiteiten bouwen, afwijken van het bestemmingsplan en beperkte milieutoets. Daarnaast heeft het college bij besluit van 12 januari 2021 het maatwerkvoorschrift gesteld dat in plaats van de in het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit) opgenomen 47 dB L_{den}-norm, de norm ten hoogste 45 dB L_{den} mag bedragen, aansluitend bij de advieswaarde van de World Health Organization (WHO) en ter borging van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Tegen de omgevingsvergunning is beroep ingesteld bij de rechtbank. Ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het windturbinepark valt onder de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken. Daarnaast is door het college gesteld dat bij maatwerkvoorschrift een geluidnorm is gesteld die zelfstandig en afzonderlijk is gemotiveerd en toegesneden op de aan de orde zijnde situatie.

Rechtsvragen

1. Hoe moet ‘verleende omgevingsvergunning’ in artikel 3.15b van het Activiteitenbesluit worden uitgelegd?
2. Kan bij de eigen geluidnormen de waarde van 47 dB L_{den} (uit het Activiteitenbesluit) als vertrekpunt worden gehanteerd?
3. Kan aansluiting worden gezocht bij de advieswaarde van de WHO van 45 dB L_{den} in het kader van eigen geluidnormen?

Uitspraak

1. De rechtbank stelt vast dat in dit geval sprake is van een vóór 30 juni 2021 verleende omgevingsvergunning, die nog niet onherroepelijk is. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de letterlijke tekst van artikel 3.15b van het Activiteitenbesluit niet dat de overbruggingsregeling enkel van toepassing is op onherroepelijk geworden (verleende) omgevingsvergunningen voor een windturbinepark, omdat in genoemd artikel staat dat de paragraaf van toepassing is op een *verleende* omgevingsvergunning. Dat zou betekenen dat dit windturbinepark onder de overbruggingsregeling zou vallen. Blijkens de toelichting op de overbruggingsregeling en Kamerstuk 33612, nr. 79 (brief van de minister aan de Tweede Kamer) geldt de overbruggingsregeling echter alleen voor windturbineparken waarvoor op 30 juni 2021 al *definitieve* toestemmingen in het ruimtelijke spoor en het milieuspoor waren verleend: omgevingsvergunningen die inmiddels onherroepelijk zijn geworden. Als wel beroep is ingesteld en de omgevingsvergunning uitging van de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit, dan is de vergunning vernietigd zodat van een onherroepelijke vergunning geen sprake is, aldus de toelichting. De rechtbank is van oordeel dat in artikel 3.15b van het Activiteitenbesluit onder ‘verleende omgevingsvergunning’ moet worden verstaan ‘onherroepelijk verleende omgevingsvergunning’, omdat dit de bedoeling van de wetgever is én het in strijd is met Europees recht als de overbruggingsregeling ook van toepassing zou zijn op een windturbinepark waarvoor nog geen onherroepelijke omgevingsvergunning is verleend. Overigens is de rechtbank van oordeel dat wanneer wel zou (moeten) worden uitgegaan van de letterlijke wettekst, dit zou betekenen dat de overbruggingsregeling buiten toepassing gelaten zou moeten worden vanwege strijdigheid met de SMB-richtlijn. De rechtbank kiest er in dit verband voor om de overbruggingsregeling zoveel mogelijk uit te leggen conform het EU-recht en dus niet uit te gaan van enkel een verleende vergunning, maar van een onherroepelijke vergunning.

2. en 3. In de ruimtelijke onderbouwing van ‘Windpark Holtum-Noord’ van Royal Haskoning DHV van 24 januari 2020, die behoort bij het bestreden besluit wordt verwezen naar de in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit genoemde jaargemiddelde grenswaarde van L_{den} 47 dB en L_{night} 41 dB op de gevel van gevoelige gebouwen. Onder verwijzing naar de berekeningen van het geluidsonderzoek wordt geconcludeerd dat wordt voldaan aan de eisen gesteld in het Activiteitenbesluit. In het bestreden besluit heeft verweerder in paragraaf 2.2.3 onder de kop ‘geluid’ eveneens verwezen naar de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen normen en naar de in het derde lid van dit artikel genoemde mogelijkheid van het stellen van maatwerkvoorschriften in verband met bijzondere lokale omstandigheden. Volgens verweerder is in de omgeving van de windturbines sprake van zo’n bijzondere lokale omstandigheid, vanwege de reeds aanwezige geluidsbelasting ten gevolge van andere

geluidsbronnen op de gevels van de woningen. Uit de aanvraag van de OBM blijkt dat met de in aanmerking te nemen best beschikbare technieken (BBT) een geluidsreductie van minimaal 2 dB kan worden gerealiseerd. Een reductie van 2 dB betekent dat de maximale geluidsbelasting L_{den} maximaal 45 dB zal bedragen, welke waarde overeenkomt met de door de WHO geadviseerde waarde voor windturbinegeluid. Gelet hierop kan volgens verweerder worden geconcludeerd dat een geluidsreductie van 2 dB op de immissiepunten een voldoende aanvaardbaar woon- en leefklimaat garanderen.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder met bovenstaande motivering weliswaar strengere geluidsnormen heeft vastgesteld dan opgenomen in het Activiteitenbesluit, maar dat verweerder evengoed ter bepaling van deze strengere normering, evenals in de situatie die aan de orde was in de eerdergenoemde zaak van de Afdeling van 30 juni 2021, wel heeft aangesloten bij de normen die genoemd worden in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Immers, ter bepaling van de normering die in het maatwerkvoorschrift is neergelegd is verweerder uitgegaan van de norm van 47 dB L_{den} en heeft hiervan, op grond van de BBT en in overeenstemming met de adviesnormen van de WHO, 2 dB afgetrokken. Dit betreft daarmee niet zonder meer vastgestelde geluidsnormen die voorzien zijn van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Voor zover verweerder aansluit bij de adviesnormen van het WHO merkt de rechtbank op dat dit, naast een adviesnorm, een algemene norm is en dat met het aansluiten daarbij niet kan worden gezegd dat een op de lokale situatie toegesneden motivering is geleverd. Het geluidsonderzoek van 18 december 2019 en de m.e.r.-beoordelingsnotitie van 19 december 2019 bevatten evenmin een dergelijke motivering, omdat hierin weliswaar rekening is gehouden met de reeds aanwezige geluidsbelasting en cumulatie van geluid, maar vervolgens als uitgangspunt voor de strengere normering de in het Activiteitenbesluit genoemde norm van 47 dB L_{den} heeft gehanteerd, zonder hiervoor een milieubeoordeling te maken, noch te motiveren waarom is aangesloten bij de buiten toepassing te laten norm van 47 dB L_{den} . Verweerder heeft verder bij de geluidsnormering niet gekeken naar de cumulatieve effecten van de drie windturbines en heeft de L_{night} niet concreet onderbouwd.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 23-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2023:512

Zaaknummer: ROE 20/3146, 20/3148, 20/3151, 20/3164, 20/3167, 20/3168, 20/3170, 20/3173

Wetsartikelen: 3.15b Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Goedkeuringsbesluit projectplan Waterwet/provincie Overijssel

Kosten binnendijks halen van bedrijfsperceel zijn onevenredig hoog, terwijl dit uit oogpunt van beheer en veiligheid niet nodig is.

Casus

Appellant is eigenaar van het perceel [locatie 2]. Op dit perceel staat een gebouw met de bestemming 'Bedrijf' dat voor particuliere woondoeleinden wordt gebruikt. Het perceel ligt in deeltraject 2A van het projectplan. Appellant kan zich er niet mee verenigen dat zijn perceel buiten de beoogde versterking van de Stadsdijken is gelaten. Hij acht de keuze om zijn perceel buitendijks te laten onvoldoende gemotiveerd. Volgens appellant had het binnendijks brengen van zijn perceel als meekoppelkansen moeten worden betrokken in het projectplan.

Rechtsvraag

Is de belangenafweging met betrekking tot het perceel van appellant evenredig?

Uitspraak

Vaststaat dat in het projectplan, waar de Integratienota VO deel van uitmaakt, geen variant is beschreven die uitgaat van een dusdanige verlegging van de damwand dat ook het perceel [locatie 2] binnendijks komt te liggen. In die omstandigheid ziet de Afdeling echter geen aanleiding voor het oordeel dat het college op grond van artikel 5.7, eerste lid, van de Waterwet goedkeuring had moeten onthouden aan het besluit van het algemeen bestuur tot vaststelling van het projectplan. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking de onweersproken toelichting van het college dat een variant waarbij het perceel van [appellant sub 2] binnendijks ligt, betekent dat 43 m extra damwand moet worden aangelegd. Dit alleen al kost volgens het college ongeveer € 330.000. Dit bedrag is volgens het college bovendien nog exclusief de kosten voor de coupure (doorgang in een dijk) die dan nodig zal zijn, terwijl met de voorkeursvariant juist de winst was dat twee coupures verdwijnen, zoals het college onweersproken op de zitting heeft toegelicht. De Afdeling begrijpt het college aldus, dat

voornoemde kosten onevenredig hoog zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel: het binnendijks halen van het perceel met een bedrijfsbestemming terwijl dit uit oogpunt van beheer en veiligheid van de primaire waterkering niet nodig is. Dit acht de Afdeling in het licht van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb geen onredelijke uitkomst van de gemaakte belangenafweging en evenmin in strijd met artikel 2.1 van de Waterwet. Onder deze omstandigheden is de Afdeling met het college van oordeel dat het algemeen bestuur van het waterschap redelijkerwijs mocht afzien van verder onderzoek naar andere varianten waarbij het perceel [locatie 2] binnendijks zou komen te liggen. Overigens heeft het college nog toegelicht dat met [appellant sub 2] is besproken dat een door hem voorgesteld alternatief vanwege de hoge kosten niet kansrijk is, maar dat de door hem gewenste omlegging kan worden betrokken als zogenoemde meekoppelkans, met als voorwaarde dat de initiatiefnemer de kosten ervan draagt. Niet in geschil is dat [appellant sub 2] te kennen heeft gegeven daartoe niet bereid te zijn.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 01-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:410

Zaaknummer: 202203194/1/R1

Wetsartikelen: 5.7 Waterwet, 2.1 Waterwet en 3.4 Awb

RECHTSPRAAK

Projectplan/Waterschap Amstel Gooi en Vecht

Belangenafweging projectplan, aantasting ongestoord genot eigendom, projectplan hoeft toe te passen techniek niet in detail te beschrijven.

Casus

Het dijkverbeteringsplan 'Dorpskern Ouderkerk' (dijktraject A144) is als projectplan vastgesteld. Dit traject is ongeveer 550 m lang en ligt tussen de provinciale weg N522 tot aan het begin van de Bullewijk in de gemeente Ouder-Amstel. Het projectplan voorziet in een nieuwe waterkering in de vorm van een damwandconstructie met een houten bekleding langs de waterkant van de Amstel. Dit is volgens het algemeen bestuur noodzakelijk, omdat de bestaande waterkering niet meer aan de veiligheidseisen voldoet en daarom verbeterd moet worden. Appellanten verzetten zich tegen het projectplan omdat zij vrezen voor ernstige nadelige gevolgen voor hun percelen als gevolg van de nieuwe damwandconstructie.

Rechtsvragen

1. Had het algemeen bestuur mogen kiezen voor de voorkeursvariant?
2. Is er sprake van schending van artikel 1 van het eerste protocol EVRM?
3. Is de juiste techniek voor het aanbrengen van de damwand voorgeschreven?

Uitspraak

1. Het algemeen bestuur heeft in het projectplan toegelicht dat om de bestaande dijk voor minimaal 30 jaar op hoogte te krijgen, een ophoging van ongeveer 55 tot 85 cm nodig is. Dit betekent volgens het algemeen bestuur dat de bestaande kering aan de Hoger Einde-Zuid en een deel van de Dorpsstraat zo opgehoogd zouden moeten worden dat dit onoverkomelijke problemen met de dorpels, afwatering, kabels, leidingen en bestaande bomen oplevert. Een traditionele ophoging is daarom volgens het algemeen bestuur niet zonder grote schade

uitvoerbaar. Hierbij acht het algemeen bestuur van belang dat het omliggende maaiveld laag ligt ten opzichte van de aanleghoogte van de dijk. Door de dichte bebouwing is het risico op schade aan omliggende panden erg groot. Het algemeen bestuur heeft verder toegelicht dat voor het plaatsen van een damwand veel minder ruimte nodig is dan voor een dijkverhoging met grond.

De Afdeling acht deze toelichting overtuigend. Het voorgaande betekent dat de keuze voor de dijkverbetering in de vorm van een damwandconstructie met een houten bekleding langs de waterkant van de Amstel is voortgekomen uit een afweging van verschillende varianten. De Afdeling ziet in de beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen grond voor het oordeel dat het algemeen bestuur de hiervoor genoemde variantenanalyse in zoverre niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. Ook ziet de Afdeling in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de selectiecriteria uit de variantenanalyse selectief zijn of onjuist zijn gewogen. Het algemeen bestuur heeft onder verwijzing naar deze analyse dan ook voor het voorkeursalternatief in het projectplan mogen kiezen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM, waaruit volgt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom, onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Het projectplan is zo'n regulering. Over het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat de dijk minder veilig is doordat in het verleden infrastructuur en nieuwbouwwoningen op de dijk zijn toegestaan, overweegt de Afdeling dat het algemeen bestuur in beginsel mag uitgaan van de situatie zoals die legaal aanwezig is. Al verleende omgevingsvergunningen en andere ruimtelijke besluiten zijn inmiddels onherroepelijk geworden en staan niet ter discussie. In dit geval is niet gebleken van feiten of omstandigheden om daarvan af te wijken.

Gelet op wat hiervoor is overwogen ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het algemeen bestuur het gebruik van de gronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in het kader van het algemeen belang niet noodzakelijk heeft mogen achten en hun belangen niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvorming.

3. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2689, onder 6.1, overweegt de Afdeling dat het algemeen bestuur de wijze van uitvoering, in dit geval de techniek die wordt gebruikt voor het aanbrengen van de damwandconstructie, niet tot in detail hoefde te beschrijven in het projectplan. Daarbij is van belang dat het algemeen bestuur de aannemer enige flexibiliteit mag bieden bij de definitieve

uitvoering van het werk, bijvoorbeeld om gebruik te kunnen maken van de kennis die bij de aannemer aanwezig is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 15-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:584

Zaaknummer: 202204534/1/R1

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Rijswijk

Voor de uitleg van het begrip ‘bedrijf’ kan aansluiting worden gezocht bij de betekenis zoals deze in Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse Taal is gegeven. Deze omschrijving is niet dermate algemeen dat deze onbruikbaar is.

Casus

Op 22 juni 2018 heeft Tiberius Vastgoed B.V. een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van twee supermarkten, een kantoorruimte, een parkeerkelder en een parkeerdak op een perceel in Rijswijk. Het college van burgemeester en wethouders heeft in het primaire besluit de aanvraag buiten behandeling gesteld. Het college heeft hieraan onder andere ten grondslag gelegd dat de aanvraag van Tiberius Vastgoed B.V. in strijd is met het bestemmingsplan ‘Hoorwijk-Broekpolder’, vastgesteld op 1 oktober 2013, omdat de supermarkten niet passen binnen de op grond van het bestemmingsplan op het perceel rustende bestemming ‘Bedrijf’ en de dubbelbestemming ‘Waarde-Archeologie 1’. Vanwege deze strijd met het bestemmingsplan had Tiberius Vastgoed B.V. op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3°, van de Wabo de aanvraag moeten voorzien van een ruimtelijke onderbouwing, aldus het college. Het college heeft het primaire besluit bij besluit van 20 februari 2019 gehandhaafd. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak onder meer overwogen dat het college aan de buitenbehandelingstelling van de aanvraag niet het ontbreken van de gegevens over de luchtverversing ten grondslag heeft mogen leggen. Tiberius Vastgoed B.V. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. De rechtbank heeft onder andere overwogen dat het beoogde gebruik van het perceel voor zelfstandige kantoorruimte niet in strijd is met het bestemmingsplan.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de aanvraag buiten behandeling kon worden gesteld vanwege het ontbreken van een ruimtelijke onderbouwing. Het college voert daartoe aan dat het bouwplan wat betreft de zelfstandige kantoorruimte in strijd is met het bestemmingsplan en een ruimtelijke onderbouwing voor een toetsing van de aanvraag is vereist. Dit blijkt volgens het college uit de plansystematiek en

de plantoelichting. Het college stelt zich op het standpunt dat op het perceel alleen bedrijfsgebonden kantoren zijn toegestaan.

Rechtsvraag

Is het beoogde gebruik van het perceel voor zelfstandige kantoorruimte in strijd met het bestemmingsplan?

Uitspraak

Op grond van het bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming 'Bedrijf' met de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2'.

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

'De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven, behorende tot en met ten hoogste categorie 2 zoals opgenomen in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten", zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels;
- b. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf in ten hoogste categorie 3.1": tevens voor bedrijven in ten hoogste categorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels;
- c. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf in ten hoogste categorie 3.2": tevens voor bedrijven in ten hoogste categorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels;

[...]

- h. bedrijfsgebonden kantoren;

[...]

Artikel 3.4 van de planregels luidt:

'Ten aanzien van de in lid 3.1 bedoelde gronden gelden de volgende regels voor het gebruik:

- a. de gezamenlijke brutovloeroppervlakte aan bedrijfsgebonden kantoren mag niet meer bedragen dan 50% van het totale brutovloeroppervlak van het bedrijf tot een maximum van

3000 m².’

Het begrip ‘kantoor’ wordt in artikel 1 van de planregels gedefinieerd als: ‘een voorziening, gericht op het verlenen van diensten op administratief, financieel, architectonisch, juridisch of een daarmee naar aard gelijk te stellen gebied, waarbij het publiek niet of slechts in ondergeschikte mate rechtstreeks te woord wordt gestaan en geholpen.’

De Afdeling stelt vast dat er in de planregels geen definitie is opgenomen van het begrip ‘Bedrijf’. Ook in de plantoelichting zijn geen aanknopingspunten te vinden voor de wijze waarop dit begrip moet worden uitgelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1318, kan voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting, voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in het ‘Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal’ (hierna: Van Dale) is gegeven, worden betrokken. In de Van Dale wordt, voor zover relevant, onder bedrijf verstaan: beroepsbezigheid, handwerk en ook: onderneming die zich bezighoudt met het maken en/of verhandelen van bepaalde goederen en/of het leveren van bepaalde diensten. Deze omschrijving is, anders dan het college op de zitting heeft gesteld, niet dermate algemeen dat deze onbruikbaar is om te kunnen bepalen wat onder een bedrijf wordt verstaan. Gelet op de in artikel 1 van de planregels opgenomen definitie van het begrip ‘kantoor’ kunnen kantoren als bedrijven worden aangemerkt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar (tussen)uitspraak van 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:641, onder 8.6, in een procedure over het beroep van Tiberius Vastgoed B.V. tegen het bestemmingsplan ‘Hoornwijck - Broekpolder, 1e herziening’ uit 2019, geldt ten aanzien van artikel 3.1 van de planregels van het nu voorliggende bestemmingsplan dat de Staat van Bedrijfsactiviteiten, gelet op de formulering van de artikelonderdelen van artikel 3.1 van de planregels, onderdeel is van die planregels. De bedrijfsactiviteit ‘Overige zakelijke dienstverlening: kantoren’ is in de Staat van Bedrijfsactiviteiten niet doorgehaald en is in de Staat van Bedrijfsactiviteiten opgenomen als categorie 1. Dit betekent dat door de directe relatie in artikel 3.1 van de planregels met de Staat van Bedrijfsactiviteiten en de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 3.2’ op het perceel, dat bedrijven toestaat van de categorieën 1, 2, 3.1 en 3.2, (ook) kantoren op het perceel zijn toegestaan.

De uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2010, waarnaar het college op de zitting heeft verwezen, staat aan deze uitleg van de planregels niet in de weg. Die uitspraak gaat over de situatie dat een definitie van het begrip ‘bedrijf’ in de planregels was opgenomen, waaraan moest worden getoetst om te bepalen of de in de Staat van

Bedrijfsactiviteiten vermelde activiteiten bedrijven zijn, die op grond van het bestemmingsplan zijn toegestaan. Omdat een definitie van het begrip ‘bedrijf’ in dit geval in het bestemmingsplan ontbreekt, is de situatie in de door het college aangehaalde uitspraak een andere situatie dan hier aan de orde.

Ook de omstandigheid dat artikel 3.1, aanhef en onder h, van de planregels bedrijfsgebonden kantoren expliciet toestaat, zoals het college heeft gesteld, doet hier niet aan af, omdat deze omstandigheid niet uitsluit dat daarnaast (zelfstandige) kantoren onder de bestemming ‘Bedrijf’ vallen. Het is immers mogelijk en ook niet ongewoon dat een bepaalde activiteit in het bijzonder in de planregels wordt toegestaan. De Afdeling acht hierbij van belang dat in artikel 3.4, aanhef en onder a, van de planregels, waarin specifieke gebruiksregels zijn opgenomen, een maximum brutovloeroppervlakte voor bedrijfsgebonden kantoren is opgenomen. De planregels voorzien niet in specifieke gebruiksregels voor andere binnen de bestemming ‘Bedrijf’ toegestane functies.

Gelet op het voorgaande zijn kantoren en de daarbij behorende voorziening in de vorm van een parkeerkelder ter plaatse van het perceel toegestaan. De rechtbank is dan ook, zij het deels op andere gronden, terecht tot de conclusie gekomen dat de aanvraag niet buiten behandeling kon worden gesteld vanwege het met het oog daarop ontbreken van een ruimtelijke onderbouwning.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 01-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:850

Zaaknummer: 202103966/1/R3

Wetsartikelen: 2.12 lid 1 aanhef en onder a sub 3° Wabo

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Purmerend

De raad heeft ten onrechte het toekennen van het bouwvlak slechts gebaseerd op de verwachting dat de verleende omgevingsvergunning onherroepelijk zal worden en dat het vergunde bouwwerk daarom uit een oogpunt van rechtszekerheid als zodanig bestemd moet worden.

Casus

Bij besluit van 26 oktober 2021 heeft de raad van gemeente Purmerend (voorheen gemeente Beemster) het bestemmingsplan 'Buitengebied Beemster 2012 - partiële herziening 2021' vastgesteld. Met deze herziening heeft de raad beoogd een aantal fouten in het bestemmingsplan 2012 te herstellen, nadien vastgestelde bestemmingsplannen en wijzigingsplannen en verleende omgevingsvergunningen te verwerken, en de jongste beleidsinzichten te verwerken. Tegen het plan heeft onder andere een bewoner van een twee-onder-een-kapwoning beroep ingesteld. Hij maakt bezwaar tegen de bouwmogelijkheid voor een extra woning op het perceel die aan de bewoner van de andere helft van de twee-onder-een-kapwoning is toegekend. Laatstgenoemde bewoner heeft op 15 december 2019, op grond van de bouwmogelijkheid die het bestemmingsplan 2012 met dat bouwvlak nog steeds bood, een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning op het perceel aangevraagd. De vergunning is bij besluit van 18 maart 2020 verleend. In het bestreden plan is overeenkomstig de verleende vergunning opnieuw een bouwvlak toegekend, waarbij het bouwvlak is verkleind tot de oppervlakte van de vergunde woning. Appellant betoogt dat het toekennen van het bouwvlak duidelijk een fout is geweest in het bestemmingsplan 2012. Dat vindt in de eerste plaats bevestiging in de motivering van het voorbereidingsbesluit dat de raad op 4 december 2019 voor dit perceel heeft genomen. Dit besluit is op 16 december 2019 in werking getreden. Een dag voor de inwerkingtreding heeft de buurman de aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Appellant wijst er in de tweede plaats op dat de bouw van de nieuwe woning in 2009 alleen mocht plaatsvinden onder strenge voorschriften vanwege het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster waarin het perceel ligt. Een van die voorschriften was de voorafgaande sloop van de oude woning op het perceel. Het bestemmingsplan 2012 had het bouwvlak dus al niet meer mogen bevatten. Zolang het besluit over de

omgevingsvergunning niet onherroepelijk is, had de raad vast moeten houden aan zijn opvatting dat een nieuwe woning op het perceel ruimtelijk niet aanvaardbaar is.

De raad stelt dat de bouw van de extra woning uit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk is. Dat blijkt ook uit het voorbereidingsbesluit dat is genomen. Omdat de aanvraag om een omgevingsvergunning getoetst moet worden aan het bestemmingsplan 2012, was het college vanwege het zogenoemde limitatief-imperatief stelsel gehouden om de vergunning te verlenen. Het college heeft in ieder geval geen mogelijkheid gezien om de aanvraag te weigeren, hoewel het bestemmingsplan 2012 deze bouwmogelijkheid niet had mogen bevatten. Hierdoor is de bouw van de woning een gegeven en naar verwachting zal de omgevingsvergunning ook in stand blijven. Daarom heeft de raad toch een bouwvlak toegekend overeenkomstig de verleende vergunning.

Rechtsvraag

Was het college vanwege het zogenoemde limitatief-imperatief stelsel gehouden om de vergunning voor de bouw van een extra woning te verlenen?

Uitspraak

De Afdeling overweegt dat de raad het aanduiden van het bouwvlak ten onrechte louter heeft gebaseerd op de verwachting dat de verleende omgevingsvergunning onherroepelijk zal worden en dat het vergunde bouwwerk daarom uit een oogpunt van rechtszekerheid als zodanig bestemd moet worden. De afweging die de raad had moeten maken is of er uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening redenen zijn om de vergunning al dan niet in te passen, waarbij de verleende, maar nog niet onherroepelijke vergunning wel een zwaarwegend belang vormt (zie onder meer de uitspraken van de Afdeling van 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9965, onder 3.4 en van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1812, onder 10.3). Er bestond derhalve geen verplichting voor de raad om het bouwvlak op te nemen in het plan. Gelet op het feit dat de verleende omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk was en de raad het voorbereidingsbesluit heeft genomen omdat de woning uit ruimtelijk oogpunt ongewenst is, was een andere uitkomst niet op voorhand onmogelijk. De raad heeft bij het aanduiden van het bouwvlak overeenkomstig de verleende omgevingsvergunning dus onvoldoende rekening gehouden met de andere door hem in het voorbereidingsbesluit genoemde belangen en de belangen van appellant. Het besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 01-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:838

Zaaknummer: 202108148/1/R1

Wetsartikelen: 3:2 Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Amsterdam

Overkappingen van een terras kunnen niet worden aangemerkt als parasol in de zin van het voorschrift van de exploitatievergunning. De burgemeester mocht aansluiten bij de omschrijving die het Van Dale woordenboek geeft van het begrip parasol.

Casus

Bij besluit van 20 september 2018 heeft de burgemeester van Amsterdam Marie Heineken onder aanzegging van een dwangsom van € 5.000 gelast om de overkappingen van het terras aan het Marie Heinekenplein 33 te Amsterdam te verwijderen en verwijderd te houden. Aan Marie Heineken is vergunning verleend voor het exploiteren van een alkoholschenkend horecabedrijf met terras. Op het terras van de horeca-inrichting stonden in een rechte lijn zes staanders. De staanders stonden in houten kisten, die waren verzwaard met stoeptegels. Aan beide kanten van de staanders waren drie zonneschermen bevestigd. Als de zes zonneschermen uitgeschoven waren, overdekten ze vrijwel het gehele terras. De burgemeester heeft het geheel aangeduid als overkappingen. Volgens de burgemeester zijn dergelijke overkappingen van het terras in strijd met een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden. Het bedrijf is het hier niet mee eens en heeft bij de rechtbank beroep ingesteld. De rechtbank heeft drie elementen van belang geacht bij beantwoording van de vraag of sprake is van een parasol. Ten eerste moet een parasol redelijk eenvoudig verplaatsbaar zijn. Uit het aan de vergunning verbonden voorschrift kan worden opgemaakt dat op een terras makkelijk verplaatsbaar meubilair is toegestaan. De overkappingen zijn niet eenvoudig verplaatsbaar. Ten tweede mag een parasol geen bouwwerk zijn, nu in het terrassenbeleid staat dat een parasol niet zodanig mag worden toegepast dat er feitelijk sprake is van een bouwwerk. De overkappingen voldoen aan de in de jurisprudentie gevormde definitie van het begrip bouwwerk, nu het gaat om een constructie van enige omvang die steunt op de grond en bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Ten derde zijn volgens de voorschriften van de vergunning afdaken en luifels niet toegestaan. De overkappingen zijn, ook in ingeklapte toestand, te vergelijken met een luifel. De conclusie is dat de overkappingen niet kunnen worden aangemerkt als parasol. Er was volgens de rechtbank dan ook sprake van een

overtreding en de burgemeester was bevoegd om daartegen handhavend op te treden.

Marie Heineken betoogt in hoger beroep dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester het begrip parasols te beperkt heeft uitgelegd. Zij wijst erop dat het begrip noch in de voorschriften van de vergunning noch in het terrassenbeleid is gedefinieerd. Verder heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat niet is voldaan aan de drie criteria waaraan zij heeft getoetst. De overkappingen waren eenvoudig verplaatsbaar, aangezien deze niet waren verankerd in de grond, maar in kratten stonden. Voor de uitleg van het begrip bouwwerk is de rechtbank ten onrechte aangesloten bij de omgevingsrechtelijke jurisprudentie. In plaats daarvan moet worden uitgegaan van de betekenis in het normale spraakgebruik. Nu de overkappingen makkelijk verplaatsbaar waren, was het volgens het normale spraakgebruik geen bouwwerk. Ook was geen sprake van een afdak of luifel, nu de overkappingen geheel losstonden van het gebouw.

Rechtsvraag

Heeft de burgemeester het begrip parasol te beperkt uitgelegd?

Uitspraak

In het vergunningsvoorschrift staat dat op het terras parasols mogen worden geplaatst. Dat het begrip parasol niet is gedefinieerd, betekent niet dat de burgemeester alle soorten en verschijningsvormen van zonwering als parasols moet aanmerken. De burgemeester mocht aansluiten bij de omschrijving die het Van Dale woordenboek geeft van het begrip parasol, te weten 'licht, draagbaar zonnescerm'. Zoals de rechtbank heeft overwogen, kan ook uit de voorschriften van de vergunning worden opgemaakt dat op het terras alleen betrekkelijk gemakkelijk verplaatsbare attributen zijn toegestaan. De door Marie Heineken gemaakte constructie van zonneschermen die waren bevestigd aan staanders, die stonden in met stoeptegels verzwaarde kisten, was als zodanig niet draagbaar en niet eenvoudig verplaatsbaar. Dat het geheel niet in de grond was verankerd en betrekkelijk eenvoudig kon worden gedemonteerd, laat onverlet dat het niet – zoals bij een parasol gebruikelijk is – eenvoudig kon worden ingeklapt en verplaatst.

De Afdeling laat in het midden op welke manier het begrip bouwwerk moeten worden uitgelegd. In het door de burgemeester gevoerde terrassenbeleid staat dat parasols niet zo mogen worden toegepast dat feitelijk sprake is van bebouwing, een bouwwerk of een serre in de openbare ruimte. Dit bevestigt dat het moet gaan om eenvoudig verplaatsbare attributen en niet om een meer permanent aanwezige constructie. Dat laatste is in deze zaak wel het geval, nu de staanders met de dwarsbalken niet eenvoudig verplaatst konden worden. De constructie was ook het hele terrasseizoen aanwezig.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de overkappingen niet kunnen worden aangemerkt als parasol in de zin van het voorschrift van de exploitatievergunning. De overkappingen waren dan ook in strijd met dat voorschrift, zodat de burgemeester bevoegd was om handhavend op te treden.

Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 01-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:820

Zaaknummer: 202002156/1/A3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Bergen

De Afdeling acht het in strijd met de strekking van artikel 2:15 van de Awb om een specifieke persoon, in dit geval de gemachtigde van appellante, uit te sluiten van correspondentie langs de elektronische weg.

Casus

Op 9 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen aan appellante een last onder dwangsom opgelegd in verband met het gebruik van haar woning als recreatiewoning. Hiertegen heeft zij op 6 september 2019 bezwaar gemaakt en op 13 september 2019 heeft zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is door de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland toegewezen. Hierbij is het college veroordeeld de proceskosten aan appellante te vergoeden tot een bedrag van € 1.024. Op 13 november 2019 heeft appellante een verzoek gedaan bij het college om de daadwerkelijk gemaakte proceskosten van € 2.500 te vergoeden. Dit verzoek is op 9 december 2019 door het college afgewezen. Hiertegen heeft appellante op 12 december 2019 bezwaar gemaakt.

Bij brief van 27 januari 2020 heeft het college in reactie op een klacht van appellante met een beroep op artikel 2:15 van de Awb aan de gemachtigde van appellante medegedeeld dat hij zich uitsluitend schriftelijk tot het college kan wenden en dat op e-mailberichten niet gereageerd zal worden. Op 17 april 2020 heeft de gemachtigde van appellante zich niettemin per e-mail tot het college gewend, waarbij hij aangaf dat zijn cliënte hem heeft gevraagd het college in gebreke te stellen vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar van 12 december 2019. Op 11 juni 2020 heeft de gemachtigde wederom een e-mail gestuurd, waarin hij vroeg naar de stand van zaken en aangaf dat cliënte nog steeds in afwachting is van een besluit. Op 3 september 2020 heeft appellante schriftelijk aan het college gevraagd een dwangsom vast te stellen vanwege het niet tijdig nemen van het besluit van 1 juli 2020. Dit verzoek is bij besluit van 8 oktober 2020 door het college afgewezen. Hiertegen heeft appellante op 25 oktober 2020 bezwaar gemaakt. Het besluit van 8 oktober 2020 is in bezwaar

met het besluit van 11 maart 2021 gehandhaafd. In hoger beroep voert appellante aan dat het college, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, een dwangsom heeft verbeurd vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Indien de ingebrekestellingen niet per e-mail hadden mogen worden verstuurd, had het college haar de gelegenheid moeten bieden dit te herstellen.

Rechtsvraag

Had de gemachtigde van appellante ingebrekestellingen per e-mail mogen versturen nadat het college aan de gemachtigde van appellante had aangegeven dat hij zich uitsluitend schriftelijk tot het college diende te wenden?

Uitspraak

Een ingebrekestelling dient schriftelijk te worden gegeven, maar kan ook langs elektronische weg plaatsvinden als het bestuursorgaan de elektronische weg hiervoor heeft opengesteld. Met de brief van 27 januari 2020 heeft het college met als grondslag artikel 2:15 van de Awb de elektronische weg voor de gemachtigde van appellante willen afsluiten. In deze brief staat dat het college hem gezien de hoeveelheid e-mailberichten per brief beter van dienst kan zijn en dat in het vervolg niet op e-mailberichten van hem gereageerd zal worden.

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het college op de voet van artikel 2:15 van de Awb een specifieke persoon, in dit geval de gemachtigde van appellante, mocht uitsluiten van de mogelijkheid om zich per e-mail tot het college te wenden.

Artikel 2:15, eerste lid, van de Awb luidt: 'Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.' Uit de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2001/02, 28483, nr. 3, blz. 39) kan worden afgeleid dat de wetgever met dit artikel heeft beoogd te voorkomen dat bestuursorganen via de elektronische weg worden benaderd, terwijl zij hier nog niet klaar voor zijn. Hierbij wordt aangemerkt dat differentiatie mogelijk is en de elektronische weg bijvoorbeeld wel geopend kan worden voor het aanvragen van een parkeervergunning, maar nog niet voor het aanvragen van een kapvergunning.

De Afdeling gaat er mede gelet op het vermelde op de website van de gemeente van uit dat het college in algemene zin correspondentie via de elektronische weg heeft opengesteld. Gezien de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling is met artikel 2:15 van de Awb niet beoogd de elektronische weg bij wijze van uitzondering voor individuele indieners af te sluiten, en op die manier voor hen een hogere drempel op te werpen voor correspondentie

met het desbetreffende bestuursorgaan. Om die reden acht de Afdeling het in strijd met de strekking van artikel 2:15 van de Awb om, zoals het college heeft beoogd met zijn brief van 27 januari 2020, een specifieke persoon, in dit geval de gemachtigde van appellante, uit te sluiten van correspondentie langs de elektronische weg. Gelet hierop kan de brief van 27 januari 2020 niet het gevolg hebben dat het college daarmee voor ogen heeft gehad en kan die brief niet dienen als grondslag voor de weigering van elektronisch verkeer in de vorm van e-mailberichten van de gemachtigde. Dit betekent dat het feit dat de berichten van 17 april 2020 en 11 juni 2020 per e-mail zijn verstuurd, niet maakt dat deze niet aangemerkt kunnen worden als ingebrekestellingen. In de door appellante verstuurd e-mail van 17 april 2020 staat: 'Cliënte vroeg mij om u in gebreke te stellen ter zake van het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar.' Met dit e-mailbericht wordt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk gemaakt dat appellante zich op het standpunt stelt dat het college niet tijdig heeft beslist op het bezwaar en dat erop wordt aangedrongen alsnog een beslissing te nemen. Dit is naar aard en bewoording een rechtsgeldige ingebrekestelling. De e-mail had ook zo door het college opgevat kunnen en moeten worden. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 01-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:816

Zaaknummer: 202201925/1/R1

Wetsartikelen: 2:15 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Heeze-Leende

Aanpassing jurisprudentielyn relativiteitsvereiste. Voor het kunnen inroepen van een schending van een procedurele norm over het recht op inspraak is het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm niet langer bepalend.

Casus

Bij besluit van 14 december 2020 heeft de raad van de gemeente Heeze-Leende het bestemmingsplan 'Gymzaal de Weibossen' vastgesteld. Het plan maakt het mogelijk dat binnen het sportpark De Weibossen een gymzaal wordt gerealiseerd met een omvang van maximaal 850 m². Deze gymzaal dient ter vervanging van twee elders bestaande gymzalen en zal mede worden gebruikt door twee basisscholen en aansluitend aan het bestaande gebouw van de handboogvereniging worden gebouwd. De gymzaal grenst aan een bestaand P+R-terrein, ten behoeve van een nabijgelegen NS-station. Dit parkeerterrein maakt deel uit van het plan en wordt mede gebruikt ten behoeve van het sportpark.

Appellant woont direct naast het plangebied. Het verkeer van en naar het P+R-terrein, dat mede zal worden gebruikt ten behoeve van de met het plan mogelijk gemaakte gymzaal, loopt via een inrit die in de nabijheid van zijn perceel is gelegen. Appellant vreest voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Hij betoogt onder andere dat de Aerius-berekening niet ter inzage heeft gelegen, waardoor aan hem de mogelijkheid is ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen, aangaande de stikstofdepositie. Vastgesteld kan worden dat appellante op een afstand van ten minste 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont. Volgens vaste jurisprudentie is deze afstand te groot om verwevenheid tussen het belang van appellant bij een goed woon- en leefklimaat en het algemene natuurbelang dat de Wet natuurbescherming beoogt te beschermen, aan te nemen. Een eventuele schending van die materiële norm kan dan geen reden zijn om het bestreden besluit te vernietigen. In diverse uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat wanneer de schending van de onderliggende materiële norm niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, dat ook geldt voor een door appellant gestelde schending van een procedurele norm.

Rechtsvraag

Dient de beroepsgrond van appelland te worden gepasseerd, gelet op het relativiteitsvereiste?

Uitspraak

7.2 In 8.1 van de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 heeft de Afdeling als volgt overwogen:

‘Voor de inroepbaarheid van schending van een procedurele norm of de schending van een formeel beginsel van behoorlijk bestuur is het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm bepalend. De schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur kan bij de toepassing van artikel 8:69a van de Awb niet los worden gezien van de materiële normen waarop appelland zich beroept. Aan deze procedurele normen of formele rechtsbeginselen komt in zoverre geen zelfstandige betekenis toe. Wanneer de schending van ingeroepen materiële normen niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, geldt dat ook voor een door appelland gestelde schending van procedurele normen of formele beginselen van behoorlijk bestuur (uitspraken van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838 (Tilburg) en 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859 (Zeist)).’

7.3 Appelland woont aan de [locatie] te Heeze. Zijn belang is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. In de uitspraak van 11 november 2020, onder 10.51, heeft de Afdeling overwogen dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. De Afdeling stelt vast dat appelland op een afstand van ten minste 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont. Deze afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om verwevenheid tussen het belang van appelland bij een goed woon- en leefklimaat en het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen, aan te nemen. Dit betekent dat de materiële norm uit de Wnb waarop appelland zich beroept, niet strekt tot bescherming van zijn belang. Een eventuele schending van die materiële norm kan voor de Afdeling daarom geen reden zijn om het bestreden besluit te vernietigen.

7.4. Ingeval de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling, hiervoor vermeld in 7.2, hier onverkort wordt toegepast, betekent dat dat de Afdeling het bestreden besluit niet zal vernietigen om de reden dat de Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen. Appelland beroept zich hier immers op de procedurele norm betreffende het recht op inspraak, terwijl de materiële norm uit de Wnb waarop hij zich beroept, niet strekt tot bescherming van zijn

belang. In de uitspraken, hiervoor vermeld in 7.2, heeft de Afdeling geoordeeld dat wanneer de schending van de onderliggende materiële norm niet tot vernietiging van een besluit kan leiden, dat ook geldt voor een door appellant gestelde schending van een procedurele norm.

7.5. De Afdeling ziet echter aanleiding om deze jurisprudentielijn te nuanceren. De Afdeling overweegt daartoe als volgt.

7.6. In 4.5 tot en met 4.7 van de uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953 heeft de Afdeling, naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 (hierna: het VIN-arrest), met betrekking tot het Verdrag van Aarhus (hierna: het verdrag), als volgt overwogen:

‘4.5. De Afdeling begrijpt het oordeel van het Hof in het arrest, in het bijzonder de punten 47 tot en met 52, zo dat wanneer het nationale milieurecht ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces verleent dan aan “het betrokken publiek” en aan een ieder het recht geeft zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren te brengen, artikel 9, derde lid, van het verdrag zich ertegen verzet dat leden van het publiek die een zienswijze hebben ingediend de toegang tot de rechter wordt onthouden.

4.6. Anders dan is bepaald in artikel 8:1 van de Awb leidt het arrest van het Hof ertoe, dat een niet-belanghebbende die op grond van een wettelijke bepaling op het terrein van het milieurecht een zienswijze naar voren heeft gebracht over een ontwerpbesluit, gelet op artikel 9, derde lid, van het verdrag niet kan worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, als hij vervolgens tegen het besluit beroep instelt. Dit behoeft aanpassing door de wetgever.

4.7. Zolang zo’n wijziging van de wet er niet is, ligt het op de weg van de bestuursrechter die de bevoegde rechter is om over deze besluiten te oordelen, te voorzien in een oplossing. Aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die tegen het ontwerpbesluit op basis van de hem in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid wel een zienswijze heeft ingediend, zal in beroep niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Ook de niet-belanghebbende die verschoonbaar geen of te laat zienswijze heeft ingebracht tegen het ontwerpbesluit zal niet worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. [...]

7.7. Naar het oordeel van de Afdeling strookt de jurisprudentielijn over artikel 8:69a van de Awb, als hiervoor weergegeven in 7.2, niet met de hiervoor weergegeven rechtsoverwegingen 4.5 tot en met 4.7 van de uitspraak van 4 mei 2021, over het VIN-arrest en het Verdrag van Aarhus, en de achtergrond van het VIN-arrest, te weten de bevordering van de nuttige werking van de inspraakrechten. Een onverkorte toepassing van die jurisprudentielijn

zou er namelijk toe leiden dat een niet-belanghebbende in het nationale omgevingsrecht toch geen doeltreffende toegang heeft tot de rechter. Ingeval een dergelijke niet-belanghebbende zich immers beroept op de naleving van zijn recht op inspraak, zou hem artikel 8:69a van de Awb worden tegengeworpen, waardoor de beroepsgrond over inspraak geen enkel doel zou kunnen treffen. Dit terwijl de niet-belanghebbende in omgevingsrechtelijke zaken, die zijn of hadden moeten worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb en waarbij zienswijzen ingediend kunnen worden door een ieder, zijn beroepsrecht juist ontleent aan zijn belang bij het behartigen van zijn recht op inspraak. Vergelijk in dit verband ook punt 56 van het VIN-arrest, waarin het Hof wijst op de omstandigheid dat inspraak een ander doel heeft dan een beroep in rechte. De Afdeling is, gelet hierop, van oordeel dat een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingebracht in een procedure waarop volgens het nationale omgevingsrecht afdeling 3.4 Awb van toepassing is en waarin door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, de naleving van door hem ingeroepen procedurele norm betreffende het recht op inspraak zou moeten kunnen afdwingen bij de rechter. Ook een belanghebbende moet naar het oordeel van de Afdeling procedurele normen betreffende het recht op inspraak bij de rechter kunnen afdwingen. Anders zou de onwenselijke situatie ontstaan dat een niet-belanghebbende meer rechten kan afdwingen dan een belanghebbende.

7.8. De Afdeling kent daarom voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak zelfstandige betekenis toe. Dat betekent dat voor het kunnen inroepen van een schending van een procedurele norm over het recht op inspraak het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm niet langer bepalend is. Het gevolg daarvan is dat de Afdeling niet langer aan een belanghebbende en een niet-belanghebbende het relativiteitsvereiste zal tegenwerpen ten aanzien van een door hem ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. Als een belanghebbende of niet-belanghebbende een beroep doet op een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur die niet betrekking heeft op inspraak, of wanneer wordt aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, zal de relativiteit wél worden tegengeworpen als die norm niet sterkt tot bescherming van zijn belangen. Wanneer een dergelijk beroep wordt gedaan door een niet-belanghebbende, zal in de regel de relativiteit worden tegengeworpen.

7.9. De Afdeling hecht eraan te benadrukken dat deze nuancering uitsluitend is bedoeld voor het recht op inspraak in omgevingsrechtelijke zaken en het uitsluitend inspraakrechten betreft die een belanghebbende of een niet-belanghebbende zelf aan het nationale recht ontleent. Dat betekent dat geen beroep kan worden gedaan op het niet naleven van inspraakrechten die aan anderen toekomen.

7.10. Het voorgaande leidt ertoe dat, anders dan voorheen het geval zou zijn geweest, de Afdeling in het hiernavolgende zal gaan beoordelen of de beroepsgrond van appellant, dat de

Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Over die beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt.

7.11. In de plantoelichting is verwezen naar een advies van de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant van 15 februari 2020, waarin is vermeld dat ‘Uit de worstcase Aerius-berekening volgt dat er als gevolg van het initiatief geen (0,00 mol/ha/j) stikstofdepositie ter plaatse van Natura 2000-gebieden plaatsvindt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er, voor wat betreft het onderdeel gebiedsbescherming (verstoringfactor stikstof) geen vergunningsplicht op basis van de Wnb geldt.’ Niet in geschil is dat dit advies wel ter inzage heeft gelegen, maar de Aerius-berekening waarnaar wordt verwezen niet. Deze berekening is een op het ontwerpbestemmingsplan betrekking hebbend stuk, dat, gelet op artikel 3:11 van de Awb, ter inzage had moeten worden gelegd. Nu dat niet is gedaan heeft appellant niet de mogelijkheid gehad om over de inhoud van de Aerius-berekening een zienswijze naar voren te brengen en is het besluit van 14 december 2020 tot vaststelling van het plan niet met de nodige zorgvuldigheid voorbereid.

7.12. Naar het oordeel van de Afdeling is het in dit geval op voorhand duidelijk dat het alsnog herstellen van het inspraakgebrek niet tot een besluit met een andere uitkomst kan leiden. Voor andere (niet)-belanghebbenden geldt dat het voor hen op grond van de planstukken duidelijk kon zijn dat er een Aerius-berekening was opgesteld, zodat zij om die berekening hadden kunnen vragen. Behalve appellant is er nog één zienswijze ingediend, door omwonenden, en in die zienswijze is niet naar voren gebracht dat de Aerius-berekening ontbreekt. Het is daarom niet aannemelijk dat andere (niet-)belanghebbenden zijn benadeeld. Ook appellant zelf is niet benadeeld. De Aerius-berekening heeft alsnog tezamen met het besluit tot vaststelling van het plan ter inzage heeft gelegen en appellant in beroep geen inhoudelijke gronden heeft ingediend die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat de Aerius-berekening gebreken vertoont. Appellant heeft juist in beroep aangegeven geen inhoudelijk oordeel te verlangen over de juistheid van de gemaakte berekening. Daarom acht de Afdeling aannemelijk dat hij die inhoudelijke gronden ook niet naar voren zou hebben gebracht in de inspraakfase en dat de raad niet tot een ander besluit zou zijn gekomen indien de berekening in de voorbereidingsprocedure wel ter inzage zouden hebben gelegen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 15-02-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:606

Zaaknummer: 202101013/1/R2

Wetsartikelen: 1:2 lid 1 Awb, 8:1 Awb en 8:69a Awb