

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 7, 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

#### Hof

[Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:383](#) 16-02-2023

Gemeente/inspecteur van de Belastingdienst (belastingrecht)

#### Rechtbank

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302](#) 16-03-2023

Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2023:1273](#) 17-02-2023

Omgevingsvergunning en evenementenvergunning/Oisterwijk (voorlopige voorziening)

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1151](#) 22-03-2023

Omgevingsvergunning/Peel en Maas

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1047](#) 15-03-2023

Bestemmingsplan/Oegstgeest

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1016](#) 15-03-2023

Omgevingsvergunning/Bergen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1017](#) 15-03-2023

Planschade/Woensdrecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:717](#) 22-02-2023

Bestemmingsplan/Heerlen

#### Annotatie

[De uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen](#)

mr. R. Veenhof

ANNOTATIE

## **De uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen**

***mr. R. Veenhof***

### ***Annotatie bij ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:717.***

1. Op 22 februari 2023 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, sub 2, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) aan de orde kwam (ECLI:NL:RVS:2023:717). Voornoemd subonderdeel van artikel 7c biedt de mogelijkheid om af te wijken van de verplichting om in de plantoelichting de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan neer te leggen. Deze verplichting staat in artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Voorafgaand aan de bespreking van deze uitspraak geef ik eerst een duiding van het juridisch kader in relatie tot de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en een korte samenvatting van de jurisprudentie van de Afdeling. Aan het einde van deze annotatie zal ik ingaan op de wijze waarop onder de Omgevingswet de uitvoerbaarheid van (wijzigingen van) het omgevingsplan getoetst zou kunnen worden.

2. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of het Bro is geen directe verplichting neergelegd dat het bestemmingsplan uitvoerbaar dient te zijn. In het Bro is wel geregeld, zoals hiervoor gezegd, dat in de plantoelichting dient te worden ingegaan op de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is relevant dat de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan een relatie heeft met de vraag of sprake is van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro (zie ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3090, r.o. 6.6; in deze uitspraak acht de Afdeling een bestemmingsplan, waarvan de raad had moeten inzien dat dit op voorhand niet uitvoerbaar was, in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro, in samenhang gezien met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro).

Verder is – in relatie tot het wettelijk kader – van belang om op te merken dat in het verleden een relatie werd gelegd met de planperiode van tien jaar (zie artikel 3.1, tweede lid, van de Wro en vergelijk bijvoorbeeld ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3824, r.o. 8.3). De plicht om een bestemmingsplan binnen een periode van tien jaar te actualiseren geldt sinds

1 juli 2018 echter niet meer voor elektronisch raadpleegbare bestemmingsplannen (zie artikel 3.1a van de Wro en Stb. 2018, 138 en 203).

3. In haar rechtspraak overweegt de Afdeling als volgt over de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen: *'Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid [onderstreping toegevoegd, RV] had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd.'* (ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1368, r.o. 21.1). In de rechtspraak van de Afdeling zijn ook andere formuleringen te vinden, ter illustratie wijs ik op een uitspraak van 22 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1167), waarin de Afdeling als volgt overwoog: *'Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.'*

4. Van Buuren en Hoekstra geven aan dat uit de hiervoor onderstreepte woorden blijkt dat de raad een zekere mate van beoordelingsruimte toekomt en dat het om een min of meer evidente belemmering in de realisering van de voorziene ontwikkeling moet gaan (zie P.J.J. van Buuren en J. Hoekstra, 'De uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen; een onopgemerkt gebleven kleine revolutie?' in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 255). Van Buuren en Hoekstra merken verder op dat een appellant aannemelijk zal moeten maken dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat op voorhand duidelijk is dat de in het plan voorziene ontwikkelingen (binnen de planperiode) kunnen of zullen worden uitgevoerd, wat – in hun woorden – 'geen eenvoudige opgave' is. Op basis van de door mij doorgenomen uitspraken stel ik (inderdaad) vast dat in veel gevallen een beroepsgrond over de (on)uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan geen doel treft. Voor een vrij recent voorbeeld waar dit anders was, verwijs ik naar ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3090, r.o. 6.6.

5. Uit de rechtspraak van de Afdeling maak ik op dat gestelde belemmeringen (onder meer) kunnen bestaan uit financieel-economische en juridische redenen. Bij financieel-economische argumenten kan het bijvoorbeeld gaan om (mogelijke) tegemoetkomingen in planschade (ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1541, r.o. 28.1), (ongeoorloofde) staatssteun (ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1334, r.o. 31.1) en de vraag of in strijd wordt gehandeld met het Didam-arrest van de Hoge Raad (ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3405, r.o. 4.1-4.3). Bij juridische redenen kan het gaan om privaatrechtelijke belemmeringen (ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:416, r.o. 11.1) of (eventueel)

benodigde toestemmingen op grond van andere regelgeving, zoals een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime van de Wet natuurbescherming (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:587, r.o. 12.2).

6. In de uitspraak van de Afdeling staat het bestemmingsplan 'Cityplan Heerlen' centraal. Dit plan is vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Heerlen van 15 december 2021. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de binnenstad van Heerlen en voorziet onder andere in een actueel planologisch kader. Met dit bestemmingsplan wordt het voorheen (planologisch) toegelaten aantal vierkante meters aan kantoren en winkels verminderd. Ten slotte bestaat de wens om in het centrum van Heerlen de functie wonen toe te voegen. Mede gelet op het conserverende karakter van het bestemmingsplan, maakt het plan dit echter niet bij recht mogelijk, maar via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid (zie de artikelen 4.3.1, 6.3.1, 8.3.1 en 17.5.1 van de planregels).

7. Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan hebben meerdere partijen beroep ingesteld, waaronder een eigenaar van een winkelcentrum (hierna: appellante). Appellante vindt dat in het plan het aantal (toegestane) winkelmeters ten onrechte is verminderd. Appellante voert aan dat hierdoor onvoldoende mogelijkheden voor de exploitatie van haar winkelcentrum overblijven. De uitvoerbaarheid van de overige functies die op grond van de planregels zijn toegestaan, heeft de raad niet onderbouwd. De aard en inrichting van het winkelcentrum lenen zich volgens appellante niet goed voor andere functies dan detailhandel. De raad stelt in zijn verweer dat er voldoende mogelijkheden overblijven voor de exploitatie van het winkelcentrum.

8. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat voldoende mogelijkheden overblijven voor de exploitatie van het winkelcentrum. De raad heeft weliswaar geen onderzoek uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van de planregeling voor het winkelcentrum, zo stelt de Afdeling vast, maar hij heeft in dit geval een beroep gedaan op artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, sub 2, van het BuChw. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad alleen had moeten afzien van de planregeling voor het winkelcentrum als de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat uitvoering van deze planregeling op geen enkele wijze mogelijk is. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, onder 28.3. De raad heeft er redelijkerwijs van uit kunnen gaan dat geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat uitvoering van de planregeling voor het winkelcentrum op geen enkele wijze mogelijk is. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de planregeling ruime mogelijkheden biedt.

9. Artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, sub 2, van het BuChw biedt, zoals gezegd, de mogelijkheid om af te wijken van de verplichting om inzichten over de uitvoerbaarheid in de

plantoelichting neer te leggen. De vraag zou kunnen opkomen of de reikwijdte van deze afwijkmogelijkheid is dat (alleen) in de plantoelichting de uitvoerbaarheid niet meer hoeft te worden beschreven of dat (meer verstrekkend) in het geheel geen inzicht meer hoeft te worden gegeven in de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Uit de uitspraken van 23 februari 2023 en de hierin aangehaalde uitspraak van 1 september 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1960) leid ik af dat de raad nog wel enig inzicht zal moeten kunnen geven in de uitvoerbaarheid en dat er dus nog wel een uitvoerbaarheidstoets plaatsvindt. Hierbij valt wel op dat Afdeling kiest voor een andere formulering ('op geen enkele wijze'). Deze formulering brengt met zich dat als bepaalde planinvullingen niet mogelijk blijken te zijn, maar andere nog wel, dit niet betekent dat het plan onuitvoerbaar moet worden geacht (vergelijk r.o. 28.3 van de uitspraak van 1 september 2021, waarbij ik nog wel opmerk dat de Afdeling in deze rechtsoverweging eerst heeft vastgesteld dat het desbetreffende plan zeer globaal van aard is en op een groot gebied betrekking heeft).

10. Afsluitend ga ik in op de vraag hoe onder de Omgevingswet (Ow) zou kunnen worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan. Deze vraag heeft aan relevantie gewonnen, nu duidelijkheid is ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de Ow. Het koninklijk besluit, waarin deze datum is bepaald op 1 januari 2024, is inmiddels gepubliceerd in het Staatsblad (*Stb.* 2023, 89). Voor de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan is allereerst van belang dat een bepaling als het huidige artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro niet terugkeert. In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is toegelicht dat dit is gedaan om de in de praktijk ervaren onderzoekslast te verminderen (*Stb.* 2018, 290, p. 106). Daarnaast kan uit deze nota van toelichting worden opgemaakt dat een dergelijke bepaling onder de Ow achterwege is gelaten, omdat het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht) volstaat en de behoefte bestaat om (toetsing van) het omgevingsplan meer in lijn te brengen met andere algemeen verbindende voorschriften (zie p. 106).

11. In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is ingegaan op de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan. Volgens deze toelichting zou het niet passend bij het karakter van uitnodigingsplanologie zijn om te eisen dat het bevoegd gezag aannemelijk maakt dat de in het omgevingsplan geboden mogelijkheden binnen een bepaalde periode zullen worden gerealiseerd. Hierbij speelt een rol dat het omgevingsplan geen vaste planperiode kent en dat bij een globaal omgevingsplan verschillende invullingen denkbaar zijn. Er mag – anderzijds – van het bevoegd gezag wel worden verwacht dat hij geen regels stelt waarvan ten tijde van de vaststelling aannemelijk is dat deze onuitvoerbaar zijn, dit kan (namelijk) in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling (vergelijk artikel 4.2, eerste lid, van de Ow) (zie p. 106). In de nota van toelichting wordt tevens gewezen op het evenredigheidsbeginsel in het

kader van de (on)uitvoerbaarheid van het omgevingsplan; het zou namelijk in strijd met dit beginsel zijn om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe hij niet in staat is (zie p. 105).

12. Verder merkt de besluitgever op dat het bevoegd gezag niet aannemelijk hoeft te maken dat een toegedeelde functie zal worden gerealiseerd; voldoende is dat ten tijde van vaststelling van het omgevingsplan bezien wordt of een functie kan worden verwezenlijkt. In de nota van toelichting komt de besluitgever tot de volgende invulling van de uitvoerbaarheidstoets: *'Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd.'* (zie p. 106). Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Ow over de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 148 en 153*, waarin onder meer het volgende staat: *'Alleen als evident is dat een functie onuitvoerbaar is, moet het toedelen daarvan achterwege blijven.'*).

13. In de literatuur is gesteld dat de uitvoerbaarheidstoets onder de Ow verschuift naar een onuitvoerbaarheidstoets (zie A.G. Bregman, J.J. Karens en A.Z.R. Koning, 'De proeftuin van het omgevingsplan. Met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte anticiperen op de Omgevingswet', *TBR 2019/45*). Van Angeren heeft zich op het standpunt gesteld dat in de huidige rechtspraak al sprake is van een onuitvoerbaarheidstoets (zie J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO 2016/1-2*). Kegge heeft erop gewezen dat het maar de vraag is of de voorgestane benadering onder de Ow veel zal verschillen van de huidige uitvoerbaarheidstoets (R. Kegge, 'Het omgevingsplan en rechtsbescherming', in: F.A.G. Groothuijse en R. Kegge, *Het omgevingsplan, integraal en marginaal?*, Preadvies van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 45, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2017, p. 126).

14. Na vergelijking van de huidige standaardoverweging van de Afdeling, zoals weergegeven onder 3 van deze annotatie, met de door de besluitgever voorgestane uitvoerbaarheidstoets, komt het mij – in navolging van Van Angeren en Kegge – voor dat geen sprake is van een (grote) verandering (zie in dit verband ook Van Buuren en Hoekstra, p. 262). Naar huidig recht wordt immers al uitgegaan van de vraag of het plan *kan worden uitgevoerd*, niet van de vraag of het plan *zal worden uitgevoerd*. Daar komt bij dat de Afdeling beoordeelt of de raad had moeten inzien dat het plan *niet kan worden uitgevoerd* c.q. *niet uitvoerbaar* is. Het is interessant om te volgen hoe de Afdeling de uitvoerbaarheid van (wijzigingen) van het omgevingsplan zal toetsen onder de Ow en of zij (bijvoorbeeld) in de overwegingen van de wet- en besluitgever (desalniettemin) aanleiding ziet om haar rechtspraak te wijzigen.

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Peel en Maas**

***Bij een vergunning voor een plattelandswoning dient, op grond van de Structuurvisie, vanwege de mogelijke toekomstige uitbreiding van het bedrijf, rekening te worden gehouden met de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan.***

### **Casus**

Bij besluit van 3 december 2018 heeft het college van B&W van de gemeente Peel en Maas een omgevingsvergunning verleend aan de bewoner van een bedrijfswoning in Kessel voor het tijdelijke gebruik van de bedrijfswoning als plattelandswoning.

Appellante exploiteert een intensieve veehouderij in vleeskalveren. De bewoner heeft de bedrijfsgronden met stal in het verleden aan appellante verkocht. De woning en bedrijfsgebouwen zijn toen gesplitst. De bewoner heeft sindsdien de daarbij behorende woning in eigendom en gebruikt deze als burgerwoning. In het bestemmingsplan 'Buitengebied Peel en Maas' is het perceel van de bewoner bestemd als 'Agrarisch - Intensieve Veehouderij'. De bestemming laat uitsluitend gebruik van de woning toe als bedrijfswoning bij het ter plaatse gevestigde bedrijf. Niet in geschil is dat de woning in strijd met de op het perceel rustende bestemming wordt gebruikt als burgerwoning.

Appellante komt in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg, waarin het besluit van het college is vernietigd vanwege een motiveringsgebrek over de geurbelasting bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse. De rechtsgevolgen van het besluit zijn in stand gebleven. Volgens appellante is de rechtbank ten onrechte voorbijgegaan aan het gemeentelijk beleid voor plattelandswoningen dat is vastgesteld in de Structuurvisie 'Buitengebied Gemeente Peel en Maas'. Appellante stelt dat ter plaatse van de woning geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd en dat zij daardoor in haar bedrijfsvoering wordt belemmerd. Appellante betoogt daarbij onder meer dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen nader onderzoek hoefde te doen naar de geluidbelasting.

Het college heeft gesteld dat in het verleden, bij het oprichten van de plattelandswoning, is beoordeeld dat er akoestisch gezien ter plaatse van de woning sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en dat hij geen reden ziet waarom dit zou veranderen door het gebruik van de woning als plattelandswoning. De rechtbank heeft dit standpunt gevolgd, mede op de grond dat een plattelandswoning niet wordt beschermd bij geluidhinder van het eigen bedrijf, en heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid geen nader onderzoek naar de geluidhinder heeft hoeven doen.

### **Rechtsvraag**

Moest het college bij het verlenen van de vergunning voor een plattelandswoning op grond van de Structuurvisie rekening houden met de gevolgen van de maximale planologische mogelijkheden voor de geluidbelasting bij de woning, vanwege de mogelijke toekomstige uitbreiding van het bedrijf?

### **Uitspraak**

In de Structuurvisie staat dat plattelandswoningen niet beschermd worden tegen de milieueffecten van het bijbehorende agrarische bedrijf (met uitzondering van het aspect luchtkwaliteit) en dat aanvaard moet worden dat de geluid- en geurbelasting op een plattelandswoning in veel gevallen hoger is dan acceptabel wordt geacht bij een reguliere burgerwoning. In de Structuurvisie staat ook: 'Voormalige agrarische bedrijfswoningen mogen enkel bewoond worden door anderen dan agrariërs wanneer de nabijgelegen agrarische bedrijven daarvan geen nadeel ondervinden met betrekking tot hun huidige en toekomstige bedrijfsvoering en waar ter plaatse van die woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.'

Op de zitting heeft het college bevestigd dat geen rekening is gehouden met een mogelijke toekomstige, planologisch toegestane, uitbreiding van het bedrijf van appellante. De toekomstige bedrijfsvoering waarmee volgens de Structuurvisie rekening moet worden gehouden, is zo miskend. Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat de omstandigheid dat het hier gaat om een verleende tijdelijke vergunning dit niet anders maakt. In een geval als dit moet immers worden gerekend met hetgeen op grond van het alsdan geldende bestemmingsplan op het betrokken perceel van appellante planologisch maximaal mogelijk is. Dat een plattelandswoning een lagere mate van bescherming geniet dan een gewone burgerwoning, maakt dit naar het oordeel van de Afdeling niet anders. De Afdeling stelt vast dat het college de maximale planologische mogelijkheden niet heeft betrokken in het onderzoek naar de geluidbelasting. Het oordeel van de rechtbank dat het college geen nader onderzoek hoefde te doen, wordt daarom niet gevolgd.



**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 22-03-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1151

**Zaaknummer:** 202006429/1/R2

**Wetsartikelen:** 1.1a Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo en 4 aanhef en onderdeel 11 van bijlage II  
Bor

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning milieu/Zuid-Holland**

***Voorwaarden voor ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning milieu. Stofclassificatie, voor toepassen voorzorgsbeginsel is een wetenschappelijke risico-evaluatie vereist.***

### **Casus**

Ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning milieu. Aanleiding voor de ambtshalve wijziging vormt het in opdracht van verweerder opgestelde rapport 'Integrale emissiebeheersing; techno-economische studie voor de potentiële reductie van emissie van fluoro-componenten' van 14 december 2018, opgesteld door McDermott (het McDermott-rapport) en het hierbij horende addendum van 18 mei 2021. De conclusie van het McDermott-rapport luidt dat met behulp van geavanceerde technieken de emissies van de organische fluorverbinding FRD en overige fluorcomponenten naar de lucht met meer dan 99% gereduceerd kunnen worden. De door McDermott voorgestelde technieken zijn volgens verweerder ook geschikt om verdunde afgasstromen effectief te reinigen. Volgens verweerder kunnen de technieken uit het McDermott-rapport ook in de inrichting van eiseres worden toegepast. Op basis daarvan worden lagere jaarvrachten en concentratiegrenswaarden gesteld voor de emissies van een aantal stoffen naar de lucht.

Op grond van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

### **Rechtsvragen**

1. Wanneer is sprake van een 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo?

2. Is in dit geval sprake van een 'ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu' als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo?
3. Voldoet beleid van verweerder om stoffen op de lijst van potentieel zeer zorgwekkende stoffen (hierna: pZZS-lijst) uit voorzorg gelijk te stellen met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), aan de eisen die worden gesteld aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel?
4. Mag verweerder stoffen op grond van de stofklasseadviezen van het RIVM met ZZS gelijkstellen?

### **Uitspraak**

1. Naar het oordeel van de rechtbank betoogt eiseres terecht dat het begrip 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' beperkt is tot ten minste nieuwe best beschikbare technieken (BBT). Dit volgt naar het oordeel van de rechtbank in de eerste plaats uit de Memorie van Toelichting bij de artikelen 2.30 en 2.31a van de Wabo.

Het voorgaande betekent dat het McDermott-rapport uitsluitend ten grondslag gelegd kan worden aan de ambtshalve wijziging, als de hierin beschreven technieken zijn aan te merken als (ten minste) BBT. De rechtbank is van oordeel dat dit niet het geval is. De rechtbank verwijst voor de motivering van dit oordeel naar overwegingen 16.8 tot en met 16.11 van deze uitspraak. Dit betekent dat verweerder het totaalconcept uit het McDermott-rapport ten onrechte heeft aangemerkt als een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, zoals bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Concreet betekent dit dat verweerder niet op grond van het McDermott-rapport tot de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging heeft mogen besluiten.

2. De rechtbank is van oordeel dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging ook niet heeft kunnen baseren op een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu zoals bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen, kan onder 'de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu' ook de ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu worden begrepen. Nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting kan daarmee de grondslag vormen voor een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning van die inrichting. Verweerder heeft zich daarop in dit geval beroepen. De door verweerder gemaakte keuze om op grond van het voorzorgsbeginsel diverse stoffen die (nog) geen ZZS zijn, zonder

meer gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren, houdt echter geen stand. Ook met verwijzing naar de individuele stofklasse-adviezen van het RIVM heeft verweerder niet tot aanscherping van de vergunningvoorschriften kunnen besluiten. Verweerder heeft daarom onvoldoende gemotiveerd dat sprake is van nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van de inrichting van eiseres, die noopte tot het wijzigen van de voorschriften van de omgevingsvergunning.

3. De rechtbank is van oordeel dat in dit geval niet aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel is voldaan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dit betekent dat een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis moet zijn gemaakt. Die risico-evaluatie ontbreekt in dit geval.

Verweerder heeft beleid opgesteld waarin elke stof die het RIVM op de pZZS-lijst plaatst – ongeacht de reden hiervoor – gelijkgesteld wordt met een ZZS en als zodanig onder de werking van het Activiteitenbesluit wordt gebracht. Deze generieke gelijkstelling van pZZS met ZZS ontbeert een evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van de verschillende pZZS voor het milieu en/of de volksgezondheid en de ernst, duur en onomkeerbaarheid van eventuele schadelijke gevolgen. De rechtbank volgt verweerder niet in het standpunt dat reeds met de plaatsing van een stof op de pZZS-lijst van het RIVM is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel. Hierbij betreft de rechtbank dat de pZZS-lijst, zoals door het RIVM is toegelicht in reactie op vragen van de Stab, dient als hulpmiddel om stoffen die mogelijk ZZS-eigenschappen bezitten, onder de aandacht te brengen. Op deze lijst staan stoffen die door één of meerdere Europese lidstaten zijn aangedragen bij het Europees Chemicaliën Agentschap voor verder onderzoek naar ZZS-eigenschappen.

4. De rechtbank volgt verweerder evenmin in zijn standpunt dat TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 als ZZS aangemerkt konden worden op grond van de individuele stofklasseadviezen van het RIVM. Met deze stofklasseadviezen heeft het RIVM de betrokken stoffen beoordeeld aan de hand van toxicologische eigenschappen en structuurovereenkomsten en geadviseerd om TFE-dimeer als ZZS te beschouwen en de overige stoffen als pZZS of als van gelijkwaardige zorg als pZZS. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet mogen volstaan met een enkele verwijzing naar deze stofklasseadviezen om alle betrokken stoffen op grond van het voorzorgsbeginsel gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren in de ambtshalve wijziging. Verweerder heeft daarmee niet voldaan aan de voor toepassing van het voorzorgsbeginsel vereiste risico-evaluatie. Uit de stofklasseadviezen blijkt dat de betrokken stoffen in meer of mindere mate

zorgwekkende eigenschappen hebben, maar het is vervolgens aan verweerder om aan de hand van een risico-evaluatie nader toe te lichten welk mogelijk gevaar die eigenschappen opleveren voor het milieu en/of de volksgezondheid en in te gaan op de ernst, duur en onomkeerbaarheid van de eventuele schadelijke gevolgen.

---

**Instantie:** Rechtbank Den Haag

**Datum uitspraak:** 16-03-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBDHA:2023:3302

**Zaaknummer:** AWB - 20 \_ 842 en AWB - 20 \_ 5500

**Wetsartikelen:** 2.31 lid 1 onder b van de Wabo

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning en evenementenvergunning/Oisterwijk (voorlopige voorziening)**

***Niet-metenverklaringen bij woningen waar geluidnormen niet worden overschreden, mogen niet worden betrokken bij vergunningverlening. Daardoor zou in een ruime omgeving zonder consequentie sprake kunnen zijn van overschrijding van geluidnormen.***

### **Casus**

In het besluit van 18 januari 2023 heeft de burgemeester van de gemeente Oisterwijk aan een vergunninghouder een evenementenvergunning en een ontheffing voor het ten gehore brengen van dancemuziek voor het evenement Karnaval Festival 2023 verleend. Bij besluit van 19 januari 2023 heeft het college van B&W van Oisterwijk aan de vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor het houden van Karnaval Festival 2023 op een locatie aan de Pijnendijk en omstreken in Moergestel.

Verzoekster heeft tegen deze besluiten bezwaar gemaakt en heeft de voorzieningenrechter tevens verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Verzoekster is van mening dat de burgemeester en het college niet tot vergunningverlening hadden mogen overgaan, omdat de verleende vergunning voor een tweedaags festival met harde muziek en vuurwerkshows leidt tot een ingrijpende aantasting van de stilte en rust die gewenst is ter plaatse van de Abdij Onze Lieve Vrouw van Koningshoeven (de Abdij).

De burgemeester, het college en de vergunninghouder stellen dat enige geluidsoverlast als gevolg van het evenement niet voorkomen kan worden. Er is een geluidsplan opgesteld waarin is opgenomen welke akoestische voorzieningen er getroffen zullen worden. Het geluid zal op de gevel van de Abdij, volgens de vergunninghouder, onder meewind, maximaal 56 dB(A) bedragen. Met een gemiddelde gevelisolatie die op grond van de huidige bouwvoorschriften mag worden verondersteld, wordt een binnenwaarde van maximaal 36 dB(A) verwacht en dat is ver onder de grenswaarden. Mede gelet op het feit dat het gaat om een kortdurend

evenement met een eindtijd van 23.00 uur op zaterdag en 22.00 uur op zondag en gelet op het feit dat er aan de gestelde normen wordt voldaan, is het college van mening dat zij aan het belang van de vergunninghouder om het evenement te organiseren een groter gewicht heeft mogen toekennen dan aan het belang van verzoeker.

De voorzieningenrechter stelt vast dat door de vergunninghouder meerdere niet-metenverklaringen zijn ingebracht en dat de burgemeester deze in zijn beslissing heeft aanvaard. De niet-metenverklaringen hebben, zoals ter zitting is bevestigd, tot gevolg dat ter plaatse van de betreffende woningen geen geluidsmetingen zullen worden verricht en – dus – eventuele overschrijdingen van de normen op die plaatsen niet zullen worden vastgesteld.

### **Rechtsvraag**

Kon de vergunningverlener de door de vergunninghouder ingebrachte niet-metenverklaringen accepteren voor woningen waar de geluidnormen niet worden overschreden?

### **Uitspraak**

De voorzieningenrechter is van oordeel dat eventuele (geluids)overlast bij dit soort evenementen niet voor iedereen kan worden voorkomen. Daarbij is van belang dat de beleving van geluid niet voor iedereen hetzelfde is en – dus – een subjectief karakter heeft. Ook bij handhaving van gangbare geluidsnormen zal een deel van de mensen nog vinden dat er sprake is van overlast.

De burgemeester heeft bij zijn beslissing op goede gronden aansluiting gezocht bij gangbare normen voor dit soort evenementen. De burgemeester heeft een zeer groot aantal niet-metenverklaringen aanvaard, ook bij woningen waar, volgens het door de vergunninghouder ingebrachte geluidsrapport, de normen niet zouden worden overschreden. In dat rapport is berekend dat bij twee woningen, direct grenzend aan het eigenlijke festivalterrein de normen worden overschreden.

Het accepteren van niet-metenverklaringen voor woningen, waar de normen volgens de deskundigen niet zouden worden overschreden, kan tot gevolg hebben dat niet alleen direct aangrenzend aan het eigenlijke festivalterrein de geluidsnormen zonder consequenties kunnen worden overschreden, maar dat dit ook geldt voor bijna alle omliggende woningen, ook op wat grotere afstand van dat terrein. En dat kan tot gevolg hebben dat meer mensen in de ruimere omgeving onnodig geluidsoverlast ervaren. De voorzieningenrechter ziet daarom aanleiding om te bepalen dat de niet-metenverklaringen niet zullen gelden, behoudens die ter zake van de twee woningen direct grenzend aan het eigenlijke festivalterrein.

Dit betekent dat er zo nodig ook geluidsmetingen worden uitgevoerd bij de dichtstbijzijnde woningen en dat er, als er sprake is van een overschrijding van de geluidsnormen, handhavend kan worden opgetreden.

---

**Instantie:** Rechtbank Zeeland-West-Brabant

**Datum uitspraak:** 17-02-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2023:1273

**Zaaknummer:** BRE 23/1082 WABOA VV en BRE 23/1084 WABOA VV

**Wetsartikelen:**



RECHTSPRAAK

## **Gemeente/inspecteur van de Belastingdienst (belastingrecht)**

***Bij gescheiden inzameling van verpakkingsafval handelt de gemeente niet als overheid, omdat dit geen taak is die wettelijk is opgedragen aan gemeenten. Deze taak is ter uitvoering van de Kaderrichtlijn afvalstoffen opgedragen aan het verpakkend bedrijfsleven.***

### **Casus**

Bij beschikking van 23 februari 2021 heeft de inspecteur van de Belastingdienst van de gemeente gedeeltelijke terugbetaling gevorderd van de bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. Het bezwaar van de gemeente is door de inspecteur afgewezen. De rechtbank Den Haag heeft het beroep van de gemeente ongegrond verklaard.

In de kern draait het geschil om de vraag of de gemeente bij de inzameling van verpakkingsafval recht heeft op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. Dit is het geval als de gemeente handelt als overheid (en niet als ondernemer). Als de gemeente handelt als ondernemer is de inspecteur terecht tot terugvordering overgegaan.

### **Rechtsvraag**

Handelt de gemeente bij de gescheiden inzameling van verpakkingsafval als overheid?

### **Uitspraak**

Uit de rechtspraak van het HvJ volgt dat publiekrechtelijke lichamen als subjecten van publiekrecht voor de heffing van omzetbelasting alleen dan in de hoedanigheid van overheid handelen wanneer zij die werkzaamheden of handelingen verrichten in het kader van een specifiek voor hen als overheid geldend juridisch regime. Van handelen in het kader van een dergelijk regime is sprake wanneer die publiekrechtelijke lichamen onder bezwarende titel werkzaamheden of handelingen verrichten en daarbij gebruikmaken van bevoegdheden die uitsluitend door een publiekrechtelijk lichaam mogen worden gebruikt of uitgeoefend. Aan de

hand van de nationale wetgeving moet worden beoordeeld of werkzaamheden dan wel handelingen van publiekrechtelijke lichamen plaatsvinden met gebruikmaking van dergelijke overheidsprerogatieven, voorrechten of bevoegdheden van openbaar gezag (hierna tezamen: overheidsbevoegdheden). Wanneer daarentegen diezelfde werkzaamheden of handelingen ook – in concurrentie met die lichamen – door particuliere marktdeelnemers kunnen worden verricht onder een privaatrechtelijk regime, en de publiekrechtelijke lichamen onder dezelfde juridische voorwaarden optreden als die particuliere marktdeelnemers, kunnen deze lichamen niet worden geacht hun werkzaamheden of handelingen als overheid te verrichten (Vgl. HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1070, BNB 2020/149 en de daar aangehaalde jurisprudentie van het HvJ).

Voor de vaststelling dat een publiekrechtelijk lichaam handelt in de hoedanigheid van overheid, volstaat dus niet het feit dat het desbetreffende publiekrechtelijke lichaam handelt ter uitvoering van een taak die hem door de wetgever is opgedragen. Het maakt voor de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) immers verschil op welke wijze het publiekrechtelijke lichaam uitvoering geeft aan die bepaalde, door de wetgever opgedragen taak. Het lichaam handelt ook bij het uitvoeren van een wettelijk opgedragen taak alleen als overheid indien het daarbij gebruikmaakt van overheidsbevoegdheden, en private ondernemers diezelfde werkzaamheden of handelingen niet kunnen verrichten omdat zij niet beschikken over die overheidsbevoegdheden. Gelet op artikel 13, eerste volzin, van Btw-richtlijn 2006 speelt bij die vaststelling geen rol of het publiekrechtelijke lichaam voor die werkzaamheden of handelingen rechten, heffingen, bijdragen of retributies int (Vgl. HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1070, BNB 2020/149 en de daar aangehaalde jurisprudentie van het HvJ).

Uit het voormelde arrest van de Hoge Raad volgt dat voor de vaststelling dat een publiekrechtelijk lichaam handelt in de hoedanigheid van overheid, niet volstaat dat het desbetreffende publiekrechtelijke lichaam handelt ter uitvoering van een taak die hem door de wetgever is opgedragen.

Een publiekrechtelijk lichaam handelt alleen als overheid als het lichaam bij de uitvoering van de opgedragen wettelijke taak gebruikmaakt van overheidsprerogatieven, voorrechten of bevoegdheden van openbaar gezag (overheidsbevoegdheden). Het publiekrechtelijk lichaam dient dus:

- uitvoering te geven aan de taak die hem door de wetgever is opgedragen, en
- bij de uitvoering van die wettelijk opgedragen taak gebruik te maken van overheidsbevoegdheden.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het gescheiden ophalen van verpakkingsafval geen taak is die wettelijk is opgedragen aan de gemeenten. Deze taak is namelijk ter uitvoering van de Kaderrichtlijn afvalstoffen opgedragen aan het verpakkend bedrijfsleven. In dat geval treedt belanghebbende niet op in een specifiek voor haar geldend juridisch regime. Het hof onderschrijft dit oordeel en maakt dit evenals de daartoe gebezigde gronden tot de zijne (overwegingen 22 tot en met 25 van de uitspraak van de rechtbank).

De wettelijke verplichting tot gescheiden inname van afvalstoffen (anders dan gft-afval) door gemeenten is ingevoerd per 1 juli 2020. Naar aanleiding hiervan is ook de afvalstoffenverordening aangepast. Het beroep dat de gemeente doet op de in de gewijzigde verordening opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van boeten voor het niet correct (gescheiden) aanbieden van huishoudelijk afval, brengt het hof niet tot een ander oordeel, omdat deze bevoegdheid in de onderhavige jaren niet was gegeven.

---

**Instantie:** Gerechtshof Den Haag

**Datum uitspraak:** 16-02-2023

**ECLI:** ECLI:NL:GHDHA:2023:383

**Zaaknummer:** BK-22/00076

**Wetsartikelen:** 13 lid 1 BTW-richtlijn, 10.21 Wm en 10.22 Wm

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Heerlen**

***De raad heeft een beroep gedaan op artikel 7c, negende lid, onder a, sub 2, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. De raad had alleen moeten afzien van de planregeling als hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat uitvoering van deze planregeling op geen enkele wijze mogelijk is.***

### **Casus**

Bij besluit van 15 december 2021 heeft de raad van de gemeente Heerlen het bestemmingsplan 'Cityplan Heerlen' vastgesteld. Dit plan heeft betrekking op de binnenstad van Heerlen. In het plan is het aantal toegestane vierkante meters aan winkels en kantoren verminderd. Op het plan is artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) van toepassing.

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan hebben meerdere partijen beroep ingesteld, waaronder een eigenaar van een winkelcentrum (hierna: appellante). Appellante vindt dat in het plan het aantal (toegestane) winkelmeters ten onrechte is verminderd. Appellante voert aan dat hierdoor onvoldoende mogelijkheden voor de exploitatie van haar winkelcentrum overblijven. De uitvoerbaarheid van de overige functies die op grond van de planregels zijn toegestaan, heeft de raad niet onderbouwd. De aard en inrichting van het winkelcentrum lenen zich volgens appellante niet goed voor andere functies dan detailhandel. De raad stelt in zijn verweer dat er voldoende mogelijkheden overblijven voor de exploitatie van het winkelcentrum.

### **Rechtsvraag**

Had de raad aanleiding moeten zien voor de conclusie dat de planregeling niet uitvoerbaar is?

### **Uitspraak**

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat voldoende mogelijkheden overblijven voor de exploitatie van winkelcentrum 't Loon. De raad

heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van de planregeling voor het winkelcentrum, maar de raad heeft een beroep gedaan op artikel 7c, negende lid, onder a, sub 2, van het BuChw. Daarin is bepaald dat kan worden afgeweken van de verplichting die is neergelegd in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening om in de plantoelichting de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan neer te leggen. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad alleen had moeten afzien van de planregeling voor het winkelcentrum, als de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat uitvoering van deze planregeling op geen enkele wijze mogelijk is. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, onder 28.3. De raad heeft er redelijkerwijs van uit kunnen gaan dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat uitvoering van de planregeling voor winkelcentrum 't Loon op geen enkele wijze mogelijk is.

Daarbij is van belang dat deze planregeling ruime mogelijkheden biedt. Het plan maakt verschillende vormen van dienstverlening, horeca van categorie 1 met een maximaal bvo van 200 m<sup>2</sup> en leisure mogelijk. De raad heeft op de zitting onbestreden toegelicht dat in het verleden dienstverlening gevestigd was in het winkelcentrum.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 22-02-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:717

**Zaaknummer:** 202201295/1/R2

**Wetsartikelen:** 3.1.6 lid 1 onder f Bro en 7c lid 9, onder a, sub 2 BuChw

RECHTSPRAAK

## Planschade/Woensdrecht

***Realisatie van nieuwe agrarische bedrijfsbebouwing nabij overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten, omdat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat door salderen of op grond van de ADC-toets een Wnb-vergunning kan worden verleend. Vergunningsvrij bouwen mag niet bij de planologische vergelijking worden betrokken.***

### Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Woensdrecht heeft een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade afgewezen. Appellant is van mening dat hij planschade leidt omdat het nieuwe bestemmingsplan op een nabijgelegen voormalig agrarisch perceel met één bedrijfswoning de realisering van vijf burgerwoningen mogelijk maakt. Appellant heeft hoger beroep ingesteld en maakt bezwaar tegen de uitgevoerde planvergelijking.

### Rechtsvragen

1. Is realisatie van nieuwe agrarische bedrijfsbebouwing nabij overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uit te sluiten?
2. Moeten vergunningsvrije bouwwerken in de planvergelijking worden betrokken?

### Uitspraak

1. Appellant betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, over het Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat nieuwe agrarische bedrijfsbebouwing die het oude planologische regime op het naastgelegen perceel mogelijk maakte met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet kon worden gerealiseerd. Volgens [appellant] kon de voor bedrijfsuitbreiding benodigde vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) niet worden verleend, omdat rondom het plangebied verschillende Natura 2000-gebieden liggen. Hij voert aan dat de SAOZ hiermee bij de

planvergelijking ten onrechte geen rekening heeft gehouden. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat bij bedrijfsuitbreiding eventueel gebruikgemaakt kon worden van zogenoemd salderen of de zogenoemde ADC-toets. Volgens [appellant] zijn de omliggende Natura 2000-gebieden al overbelast met stikstof zodat compenserende maatregelen niet mogelijk zijn.

(...)

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de realisering van de maximale planologische mogelijkheden van het oude planologische regime op het naastgelegen perceel op de peildatum 17 augustus 2018 niet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was uitgesloten. Toen was namelijk niet zeker dat een planologisch toegestane uitbreiding van de agrarische bedrijvigheid op het naastgelegen perceel niet kon worden gerealiseerd. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat door gebruik van het zogenoemde salderen of op grond van de zogenoemde ADC-toets een Wnb-vergunning kon worden verleend. Niet is gebleken dat voor een dergelijke uitbreiding geen Wnb-vergunning zou worden verleend.

2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 23 mei 2018 onder 5.1, ECLI:NL:RVS:2018:1682) zijn in artikel 6.1 van de Wro de oorzaken van planschade limitatief opgesomd. In die bepaling is artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) niet genoemd. De mogelijkheid om vergunningsvrij te bouwen, als bedoeld in artikel 2 van bijlage II van het Bor, is een gevolg van de destijds gemaakte keuze van de wetgever en kan niet aan het nieuwe bestemmingsplan worden toegerekend. Dit betekent dat de mogelijkheid om vergunningsvrij te bouwen niet bij de planologische vergelijking dient te worden betrokken.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-03-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1017

**Zaaknummer:** 202201205/1/A2

**Wetsartikelen:** 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Bergen**

***Raadsbesluiten ten onrechte aangemerkt als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Van een vaste gedragslijn kan gemotiveerd worden afgeweken.***

### **Casus**

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woning met een garage op een perceel in Westdorp. Volgens het college is het ruimtelijk en stedenbouwkundig aanvaardbaar dat dit deel van Westdorp, waarin het bouwplan is gelegen, verder wordt verdicht. Het deel van Westdorp waarin het perceel ligt, is al dichter bebouwd. Een partij die in de buurt van het perceel woont, heeft bezwaar en beroep ingesteld. De rechtbank oordeelt dat het bouwplan in strijd is met het besluit van de raad van de gemeente van 1 november 2011, waarin staat dat verdichting in Westdorp moet worden voorkomen, en het daarin opgenomen advies van het college om geen planologische medewerking te verlenen aan bouwplannen op het buurperceel. Volgens de rechtbank is dit besluit aan te merken als beleidsregel. Hoewel de raad bij besluit van 11 december 2018 ermee heeft ingestemd dat onder nadere ruimtelijke voorwaarden medewerking wordt verleend aan het principeverzoek voor de bouw van een woning op het perceel naast laatstgenoemd perceel, overweegt de rechtbank dat het besluit van 11 december 2018 onvoldoende concreet is om van een gewijzigde beleidsregel te kunnen spreken. De rechtbank stelt vast dat het college met het besluit van 6 april 2021 is afgeweken van het beleid, terwijl niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van het beleid af te wijken. Het besluit is volgens de rechtbank daarom onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

In hoger beroep betoogt het college dat de rechtbank heeft miskend dat het raadsbesluit van 1 november 2011 geen beleidsregel is in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Daartoe voert het onder meer aan dat het besluit niet conform artikel 3:42 van de Awb is gepubliceerd. Het college stelt dat de raadsbesluiten hoogstens dienen te worden opgevat als gedrags- of



richtlijnen. Hiervan kan het college, mits deugdelijk gemotiveerd, afwijken.

### **Rechtsvraag**

Zijn de raadsbesluiten over het gebied waarin het perceel ligt en ten behoeve waarvan een omgevingsvergunning is verleend, aan te merken als beleidsregels?

### **Uitspraak**

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank de raadsbesluiten ten onrechte aangemerkt als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Ingevolge het ten tijde van de vaststelling van beide raadsbesluiten geldende artikel 3:42, eerste lid, van de Awb geschiedt bekendmaking van beleidsregels, die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, in beginsel door kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant. De Afdeling stelt vast dat de raadsbesluiten niet zijn bekendgemaakt op de voor beleidsregels in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb voorgeschreven wijze.

Het door het college bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor bouwen in afwijking van het bestemmingsplan gehanteerde uitgangspunt om geen nieuwe planologische mogelijkheden voor woningbouw toe te staan in Westdorp, moet naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als vaste gedragslijn. Deze gedragslijn is ook opgenomen in hoofdstuk 5.2.1 van de plantoelichting van het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat het raadsbesluit van 1 november 2011 hierbij aansluit. Het raadsbesluit van 11 december 2018 bevat geen aanpassing van de algemene lijn om in heel Westdorp geen extra woningen te bouwen, omdat met dit besluit enkel op het perceel wordt afgeweken van deze gedragslijn. Van een vaste gedragslijn kan gemotiveerd worden afgeweken. De onderbouwing van een afwijking wordt getoetst aan het motiveringsbeginsel en de overige eisen die in de Awb aan de motivering van besluiten zijn gesteld. Onder verwijzing naar dat wat onder 2 is overwogen, stelt de Afdeling vast dat het college in zijn besluit van 6 april 2021 de afwijking van het bestemmingsplan heeft gemotiveerd. Omdat sprake is van een vaste gedragslijn, had de rechtbank zich in zoverre moeten beperken tot het beantwoorden van de vraag of de afwijking van de vaste gedragslijn deugdelijk is gemotiveerd. Dat heeft de rechtbank niet gedaan.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-03-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1016

**Zaaknummer:** 202201305/1/R1

**Wetsartikelen:** 1:3 lid 4 Awb, 3:42 lid 1 Awb en 4:84 Awb

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Oegstgeest**

***De Omgevingswet was ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet in werking getreden. Op grond van de nog vigerende Wet ruimtelijke ordening kunnen in een bestemmingsplan globale bestemmingen worden opgenomen die nog moeten worden uitgewerkt.***

### **Casus**

Bij besluit van 1 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Oegstgeest het bestemmingsplan 'Nieuw-Rhijngest Zuid (wonen)' vastgesteld. In het oosten van Nieuw-Rhijngest Zuid wordt als onderdeel van het Bio Sciencepark een bedrijventerrein gerealiseerd. Het plan ziet op het resterende deel van de locatie Nieuw-Rhijngest Zuid en voorziet in een nieuw woongebied voor maximaal 800 woningen, waarvan 300 studentenwoningen, en een haven met enkele voorzieningen, waaronder lichte horeca. Op de gronden waar de studentenwoningen zijn voorzien, rust de bestemming 'Wonen'. Ten behoeve van de overige 500 woningen is aan de gronden de bestemming 'Wonen - Uit te werken' toegekend. Appellanten wonen of zijn eigenaar van een woning in de naast het plangebied gelegen wijk. Zij vrezen onder meer voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van het plan. Appellanten voeren onder andere aan dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in het plan is gekozen voor een uitwerkingsplicht in de bestemming 'Wonen - Uit te werken', terwijl de Omgevingswet dit instrument niet kent en het plan in het licht van de Omgevingswet is opgesteld. De raad stelt dat de Wet ruimtelijke ordening ten tijde van de vaststelling van het plan gold, op grond waarvan de mogelijkheid bestaat om in het plan uitwerkingsplichten op te nemen. Verder stelt de raad dat hij bij de keuze om een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan op te nemen beleidsvrijheid heeft. Volgens de raad bieden de uitwerkingsregels de noodzakelijke kaders voor de ontwikkeling van het plangebied, net als de gewenste flexibiliteit.

### **Rechtsvraag**

Heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom hij ervoor heeft gekozen om in het plan een uitwerkingsplicht op te nemen, ook al kent de Omgevingswet dit instrument niet?

## **Uitspraak**

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom hij ervoor heeft gekozen om in het plan een uitwerkingsplicht op te nemen. De Afdeling acht hierbij van belang dat de Omgevingswet ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet in werking was getreden en het plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening is vastgesteld. Onder de Wet ruimtelijke ordening behoort het tot de beleidsruimte van de raad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. Zo kunnen in een bestemmingsplan globale bestemmingen worden opgenomen die nog moeten worden uitgewerkt. Verder neemt de Afdeling daarbij in aanmerking dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat de precieze invulling van de bestemming 'Wonen - Uit te werken' nog niet bekend is. De raad heeft toegelicht dat door de keuze voor de uitwerkingsplicht op de marktsituatie kan worden ingespeeld en een zekere mate van flexibiliteit kan worden geboden. De raad acht deze flexibiliteit mede van belang, omdat er nog geen ontwikkelaars voor de percelen binnen het plangebied zijn gevonden. In wat appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor een uitwerkingsplicht in de bestemming 'Wonen - Uit te werken'.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-03-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1047

**Zaaknummer:** 202105789/1/R3

**Wetsartikelen:**