

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 18, 2024

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 Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:6167](#) 03-09-2024

Intrekking omgevingsvergunning en bouwstop/Schouwen-Duiveland

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928](#) 29-08-2024

Omgevingsvergunning/Wijchen

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:5680](#) 23-08-2024

Peilbesluit/Waterschap Rivierenland

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2024:5097](#) 21-08-2024

Omgevingsvergunning/Utrecht

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:5780](#) 21-08-2024

Omgevingsvergunning/Drimmelen

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:5407](#) 15-08-2024

Watervergunning/Waterschap Brabantse Delta

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2024:5562](#) 13-08-2024

Handhaving/Horst aan de Maas

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#) 13-08-2024

Handhaving/Utrecht

[Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2024:4679](#) 25-07-2024

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3598](#) 04-09-2024

Planschade/Stichtse Vecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3356](#) 04-09-2024

Natuurvergunning/Noord-Brabant

Annotatie

Maatwerkvoorschriften en bestemmings-/omgevingsplanactiviteiten onder de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet

mr. R. Veenhof

ANNOTATIE

Maatwerkvoorschriften en bestemmings- /omgevingsplanactiviteiten onder de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet

mr. R. Veenhof

I. Inleiding

1. In een uitspraak van 19 juni 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2506) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan over het bestemmingsplan ‘Binnenstad Noordoost’ van de gemeente Assen. In deze uitspraak komt één van de ‘experimenteer mogelijkheden’ uit het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Bu Chw) aan de orde, namelijk de zogenoemde bestemmingsplanactiviteit (artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw). Daarnaast laat de Afdeling zich ook uit over de vraag of het mogelijk is op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) dan wel het Bu Chw in een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) de bevoegdheid op te nemen tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Deze twee aspecten rechtvaardigen op zichzelf al een annotatie bij deze uitspraak, maar mijns inziens is ook de relatie met de Omgevingswet (Ow) interessant.

In deze annotatie zal eerst de inhoud van het bestemmingsplan aan de orde komen, gevolgd door een weergave van de oordelen van de Afdeling. Daarna zal ik ingaan op de Ow, omdat deze wet de mogelijkheid biedt om in het omgevingsplan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en binnenplanse vergunningplichten (de zogenoemde omgevingsplanactiviteit) op te nemen. In deze uiteenzetting stip ik kort de juridische context van deze twee instrumenten aan evenals de (mogelijke) verschillen met de Wro en het Bu Chw. Vervolgens zal naar aanleiding van de uitspraak worden ingegaan op de formulering van planregels en (het criterium bij) de beoordeling van de rechtszekerheid. Tot slot zullen enkele afsluitende opmerkingen worden gemaakt.

II. Het bestemmingsplan

2. Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Assen (hierna: de raad) het

bestemmingsplan 'Binnenstad Noordoost' vastgesteld. Tegen dit besluit heeft Adelaarspoot B.V. (hierna: appellante) beroep ingesteld bij de Afdeling. Appellante heeft gronden in eigendom binnen het plangebied en voert aan dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden van haar percelen als gevolg van het plan worden ingeperkt. Hangende de beroepsprocedure heeft de raad geconstateerd dat het besluit gebreken bevat, zodat hij dit op onderdelen heeft gewijzigd. Hierbij zijn de plantoelichting, regels en verbeelding aangepast (zie het document 'Nota van wijzigingen Bestemmingsplan Binnenstad Noordoost', dat met het vaststellingsbesluit beschikbaar is gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl).

3. Het bestemmingsplan heeft betrekking op het noordoostelijke deel van de binnenstad van Assen. In de plantoelichting staat dat de gemeente – om het woonmilieu aantrekkelijk te houden – de relatieve kleinschaligheid van dit gebied wil behouden en open ruimtes en groen wil terugbrengen. Tezamen met het bestemmingsplan is een stedenbouwkundig kader opgesteld, waarnaar in de planregels wordt verwezen. Dit stedenbouwkundig kader en het Beeldkwaliteitsplan Binnenstad Noordoost hebben volgens de plantoelichting de status van beleidsregel. De planregels zijn afgestemd op de bestaande situatie. Als een initiatiefnemer hoger of dieper dan de bestaande situatie wil bouwen, dan dient hiervoor een bestemmingsplanactiviteit te worden aangevraagd. Via deze bestemmingsplanactiviteit kan de gemeente functie-, bouw- en gebruiksmogelijkheden die aanvankelijk niet direct zijn toegelaten, mogelijk maken, aldus de plantoelichting. Voorts staat in de plantoelichting vermeld dat het bestemmingsplan binnen de bestemming 'Gemengd – 2' het realiseren van één woning op de begane grond vereenvoudigt. Voor deze mogelijkheid is geen vergunning benodigd, maar volstaat een melding, die minimaal vier weken voor de start van de verbouwing dan wel het in gebruik nemen, wordt ingediend. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat de gevel(s) die gericht is (zijn) op het openbaar gebied een inrichting moet(en) krijgen die past bij de woonfunctie. Als naar het oordeel van de gemeente de gevelindeling niet past bij de woonfunctie, dan kan de gemeente een maatwerkvoorschrift stellen. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen extra of soepeler eisen stellen aan bebouwing (zie onder 1.4 van de plantoelichting). Ten slotte blijkt uit de plantoelichting dat het bestemmingsplan grotendeels conserverend van aard is, maar ter plaatse van drie locaties bouwmogelijkheden voor woningen biedt. Deze locaties zijn voorzien van de aanduiding 'overige zone – ontwikkellocatie' (zie onder 6.2 en onder 5.2.2.3 van de plantoelichting).

4. Aan het plangebied zijn hoofdzakelijk de bestemmingen 'Centrum', 'Gemengd – 1' en 'Gemengd – 2' toegekend. Op de gronden aangewezen voor 'Centrum' zijn onder meer detailhandel en leisure toegestaan (zie artikel 3.1, onder b en c, van de planregels). In artikel 3.3

van de planregels is de mogelijkheid opgenomen om maatwerkvoorschriften te stellen, dan wel – bij vergunningplichtige gevallen – voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden, onder meer over de plaats en maatvoering van bouwwerken. Op grond van artikel 3.5 van de planregels met het opschrift ‘bestemmingsplanactiviteit’ kan het bevoegd gezag afwijken van de bouwregels voor andere maatvoeringen en – in afwijking van de bestemmingsomschrijving – andere functies toestaan (zie de artikelen 3.5.1 en 3.5.2 van de planregels).

Binnen de bestemming ‘Gemengd – 1’ zijn onder meer dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen toegestaan (zie artikel 4.1 van de planregels). De bestemming ‘Gemengd – 2’ laat onder meer wonen en maatschappelijke voorzieningen toe (zie artikel 5.1, onder a en b, van de planregels). Binnen deze bestemmingen zijn ook bepalingen opgenomen over maatwerkvoorschriften (zie de artikelen 4.3 en 5.4 van de planregels) en bestemmingsplanactiviteiten (zie de artikelen 4.5 en 5.6 van de planregels).

De raad heeft in de artikelen 12.2 en 13.2 van de planregels voorzien in de mogelijkheid om van algemene bouw- en gebruiksregels af te wijken via de bestemmingsplanactiviteit. Ten slotte zijn in artikel 14 van de planregels de algemene beoordelingscriteria en indieningsvereisten voor bestemmingsplanactiviteiten opgenomen.

III. Oordeel Afdeling bevoegdheid stellen maatwerkvoorschriften

5. Appellante betoogt dat geen bevoegdheid voor de raad bestaat om maatwerkvoorschriften op te nemen in het bestemmingsplan. Over dit betoog overweegt de Afdeling dat gebleken is dat de bedoeling van de raad is om maatwerkvoorschriften zelfstandig buiten een (aanvraag om een) omgevingsvergunning te stellen. De Afdeling stelt vast dat de Wro en het Bu Chw er niet in voorzien dat in planregels de mogelijkheid wordt opgenomen om zelfstandig maatwerkvoorschriften te stellen. Voor zover de maatwerkvoorschriften zouden kunnen worden aangemerkt als nadere eisen in de zin van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wro merkt de Afdeling op dat dergelijke eisen niet gesteld kunnen worden buiten een (aanvraag om een) omgevingsvergunning om. De Afdeling acht artikel 5.4 van de planregels daarom in strijd met de Wro, voor zover dat artikel voorziet in het stellen van maatwerkvoorschriften. Hoewel het beroep van appellante zich daar niet tegen richt, wijst de Afdeling er ten overvloede op dat artikel 4.3 dezelfde gebreken bevat als artikel 5.4 van de planregels (zie rechtsoverweging 15 van de uitspraak).

IV. Bevoegdheid stellen maatwerkvoorschriften: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

6. In dit geval heeft de raad bij vaststelling van het bestemmingsplan – naast de Wro – toepassing gegeven aan artikel 7c van het Bu Chw dat de mogelijkheid geeft om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. Deze bepaling voorziet in mogelijkheden aanvullend op de Wro, zoals het opnemen van een meldingsplicht in bestemmingsplannen (zie artikel 7c, vijfde lid, van het Bu Chw), of in afwijkingen van wettelijke bepalingen, zoals een duur van ten hoogste tien jaar voor voorlopige bestemmingen (zie artikel 7c, derde lid, van het Bu Chw). Hoewel het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bedoeld is als mogelijkheid om te experimenteren met de beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan (zie *Stb.* 2014, 168, p. 11), kent dit plan dus een eigen specifieke juridische context, die verschilt van de situatie onder de Ow. In dit verband stel ik vast dat geen van de artikelden van artikel 7c van het Bu Chw expliciet voorziet in de grondslag tot het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zoals gedaan in het voorliggende bestemmingsplan. De Afdeling heeft mijns inziens dan ook terecht geconstateerd dat het Bu Chw niet voorziet in de mogelijkheid om in planregels de mogelijkheid op te nemen om zelfstandig maatwerkvoorschriften te stellen. Uit de uitspraak blijkt dat de Afdeling haar oordeel heeft toegespitst op het zelfstandig stellen van maatwerkvoorschriften, omdat ter zitting is gebleken dat het de bedoeling is om zelfstandig buiten een (aanvraag om) omgevingsvergunning deze voorschriften te stellen. Gelet op het bovenstaande betwijfel ik of het Bu Chw als zodanig wel de mogelijkheid biedt om in het kader van een dergelijke aanvraag maatwerkvoorschriften te stellen op basis van een planregeling, zoals vormgegeven in het voorliggende plan, omdat ik hiervoor in artikel 7c geen expliciete grondslag lees.

V. Bevoegdheid stellen maatwerkvoorschriften: Wet ruimtelijke ordening

7. Daarnaast heeft de Afdeling nog beoordeeld of de te stellen maatwerkvoorschriften eventueel aangemerkt zouden kunnen worden als nadere eisen, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wro. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt, zoals zij ook in dit geval overweegt, dat nadere eisen kunnen worden gesteld, wanneer een aanvraag om een vergunning daartoe aanleiding geeft (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1814, onder 5.24). In dit verband stel ik vast dat de Afdeling deze lijn ook al hanteerde bij bestemmingsplannen onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), waarbij artikel 15, eerste lid, onder b, van de WRO de grondslag bevatte voor een nadere eisenregeling (zie bijvoorbeeld ABRvS 3 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4889, onder 2.11.2 en ABRvS 9 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7120, onder 2.6.2). In de memorie van toelichting bij de WRO stond het volgende vermeld over deze nadere eisenregeling: *'Dit artikel maakt het mogelijk burgemeester en wethouders bevoegd te verklaren niet in het algemeen, doch ten aanzien van bepaalde gevallen, wanneer een aanvraag om vergunning daartoe aanleiding geeft*

[onderstreping toegevoegd, RV], *op bepaalde punten nadere eisen te stellen of van voorschriften van het plan vrijstelling te verlenen.* (Kamerstukken II, 1955/56, 4233, nr. 3, p. 15).

Gelet op deze vaste jurisprudentielijn en de hiervoor geschetste parlementaire geschiedenis is het oordeel van de Afdeling mijns inziens begrijpelijk. Uit het voorgaande kan ook opgemaakt worden dat het oordeel van de Afdeling anders had kunnen uitvallen als uitsluitend beoogd was om deze maatwerkvoorschriften te stellen in het kader van een (aanvraag om) omgevingsvergunning, omdat dit wel zou stroken met de rechtspraak van de Afdeling over nadere eisenregelingen. Wat de toegevoegde waarde van het label 'maatwerkvoorschrift' dan nog zou zijn, is mij overigens niet geheel duidelijk.

VI. Bevoegdheid stellen maatwerkvoorschriften: Omgevingswet

8. De Afdeling heeft overwogen dat zij geen aanleiding ziet om te beoordelen of het stellen van maatwerkvoorschriften onder de Ow wel mogelijk is, en of dat – indien dat mogelijk zou zijn – aanleiding zou kunnen zijn om het door haar geconstateerde gebrek te passeren. In zoverre biedt de uitspraak dus geen inzicht in hoe de Afdeling een dergelijke planregeling onder de Ow zou beoordelen. Daarom zal ik aanvullend op deze uitspraak ingaan op de situatie onder de Ow. Anders dan in de juridische context die in dit geval aan de orde is, biedt de Ow wel expliciet de grondslag om in het omgevingsplan de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften te stellen (zie artikel 4.5 van de Ow). Het stellen van een maatwerkvoorschrift geschiedt bij beschikking als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daartegen kan bezwaar worden gemaakt en staat beroep en hoger beroep open (Nijmeijer, in: *T&C Omgevingswet*, art. 4.5 Ow, aant. 5 (online, geraadpleegd 7 augustus 2024)). Het stellen van maatwerkvoorschriften kan onder de Ow op verzoek, maar ook ambtshalve (zie in dit verband *Stb.* 2018, 290, p. 339, waar het volgende is gesteld: *'Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, die worden gegeven over een concrete activiteit. Ze kunnen ambtshalve worden gegeven, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding of van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf.'*).

9. In de bruidsschat die onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is (al) de bevoegdheid opgenomen tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Zo biedt artikel 22.4 van het omgevingsplan de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor alle artikelen in afdeling 22.2, met uitzondering van bepalingen over meet- en rekenmethoden. Deze afdeling bevat regels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het stellen van een maatwerkvoorschrift in het kader van repressief welstandstoezicht of de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater. Daarnaast bevat artikel 22.45 (in afdeling 22.3

‘Milieubelastende activiteiten’) de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen over milieubelastende activiteiten. Het gaat hierbij dan wel om specifiek omschreven artikelen en paragrafen uit deze afdeling.

VII. Oordeel Afdeling bestemmingsplanactiviteit

10. Appellante voert aan dat de in het bestemmingsplan opgenomen bepalingen over bestemmingsplanactiviteiten in strijd met artikel 3:2 van de Awb, artikel 7c van het Bu Chw, de Wro en het rechtszekerheidsbeginsel zijn vastgesteld. De Afdeling overweegt dat artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw voorziet in de grondslag om een regeling in een bestemmingsplan op te nemen van bestemmingsplanactiviteiten. De Afdeling oordeelt vervolgens dat, ondanks de begripsomschrijving van ‘bestemmingsplanactiviteit’ en de kopjes van de planregels (‘bestemmingsplanactiviteit’), echter uit de artikelen zelf niet is af te leiden dat beoogd is toepassing te geven aan dit artikellid uit het Bu Chw. Deze artikelen betreffen volgens de Afdeling immers geen regeling van bestemmingsplanactiviteiten als bedoeld in artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw, omdat het daarbij gaat om de situatie dat gebruik in enge zin wel past binnen de bestemmingsomschrijving en gebruiksregels, maar desalniettemin een omgevingsvergunning is vereist. Daarvan is geen sprake in het onderhavige plan, omdat de ‘bestemmingsplanactiviteiten’ betrekking hebben op de mogelijkheid om bij omgevingsvergunning af te wijken van bestemmings-, gebruik-, of bouwregels. Onder verwijzing naar de toelichting op artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw constateert de Afdeling dat de bestemmingsplanactiviteit ziet op het starten of wijzigen van gebruik (in enge zin) en dus niet op een bouwactiviteit. Vervolgens beoordeelt de Afdeling of de desbetreffende bepalingen kwalificeren als binnenplanse afwijkingsbevoegdheden, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro.

11. De Afdeling oordeelt dat, als deze bepalingen worden beschouwd als binnenplanse afwijkingsbevoegdheden, deze in strijd met de rechtszekerheid zijn vastgesteld. In dit verband acht de Afdeling van belang dat in de beoordelingsregels van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden een niet-limitatieve opsomming van gemeentelijke beleidstukken is opgenomen. Daarmee vormt ook ander, maar niet als zodanig rechtstreeks benoemd beleid, het toetsingskader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijkactiviteit. Voorts acht de Afdeling de beleidsdocumenten op onderdelen onvoldoende concreet en objectief bepaald om als rechtstreeks toetsingskader te kunnen dienen voor een aanvraag. Tot slot stelt de Afdeling vast dat de beleidsregels door de raad als dynamisch zijn bedoeld, terwijl dit niet uit de planregels blijkt.

Gelet op het voorgaande oordeelt de Afdeling dat de artikelen 5.4, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, 5.6.4, 12.2, 13.2 en 14, aanhef en onder a, van de planregels in strijd zijn met artikel 3:2 van de Awb,

artikel 7c van het Bu Chw, de Wro, en het rechtszekerheidsbeginsel. Hoewel het beroep van appellante zich daar niet tegen richt, wijst de Afdeling er ten overvloede op dat artikel 4.5 dezelfde gebreken bevat als artikel 5.6 van de planregels (zie rechtsoverweging 15 van de uitspraak).

VIII. Bestemmingsplanactiviteit: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

12. Met de zestiende tranche van het Bu Chw is de zogenoemde bestemmingsplanactiviteit toegevoegd aan artikel 7c van het Bu Chw. Artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw waarin deze activiteit is opgenomen, is in werking getreden op 29 november 2018 (zie *Stb.* 2018, 438). In de toelichting op de zestiende tranche is ingegaan op dit instrument (zie p. 38-41 van *Stb.* 2018, 438). Hierin staat onder meer vermeld, zoals de Afdeling opmerkt, dat deze bestemmingsplanactiviteit betrekking heeft op het gebruik in enge zin (en dus bijvoorbeeld niet op het bouwen of uitvoeren van werken of werkzaamheden (aanleggen)).

IX. Omgevingsplanactiviteit: Omgevingswet

13. Onder de Ow is het mogelijk om in het omgevingsplan binnenplanse vergunningplichten op te nemen, de zogenoemde omgevingsplanactiviteit. In de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, van de Ow is dit begrip als volgt gedefinieerd:

‘*omgevingsplanactiviteit*: activiteit, inhoudende:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan;’.

14. Gelet op de hiervoor opgenomen definitie en gezien de parlementaire geschiedenis (zie *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 470 met een ‘was-wordt-tabel voor de omgevingsvergunning’, waarin ook het slopen en uitvoeren van werken of werkzaamheden onder de omgevingsplanactiviteit zijn geschaard) begrijp ik deze omgevingsplanactiviteit zo, dat deze niet uitsluitend betrekking heeft op het gebruik in enge zin. Ook uit de vormgeving van de bruidsschat leid ik af dat de omgevingsplanactiviteit betrekking kan hebben op alle activiteiten die het omgevingsplan mogelijk maakt. Zie in dit verband bijvoorbeeld de artikelen 22.278 en 22.279 van het omgevingsplan die beoordelingsregels bevatten voor de

omgevingsplanactiviteit voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheid of voor het slopen van een bouwwerk. Op basis van het voorgaande stel ik dan ook vast dat de 'bestemmingsplanactiviteit' in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en de 'omgevingsplanactiviteit' van elkaar verschillen.

X. Formulering planregel en (criterium) beoordeling rechtszekerheid

15. Daarnaast stip ik nog de volgende twee punten aan in het kader van het oordeel dat de Afdeling heeft geveld over de bestemmingsplanactiviteiten en binnenplanse afwijkingsbevoegdheden in relatie tot beleidsregels.

Allereerst acht de Afdeling het opschrift van een artikel niet doorslaggevend voor de juridische kwalificatie van een bepaling. Indien beoogd wordt toepassing te geven aan artikel 7c, veertiende lid, van het Bu Chw, dan zal dit dus in de formulering zelf van de planregel(s) tot uitdrukking moeten worden gebracht. Aan het opschrift komt geen doorslaggevende betekenis toe.

16. De Afdeling beoordeelt voorts de in de beoordelingsregels genoemde beleidsstukken via het criterium '(on)voldoende concreet en objectief bepaald'. De Afdeling hanteert dit criterium vaker ter beoordeling van de vraag of een besluit voldoet aan de vereiste rechtszekerheid, namelijk bij:

- de toetsing van een planregeling aan dit rechtsbeginsel (zie ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1841, onder 7.4 en ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2823, onder 9.3);
- open normen in planregels, die worden ingevuld met beleidsregels (artikel 3.1.2 tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening en artikel 7c, zesde lid, van het Bu Chw). Zie in dit verband onder meer ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, onder 9.4 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, onder 18.2;
- een delegatiebesluit in de zin van artikel 7c, dertiende lid, van het Bu Chw (ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394, onder 13); en
- de exceptieve toetsing van een bepaling van een provinciale verordening aan dit beginsel, in het kader van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan (zie ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2763, onder 5.1).

XI. Afsluiting

17. Kort samengevat, biedt deze uitspraak een mooi overzicht van enkele (on)mogelijkheden voor wat betreft planregels in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Daarbij laat deze uitspraak zien dat een planwetgever zich wel dient te vergewissen van verschillen tussen de mogelijkheden op grond van het Bu Chw (in combinatie met de Wro) en op grond van de Ow. Zo biedt de Ow expliciet de grondslag om in een omgevingsplan te voorzien in de bevoegdheid maatwerkvoorschriften te stellen over algemene regels, terwijl het Bu Chw deze bevoegdheid niet biedt. Ook maakt deze uitspraak duidelijk dat bij het vormgeven van de bestemmingsplanactiviteit rekening dient te worden gehouden met de specifieke reikwijdte hiervan. Deze bestemmingsplanactiviteit ziet uitsluitend op gebruik in enge zin, en dus niet op (onder meer) bouwen en aanleggen. De omgevingsplanactiviteit onder de Ow heeft in vergelijking daarmee een ruimere reikwijdte. Ten slotte vergt de rechtszekerheid dat bij de beoordelingsregels voor een binnenplanse vergunningplicht duidelijk is aan welke (gemeentelijke) beleidsstukken wordt getoetst. Een niet-limitatieve opsomming biedt (toekomstige) aanvragers (waarschijnlijk) te weinig duidelijkheid. Ook zal de inhoud van de desbetreffende beleidsstukken geschikt moeten zijn om te dienen als toetsingskader voor een aanvraag.

De annotatie is op persoonlijke titel geschreven. Ruud Veenhof dankt mr. G.A. Keus, adviseur bij STAB, voor zijn waardevolle commentaar bij een eerdere versie van deze annotatie.

RECHTSPRAAK

Natuurvergunning/Noord-Brabant

Gedeputeerde staten hebben met het uitgevoerde onderzoek en expert judgement onvoldoende zekerheid geboden dat met de voorgeschreven maatregelen het rendement van de biologische combiluchtwasser wordt gehaald. In afwijking van het geldende overgangsrecht, moet voor een nieuw te verlenen natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) de meest recente AERIUS-versie uit de Omgevingsregeling worden gebruikt.

Casus

Bij besluit van 17 november 2020 hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant een natuurvergunning verleend voor het uitbreiden en wijzigen van een varkenshouderij in Reusel met emissiearme stalsystemen met een biologische combiluchtwasser die de ammoniakemissie met 85% zou reduceren. Aan de vergunning zijn specifieke voorschriften verbonden over de werking, het onderhoud en het toezicht op de werking van de combiluchtwassers. Die voorschriften zorgen er volgens gedeputeerde staten voor dat de ammoniakreductie van de combiluchtwassers wordt gehaald. De rechtbank Oost-Brabant heeft het door milieugroepen ingestelde beroep gegrond verklaard en de vergunning vernietigd. Gedeputeerde staten hebben tegen deze vernietiging hoger beroep ingesteld.

Rechtsvragen

1. Kunnen significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden worden uitgesloten door een biologische combiwasser te gebruiken in combinatie met in de voorschriften vastgelegde maatregelen voor een goede werking van de luchtwasser?
2. Welke AERIUS-versie moet gebruikt worden bij het nemen van een nieuw besluit?

1. *Luchtwasser*

In deze zaak staat de vraag centraal of met het treffen van maatregelen, die worden opgenomen in de voorschriften van de natuurvergunning, vaststaat dat de beoogde ammoniakreductie van deze combiluchtwassers wordt gehaald.

Voor de berekening van de emissie uit stalsystemen waren in de Regeling ammoniak en veehouderij emissiefactoren opgenomen (Rav-emissiefactor). Vanaf 1 januari 2024 zijn die emissiefactoren opgenomen in de bijlagen V en VI bij de Omgevingsregeling (OW-emissiefactor). In de Rav- en OW-emissiefactoren is rekening gehouden met de emissiebeperkende werking van de combiluchtwassers. In het nadere besluit is het college ervan uitgegaan dat voor een natuurvergunning de emissie uit een stalstelsysteem met een biologische combiluchtwater niet – zonder meer – kan worden berekend met toepassing van die emissiefactoren. De reden hiervoor is dat verschillende onderzoeken laten zien dat de ammoniakemissie uit stallen met biologische combiluchtwassers hoger is dan waarvan de emissiefactoren in de Rav of Omgevingsregeling uitgaan.

Maar in een van de onderzoeken worden ook oplossingen aangereikt voor de oorzaken van de verminderde werking van combiluchtwassers. Het college ziet daarin aanleiding om aan de natuurvergunning voorschriften te verbinden over de werking, het onderhoud en het toezicht op de werking van de combiluchtwassers. Die voorschriften zorgen er volgens het college voor dat de ammoniakreductie van de combiluchtwassers wordt gehaald. Daarbij betreft het college ook expert judgement en de resultaten van rendementsmetingen die door het college zijn uitgevoerd bij combiluchtwassers. Met de voorgeschreven maatregelen kan volgens het college alsnog voor de berekening van de emissie uit stallen met combiluchtwassers van de emissiefactoren uit de Omgevingsregeling worden uitgegaan. De Stichting en anderen zijn daar niet van overtuigd. Volgens hen staat niet vast dat de emissiebeperking met de voorgeschreven maatregelen wordt gehaald.

Volgens de Afdeling kan uit het onderzoek waarin oplossingen worden aangereikt voor de verminderde werking van combiluchtwassers, worden afgeleid dat er sterke aanwijzingen zijn dat combiluchtwassers het beoogde rendement kunnen halen. Maar dat onderzoek is naar het oordeel van de Afdeling te beperkt van opzet om daaraan de vereiste zekerheid te ontleen dat met het nemen van bepaalde maatregelen de beoogde ammoniakreductie wordt gehaald. Verder heeft het college geen inzicht geboden in de totstandkoming en inhoud van het expert judgement en van de resultaten of rapporten over uitgevoerde rendementsmetingen bij luchtwassers. De Afdeling komt daarom tot de conclusie dat op basis van de onderzoeken, de kennis en de gegevens die het college bij zijn besluit heeft betrokken, niet vaststaat dat met de maatregelen die in de vergunning zijn voorgeschreven, de ammoniakreductie waarvan in de

toegepaste emissiefactoren wordt uitgegaan, wordt gehaald.

2. AERIUS

Uit het overgangsrecht volgt dat de stikstofdepositie van een project op grond van artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming (Rnb) berekend moet worden met AERIUS Calculator versie 2023. Dat geldt ook als er daarna een nieuwere versie beschikbaar is. Dit strookt niet met het uitgangspunt dat een voortoets of passende beoordeling gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis. Een strikte toepassing van het overgangsrecht zou met andere woorden leiden tot een toepassing van artikel 2.8 van de Wnb die niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof van Justitie over de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Daarom ziet de Afdeling aanleiding om voor de toepassing van artikel 2.1 van de Rnb een uitzondering te maken op de eerbiedigende werking van het overgangsrecht. Dit betekent dat, in afwijking van het overgangsrecht, bij het beslissen op een aanvraag om een natuurvergunning die dateert van vóór 1 januari 2024, de versie van AERIUS-Calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt op het moment van het nemen van het nieuwe besluit.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3356

Zaaknummer: 202203156/1/R2

Wetsartikelen: 2.1 Rnb, 2.8, lid 3 Wnb en 2.7, lid 2 Wnb

RECHTSPRAAK

Planschade/Stichtse Vecht

Dat appellant van meet af aan heeft gereageerd op het bestemmingsplan, is onvoldoende om een concrete poging tot realisering van de bestaande bouwmogelijkheden aan te nemen.

Casus

[Appellant] heeft op 3 april 2018 een aanvraag voor een tegemoetkoming in planschade bij het college ingediend. Door het bestemmingsplan zijn de bebouwingmogelijkheden van zijn percelen afgenomen. Daarmee is volgens hem zijn onroerende zaak in waarde verminderd. Het college heeft de aanvraag wegens passieve risicoaanvaarding afgewezen.

De rechtbank oordeelt in beroep tegen het besluit van 21 september 2021 dat het college terecht aan [appellant] passieve risicoaanvaarding heeft tegengeworpen. Vaststaat dat de bebouwingmogelijkheden door het bestemmingsplan zijn afgenomen met 145,2 m². Ten tijde van de peildatum was een bebouwingmogelijkheid van 486,6 m² onbenut gebleven. Tot aan de peildatum had [appellant] ongeveer twee jaar en drie maanden de tijd om de maximale bouwmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime vervallen, te realiseren. Hij heeft in deze periode echter geen concrete poging daartoe gedaan.

[Appellant] betoogt dat, gelet op de toezegging in de Nota Inspraak en Overleg, van hem niet verlangd kon worden dat hij na die toezegging concrete pogingen zou doen tot realisering van de bouwmogelijkheden die onder het nieuwe regime zijn komen te vervallen. Volgens [appellant] heeft hij niet verwijtbaar stil gezeten, omdat hij erop heeft vertrouwd dat het bouwoppervlak even groot zou blijven.

Rechtsvraag

Kan passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen?

Uitspraak

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de nadelige planologische ontwikkeling

voorzienbaar was en dat [appellant] dit risico passief heeft aanvaard. Daarbij is het volgende van belang.

Het voorontwerp van het bestemmingsplan is op 1 november 2010 ter inzage gelegd. [Appellant] had vanaf die datum bekend kunnen zijn met de komende planologische wijzigingen.

Uit het advies van Thorbecke volgt dat in het voorontwerp van het bestemmingsplan een kleiner bouwvlak en een lager bebouwingspercentage van 20% was opgenomen. [Appellant] heeft hierover een inspraakreactie gegeven.

In het nieuwe bestemmingsplan is in de planregels vervolgens een bebouwingspercentage van 30% vastgesteld. Dit is hetzelfde bebouwingspercentage als in de vergunning van 14 december 2012 en zoals dat ook onder het oude bestemmingsplan gold. De afname van de bebouwingmogelijkheden onder het nieuwe bestemmingsplan is dus het gevolg van een kleiner bouwvlak en niet van een wijziging van het bebouwingspercentage. Gelet op de reactie van de gemeente op de zienswijze van [appellant] dat de planregel zou worden aangepast aan wat in de vergunning van 14 december 2012 staat en dat de verbeelding niet zou worden aangepast, moest [appellant] er rekening mee houden dat zijn bebouwingmogelijkheden zouden afnemen wegens een kleiner bouwvlak.

Onder het nieuwe bestemmingsplan heeft [appellant] nog 2.105,5 m² bebouwingmogelijkheden, wat grofweg overeenkomt met de bestaande bebouwing van 2.090 m² die in de omgevingsvergunning is genoemd. Dat komt weer overeen met de eerdere reactie in de Nota Inspraak en Overleg van de gemeente dat het bouwvlak wordt verkleind tot de bestaande bebouwing.

Dat [appellant] van meet af aan heeft gereageerd op het bestemmingsplan, is onvoldoende om een concrete poging tot realisering van de bestaande bouwmogelijkheden aan te nemen. Het enkel indienen van een inspraakreactie of een zienswijze op het (voor)ontwerpbestemmingsplan is namelijk niet gericht op realisering van de bouwmogelijkheden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3598

Zaaknummer: 202303631/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Intrekking omgevingsvergunning en bouwstop/Schouwen-Duiveland

Het college van burgemeester en wethouders heeft met toepassing van artikel 18.10, vierde lid, van de Ow de omgevingsvergunning ingetrokken. De voorzieningenrechter sluit aan bij de jurisprudentie over toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 5.19, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Anders dan de Wabo kent de Ow niet (langer) de mogelijkheid tot het opleggen van een bouwstop. Uit de memorie van toelichting bij de Ow volgt dat de wetgever de bevoegdheid tot het opleggen van een bouwstop bij nader inzien als overbodig beschouwt.

Casus

Verzoeker is eigenaar van een perceel. In het verleden stonden er op het perceel diverse bouwwerken waaronder in ieder geval drie schuren. Het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland (het college) heeft voor twee schuren de omgevingsvergunning terug kunnen vinden. Verzoeker heeft deze twee schuren inmiddels gesloopt. Bij besluit van 8 november 2022 – gewijzigd bij besluit van 13 juli 2023 – heeft het college aan verzoeker met toepassing van het overgangsrecht een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van één nieuw schuur. Onduidelijk is of voor de derde schuur – die nog steeds op het perceel aanwezig is en daar al vele jaren op staat – ooit een omgevingsvergunning is verleend.

Aan de omgevingsvergunning voor de bouw van de nieuwe schuur had het college het voorschrift verbonden dat inhield dat de derde schuur gesloopt moest zijn voordat met de bouwwerkzaamheden van de nieuwe schuur mocht worden begonnen. Verzoeker was het niet eens met deze voorwaarde en heeft daartegen bezwaar gemaakt. Bij besluit van 2 maart 2023 heeft het college zijn bezwaar ongegrond verklaard. Verzoeker heeft vervolgens beroep ingesteld. Bij uitspraak van 9 mei 2024 heeft deze rechtbank het beroep gegrond verklaard en

geoordeeld dat het college dit voorschrift niet aan de omgevingsvergunning voor de nieuwe schuur had mogen verbinden. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

Bij brief van 27 juni 2024 heeft het college verzoeker bericht voornemens te zijn over te gaan tot het intrekken van de omgevingsvergunningen van 8 november 2022 en 13 juli 2023 omdat deze het gevolg zijn van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens. Op 8 juli 2024 heeft verzoeker zijn zienswijze over dit voornemen naar voren gebracht.

Bij bestreden besluit van 16 augustus 2024 (bestreden besluit I) heeft het college de op 8 november 2022 verleende omgevingsvergunning gewijzigd bij besluit van 13 juli 2023 ingetrokken met toepassing van artikel 18.10, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet (Ow).

Op 19 augustus 2024 heeft een controle plaatsgevonden op het perceel van verzoeker. Een toezichthouder heeft geconstateerd dat verzoeker de bouwwerkzaamheden aan de nieuwe schuur ondanks de intrekking van de omgevingsvergunning heeft voortgezet. Deze toezichthouder heeft vervolgens namens het college aan verzoeker een mondelinge bouwstop opgelegd. Ook is verzoeker medegedeeld dat ter naleving van de bouwstop aan die bouwstop een dwangsom van € 10.000 per overtreding, per kalenderdag, met een maximum van € 50.000 is verbonden. De mondelinge zienswijze van verzoeker is meegenomen bij het opleggen van de bouwstop en de daaraan gekoppelde last onder dwangsom.

Bij bestreden besluit van 22 augustus 2024 (bestreden besluit II) heeft het college de opgelegde bouwstop met de daaraan gekoppelde last onder dwangsom schriftelijk bevestigd.

Rechtsvragen

1. Was het college bevoegd om tot intrekking van de omgevingsvergunning over te gaan?
2. Was het college bevoegd tot het opleggen van een bouwstop en een daaraan gekoppelde last onder dwangsom?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter stelt vast dat het college met toepassing van artikel 18.10, vierde lid, van de Ow de omgevingsvergunningen heeft ingetrokken. Voor de inwerkingtreding van de Ow was deze bevoegdheid opgenomen in artikel 5.19, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De voorzieningenrechter zal, nu de strekking van de bepalingen sterk overeenkomt, met haar beoordeling – gelet op het nog ontbreken van jurisprudentie over deze bevoegdheid in de Ow – aansluiten bij de jurisprudentie over de toepassing van deze bevoegdheid op grond van de Wabo.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:720 en ECLI:NL:RVS:2021:2393) volgt dat voor de intrekking van een omgevingsvergunning wegens een onjuiste of onvolledige opgave noodzakelijk is dat vaststaat dat de omgevingsvergunning juist wegens de onjuistheid in de overgelegde gegevens is verleend. Het is aan het college om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor de uitoefening van zijn bevoegdheid tot intrekking is voldaan. In deze zaak rust dus op het college de bewijslast om aan te tonen dat er een onjuiste of onvolledige opgave in de aanvraag is gedaan.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat in het aanvraagformulier is opgenomen dat de bebouwde oppervlakte voor aanvang van de bouwwerkzaamheden 0 m² bedroeg en na de afronding van de bouwwerkzaamheden 110 m² zal bedragen. De omgevingsvergunning van 8 november 2022 kon alleen worden verleend als het college gebruik zou maken van haar discretionaire bevoegdheid om van het bestemmingsplan af te wijken (artikel 36.2 van het bestemmingsplan Buitengebied Schouwen-Duivenland). Van deze bevoegdheid heeft het college gebruik willen maken onder de voorwaarde dat ook de derde schuur zou worden gesloopt. Dit is in 2019 en nadien aan verzoeker gecommuniceerd. In een e-mailbericht van 2 november 2022 is door de architect schriftelijk bevestigd dat de derde schuur zou worden gesloopt. Op basis van die bevestiging is de omgevingsvergunning vervolgens verleend, omdat met de sloop van de derde schuur de bebouwde oppervlakte van het perceel 0 m² vóór en 110 m² zou zijn na voltooiing van de bouw. Nu de derde schuur blijft staan, is de bebouwde oppervlakte van het perceel geen 0 m² zoals in de aanvraag is vermeld. Hiermee is sprake van een onjuiste opgave van gegevens.

Verzoeker heeft aangevoerd dat de derde schuur in de aanvraag om omgevingsvergunning van 1 juli 2022 niet mee deed. De in die aanvraag opgenomen 0 m² ziet op de twee gesloopte bouwwerken waarvoor in het verleden een vergunning was verleend.

De voorzieningenrechter constateert dat uit de stukken blijkt – onder meer uit de in het collegebesluit van 17 mei 2022 opgenomen uitgangspunten waarnaar in de omgevingsvergunning van 8 november 2022 wordt verwezen – dat het college wist dat ten tijde van het indienen van de aanvraag het perceel bebouwd was. Van de drie schuren die er in het verleden stonden waren er slechts twee gesloopt waardoor de bebouwde oppervlakte in de aanvraag dus nooit 0 m² kon zijn. Het college had naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter naar aanleiding van de aanvraag moeten reageren naar verzoeker, nu op dat moment duidelijk was dat de aanvraag een feitelijke onjuistheid bevatte. Niet gebleken is dat dat is gebeurd.

Ook bij de wijziging van de omgevingsvergunning bij besluit van 13 juli 2023 – toen gelet op de doorlopen bezwaarprocedure en het ingestelde beroep duidelijk was dat verzoeker de derde schuur niet wenste te slopen – heeft het college niets met de onjuistheid in de aanvraag gedaan.

Dit maakt dat bij de voorzieningenrechter sterke twijfel bestaat over het antwoord op de vraag of sprake is van een onjuiste opgave waardoor de omgevingsvergunning is verleend. Indien hiervan geen sprake is, is er geen bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunningen bij het college ontstaan. Dit zal met behulp van een feitenonderzoek in de bezwaarfase nader dienen te worden onderzocht.

2. Het college heeft er voor gekozen om – zo blijkt uit het controlerapport van 19 augustus 2024 – een mondelinge bouwstop op te leggen. Anders dan de Wabo kent de Ow niet (langer) de mogelijkheid tot het opleggen van een bouwstop. Uit de memorie van toelichting volgt dat de wetgever de bevoegdheid tot het opleggen van een bouwstop bij nader inzien als overbodig beschouwt (zie pagina 244 van de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 963, nr. 3). Artikel 5:2 van de Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.

De voorzieningenrechter stelt vast dat het college ter zitting heeft erkend dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bouwstop niet meer is opgenomen in de Ow. Ter zitting heeft het college toegelicht dat de bouwstop dient te worden gezien als een last onder dwangsom. Het heeft daarbij gewezen op de schriftelijke bevestiging van 22 augustus 2024 (bestreden besluit II). Indien sprake is van een last onder dwangsom is er ook geen sprake van strijd met artikel 5:6 van de Awb – het cumulatieverbod van herstelsancties –. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat dit gebrek indien nodig in de bezwaarprocedure kan worden hersteld.

Uit het controlerapport van 19 augustus 2024 maakt de voorzieningenrechter op dat de last onder dwangsom mondeling is opgelegd met ingang van 19 augustus 2024. Een last onder dwangsom kan echter niet mondeling worden opgelegd (zie ECLI:NL:RVS:2014:3698). Het college heeft ter zitting gewezen op de schriftelijke bevestiging van de last onder dwangsom op 22 augustus 2024 (bestreden besluit II). Dit betekent dat de last onder dwangsom pas is ingegaan op 22 augustus 2024. Ook dit zou in bezwaar verder hersteld kunnen worden aldus het college.

In bestreden besluit II heeft het college opgenomen dat verzoeker handelt in strijd met artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder a, en artikel 5.6 Ow. De voorzieningenrechter stelt vast dat deze artikelen zien op de bouwtechnische bouwactiviteit. Verzoeker heeft zich op het standpunt gesteld dat de bouwtechnische bouwactiviteit vergunningsvrij kan worden uitgevoerd.

De voorzieningenrechter overweegt dat bij het bepalen of voor een bouwactiviteit – als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a van de Ow – een omgevingsvergunning nodig is, gekeken moet worden naar paragraaf 2.3.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In de artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl worden de vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit aangewezen. Als voor een bouwwerk op grond van die artikelen een omgevingsvergunning nodig is, dient vervolgens gekeken te worden of geen sprake is van een uitzondering als opgenomen in artikel 2.27 van het Bbl.

In bestreden besluit II ontbreekt de onderbouwing waarom voor het bouwen van de nieuwe schuur een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a van de Ow door verzoeker wordt overtreden en daarmee of het college wel bevoegd is om op dit onderdeel handhavend op te treden.

Ter zitting heeft het college aangevoerd dat ook artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow is overtreden. Dit artikel ziet op het zonder omgevingsvergunning uitvoeren van een omgevingsplanactiviteit. De voorzieningenrechter stelt vast dat deze overtreding niet in bestreden besluit II is opgenomen. Dit gebrek zal ook tijdens de bezwaarprocedure hersteld moeten worden.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 03-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2024:6167

Zaaknummer: 24/6106 en 24/6147

Wetsartikelen: 18.10 lid 4 Omgevingswet, 5:2 Awb, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet, 5.6 Omgevingswet, 2.25 Besluit bouwwerken leefomgeving, 2.26 Besluit bouwwerken leefomgeving en 2.27 Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Waterschap Brabantse Delta

Weigeren watervergunning tot legaliseren van een voersilo in een waterstaatswerk. Geen eenvoudig verplaatsbaar object, niet gelegen in bestaand bebouwd gebied.

Casus

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de weigering van een watervergunning voor het legaliseren van een voersilo in een waterstaatswerk, in de beschermingszone A en in het profiel vrije ruimte van de boezemkering.

Eiser heeft aangevoerd dat de voersilo moet worden gezien als een eenvoudig te verplaatsen bouwwerk. Voor een eenvoudig verplaatsbaar bouwwerk kan op grond van artikel 17.4.5, tweede lid, van de Beleidsregels een watervergunning worden verleend. Daarnaast heeft eiser aangevoerd dat het plaatsen van een voersilo ook op grond van artikel 17.4.8 van de Beleidsregels is toegestaan. Er is sprake van bestaand bebouwd gebied.

Rechtsvraag

Is een voersilo een eenvoudig te verplaatsen bouwwerk in de zin van de Beleidsregel? Is er sprake van een bouwwerk in bestaand bebouwd gebied?

Uitspraak

De rechtbank is van oordeel dat gelet op de omvang en de constructie van de voersilo deze niet kan worden gezien als een eenvoudig verplaatsbaar bouwwerk zoals gedefinieerd in artikel 17.1.2 van de Beleidsregels. Het dagelijks bestuur heeft ter zitting toegelicht dat dit bouwwerken zijn die voor het waterschap – in geval van een calamiteit of eventuele dijkverzwaring – eenvoudig te verwijderen of te verplaatsen zijn. Een voersilo, bestaande uit betonnen L-elementen waartussen asfalt zit én die bovendien aan de zijkanten met grond verstevigd is, is niet te vergelijken met een hekwerk, prefab tuinhuis of een tuinmuurtje. Dat het waterschap daarnaast ook de bouwkosten van de voersilo als één van de factoren bij haar afweging betrokken heeft, kan de rechtbank zich ook voorstellen. Bij bouwwerken met een

hoge bouwsom zal het waterschap voorzichtiger te werk gaan om schade (en daarmee samenhangende kosten) te voorkomen. Dit maakt duurdere bouwwerken minder eenvoudig te verwijderen.

Nu de voersilo niet kan worden gezien als een eenvoudig te verplaatsen bouwwerk, heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt kunnen stellen dat het verlenen van een watervergunning met toepassing van artikel 17.4.5, tweede lid van de Beleidsregels niet mogelijk is.

De rechtbank stelt vast dat in artikel 17.1.2 van de Beleidsregels is gedefinieerd wat voor de toepassing van de beleidsregels onder bestaand bebouwd gebied moet worden verstaan. Uit die definitie volgt dat het moet gaan om gebied dat op grond van het vigerende bestemmingsplan kan worden aangemerkt als gebied met een woon-, bedrijfs- of kantoorfunctie. Daaronder vallen – aldus de definitie – ook agrarische en recreatieve bouwvlakken. Anders dan eiser is de rechtbank van oordeel dat uit die definitie volgt dat de voersilo in zijn geheel binnen het agrarisch bouwvlak moet zijn gelegen. Er hoeft op grond van deze definitie enkel naar de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming te worden gekeken en niet ook aanvullend naar de planregels van dat bestemmingsplan. De planologische afweging die een gemeenteraad maakt bij het vaststellen van een bestemmingsplan waardoor ook buiten een bouwvlak gebouwd mag worden is een andere dan de afweging van het dagelijks bestuur bij het toestaan van werkzaamheden op of in de nabijheid van de waterkering.

Nu de voersilo niet in zijn geheel gelegen is binnen het agrarisch bouwvlak, heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt kunnen stellen dat het verlenen van een watervergunning met toepassing van artikel 17.4.8 van de Beleidsregels niet mogelijk is.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 15-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2024:5407

Zaaknummer: 23/11741 WATER

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Peilbesluit/Waterschap Rivierenland

Peilbesluit, mitigerende maatregelen, compensatie en resterende schade.

Casus

Het algemeen bestuur heeft voor het waterschap Rivierenland als waterbeheerder van het oppervlaktewater in het Rivierengebied het peilbesluit vastgesteld. Eisers hebben percelen grond die liggen in het gebied waar het peilbesluit betrekking op heeft. In de directe omgeving van deze percelen ligt het in 2013 aangewezen Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk-Zuid. In december 2016 is een beheerplan voor dit gebied vastgesteld. Daarin is als herstelmaatregel een hydrologische bufferzone opgenomen, om de verdroging van het natuurgebied tegen te gaan.

Eisers voeren onder meer aan dat zij ondanks toezeggingen vanuit het algemeen bestuur nog steeds wachten op een toegezegde financiële compensatie. In een enkel geval moet een van de eisers zelfs bij het algemeen bestuur een procedure starten om toekomstige schade vergoed te krijgen. Eisers merken op dat het algemeen bestuur en de provincie Gelderland niet alle schade compenseren die ontstaat als gevolg van het peilbesluit en de maatregelen voor de aanleg van de hydrologische bufferzone.

Rechtsvraag

Moet het peilbesluit voorzien in een volledige mitigatie en compensatie?

Uitspraak

Deze beroepsgrond slaagt niet. Op de zitting is naar voren gebracht dat een deel van de mitigerende maatregelen is uitgevoerd. Er zijn percelen opgehoogd en er zijn bedragen uitgekeerd. Dat niet op alle punten overeenstemming is bereikt, laat onverlet dat het peilbesluit dat er ligt de rechterlijke toets kan doorstaan. Als er na de uitvoering van het peilbesluit schade ontstaat, waar nog niet in is voorzien, kan hiervoor een aparte procedure worden opgestart via de weg van artikel 7.14 van de Waterwet.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 23-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2024:5680

Zaaknummer: AWB - 23 _ 567

Wetsartikelen: 5.2 Waterwet en 7.14 Waterwet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Drimmelen

Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit en bouwactiviteit crisisnoodopvang. Bindend advies gemeenteraad en instructieregels Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) over geluid, geur en trillingen.

Casus

De gemeente heeft op 10 juni 2024 bij het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen (het college) een omgevingsvergunning aangevraagd voor het realiseren van een tijdelijke crisisnoodopvang (CNO) op het perceel, namelijk door het omvormen van de bedrijfslocatie op het perceel naar een tijdelijke opvang voor asielzoekers. Bij besluit van 18 juni 2024 (bestreden besluit) heeft het college de omgevingsvergunning verleend. In het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten 'bouwactiviteit omgevingsplan', 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' en 'bouwactiviteit technisch'. Verzoekers hebben bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit en hebben op dezelfde dag een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend.

Rechtsvragen

1. Had bindend advies moeten worden ingewonnen bij de gemeenteraad?
2. Is de CNO een geluidgevoelig gebouw in de zin van artikel 3.21, eerste lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)?
3. Welke instructieregels uit het Bkl over geur en trillingen zijn in dit geval van belang?

Uitspraak

1. Artikel 16.15a, sub b, onder 1], van de Omgevingswet (Ow) bepaalt dat de gemeenteraad – bij een aanvraag tot verlening van een omgevingsvergunning – als adviseur aangewezen moet worden in de door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeenteraad heeft hiertoe het Delegatiebesluit Omgevingsrecht

(Delegatiebesluit) genomen. In artikel 5.1 van het Delegatiebesluit is bepaald dat de gemeenteraad bij het realiseren van specifieke maatschappelijke voorzieningen gebruik wenst te maken van zijn adviesbevoegdheid. Uit de toelichting bij dit artikel uit het Delegatiebesluit volgt dat hieronder maatschappelijke voorzieningen worden verstaan, die normaal gesproken niet zonder meer overal in de woonomgeving of in het overwegend agrarische buitengebied passen, gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid. Het college stelt dat de CNO niet aan deze voorwaarden voldoet, omdat het niet in de woonomgeving of het overwegend agrarische buitengebied wordt gerealiseerd en er geen sprake is van een openbaar toegankelijke voorziening. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college artikel 5.1 van het Delegatiebesluit te beperkt geïnterpreteerd. Een CNO is bij uitstek een maatschappelijke voorziening die normaal gesproken niet zonder meer in de woonomgeving of het buitengebied past. In deze zaak gaat het om een CNO die op een industrieterrein wordt gerealiseerd, wat het vorenstaande bevestigt. Bovendien volgt uit het Delegatiebesluit niet dat dat openbare toegankelijkheid een criterium is voor het al dan niet inwinnen van bindend advies bij de gemeenteraad. De grond van verzoekers slaagt. De voorzieningenrechter volgt verzoekers overigens niet in de grond dat dit een gebrek is dat niet meer in de beslissing op bezwaar hersteld kan worden. Uit artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat in bezwaar een volledige heroverweging plaatsvindt. Dat geldt dan dus ook voor de beoordeling van de gehonoreerde aanvraag en dus kan dit gebrek in bezwaar hersteld worden.

2. Voor wat betreft de grond uit het verzoekschrift dat de omgevingsvergunning verleend had moeten worden voor 'wonen' in plaats van 'logies' verwijst de voorzieningenrechter naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 14 juni 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2443). Hoewel in deze uitspraak het recht van vóór 1 januari 2024 voorlag, kan hier wel uit worden afgeleid dat volgens de ABRvS het begrip opvang van asielzoekers breed moet worden uitgelegd. Dat betekent dat hier niet alleen sec de opvang valt, maar ook bijbehorende voorzieningen. Gelet op het voornoemde beoordelingskader vat de voorzieningenrechter de CNO op als het tijdelijk onderdak bieden overeenkomstig de definitie van logiesfunctie en logiesverblijf uit bijlage I, onderdeel B, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit sluit ook aan bij wat ter zitting door het college is toegelicht, namelijk dat de CNO een tijdelijke voorziening is, van waaruit asielzoekers doorstromen naar andere locaties dan wel naar familie. De CNO is geen asielzoekerscentrum. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is er door de aard van logiesfunctie geen sprake van wonen en kan de CNO evenmin als een geluidsgevoelig gebouw in de zin van artikel 3.21, eerste lid, sub a, van het Bkl worden gekwalificeerd. De grond, dat bij de omgevingsvergunning van 'wonen' had moeten worden uitgegaan, slaagt dus niet.

3. De kwalificatie dat de CNO geen geluidsgevoelig gebouw is, werkt ook door in de beoordeling van de gronden over geluids-, trillings- en geuroverlast. Uit de kwalificatie volgt dat de in acht te nemen normen minder stringent zijn dan in geval van een woning. Artikel 3.18, vierde lid, van het Bkl bepaalt dat een geluidsgevoelig gebouw – dat op grond van onder meer een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar – niet in aanmerking wordt genomen. Het college heeft aan de ruimtelijke onderbouwing onder meer een akoestisch onderzoek ten grondslag gelegd. In het rapport is het college geadviseerd om voor de geluidwering door de gevels uit te gaan van voldoende isolatie op basis van de gezamenlijke geluidswaarde op het bedrijventerrein en de geluidswaarde door wegen. Voor de slaapkamers wordt geadviseerd om te streven naar een binnenwaarde van maximaal 45 dB(A). In het akoestisch onderzoek zijn alle bedrijven opgenomen die binnen een straal van 50 meter van het perceel afliggen. In het akoestisch rapport is geadviseerd om aan te sluiten bij de geluidswaarden voor rijks- en gemeentewegen in geval van een permanente wijziging van de gebruiksfunctie. Deze waarden kennen een standaard- en grenswaarde. Voor het geluid van de bedrijfsmatige activiteiten zijn geen regels in het omgevingsplan opgenomen. De normen uit het voormalige Activiteitenbesluit zijn van toepassing. In het rapport is bij de diverse bedrijven aangegeven dat er in nagenoeg alle bedrijven sprake is van een situatie dat de feitelijke geluidsproductie onder het vergunde niveau ligt. Weliswaar is de CNO geen geluidsgevoelig gebouw, maar desalniettemin heeft het college, zoals ter zitting is besproken, nadere geluidsmaatregelen met de aannemer afgesproken. De grond over de geluidsoverlast slaagt niet, waarbij de voorzieningenrechter er overigens van uitgaat dat het college in de bezwaarprocedure gemotiveerd zal reageren op het tijdens de voorlopige voorzieningenprocedure overgelegde contra-advies van verzoekers voor wat betreft de geluidsoverlast.

Voor wat betreft de gronden over geur- en trillingsoverlast verwijst de voorzieningenrechter naar respectievelijk artikel 5.90, tweede lid, en artikel 5.79, tweede lid, sub b, van het Bkl. De hiervoor aangehaalde artikelen bepalen voor zowel geur- als trillingsoverlast dat de respectievelijke paragrafen uit het Bkl (5.1.4.6.1 en 5.1.4.4) grotendeels niet van toepassing zijn als het gaat om de geur dan wel trilling door een activiteit op een geur- dan wel trillingsgevoelig gebouw, mits het gebouw op basis van onder meer een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van niet meer dan tien jaar is toegelaten. Voor geuroverlast stelt artikel 5.92, tweede lid, van het Bkl alleen de eis dat een omgevingsplan erin moet voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Het college verwijst in de ruimtelijke onderbouwing naar de activiteiten van [bedrijf] ([adres 2]) en [verzoeker 8] scheidt metaalafval. Voor beide bedrijven stelt het college dat waargenomen is dat er heel weinig geur bij de productie vrijkomt. Verzoekers hebben die stelling niet

geobjectiveerd weerlegd. Voor trillingsoverlast geldt dat enkel de artikelen 5.82 en 5.83 van het Bkl van toepassing zijn. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat artikel 5.83, tweede lid, Bkl vergelijkbaar is met artikel 5.92, tweede lid, Bkl (maar dan ziet op trillingen). Een omgevingsplan voorziet erin dat trillingen door een activiteit in trillingsgevoelige ruimten van trillingsgevoelige gebouwen aanvaardbaar zijn. Het beroep van verzoekers op artikel 5.87 van het Bkl slaagt niet, omdat dit artikel hier niet van toepassing is. Op grond van artikel 5.82 van het Bkl worden in het kader van trillingen activiteiten soms als één activiteit beschouwd. Het moet dan gaan om een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of, bij andere activiteiten, meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan of elkaar functioneel ondersteunen. Uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat het college meerdere bedrijfsbezoeken heeft gebracht. Daarbij is geconstateerd dat de activiteiten bij verzoeksters 8 en 10 nauwelijks trillingen veroorzaken. De voorzieningenrechter kan de overwegingen van het college ten aanzien van artikel 5.83, tweede lid, van het Bkl dan ook volgen. Dat geldt ook voor de beoordeling van het college voor wat betreft artikel 5.82 van het Bkl. Op het industrieterrein is sprake van een verzameling van verschillende soorten bedrijven. Voor zover de voorzieningenrechter kan overzien, is hierbij geen sprake van activiteiten als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal. Verder is er geen sprake van andere activiteiten die op dezelfde locatie worden verricht en die rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan of elkaar functioneel ondersteunen.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 21-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2024:5780

Zaaknummer: BRE 24/5664 OWBOUW B

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet, 5.21 lid 2 onder b Omgevingswet, 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 8.0b lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 16.15a onder b onder 1 Omgevingswet, 3.18 lid 4 Besluit kwaliteit leefomgeving, 3.21 lid 1 onder a Besluit kwaliteit leefomgeving, 5.90 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, 5.79 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving en 5.82 en 5.83 Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Handhaving/Utrecht

Preventief handhavend optreden op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet tegen het zonder vergunning verrichten van een flora- en fauna-activiteit is enkel mogelijk wanneer met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden vastgesteld dat een overtreding klaarblijkelijk dreigt. Handhaving op grond van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving is enkel mogelijk bij (dreigende) ernstige nadelige gevolgen voor flora en fauna.

Casus

De Thijmse Berg exploiteert een vakantiepark in een bosgebied bij Rhenen, dat zij wil uitbreiden met 31 nieuwe vakantiewoningen. Deze uitbreiding is gepland in een gebied aan de rand van het park, waar beschermde hazelwormen en zandhagedissen leven. In november 2023 heeft De Thijmse Berg de reptielenschermen in het plangebied geplaatst zonder ontheffing voor een flora- en fauna-activiteit. Het college van gedeputeerde staten van Utrecht heeft op 9 juli 2024 een last onder dwangsom opgelegd vanwege het opzettelijk doden van hazelwormen, het opzettelijk doden en verstoren van zandhagedissen en het (opzettelijk) beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van hazelwormen en zandhagedissen en het vernielen van eieren van zandhagedissen en het schenden van de specifieke zorgplicht voor deze soorten. De Thijmse Berg heeft met instemming van het college rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank Midden-Nederland en heeft daarnaast ook verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft direct uitspraak gedaan in de hoofdzaak.

Rechtsvragen

1. Wanneer is het mogelijk om preventief handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning verrichten van een flora- en fauna-activiteit?

2. Wanneer is het mogelijk om handhavend op te treden op grond van de specifieke zorgplicht?

1. Preventieve handhaving

Een last onder dwangsom als herstelsanctie kan gericht zijn op het voorkomen van een toekomstige, nog niet (eerder) gepleegde overtreding. Dat wordt een preventieve last onder dwangsom genoemd. Artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat dan sprake moet zijn van dat het gevaar voor de overtreding 'klaarblijkelijk dreigt'. In de rechtspraak wordt dit zo ingevuld, dat een preventieve last onder dwangsom alleen mogelijk is als een overtreding 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' zal plaatsvinden. Dat is dus een strikter kader dan bij 'gewone' handhaving of bij handhaving ter voorkoming van herhaling van een eerdere overtreding.

(...)

De rechtbank stelt voorop dat het doden van een beschermde diersoort een incidentele en geen voortdurende (doorlopende) overtreding is: bij het intreden van de dood is de overtreding van het verbod immers voltooid. Het is daarom niet mogelijk om met het oog op het beëindigen van een in gang zijnde overtreding een last onder dwangsom op te leggen vanwege het zonder omgevingsvergunning opzettelijk doden van een hazelworm. Er kan immers geen sprake van een bestaande overtreding die kan worden opgeheven.

Verder zijn het college en De Thijmse Berg het er in deze zaak over eens dat niet kan worden vastgesteld dat De Thijmse Berg al hazelwormen heeft gedood als gevolg van het plaatsen van het reptielenscherm – nog afgezien van de vraag of dit opzettelijk zou zijn gebeurd dan wel dat de niet te verwaarlozen kans daarop willens en wetens zou zijn aanvaard. Daarom kan handhavend optreden met een last onder dwangsom ook niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling van een eerder gepleegde overtreding.

Er blijft dan alleen de mogelijkheid over van een preventieve last onder dwangsom. Het college heeft, met De Thijmse Berg, uitsluitend geconstateerd dat er (in ieder geval) twee levende hazelwormen in de bosenclave zitten. Deze constatering vindt de rechtbank onvoldoende voor de conclusie dat het opsluiten van de hazelwormen in de bosenclave door het plaatsen van het reptielenscherm met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal leiden tot de dood van deze hazelwormen. De stelling van het college dat de twee hazelwormen in de bosenclave vanwege gebrek aan voedsel en het niet kunnen opbouwen van vetreserves ten dode zijn opgeschreven, is voldoende weerlegd door de ecooloog van De

Thijmse Berg. De rechtbank vindt zijn uitleg over het natte voorjaar dat voldoende voedsel oplevert voor de hazelwormen in de komende winter aannemelijk. Het had vervolgens weer op de weg van het college gelegen om zijn tegengestelde standpunt verder ecologisch te onderbouwen, maar dat is niet gelukt.

De conclusie is dat het college ten onrechte heeft aangenomen dat sprake is van een dreigende overtreding van het verbod op het opzettelijk doden van de hazelworm vanwege de plaatsing van het reptielenscherm. Er is daarom geen grondslag voor de last gericht op het verbod op het opzettelijk doden van de hazelworm in de bosenclave, met als herstelmogelijkheid het verwijderen van het reptielenscherm. Deze beroepsgrond slaagt.

De rechtbank overweegt dat het voorgaande niet betekent dat het college met handhavend optreden op deze grondslag moet wachten tot een hazelworm is gedood. Het college kan preventief handhavend optreden zodra in de toekomst wél met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden vastgesteld dat een overtreding klaarblijkelijk dreigt. Als het uitvoeren en afronden van de werkzaamheden nog lang duurt en als de situatie in de bosenclave voor de hazelwormen door het tijdverloop verandert, kan dat mogelijk tot een dreigende overtreding leiden. Het is aan het college om daarop toe te zien. Maar dat hoeft de rechtbank nu niet te beoordelen.

Ook voor het opzettelijk doden van de hazelworm of van de zandhagedis door de werkzaamheden in het zandgebied geldt dat geen sprake kan zijn van een last onder dwangsom die is gericht op het beëindigen van een bestaande overtreding of op het voorkomen van herhaling van een eerdere overtreding. Er zijn immers geen dode hazelwormen vastgesteld, ook niet in het zandgebied. Het is ook niet in geschil dat er geen dode zandhagedissen zijn vastgesteld. Dit oordeel geldt niet alleen voor het doden, maar ook voor het verstoren van de zandhagedis, omdat niet is gebleken dat van een dergelijke verstoreng eerder sprake is geweest door de werkzaamheden.

Voor zover het college deze last heeft opgelegd om preventief handhavend op te treden, oordeelt de rechtbank dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de (graaf)werkzaamheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid tot het opzettelijk doden van een hazelworm of tot het opzettelijk doden of verstoren van een zandhagedis zullen leiden. Uit alle ecologische rapporten in het dossier volgt dat het nooit is uit te sluiten dat een hazelworm zich sporadisch binnen het zandgebied bevindt en het college heeft hier in het kader van deze last ook op gewezen. Verder volgt uit de rapporten dat het zandgebied pas na verloop van tijd geschikt kan worden voor de zandhagedis. Hieruit kan in de eerste plaats

niet de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden afgeleid dat een incidenteel aanwezige hazelworm of zandhagedis door de werkzaamheden zal worden gedood of verstoord. Maar zelfs als de werkzaamheden tot de onvoorziene dood van een hazelworm of zandhagedis zouden leiden, voldoet deze situatie niet aan de eis van voorwaardelijk opzet. Gelet op de voorzorgsmaatregelen die De Thijmse Berg met het reptielenscherm heeft getroffen, kan niet worden gezegd dat zij willens en wetens de kans op een dode hazelworm of een dode of verstoorde zandhagedis aanvaardt. De geconstateerde kier in de toegangspoort leidt niet tot een ander oordeel, omdat aannemelijk is dat De Thijmse Berg het reptielenscherm steeds blijft monitoren en zo nodig passend reageert. De enkele omstandigheid dat nooit helemaal is uit te sluiten dat bij de werkzaamheden in het zandgebied een hazelworm of zandhagedis wordt gedood, is tegen deze achtergrond onvoldoende voor preventieve handhaving van het verbod op het opzettelijk doden of – ten aanzien van de zandhagedis – het verstoren van deze diersoorten.

Er is geen grondslag voor de last gericht op het verbod op het opzettelijk doden van de hazelworm of op het opzettelijk doden of verstoren van de zandhagedis in het zandgebied, met als herstelbaarheid het staken van de werkzaamheden. Deze beroepsgrond slaagt.

2. Specifieke zorgplicht

De specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) ziet op degene die een flora- en fauna-activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de natuurbescherming. De rechtbank stelt voorop dat de specifieke zorgplicht geldt voor alle flora- en fauna-activiteiten, in het bijzonder ook als zij niet omgevingsvergunningplichtig zijn. Voor deze zaak betekent dit dat een overtreding van de zorgplicht nog steeds aan de orde kan zijn, ook nu is vastgesteld dat er geen sprake is van een overtreding van de omgevingsvergunningplicht.

Uit de toelichting op artikel 11.27 van het Bal volgt het volgende. Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor van nature in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde activiteit wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben, zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. Alleen als het achterwege laten van de activiteit die nadelige gevolgen kan hebben redelijkerwijs niet kan worden gevegd, kan betrokkene de activiteit toch verrichten. Maar dan zal hij wel alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen die in redelijkheid van hem kunnen worden verlangd om nadelige gevolgen te voorkomen. En

bij de daadwerkelijke verrichting zal hij steeds alert moeten zijn op het daadwerkelijk achterwege blijven van de gevolgen. Als nadelige gevolgen niet zijn te voorkomen, moet hij maatregelen treffen om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken of – voor zover toch schade optreedt – ongedaan te maken. Als hij voor de afweging ten aanzien van de te treffen maatregelen niet over de nodige deskundigheid beschikt, zal hij een beroep op de deskundigheid van anderen moeten doen. Het gaat steeds om dingen die iemand in redelijkheid kan weten, doen of nalaten. Er is niet beoogd om extreme eisen te stellen. Wel wordt vereist dat de zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd die in redelijkheid vanuit een oogpunt van natuurbescherming mag worden geëist.

Bij de parlementaire behandeling van het Bal – op de grondslag van artikel 23.5 van de Omgevingswet – is de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten aan de orde gekomen. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. De handhaving van specifieke zorgplichten is eerder in algemene zin ook aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en van de Invoeringswet Omgevingswet, waarbij eveneens is benadrukt dat de specifieke zorgplichten alleen betrekking hebben op ‘evidente situaties’, waarbij voor handhavend optreden sprake moet zijn van een ‘onmiskenbaar in strijd handelen’.

Hieruit volgt dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. Handhaving ter voorkoming van de in artikel 11.27 van het Bal genoemde en in de toelichting omschreven *nadelige gevolgen* kan in het licht van wat de besluitgever heeft beoogd daarom alleen bij (dreigende) *ernstige nadelige gevolgen*. De rechtbank oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal in beginsel alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. De rechtbank sluit hiermee in zoverre aan bij de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Die bepaling was op dezelfde wijze geformuleerd als de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal, zodat het in het licht van de bedoeling van de wet- en besluitgever voor de hand ligt om het in de rechtspraak ontwikkelde criterium ‘ernstige nadelige gevolgen’ ook hier toe te passen.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 13-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2024:4910

Zaaknummer: UTR 24/4702 en UTR 24/4771

Wetsartikelen: 11.27 Bal, 5:7 Awb en 5.1, lid 2, aanhef en onder g, Ow

RECHTSPRAAK

Handhaving/Horst aan de Maas

Strijd met het tijdelijk deel van het omgevingsplan, waardoor sprake is van een omgevingsplanactiviteit. Deze omgevingsplanactiviteit is niet vergunningsvrij op grond van artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, omdat deze bepaling vergunningsvrije regels bevat voor bouwactiviteiten en niet voor omgevingsplanactiviteiten.

Casus

Op 15 maart 2024 heeft de derde-partij een verzoek om handhaving ingediend. Het verzoek is ingediend voor de loods op het perceel. De derde-partij woont op een aangrenzend perceel. Volgens de derde-partij is de loods in strijd met artikel 14.2.1, aanhef en onder d, en artikel 14.2.2 van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas' en is hiervoor geen omgevingsvergunning verleend. Het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas (verweerder) heeft naar aanleiding van het handhavingsverzoek op 23 april 2024 een controle gehouden op het perceel. Van deze controle is een rapport opgemaakt.

Bij besluit van 13 juni 2024 heeft verweerder aan verzoekster een last onder dwangsom opgelegd ten aanzien van de loods. Volgens verweerder is de loods namelijk in strijd met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet (Ow). Dit omdat de loods volgens verweerder in strijd is met artikel 14.2.1, aanhef en onder d en artikel 14.2.2 van het bestemmingsplan 'Buitengebied Horst aan de Maas', oftewel het tijdelijk deel van het omgevingsplan van verweerder. Hierdoor is sprake van een omgevingsplanactiviteit terwijl hiervoor geen omgevingsvergunning is verleend. Verder is de loods volgens verweerder ook geen vergunningsvrije omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), waardoor sprake is van een overtreding. Volgens verweerder is er geen sprake van concreet zicht op legalisatie, omdat de diverse door verzoekster ingediende aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de loods niet hebben geleid tot legalisatie van de loods. Daarnaast zijn er volgens verweerder geen bijzondere omstandigheden die maken dat handhavend optreden onevenredig is. Verzoekster dient de

overtreding vóór 15 juli 2024 te beëindigen. Dit kan zij doen door bijvoorbeeld de loods te verwijderen en verwijderd te houden of deze terug te brengen naar de situatie zoals die vergund is met de omgevingsvergunning voor het plaatsen van een overkapping van 4 oktober 2018. Als verzoekster niet voor het verstrijken van de begunstigingstermijn op 15 juli 2024 de overtreding van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow heeft beëindigd, verbeurt zij een dwangsom van € 2.000 per week, met een maximum van € 10.000.

Verzoekster is het niet eens met de last onder dwangsom en heeft hiertegen bezwaar gemaakt. Zij heeft ook de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Is de omgevingsplanactiviteit vergunningvrij op grond van artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit bouwwerken leefomgeving?

Uitspraak

De voorzieningenrechter overweegt allereerst dat in de Ow een onderscheid wordt gemaakt tussen een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow) en een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow). Voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit gelden de ruimtelijke regels uit het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan, terwijl voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit de technische regels gelden uit voornamelijk het Bbl. De voorzieningenrechter stelt vast dat in dit geval sprake is van strijdigheid met artikel 14.2.1, aanhef en onder d, en artikel 14.2.2 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, waardoor sprake is van een omgevingsplanactiviteit. De voorzieningenrechter stelt daarnaast vast dat de vergunningsvrije regels uit artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bbl zien op bouwactiviteiten en niet op omgevingsplanactiviteiten. Nog daargelaten of er voor de loods op grond van artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bbl wellicht geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is, maakt dit niet dat hiermee geen omgevingsvergunning voor de loods voor een omgevingsplanactiviteit vereist is. Deze omgevingsvergunning is er voor de geconstateerde strijdigheden met het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet omdat de omgevingsvergunning van 4 oktober 2018, in tegenstelling tot waar verzoekster van uitgaat, niet is verleend voor een bedrijfsgebouw.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 13-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2024:5562

Zaaknummer: ROE 24/3617

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet en 2.27 lid 1, onder b
Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Utrecht

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De Omgevingswet staat niet in de weg aan het herhaald toepassen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op dezelfde locatie. De wet maakt het uitdrukkelijk mogelijk om ook voor tijdelijke afwijkingen van een omgevingsplan een vergunning te verlenen. Er is geen beperking gesteld aan het aantal keren dat hiervan gebruik wordt gemaakt. Er dient echter wel elke keer een afweging te worden gemaakt of de activiteit die tijdelijk plaatsvindt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aanvaardbaar kan worden geacht en geen strijd oplevert met provinciale- en rijksinstructieregels. Ook moeten de relevante belangen in de beoordeling worden gewogen.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (het college) heeft op 20 augustus 2024 een tijdelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit voor een evenement verleend. Het evenement zelf vindt plaats van maandag 26 augustus tot vrijdagochtend 30 augustus. De opbouw start op vrijdag 23 augustus en de afbouw vindt plaats op 30 augustus 2024. Naar aanleiding van de ingediende bezwaren van verzoekers heeft het college de eerder op 1 augustus 2024 voor dit evenement verleende vergunning ingetrokken en daarvoor in de plaats op 20 augustus 2024 een vervangende vergunning verleend. In deze nieuwe vergunning zijn geluidsvoorschriften aangescherpt en is op onderdelen de motivering gewijzigd en aangevuld.

Verzoekers hebben aangevoerd dat de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan niet is bedoeld om bij regelmaat evenementen op een locatie toe te staan.

Rechtsvraag

Staat de Omgevingswet in de weg aan het herhaald toepassen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op dezelfde locatie?

Uitspraak

De Omgevingswet staat niet in de weg aan het herhaald toepassen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op dezelfde locatie. De wet maakt het uitdrukkelijk mogelijk om ook voor tijdelijke afwijkingen van een omgevingsplan een vergunning te verlenen. Er is geen beperking gesteld aan het aantal keren dat hiervan gebruik wordt gemaakt. Er dient echter wel elke keer een afweging te worden gemaakt of de activiteit die tijdelijk plaatsvindt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aanvaardbaar kan worden geacht en geen strijd oplevert met provinciale en rijksinstructieregels. Ook moeten de relevante belangen in de beoordeling worden gewogen. Hierbij moet ook meegewogen worden hoe vaak op een locatie een evenement wordt georganiseerd. Naarmate er vaker evenementen op dezelfde locatie plaatsvinden, moeten hogere eisen worden gesteld aan de afweging om die evenementen met een afzonderlijke omgevingsvergunning toe te staan.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 21-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2024:5097

Zaaknummer: UTR 24/5400

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De wetgever heeft niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie. In die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, moet de participatie wel enige betekenis hebben. Het hangt af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college van burgemeester en wethouders om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.

Casus

Op 14 juni 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor een evenement. Verzoekster heeft tegen dit besluit en een verleende evenementenvergunning bezwaar gemaakt. Zij heeft daarnaast in beide zaken de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen die ertoe strekt dat de evenementenvergunning en de omgevingsvergunning worden geschorst tot er op haar bezwaren is beslist.

Op grond van het bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan gelden de enkelbestemmingen 'Groen', 'Verkeer-1' en 'Water' en de dubbelbestemmingen 'Waarde-Archeologie 3', 'Waarde-ecologie 1' en 'Waterstaat-Waterkering'. Het project is in strijd met de artikelen 7.1, 12.1, 14.1 en 23.1 uit het bestemmingsplan. Er is dus sprake van strijd met het omgevingsplan.

Een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan beoordelingsregels. Deze beoordelingsregels vormen het toetsingskader dat geldt wanneer het

college de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleent. In artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl staat dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Verzoekster betoogt onder meer dat de vergunninghouder onvoldoende aan participatie heeft gedaan. Daarnaast is verzoekster van mening dat ook voor de op- en afbouw van installaties een omgevingsvergunning benodigd is.

Rechtsvragen

1. Heeft het college in redelijkheid kunnen beslissen dat de vergunninghouder voldoende aan participatie heeft gedaan?
2. Is ook een omgevingsvergunning benodigd voor de bouwactiviteit?

Uitspraak

1. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer (in dit geval de vergunninghouder) bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar de gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is (op grond van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet). Voor de gemeente Amsterdam heeft de gemeenteraad vastgelegd dat voor alle omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht aan participatie moet worden gedaan (zie artikel 2 van het Aanwijzingsbesluit adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Amsterdam). Dat betekent dat de vergunninghouder voor dit project verplicht aan participatie heeft moeten doen. De wetgever heeft echter niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie.

De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie. Het Beleidskader Participatie en de Participatiehandreiking van de gemeente Amsterdam geven inzicht in de wijze waarop participatie kan worden vormgegeven.

De vergunninghouder heeft een participatieplan ingediend als onderdeel van de aanvraag,

waarin de verslaglegging van het participatietraject is vastgelegd. Uit dit plan komt naar voren dat de vergunninghouder contact heeft gezocht met verschillende bedrijven, ondernemers en bewoners rondom de projectlocatie. Alle gesprekken zijn begonnen met een evaluatie van de vorige editie en verder is gesproken over communicatie en bereikbaarheid. Verzoekster is door de gemeente op de hoogte gesteld van het plaatsvinden van het evenement. De enkele stelling van verzoekster dat zij vindt dat zij is uitgesloten van participatie, maakt niet dat onvoldoende aan participatie is gedaan. Ook wil participatie niet zeggen dat de participant in het gelijk moet worden gesteld. In het kader van de evenementenvergunning heeft verzoekster voorafgaand aan de vergunningverlening een zienswijze in kunnen dienen, van welke mogelijkheid zij gebruik heeft gemaakt. Binnen het geheel van de afwegingen dat tot beide vergunningen heeft geleid was deze inbreng van verzoekster dus bekend. In het participatieplan staat verder dat wegens gebeurtenissen tijdens het vorige evenement tussen leden van verzoekster en medewerkers van het evenement, is afgesproken met de gemeente dat het contact volledig via hen zou lopen. In het participatieplan schrijft de vergunninghouder dat hij open blijft staan voor een gesprek om de zorgen van verzoekster te bespreken en dit is op de zitting andermaal benadrukt. De rechtbank ziet geen reden hieraan te twifelen. Naar aanleiding van de zorgen van verzoekster is ook besloten het evenement dit jaar een maand later te organiseren om zo het broedseizoen beter te ontwijken. Gelet op het voorgaande oordeelt de voorzieningenrechter dat het college in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat de vergunninghouder voldoende aan participatie heeft gedaan.

2. De voorzieningenrechter stelt vast dat de omgevingsvergunning is verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). Het college heeft op zitting toegelicht dat ook de op- en afbouw hieronder valt en dat dit ook volgt uit hetgeen is aangevraagd. De voorzieningenrechter volgt dit.

Voor zover verzoekster heeft bedoeld dat naast de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, ook een omgevingsvergunning nodig was met betrekking tot de bouwactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet), volgt de voorzieningenrechter dit niet, omdat geen sprake is van bouwwerken. Er is namelijk geen sprake van plaatsgebonden objecten. In de rechtspraak wordt aangenomen dat een object over het algemeen plaatsgebonden is als het langer dan 31 dagen op dezelfde plaats staat (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 juni 2001, Gst. 7154.7 en de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 28 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:3088). Nu het festival inclusief op- en afbouw slechts elf dagen duurt, heeft het college terecht geen omgevingsvergunning verleend voor de bouwactiviteit.

Instantie: Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak: 25-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RBAMS:2024:4679

Zaaknummer: AMS 24/3913

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving en 16.55 lid 7 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Wijchen

Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit kamerbewoning, de ‘knip’ tussen de omgevingsplanactiviteit en technische bouwactiviteit, ladder voor duurzame verstedelijking en participatie.

Casus

De gemeente Wijchen wil tijdelijke woonruimte voor statushouders ontwikkelen en opvang mogelijk maken van maximaal 30 personen in vier bestaande woongebouwen op een perceel.

Op grond van het bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan geldt ter plaatse de bestemming ‘Gemengd’. Kamerbewoning is in strijd met de geldende bestemming.

Met het bestreden besluit van 16 juli 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wijchen (het college) aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) ten behoeve van kamerbewoning. Het college wil aan een BOPA meewerken omdat het een ontwikkeling betreft binnen de bestaande bebouwing, waar wonen en verzorgd en beschermd wonen al is toegestaan. Verzoekers hebben tegen het bestreden besluit bezwaar gemaakt. Tevens hebben zij de voorzieningenrechter gevraagd een voorlopige voorziening te treffen.

Verzoekers voeren onder meer aan dat het besluit een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, waardoor gehandeld wordt in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking, omdat opties binnen de bebouwde kom niet zijn onderzocht en er niet is gekeken naar mogelijkheden in leegstaande panden. Verder geven verzoekers aan dat onduidelijk is of aan de technische eisen wordt voldaan, zo zijn er geen constructieberekeningen gemaakt. Verzoekers zijn bovendien onvoldoende bij de totstandkoming van het bestreden besluit betrokken; er heeft onvoldoende participatie plaatsgevonden.

Rechtsvragen

1. Wat is de rol van bouwtechnische eisen, bijvoorbeeld over daglichttoetreding, bij een besluit tot verlening van een omgevingsplanactiviteit?
2. Is op het besluit tot verlening van de omgevingsplanactiviteit de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) van toepassing?
3. Heeft in het kader van het bestreden besluit voldoende participatie plaatsgevonden?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter stelt voorop dat sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet een knip is gemaakt tussen een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit en voor een omgevingsplanactiviteit. De technische bouwactiviteit heeft betrekking op wat voorheen – onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – wel als de ‘bouwbesluit-toets’ werd aangeduid en waar onder meer de constructieve veiligheid werd getoetst. In het kader van de omgevingsplanactiviteit die in deze zaak aan de orde is, wordt het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk getoetst aan de ruimtelijke bouwregels van het omgevingsplan.

De aanvraag en het bestreden besluit zien op functiewijziging en dus op de vraag of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een technische vergunning is niet aangevraagd en daar heeft het besluit derhalve ook geen betrekking op. Aan de vraag of de kamers voldoen aan de technische eisen, zoals daglichttoetreding, komt de voorzieningenrechter dan ook niet toe. Ook aan de vraag of de kamers voldoen aan de normen voor gebruiksoppervlakte komt de voorzieningenrechter niet toe.

2. In artikel 5.129g, tweede lid, van het Bkl is bepaald dat voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met:

- a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en
- b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

In artikel 8.ob van het Bkl is bepaald dat de regels van hoofdstuk 5, en dus ook de toets aan de

ladder voor duurzame verstedelijking uit artikel 5.129g van het Bkl, mede van toepassing zijn op een BOPA.

In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) met betrekking tot de ladder voor duurzame verstedelijking (voorheen artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening) is bepaald dat als een bestemmingsplan of buitenplanse omgevingsvergunning (tegenwoordig: omgevingsplan of BOPA) bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet voorziet in een groter planologisch beslag op de ruimte en niet voorziet in een functiewijziging, er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 7.).

Er is geen reden waarom deze jurisprudentie onder de Omgevingswet niet langer van toepassing zou zijn. De voorzieningenrechter beoordeelt het betoog van verzoekers daarom met inachtneming van deze jurisprudentie.

De voorzieningenrechter stelt vast dat op grond van het geldende omgevingsplan wonen in diverse vormen is toegestaan. Wonen in de vorm van kamerbewoning is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet aan te merken als een functiewijziging en voorziet derhalve niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

3. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat participatie door de initiatiefnemer bij omgevingsvergunningen vrijwillig is, maar dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is (artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet). Ter zitting is van de zijde van het college bevestigd dat de gemeenteraad voor vergunningen als onderhavig participatie verplicht heeft gesteld. De wetgever heeft echter niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie.

De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.

De voorzieningenrechter stelt vast dat er een gesprek met direct omwonenden heeft plaatsgevonden en verder is er per e-mail contact met omwonenden geweest. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is dat gelet op de aard en inhoud van de verleende

vergunning in dit geval voldoende. Dat dit zoals verzoekers stellen op hun initiatief was, maakt dit niet anders. Van de zijde van vergunninghouder is ter zitting gesteld dat zij al van plan was contact op te nemen met verzoekers, maar dat het inderdaad kan zijn dat verzoekers als eerste contact op hebben genomen. Feit is evenwel dat een gesprek heeft plaatsgevonden. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 29-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2024:5928

Zaaknummer: AWB- 24_5323

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 16.55 lid 7 Omgevingswet, 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving, 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving en 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving