

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 20, 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

Hof

[Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2024:2630](#) 19-07-2024

Strafrecht/handelen in strijd met omgevingsvergunning en Activiteitenbesluit

Rechtbank

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2024:4040](#) 05-07-2024

Watervergunning/waterschap Limburg

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3981](#) 02-10-2024

Tracébesluit A12/A15 Ressen-Oudbroeken (ViA15)/minister van Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3949](#) 02-10-2024

Wnb-vergunning/Noord-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3963](#) 02-10-2024

Bestemmingsplan/Boxtel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3831](#) 25-09-2024

Handhaving/Heemskerk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3817](#) 25-09-2024

Weigering omgevingsvergunning/Delft

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3828](#) 25-09-2024

Bestemmingsplan/Gilze en Rijen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3870](#) 25-09-2024

Proactieve aanwijzing/Zuid-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3745](#) 18-09-2024

Afwijzing intrekking omgevingsvergunning/'s-Hertogenbosch

RECHTSPRAAK

Proactieve aanwijzing/Zuid-Holland

De noodzaak van de proactieve aanwijzing is onvoldoende onderbouwd. De ruimtelijke afwegingen die betrekking hebben op deze specifieke locatie kunnen niet volledig worden doorgeschoven naar de bestemmingsplanprocedure. Het college van gedeputeerde staten heeft de consequenties van de aanwijzing bij zijn besluit onvoldoende afgewogen.

Casus

Bij besluit van 23 augustus 2022 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (het college) besloten om de raad van de gemeente Noordwijk (de raad) een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze houdt in dat de raad voor de locatie Bronsgeest binnen één jaar na de bekendmaking van de proactieve aanwijzing een herziening op het bestemmingsplan vast moet stellen, zodat op die locatie minimaal 240 sociale huurwoningen mogelijk worden gemaakt. Tegen dit besluiten hebben diverse partijen, waaronder de raad, beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

Bij besluit van 22 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan 'Bronsgeest 2021' vastgesteld. Het plangebied ligt ten noorden van Noordwijk, tussen de Gooweg, de Van Berckelweg en de N206 en bestaat grotendeels uit bollenvelden. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om een deel van deze bollenvelden te transformeren tot een woonwijk met maximaal 350 woningen. Dat is gedaan door aan het noordwestelijk deel van het plangebied een uit te werken woonbestemming toe te kennen. Daarbij is in artikel 12.2.1, onder a, onder 1, van de planregels bepaald dat minimaal 30% van de te realiseren woningen sociale huurwoningen moeten zijn. Dat betekent dat als het maximum van 350 woningen wordt gebouwd, daarvan minimaal 105 sociale huurwoningen moeten zijn. Voor het zuidelijk deel van het plangebied geldt dat de bollenvelden door toekenning van een agrarische bestemming als zodanig bestemd blijven.

Het college stelt zich op het standpunt dat het plangebied van het bestemmingsplan 'Bronsgesest 2021' ruimte biedt aan minimaal 240 sociale huurwoningen. Gelet op het tekort aan sociale huurwoningen heeft het college besloten om een proactieve aanwijzing te geven. De proactieve aanwijzing houdt in dat het bestemmingsplan 'Bronsgesest 2021' moet worden herzien, zodat alsnog in de realisatie van minimaal 240 sociale huurwoningen op die locatie wordt voorzien. In het besluit staat dat het gaat om de locatie Bronsgesest, zoals weergegeven in het in de gemeente Noordwijk gelegen besluitvlak op ruimtelijkeplannen.nl, dat vindbaar is onder NL.IMRO.9928.DOSx2022x0200651AW-VA01. Dit besluitvlak is gelijk aan het plangebied van het bestemmingsplan 'Bronsgesest 2021'.

Rechtsvragen

1. Is de Afdeling bevoegd om kennis te nemen van de beroepen gericht tegen de proactieve aanwijzing? En zo ja, welk recht (Omgevingswet of recht vóór 1 januari 2024) is van toepassing?
2. Op welke wijze toetst de Afdeling de proactieve aanwijzing?
3. Heeft het college de noodzaak van de provinciale aanwijzing afdoende onderbouwd?
4. Kunnen de ruimtelijke afwegingen die betrekking hebben op de specifieke locatie (volledig) worden doorgeschoven naar de bestemmingsplanprocedure?
5. Heeft het college de consequenties van de proactieve aanwijzing voldoende afgewogen?

Uitspraak

1. Tegen de proactieve aanwijzing staat ingevolge artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak alleen beroep bij de Afdeling open, voor zover de aanwijzing betrekking heeft op 'een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is'. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3436, onder 4.1, heeft de wetgever met de bovenstaande regeling bedoeld om beroepsmogelijkheden tegen een proactieve aanwijzing uit te sluiten, tenzij de aanwijzing ziet op een concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is.

De Afdeling stelt vast dat de aanwijzing om een bestemmingsplan vast te stellen dat ten minste voorziet in bouw van 240 sociale huurwoningen, zich specifiek richt op één locatie binnen het grondgebied van de gemeente Noordwijk, zoals geografisch weergegeven op

ruimtelijkeplannen.nl, vindbaar onder NL.IMRO.9928.DOSx2022x0200651AW-VA01. Dit betreft de woningbouwlocatie 'Bronsgest'. Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een aanwijzing die ziet op een concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is, zodat de Afdeling bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen gericht tegen deze aanwijzing.

Omdat tegen de proactieve aanwijzing beroep openstaat, blijft in dit geval op grond van artikel 4.4, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet op deze procedure het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing tot dat besluit onherroepelijk wordt.

2. Het college heeft op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, de bevoegdheid om aan de gemeenteraad een proactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van de noodzaak van het geven van de proactieve aanwijzing heeft mogen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college van gedeputeerde staten om van deze bevoegdheid gebruik te maken in beginsel terughoudend. Verder beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De Afdeling hecht eraan daarbij te overwegen dat het geven van een proactieve aanwijzing een bevoegdheid is. Inherent daaraan is dat het college de aan de orde zijnde belangen zorgvuldig moet afwegen en dat het resultaat van die afweging geen onevenredige gevolgen mag hebben. Dat brengt met zich dat de aan de onderbouwing van de noodzaak en inhoud van de proactieve aanwijzing te stellen eisen hoger zijn naarmate de gevolgen van de proactieve aanwijzing ingrijpender zijn. Zo zijn die eisen in het geval van een proactieve aanwijzing die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling naar inhoud en locatie aan het gemeentebestuur voorschrijft, hoger dan wanneer het gaat om een proactieve aanwijzing die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin tegengaat. Die eisen zijn ook hoger naarmate de proactieve aanwijzing meer ingrijpt in de beleids- en beoordelingsruimte die gemeentelijke bestuursorganen met betrekking tot te maken planologische keuzen toekomt. Ook moet in deze gevallen worden beoordeeld en gemotiveerd of de proactieve aanwijzing en – in samenhang daarmee – de ruimtelijke ontwikkeling, waarop de proactieve aanwijzing ziet, uitvoerbaar is.

Bij het hiervoor gestelde betreft de Afdeling dat op grond van artikel 8.2, eerste lid, van de Wro tegen het besluit, waarbij ter uitvoering van een proactieve aanwijzing een bestemmingsplan wordt vastgesteld, geen beroepsgronden kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op de aanwijzing waarop het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan berust, voor

zover de aanwijzing betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is. In de bestemmingsplanprocedure zal dus de ruimtelijke ontwikkeling die proactief is aangewezen, in ieder geval naar inhoud en locatie als vaststaand hebben te gelden.

3. Naar het oordeel van de Afdeling is het op basis van de door het college aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag gelegde motivering en de aan de Afdeling door het college gepresenteerde cijfers onvoldoende duidelijk hoe groot het tekort aan sociale huurwoningen in Noordwijk nu precies is en in samenhang daarmee of een provinciaal belang het noodzakelijk maakt dat in Bronsgeest niet ten minste 105 sociale huurwoningen, maar ten minste 240 sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Weliswaar blijkt uit de door het college aangehaalde en onder 10.1 genoemde beleidsstukken dat het sociale (huur)woningsegment onder druk staat en dat het toevoegen van sociale (huur)woningen ook door de gemeente nodig wordt geacht, maar de in die stukken opgenomen cijfers roepen ook veel vragen op over de precieze tekorten aan sociale huurwoningen. Zo is binnen de gemeente Noordwijk niet precies duidelijk wat het aantal sociale (huur)woningen aldaar is dat in private eigendom toebehoort. Ook is niet duidelijk of deze categorie huurwoningen door het college bij de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit is betrokken. Daarnaast is ook niet duidelijk wat de afgelopen jaren per saldo nu de precieze toename is van het aantal sociale (huur)woningen in Noordwijk, omdat geen precieze cijfers bekend zijn over de sloop van sociale huurwoningen en het onttrekken van sociale (huur)woningen aan de woningvoorraad. In dit licht heeft het college dan ook niet goed kunnen vaststellen of, en in hoeverre, de bestaande woningvoorraad in de gemeente Noordwijk in het bijzonder gelet ook op het aandeel sociale huurwoningen daarin nu zo onevenwichtig is verdeeld, of het aandeel sociale huurwoningen daarin in relevante mate achterblijft bij de gemeenten in de regio, dat het college het met het oog op de leniging van bestaande tekorten aan sociale huurwoningen het redelijkerwijs noodzakelijk heeft kunnen achten de aanwijzing te geven.

In dat verband overweegt de Afdeling ook dat in de Woonvisie 2020-2030 van de gemeente Noordwijk is aangegeven dat een toevoeging van 1.140 sociale huurwoningen tot en met 2030 gewenst is. Door de raad is naar voren gebracht dat binnen de gemeente voor de periode 2019-2030 ook tot een programmering en realisering van sociale huurwoningen is overgegaan. In totaal zijn er volgens de raad gedurende deze periode al 350 sociale huurwoningen opgeleverd, waarvan 300 door de corporaties. Daarnaast zijn in zogenoemde kansrijke woningbouwplannen tot 2032 nog eens 989 sociale huurwoningen opgenomen, waarvan er 637 door woningcorporaties zullen worden gebouwd. Deze cijfers zijn door het college niet betwist.

De Afdeling acht verder het in de aanwijzing begrepen aantal van tenminste 240 sociale huurwoningen niet goed gemotiveerd. Anders dan het college veronderstelt en redengevend heeft geacht voor de aanwijzing, is de Afdeling niet gebleken van een afspraak tussen de provincie en de gemeente Noordwijk dat minimaal 240 sociale huurwoningen binnen Bronsgeest moeten worden gerealiseerd, in plaats van 105 sociale huurwoningen. De Afdeling stelt vast dat een dergelijke door het college gestelde afspraak in ieder geval niet zijn weerslag heeft gevonden in provinciaal ruimtelijk beleid, zoals de Omgevingsvisie Zuid-Holland of het Omgevingsprogramma Zuid-Holland. In het Omgevingsprogramma Zuid-Holland zijn de beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie nader uitgewerkt. Daarin is vermeld dat de provincie met een aantal gemeenten en regio's bestuurlijke afspraken heeft gemaakt over woningbouw. In de door het college aanvaarde regionale woonvisie 'Regionale Woon Agenda 2017 Regio Holland Rijnland' is Bronsgeest als woningbouwlocatie voor 600 woningen vermeld, maar is geen melding gemaakt van de door het college gestelde afspraak dat daarvan minimaal 240 sociale huurwoningen moeten worden gerealiseerd. Op basis van deze regionale visie is op 27 september 2021 door de regio Holland Rijnland het regionale woningbouwprogramma aangeboden aan het college. Daarbij is ook de Planlijst Woningbouw 2021 van de gemeente Noordwijk aan het college toegezonden. Hierop is de locatie Bronsgeest met een aantal van 330 woningen, waarvan 132 sociale huurwoningen, opgenomen. Het college heeft op 7 december 2021 met het regionale woningprogramma ingestemd. Het college heeft in zijn verweerschrift ook bevestigd dat in het provinciaal beleid geen concrete aantallen te realiseren sociale huurwoningen per concrete locatie zijn opgenomen.

Naar het oordeel van de Afdeling valt in dit licht niet goed in te zien waarom ondanks de geprogrammeerde, en door het college ook goedgekeurde woningbouwprogramma's, het noodzakelijk wordt geacht een proactieve aanwijzing te geven met de strekking dat ten minste 240 sociale huurwoningen in Bronsgeest moeten worden gebouwd.

Het college heeft aan de begrenzing van de locatie 'Bronsgeest', waarop de aanwijzing ziet, ten grondslag gelegd dat dit een zogenoemde 3-ha-locatie is als bedoeld in artikel 6.10, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (de Omgevingsverordening), zoals die gold op het moment van de proactieve aanwijzing. Ingevolge die bepaling voorziet een bestemmingsplan alleen in een nieuwe stedelijke ontwikkeling van 3 hectare of meer buiten bestaand stads- en dorpsgebied, op 'grote stedelijke bouwlocaties', waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 19 in bijlage II, waarbij rekening wordt gehouden met de voor deze locaties opgenomen gegevens en criteria in bijlage X.

Partijen zijn het erover eens dat de locatie 'Bronsgeest' op kaart 19 en in bijlage X van de

Omgevingsverordening expliciet is aangewezen als locatie buiten bestaand stads- en dorpsgebied waarop een nieuwe stedelijke ontwikkeling is toegestaan. Partijen zijn het er ook over eens dat de genoemde alternatieve woningbouwlocaties, voor zover gelegen buiten bestaand stads- en dorpsgebied, niet op de bij de Omgevingsverordening behorende kaart 19 staan aangewezen.

De Afdeling begrijpt dat het college zijn aanwijzing heeft beperkt tot het plangebied van de locatie 'Bronsgaest', zoals verbeeld op de plankaart van het bestemmingsplan 'Bronsgaest 2021', omdat dit de enige binnen de gemeentegrenzen van Noordwijk aangewezen grootschalige locatie buiten bestaand stads- en dorpsgebied is, waar woningen op grond van de Omgevingsverordening gebouwd kunnen worden (een zogenoemde 3-ha-locatie). Als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan 'Bronsgaest 2021' kunnen op die locatie ten hoogste 350 woningen worden gebouwd, waarbij de voorwaarde geldt dat ten minste 30% moet worden gebouwd in de categorie sociale huur. De rest van het plangebied behoudt een agrarische bestemming. Hierdoor wordt deze locatie niet volledig benut voor woningbouw, zoals door het college is gewenst.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op wat daarover door de raad en appellanten is aangevoerd, niet toereikend gemotiveerd dat een evenwichtige verdeling van de sociale woningvoorraad voor de gemeente Noordwijk het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maakt dat daartoe alleen deze locatie binnen de gemeente wordt aangewezen. Door het college is niet gemotiveerd waarom de 240 sociale huurwoningen niet ook binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd, al dan niet getemporiseerd of verdeeld over meerdere locaties. De reden voor het college om specifiek Bronsgaest voor het aantal van ten minste 240 sociale huurwoningen aan te wijzen, is de door het college gestelde afspraak uit 2018. Zoals onder 12 is overwogen, is de Afdeling niet gebleken van een afspraak tussen de provincie en de gemeente Noordwijk dat minimaal 240 sociale huurwoningen binnen Bronsgaest moeten worden gerealiseerd. Ook uit het provinciaal ruimtelijk beleid volgt niet dat een dergelijk minimumaantal sociale huurwoningen specifiek op deze locatie moet worden gerealiseerd of alleen op deze locatie kan worden gerealiseerd. Ook voor wat betreft de aanwijzing van de locatie heeft het college de noodzaak van de aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aangetoond.

4. De Afdeling overweegt dat het college er terecht op wijst dat de proactieve aanwijzing op zichzelf geen woningbouw mogelijk maakt. Maar de proactieve aanwijzing schrijft wel voor dat de raad het bestemmingsplan 'Bronsgaest 2021' moet herzien, zodat op de locatie Bronsgaest alsnog ruimte wordt geboden aan minimaal 240 sociale huurwoningen. Onder

verwijzing naar het eerder beschreven toetsingskader betekent dit naar het oordeel van de Afdeling dat de ruimtelijke afwegingen die betrekking hebben op deze specifieke locatie, niet volledig kunnen worden doorgeschoven naar de bestemmingsplanprocedure. De proactieve aanwijzing biedt de raad namelijk geen ruimte voor de locatie Bronsgeest in een kleiner aantal sociale huurwoningen dan 240 te voorzien of het restant van de 240 sociale huurwoningen, die niet binnen de locatie Bronsgeest kunnen worden gebouwd, op een andere locatie binnen de gemeente Noordwijk planologisch mogelijk te maken. Dat het bestemmingsplan 'Bronsgeest 2021' al de bouw van 350 woningen mogelijk maakt, doet daar niet aan af.

5. De Afdeling stelt aan de hand van de stukken en het verhandelde op de zitting vast dat het college niet heeft gekozen voor het geven van een reactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro naar aanleiding van het bestemmingsplan 'Bronsgeest 2021', omdat volgens het college de toepassing van dit instrument de realisering van de in dit bestemmingsplan voorziene woningen zou tegenhouden. Volgens het college wordt hiermee namelijk afbreuk gedaan aan het doel dat het college wenst na te streven, namelijk het bevorderen van de woningbouw en het evenwichtig programmeren van voldoende sociale huurwoningen binnen de regio. Daarom heeft het college gekozen voor een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, die een ruime mate van afwegingsruimte bevat voor de raad, zodat de raad zelf kan bezien op wat voor manier invulling wordt gegeven aan de aanwijzing. In de tekst van het besluit zijn hiertoe wel enkele suggesties gedaan. Zo staat daarin dat de raad ervoor kan kiezen om de bestemming 'Woongebied - Uit te werken' te vergroten ten koste van de bestemming 'Agrarisch', maar dat de raad er ook voor kan kiezen om de locatie te verdichten door meer woningen per hectare te programmeren en/of het percentage sociale huurwoningen te verhogen. Gelet op deze suggesties in de besluittekst acht het college het dus niet ondenkbaar dat door de raad op zo'n manier uitvoering wordt gegeven aan de aanwijzing dat het gehele ontwikkelgebied Bronsgeest op een andere manier stedenbouwkundig wordt ingericht, bijvoorbeeld door middel van verdere verdichting.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college nagelaten om de consequenties van de aanwijzing voor de realisering van het bestemmingsplan 'Bronsgeest 2021' op een zorgvuldige manier bij zijn afweging te betrekken. De aanwijzing kan consequenties hebben voor onder meer de realisering van de in dat bestemmingsplan voorziene maximaal 350 woningen, waarvan ten minste 105 sociale huurwoningen. Het college heeft zich er niet van vergewist wat de gevolgen zijn van de mogelijkheid dat de raad een geheel nieuwe of aangepast bestemmingsplan zal moeten vaststellen, daarvoor een nieuwe planprocedure zal moeten doorlopen, met bijbehorende actualisaties van ruimtelijke onderzoeken en onderbouwingen en de beoordeling daarvan, en dat dan ook de financieel-economische haalbaarheid van een dergelijk plan – ook in het licht van de in het plangebied aan de orde zijnde grondposities –

zal moeten worden onderzocht en beoordeeld, nog daargelaten het antwoord op de vraag of een bestemmingsplan zoals dat door het college voor ogen wordt gestaan, financieel-economisch uitvoerbaar is. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college ook die consequenties van de aanwijzing bij zijn besluit onvoldoende heeft afgewogen. De enkele mededeling van het college dat een lokale woningcoöperatie heeft aangegeven in staat te zijn om de aanvullende sociale huurwoningen te realiseren, is hiervoor naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende. Het bestreden besluit berust ook in zoverre dan niet op een deugdelijke motivering.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3870

Zaaknummer: 202206930/1/R3

Wetsartikelen: 4.2 lid 1 Wro, 4.4a Invoeringswet Omgevingswet, 3:2 Awb en 3:46 Awb

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Gilze en Rijen

De mogelijke besmetting van dierziekten door nabijgelegen agrarische bedrijven, is een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de aanwezigheid van de geitenhouderijen in de omgeving van de nieuwe woonwijk geen onaanvaardbare volksgezondheidsrisico's oplevert vanwege Q-koorts.

Casus

Bij besluit van 31 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Gilze en Rijen (de raad) het bestemmingsplan 'Tussen de Leijen' vastgesteld. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat dat binnen de gemeente Gilze en Rijen de komende jaren een sterke plaatselijke en regionale behoefte is aan de realisatie van nieuwe woningen. Beschikbare inbreidingslocaties in de bebouwde kommen van Gilze en Rijen kunnen niet voorzien in de totale behoefte. Om toch aan de behoefte tegemoet te kunnen komen, wil de gemeente Gilze en Rijen de kern Rijen aan de noordoostzijde uitbreiden met een nieuwe woonwijk. Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan geldt voor deze gronden grotendeels de bestemming 'agrarisch', wat betekent dat de nieuwe woonwijk daar in planologische zin niet is toegestaan. Daarom heeft de raad het bestemmingsplan 'Tussen de Leijen' vastgesteld. Binnen het plangebied worden maximaal 375 woningen mogelijk gemaakt.

Appellante ligt op zo'n 410 m afstand van het plangebied. Zij heeft beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan, omdat zij vreest in haar bedrijfsvoering te worden belemmerd door de komst van de woonwijk.

Appellante voert aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de nadelige gezondheidseffecten die de toekomstige bewoners door haar bedrijf kunnen gaan ervaren. Appellante wijst erop dat in het rapport over het milieuonderzoek van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (het milieuonderzoek) staat dat, vanwege de aanwezigheid van twee geitenhouderijen binnen een straal van 2 km, een verhoogde kans op longontsteking in

het plangebied bestaat. Ondanks dat in het onderzoek wordt aanbevolen dit gezondheidsaspect mee te wegen in de besluitvorming, heeft de raad dat nagelaten. Appellante begrijpt daarbij niet waarom de raad de uitkomsten van het Deelonderzoek VGO-III, waar het RIVM mee bezig is, niet afwacht. In dat onderzoek wordt namelijk onderzocht waarom omwonenden van geitenhouderijen vaker longontsteking hebben.

Verder voert appellante aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met mogelijke besmetting van dierziekten. Daarbij wijst zij in het bijzonder op uitbraken van Q-koorts. Volgens appellante bestaat er stevig wetenschappelijk bewijs dat dergelijke uitbraken enig gezondheidsrisico opleveren. Dat dat volgens de raad geen onaanvaardbare volksgezondheidsrisico's betreffen, is volgens appellante te kort door de bocht.

Rechtsvraag

Heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de aanwezigheid van geitenhouderijen in de omgeving van de nieuwe woonwijk geen onaanvaardbare volksgezondheidsrisico's opleveren vanwege Q-koorts?

Uitspraak

De mogelijke besmetting van dierziekten door nabijgelegen agrarische bedrijven, is een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335.

De Afdeling stelt vast dat de raad bij het vaststellen van het plan de ligging van appellante en de daaruit voortvloeiende mogelijke gezondheidsrisico's voor het plangebied heeft meegewogen. Maar omdat in de bestaande onderzoeken geen causaal verband is aangetoond tussen een verhoogd gezondheidsrisico en wonen in de omgeving van een veehouderij, heeft de raad ervoor gekozen meer gewicht toe te kennen aan het belang woningen te bouwen dan aan de in dit kader betrokken bedrijfsbelangen van appellante. In wat appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze afweging niet heeft mogen maken. Dat er nog nader onderzoek wordt gedaan naar de gezondheidseffecten van het wonen binnen een straal van 2 km van een geitenhouderij, betekent niet dat de raad had moeten wachten met het vaststellen van het bestemmingsplan. Voor zover appellante erop heeft gewezen dat uitbraken van Q-koorts een gezondheidsrisico vormen, stelt de Afdeling vast dat de raad dat ook bij de besluitvorming heeft meegewogen. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat hierover dat in de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten onder andere een vaccinatieplicht voor geiten en schapen tegen Q-koorts is opgenomen. Ook zijn hierin regels gesteld over onder andere tankmelkmonitoring (monitoring Q-koorts) en het uitrijden of afvoeren van de mest van geiten en schapen. Sinds het invoeren van een

landelijke vaccinatieplicht en andere regels zoals die in de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten zijn vastgelegd, heeft geen uitbraak van Q-koorts meer plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op basis hiervan op het standpunt mogen stellen dat de aanwezigheid van de geitenhouderijen in de omgeving van de nieuwe woonwijk geen onaanvaardbare volksgezondheidsrisico's opleveren vanwege Q-koorts.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3828

Zaaknummer: 202202263/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 Wro

RECHTSPRAAK

Weigering omgevingsvergunning/Delft

Nu juist het college bij uitstek geacht moet worden bekend te zijn geweest met de gestelde privaatrechtelijke situatie, had het op zijn weg gelegen om dit punt naar voren te brengen en aannemelijk te maken als het dat van belang achtte voor de uitkomst van het beroep. Het was niet aan de rechtbank om uit eigen beweging nader onderzoek naar de privaatrechtelijke situatie te doen.

De rechtbank is buiten de grenzen van het geschil getreden door te beoordelen of het college kon worden gevolgd in zijn aanneme dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw een stedelijk ontwikkelingsproject is en dat het besluit op de aanvraag daarom met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moest worden voorbereid.

Casus

Duin Vastgoed B.V. wil een bestaand kantoorgebouw transformeren naar 79 tijdelijke studentenwoningen, voor de duur van tien jaar. Hiervoor is een omgevingsvergunning nodig voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, omdat de desbetreffende locatie op grond van het bestemmingsplan 'Zuidwest 3 Tanthof' de bestemming 'Kantoor' heeft.

Bij besluit van 3 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Delft (het college) geweigerd om aan Duin Vastgoed een omgevingsvergunning te verlenen voor het transformeren van het kantoorgebouw naar tijdelijke studentenwoningen.

Volgens het college moest de aanvraag om omgevingsvergunning worden beoordeeld op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het college heeft het besluit op de aanvraag daarom voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in

paragraaf 3.3 van de Wabo, en de aanvraag voorgelegd aan de raad. De raad heeft bij besluit van 19 december 2019 geweigerd om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af te geven. De raad acht het onwenselijk om met het toestaan van de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw vooruit te lopen op een nog uit te werken integrale gebiedsontwikkeling. Het college heeft daarop besloten om de gevraagde vergunning wegens het ontbreken van de vereiste vvgb te weigeren.

De rechtbank heeft het hiertegen door Duin Vastgoed ingestelde beroep gegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft het college de aanvraag om omgevingsvergunning ten onrechte beoordeeld op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3^o, van de Wabo. Volgens de rechtbank is de gevraagde transformatie geen stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer), en daarmee geen activiteit als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarom had het college het besluit op de aanvraag moeten voorbereiden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2^o, van de Wabo. Daarvoor is geen vvgb van de raad vereist, en had het college de reguliere voorbereidingsprocedure moeten volgen. Het college heeft niet binnen de voor die reguliere voorbereidingsprocedure geldende beslistermijn op de aanvraag beslist. Dat betekent dat de gevraagde vergunning op grond van artikel 4.20b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van rechtswege is verleend, aldus de rechtbank.

Het college betoogt dat de rechtbank tot de conclusie had moeten komen dat de aanvraag om omgevingsvergunning van Duin Vastgoed niet-ontvankelijk was, omdat Duin Vastgoed geen belanghebbende bij de aanvraag is. Duin Vastgoed is erfpachter van het perceel, maar niet de eigenaar. De eigenaar is de gemeente Delft, en zij wil geen medewerking verlenen aan de transformatie van het gebouw. Dit betekent volgens het college bovendien dat er sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die in de weg staat aan verlening van de gevraagde vergunning.

Het college betoogt dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69 van de Awb buiten de grenzen van het geschil is getreden door te concluderen dat een vergunning van rechtswege is ontstaan doordat geen sprake was van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, zodat het college de reguliere voorbereidingsprocedure had moeten volgen. Volgens hem is dit door Duin Vastgoed in beroep niet aangevoerd. Het college betwist ook inhoudelijk dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw geen stedelijk ontwikkelingsproject is.

Rechtsvragen

1. Had de rechtbank uit eigen beweging onderzoek moeten doen naar de privaatrechtelijke situatie?
2. Is de rechtbank buiten de omvang van het geschil getreden door te beoordelen of het college kon worden gevolgd in zijn aanname dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw een stedelijk ontwikkelingsproject is en dat het besluit op de aanvraag daarom met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moest worden voorbereid?

Uitspraak

1. Iemand die een verzoek om omgevingsvergunning indient bij het college, is in beginsel belanghebbende bij een beslissing op dat verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De verzoeker is geen belanghebbende als (a) aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en (b) er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht). Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, dan is dat verzoek een ‘aanvraag’ als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag.

De Afdeling stelt vast dat het college pas in hoger beroep voor het eerst het standpunt inneemt dat de gemeente in haar gestelde hoedanigheid van eigenaar en erfverpachter van het perceel geen medewerking aan de transformatie wenst te verlenen. Het college, dan wel de gemeente, heeft dit niet naar voren gebracht bij het in behandeling nemen van de aanvraag, in het besluit zelf, of in de beroepsprocedure. In beroep was dan ook geen sprake van een aannemelijk gemaakte situatie als bedoeld onder 4.1. Nu juist het college bij uitstek geacht moet worden bekend te zijn geweest met de gestelde privaatrechtelijke situatie, had het op zijn weg gelegen om dit punt naar voren te brengen en aannemelijk te maken als het dat van belang achtte voor de uitkomst van het beroep. Anders dan het college kennelijk meent, was het niet aan de rechtbank om uit eigen beweging nader onderzoek naar de privaatrechtelijke situatie te doen.

Voor zover het college zich beroept op een evidente privaatrechtelijke belemmering, die aanleiding had moeten vormen om de vergunning te weigeren, geldt hetzelfde, nog daargelaten dat bij een vergunning van rechtswege geen betekenis toekomt aan een evidente privaatrechtelijke belemmering.

2. De Afdeling stelt vast dat Duin Vastgoed in beroep niet heeft aangevoerd dat het college de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw ten onrechte als stedelijk

ontwikkelingsproject heeft aangemerkt. Ook heeft Duin Vastgoed niet aangevoerd dat de aanvraag ten onrechte is voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, en dat een vergunning van rechtswege is ontstaan omdat het college niet binnen de termijn die geldt voor de reguliere procedure op de aanvraag heeft beslist. Duin Vastgoed heeft in haar schriftelijke reactie gewezen op een passage uit haar beroepschrift, waarin staat dat de gevraagde transformatie eenvoudig en via een reguliere procedure (binnen 8 weken) zou kunnen worden bewerkstelligd. De Afdeling stelt echter vast dat de bewuste passage onderdeel uitmaakt van een betoog dat was gericht tegen de motivering van het weigeringsbesluit, en niet tegen de gevolgde procedure.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:487), onder 2.1, betreft de vraag of artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in de weg staat aan de verlening van de omgevingsvergunning op grond van artikel 4, elfde lid, van bijlage II van het Bor geen kwestie van openbare orde over de bevoegdheid van het college de omgevingsvergunning te verlenen, maar een beweerdelijk gebrek in de toepassing van die bevoegdheid. Daarom kan dit punt niet ambtshalve worden getoetst. Duin Vastgoed heeft in dit verband tevergeefs gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 4 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3031). In die zaak was wel een bevoegdheidsgebrek aan de orde, omdat een omgevingsvergunning was verleend zonder dat een daarvoor vereiste vvgb was afgegeven.

Dit betekent dat de rechtbank buiten de grenzen van het geschil is getreden door te beoordelen of het college kon worden gevolgd in zijn aanname dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw een stedelijk ontwikkelingsproject is en dat het besluit op de aanvraag daarom met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moest worden voorbereid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3817

Zaaknummer: 202201971/1/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo, 1:3 lid 3 Awb, 8:69 Awb, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo, 4 onderdeel 11 bijlage II Bor, 5 lid 6 bijlage II Bor en 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Boxtel

De raad is niet uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden voor het aspect endotoxinen. De raad heeft niet goed gemotiveerd dat een omschakeling naar een intensieve veehouderij niet rendabel is.

De raad heeft geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de veehouderij alsnog gebruik kan maken van mechanische ventilatie en daarmee is hij niet uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan.

Casus

Bij besluit van 4 oktober 2022 heeft de raad van de gemeente Boxtel (de raad) het bestemmingsplan '[locatie 1] te Boxtel' opnieuw vastgesteld.

Het plan maakt het mogelijk om de bedrijfswoning aan de [locatie 1] om te zetten naar een plattelandswoning. Het plan omvat zowel de percelen aan de [locatie 1] als de percelen aan de [locatie 2].

Partij is eigenaar van de bedrijfswoning aan de [locatie 1] in Boxtel. Hij heeft in 1997 zijn agrarische bedrijf verkocht. Hij heeft inmiddels geen binding meer met het bedrijf, maar wil wel in de bedrijfswoning blijven wonen. Door de bedrijfswoning om te zetten naar een plattelandswoning wordt dit mogelijk gemaakt.

Appellant woont aan de [locatie 2] in Boxtel, naast de plattelandswoning. Hij exploiteert daar een extensieve melkveehouderij. Op zijn percelen geldt op grond van het plan de functieaanduiding 'intensieve veehouderij' en op een kleine strook aan de achterkant van de percelen de gebiedsaanduiding 'reconstructiewetzone-extensiveringsgebied'. Hij kan zich niet verenigen met het plan, omdat hij vreest dat het plan zal leiden tot een belemmering van zijn bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden.

Bij uitspraak van 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:166, heeft de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) het besluit van 16 juni 2020, dat dezelfde planologische ontwikkeling mogelijk maakte, vernietigd. De Afdeling oordeelde dat de raad bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat voor de aspecten geluid en endotoxinen niet is ingegaan op de maximale planologische mogelijkheden, omdat de raad geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de veehouderij haar stallen kan uitbreiden, of over kan schakelen naar het houden van een andere diersoort. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de raad het besluit van 4 oktober 2022 genomen.

Appellant betoogt dat de raad voor de beoordeling van het woon- en leefklimaat bij de plattelandswoning niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden voor het aspect endotoxinen. De raad heeft ten onrechte geen rekening gehouden met de omstandigheid dat hij zijn extensieve veehouderij kan omschakelen naar een intensieve veehouderij. Het plan gaat namelijk uit van de omstandigheid dat een omschakeling naar een intensieve veehouderij niet rendabel is en daarom niet in de rede ligt. Volgens appellant is een omschakeling wel rendabel, omdat de toepassing van emissie-reducerende technieken en stalsystemen bij een omschakeling naar een intensieve veehouderij zal leiden tot een vergroting van zijn bedrijfsomvang. Appellant betoogt in het kader van het aspect geluid dat ook hiervoor geldt dat niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, omdat de raad geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat zijn veehouderij gebruik kan maken van mechanische ventilatie.

Rechtsvraag

Is de raad uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan?

Uitspraak

De raad gaat naar het oordeel van de Afdeling in het besluit van 4 oktober 2022 niet uit van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden voor het aspect endotoxinen. De raad heeft niet goed gemotiveerd dat een omschakeling naar een intensieve veehouderij niet rendabel is. Weliswaar heeft de raad aan de hand van berekeningen laten zien dat het dierenaantal dat appellant bij een eventuele omschakeling kan houden lager is dan het gemiddelde in Nederland, maar dat betekent niet dat een omschakeling daardoor niet rendabel is. Daar komt bij dat de raad is uitgegaan van de omstandigheid dat appellant geen gebruik maakt van emissie-reducerende technieken, terwijl het dierenaantal waarschijnlijk hoger uit zou vallen als de raad daar wel van was uitgegaan. Bovendien is onvoldoende duidelijk geworden hoe de raad tot de conclusie is gekomen dat bij een fijnstofemissie van 1.900 kg/jaar slechts 2.262 leghennen kunnen worden gehouden.

De omstandigheid dat op een deel van de percelen van appellant de gebiedsaanduiding 'reconstructiewetzone-extensiveringsgebied' ligt, maakt dat niet anders. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad zo dat de raad verwijst naar artikel 3.2 en artikel 3.51 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV). Deze bepalingen vallen onder hoofdstuk 3 van de IOV. Dit hoofdstuk bevat geen rechtstreeks werkende regels voor activiteiten, maar instructieregels die gemeenten in acht moeten nemen bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Los van de vraag of de IOV bij de vaststelling van het plan de mogelijkheden voor een intensieve veehouderij op de percelen van appellant beperkt, heeft de raad deze bepalingen niet bij de vaststelling betrokken. Op grond van het plan is een omschakeling naar een intensieve veehouderij daarom mogelijk. De bepalingen in hoofdstuk 3 van de IOV beperken appellant bovendien niet rechtstreeks in de mogelijkheid om zijn bedrijf om te schakelen. In het geval appellant zijn bedrijf omschakelt naar een intensieve veehouderij en dit past binnen de regels van het bestemmingsplan, dan wordt bij een eventuele aanvraag voor een omgevingsvergunning namelijk niet beoordeeld of dit in overeenstemming is met de bepalingen van hoofdstuk 3 van de IOV.

De raad heeft bij vaststelling van het bestemmingsplan niet zorgvuldig onderzocht of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bestaat bij de plattelandswoning. De raad heeft zijn standpunt namelijk onder meer gebaseerd op het feit dat er op dit moment feitelijk geen ventilatoren bij de veehouderij aanwezig zijn die geluid produceren. Daarmee heeft de raad geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de veehouderij alsnog gebruik kan maken van mechanische ventilatie en is de raad niet uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan. Weliswaar heeft de raad naar aanleiding van het beroep van appellant een akoestisch rapport overgelegd waarin wel rekening is gehouden met mechanische ventilatie, maar het is onzorgvuldig dat dit rapport pas in beroep en dus ná het nemen van het besluit is verricht. Het besluit van 4 oktober 2022 is dan ook in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor wat betreft het aspect geluid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3963

Zaaknummer: 202207061/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 Wro, 3:2 Awb en 3:46 Awb

RECHTSPRAAK

Watervergunning/waterschap Limburg

De immissietoets kan niet worden gebruikt voor piekconcentraties, een apart goedkeuringsvereiste in de vergunning is niet toegestaan.

Casus

Eiseres exploiteert de integrale afvalwaterzuiveringsinstallatie (IAZI) waarin het afvalwater (influent) van onder meer bedrijven op het industriecomplex Chemelot in Geleen wordt verwerkt. Het in de IAZI gezuiverde bedrijfsafvalwater (effluent) wordt geloosd in de zijtak van het oppervlaktewaterlichaam de Ur, die uitmondt in de Maas. Eiseres betoogt onder meer dat de in de vergunning opgenomen immissietoets niet het geëigende instrument is om lozingen bij voorzienbare bijzondere bedrijfsomstandigheden (vbb) te beoordelen, omdat de immissietoets een beoordelingskader vormt voor effecten op lange termijn en zich daarom niet leent voor de beoordeling van kortstondige lozingen.

Voorschrift 7, vierde lid, van de watervergunning bepaalt dat vbb mogen worden uitgevoerd na schriftelijke goedkeuring door het dagelijks bestuur van de kennisgeving, als bedoeld in het tweede en derde lid van dit voorschrift.

Eiseres stelt over dit voorschrift dat er geen grondslag bestaat voor het opleggen van een goedkeuringsverplichting voor vbb, omdat de wettelijke bevoegdheid van verweerder ziet op de normering van het effluent van de IAZI.

Rechtsvragen

1. Kan de immissietoets worden gebruikt voor incidentele piekconcentraties?
2. Mocht verweerder het goedkeuringsvereiste uit voorschrift 7, vierde lid, in de vergunning opnemen?

Uitspraak

1. De rechtbank volgt de StAB hierin en overweegt daartoe dat niet in geschil is dat, zoals door

de StAB weergegeven, de immissietoets incidentele piekconcentraties niet als invoergegevens gebruikt. De concentraties die optreden bij een vbb vallen weliswaar onder de vergunning, maar zijn niet verkregen onder representatieve omstandigheden en kunnen reeds hierom niet (zonder meer) als invoer voor de immissietoets worden gebruikt.

2. Het goedkeuringsvereiste in voorschrift 7, vierde lid, is naar het oordeel van de rechtbank in strijd met de rechtszekerheid en past niet binnen een vergunningstelsel. Het creëert namelijk feitelijk een soort vergunningstelsel binnen een vergunning(voorschrift). Het doel van een meldingsplicht, die wel kan worden opgenomen in een vergunningvoorschrift, is het geven van informatie aan het bestuursorgaan, zodat dat bestuursorgaan naar aanleiding van die informatie indien nodig actie kan ondernemen. Die actie kan bijvoorbeeld bestaan uit (preventief) handhavend optreden. Een dergelijke melding of kennisgeving koppelen aan een goedkeuringsvereiste (zonder expliciete wettelijke basis) leidt echter tot een te onzekere situatie na vergunningverlening. Een vergunninghouder mag er immers van uitgaan dat hij wat vergund is, mag uitvoeren als hij zich aan de voorschriften houdt. Bij het onderhavige voorschrift is dat echter nog allerm minst zeker door het goedkeuringsvereiste zoals hier opgenomen. Zonder die goedkeuring mag immers een in beginsel vergund proces niet plaatsvinden en vergunninghouder moet wachten op de toestemming van verweerder voor hij dit proces kan laten plaatsvinden. Dat betekent dat geen sprake is van een vergunning onder voorschriften (beperkingen), maar van een soort voorwaardelijke vergunning en daarvoor bestaat geen expliciete wettelijke basis.

Instantie: Rechtbank Limburg

Datum uitspraak: 05-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RBLIM:2024:4040

Zaaknummer: ROE 22/815

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Strafrecht/handelen in strijd met omgevingsvergunning en Activiteitenbesluit

Stofemissies niet bewezen, toerekening van handeling aan verdachte, uitleg van de term ‘opzet’.

Casus

Aan verdachte is ten laste gelegd dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan het niet melden van een ongewoon voorval als bedoeld in artikel 17.1 Wet milieubeheer en aan overtreding van voorschriften van de omgevingsvergunning en het Activiteitenbesluit, door het niet voorkomen dat bij het gieten van slakken (restproduct van staalproductie) een explosie plaatsvond en het niet voorkomen van stofemissies.

Rechtsvragen

1. Is bewezen dat sprake was van een stofemissie?
2. Is aan verdachte toe te rekenen dat is gehandeld in strijd met de omgevingsvergunning, door niet te voorkomen dat bij het kiepen van slakken in een slakput, explosies plaatsvonden?
3. Was hierbij sprake van opzettelijk handelen?
4. Is sprake van het opzettelijk niet melden van een ongewoon voorval?

Uitspraak

1. Het hof is van oordeel dat overtreding van de (vergunning)voorschriften bij het betreffende incident niet kan worden bewezen. De toezichthouder heeft weliswaar verklaard dat er stof te zien is, maar niet uitgewerkt is op grond waarvan deze constatering is gedaan. Hetzelfde geldt voor hetgeen de toezichthouder in het aanvullend proces-verbaal van bevindingen heeft opgenomen. Daarnaast kan het hof op basis van zijn eigen waarneming niet vaststellen dat op de filmopname van 13 februari 2019 een stofemissie te zien is. Nu het hof dat niet kan

vaststellen, komt het niet toe aan de beoordeling of het nodig was de locaties waar transport en opslag plaatsvond (beter) schoon te houden of te bevochtigen.

2. Uit de bewijsmiddelen volgt dat op 28 juli 2019 bij het gieten van slakken een explosie heeft plaatsgevonden, doordat vloeibare, hete convertorslak in contact is gekomen met water. Dit is feitelijk gedaan door de kraanmachinist die slakken aan het gieten was. Daarbij heeft deze machinist kennelijk de werkinstructie zich ervan te vergewissen dat de put voor het gieten droog en schoon is, niet of niet voldoende nageleefd.

Het hof is van oordeel dat deze gedraging van de kraanmachinist in redelijkheid aan [verdachte] kan worden toegerekend, omdat het niet voorkomen van een explosie bij het gieten van slakken heeft plaatsgevonden en is verricht in de sfeer van deze rechtspersoon. Het gieten van slakken door de kraanmachinist, die werkzaam was voor [verdachte], past in de normale bedrijfsvoering van [verdachte] en is de rechtspersoon dienstig geweest. Dat het niet in [verdachte]s belang was de werkinstructies niet (voldoende) na te leven, is voor het antwoord op de vraag of de gedraging is verricht in de sfeer van de rechtspersoon niet doorslaggevend.

3. Het hof is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat [verdachte] opzet heeft gehad op het niet voorkomen van de explosie. In het economisch strafrecht moet de term opzet worden uitgelegd als kleurloos opzet. Dit betekent dat het opzet alleen gericht moet zijn op de verweten gedraging, en niet op de wederrechtelijkheid ervan. De kraanmachinist heeft, door bij het gieten van de slakken vloeibare convertorslakken in contact te brengen met water waardoor de explosie plaatsvond, opzettelijk niet voldaan aan de werkinstructie en ook niet aan voorschrift 3.13.2 van de omgevingsvergunning. Ook dit opzet moet aan de verdachte worden toegerekend. Het incident van 13 februari 2019, opzettelijk begaan, kan wettig en overtuigend worden bewezen. Het verweer van de verdediging, dat voorschrift 3.13.2. een inspanningsverplichting zou zijn, kan niet worden gevolgd. De duidelijke bewoordingen van het voorschrift, dat moet worden voorkomen dat explosies plaatsvinden, staat aan deze uitleg in de weg.

4. Het hof is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat [verdachte] opzet heeft gehad op het niet melden van het ongewoon voorval. Zoals hiervoor vermeld moet in het economisch strafrecht de term opzet worden uitgelegd als kleurloos opzet. Dit betekent dat het opzet alleen gericht moet zijn op de verweten gedraging, en niet op de wederrechtelijkheid ervan. Op grond van de inhoud van de bewijsmiddelen blijkt dat de verdachte, al dan niet ten gevolge van een communicatiestoornis, niet heeft voldaan aan haar wettelijke plicht.

Instantie: Gerechtshof Amsterdam

Datum uitspraak: 19-07-2024

ECLI: ECLI:NL:GHAMS:2024:2630

Zaaknummer: 23-000596-22

Wetsartikelen: 17.1 Wet milieubeheer

RECHTSPRAAK

Handhaving/Heemskerk

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 4:7 en 4:8, eerste lid, van de Awb beogen deze bepalingen alleen te waarborgen dat een verificatie van gegevens plaatsvindt. De bepalingen hebben de strekking een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van een rechtsbeschermingsfunctie. Omdat het besluit niet steunt op gegevens over feiten en belangen die appellante betreffen en die niet door haar zijn verstrekt, hoefde het college appellante niet op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb vooraf over het besluit te horen.

Casus

Het perceel in Heemskerk ligt op het bedrijventerrein De Houtwegen. Op het perceel staan een woning met een berging en een werkplaats. In de werkplaats verricht appellant reparaties aan auto's. Niet in geschil is dat appellant op het perceel ook auto's in- en verkoopt, van en aan particulieren. De auto's staan uitgesteld op het perceel en worden via de website Marktplaats te koop aangeboden. Op het perceel stond ten tijde van het besluit van 25 juni 2021 een keetunit met daarop een bord met de tekst 'Beta Occasions in- verkoop gebruikte auto's'.

Appellant huurt het perceel van appellante die eigenaar is. Op het perceel rust volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen' de bestemming 'Bedrijventerrein-2'. Het perceel heeft niet de aanduiding 'detailhandel perifeer'.

Bij besluit van 25 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk (het college) appellante onder oplegging van een dwangsom gelast om de keetunit ten behoeve van de verkoop van auto's van het perceel in Heemskerk voor 23 augustus 2021 te (laten) verwijderen en verwijderd te (laten) houden en de verkoop van auto's op dat perceel te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden.

Bij besluiten van 22 november 2021 heeft het college de door appellant en appellante gemaakte bezwaren tegen het besluit van 25 juni 2021, en het bezwaar van rechtswege van appellante tegen het besluit van 23 augustus 2021 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 december 2022 heeft de rechtbank de door appellant en appellante ingestelde beroepen tegen het besluit van 22 november 2021, en het beroep van rechtswege van appellante tegen het besluit van 29 december 2021 ongegrond verklaard

Bij besluit van 31 januari 2023 heeft het college het besluit op bezwaar van 22 november 2021 gewijzigd en de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de uitspraak op het hoger beroep. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Appellante is het niet eens met dat besluit en heeft daartegen gronden aangevoerd. Zij betoogt onder meer dat zij ten onrechte niet is gehoord voordat het college het besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn nam.

Rechtsvraag

Had het college in artikel 4:8, eerste lid, van de Awb aanleiding moeten zien om appellante voorafgaand aan het nemen van het besluit te horen?

Uitspraak

Afdeling 4.1.2 van de Awb over de voorbereiding van beschikkingen bevat regels over wanneer en op welke wijze belanghebbenden moeten worden gehoord alvorens een voor hen ongunstige beslissing mag worden genomen. Artikel 4:8, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan, voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit geldt echter alleen voor zover de te nemen beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt.

Het college heeft in het bepaalde in artikel 4:8, eerste lid, van de Awb geen aanleiding hoeven zien om appellante, voorafgaand aan het nemen van het besluit op 31 januari 2023 te horen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4010, hoeven niet alle belanghebbenden die als derden het recht hebben rechtsmiddelen aan te wenden tegen een besluit, vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijzen kenbaar te maken. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 4:7 en 4:8, eerste lid, van de Awb beogen deze bepalingen alleen te waarborgen dat een verificatie van gegevens plaatsvindt. De bepalingen hebben de strekking een

zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van een rechtsbeschermingsfunctie. Omdat het besluit niet steunt op gegevens over feiten en belangen die appellante betreffen en die niet door haar zijn verstrekt, hoefde het college appellante niet op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb vooraf over het besluit te horen. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3831

Zaaknummer: 202300522/1/R1

Wetsartikelen: 4:7 Awb en 4:8 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Wnb-vergunning/Noord-Holland

Het positieve effect van de snelheidsmaatregel ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning stond niet vast. De daadwerkelijke stikstofruimte die door de landelijke snelheidsmaatregel beschikbaar komt, is afhankelijk van onzekere factoren.

Casus

Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben een Wnb-vergunning verleend voor het bouwen van 17 woningen in Callantsoog. De vergunning is gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met het bestemmingsplan 'Nieuwbouwlocatie Denneweg/Duinroosweg te Callantsoog'. De nieuwbouwlocatie ligt op ongeveer 50 m afstand van het Natura 2000-gebied Duinen Den Helder - Callantsoog. Voor het bouwvoornemen wordt gebruikgemaakt van de stikstofruimte die in het stikstofregistratiesysteem (SSRS) is opgenomen. Ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning was alleen de opbrengst van de snelheidsregel opgenomen in het SSRS. De depositieruimte was gecreëerd door de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen van 130 naar 100 km/uur. Omwonenden vrezen voor de aantasting van het Natura 2000-gebied. Zij betogen dat ten onrechte gebruik is gemaakt van de depositieruimte uit het SSRS die afkomstig is van de snelheidsmaatregel.

Rechtsvraag

Staat het verwachte voordeel van de snelheidsmaatregel in voldoende mate vast om de maatregel als mitigerende maatregel te gebruiken?

Uitspraak

De daadwerkelijke stikstofruimte die beschikbaar is door de landelijke snelheidsmaatregel, is afhankelijk van onzekere factoren die de verkeerscijfers, en daarmee het effect van de maatregel kunnen beïnvloeden. De stikstofruimte die beschikbaar is door de landelijke snelheidsmaatregel is daardoor moeilijk op voorhand met zekerheid te kwantificeren. Wanneer een onvoorziene omstandigheid zich voordoet, die de verkeerscijfers laat dalen, kan

de opbrengst van een dergelijke landelijke maatregel wijzigen. Dit wordt geïllustreerd door het effect dat COVID-19 heeft gehad op de mobiliteit. Door deze onvoorziene omstandigheid is een relevant negatief verschil ontstaan tussen de daadwerkelijke verkeerscijfers en de verkeersprognoses waarop de effecten van de snelheidsmaatregel zijn berekend en de depositieruimte is bepaald.

De Afdeling is daarom van oordeel dat (de omvang van) het positieve effect van de snelheidsmaatregel ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning door het bovenstaande niet vaststond.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3949

Zaaknummer: 202201344/1/R2

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb en 2.8 lid 3 Wnb

RECHTSPRAAK

Tracébesluit A12/A15 Ressen-Oudbroeken (ViA15)/minister van Infrastructuur en Waterstaat

Wanneer in een beheerplan niet is opgenomen hoe groot de daling van stikstofdepositie moet zijn en binnen welke termijn deze daling moet worden gerealiseerd, kan voor de invulling van het additionaliteitsvereiste volstaan worden met het aannemelijk maken dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. AERIUS Monitor kan gebruikt worden om de ontwikkeling van stikstofdepositie inzichtelijk te maken. Aannemelijk moet zijn dat de daling ook daadwerkelijk plaatsvindt en zal blijven plaatsvinden.

Casus

Het Tracébesluit, ook bekend als ViA15, voorziet in het verbinden van de A15 met de A12. Het tracé doorkruist het Natura 2000-gebied Rijntakken ter hoogte van het Pannerdensch kanaal met een brug. Het Tracébesluit 2021 voorziet in een nadere onderbouwing van de stikstofgevolgen naar aanleiding van de tussenuitspraak van 20 januari 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en in aanvullende mitigerende en extra compenserende maatregelen.

Omwonenden en milieu- en natuurorganisaties hebben tegen het besluit beroep aangetekend. De bezwaren hebben onder meer betrekking op het stikstofonderzoek en op extern salderen. In de derde tussenuitspraak van 6 maart 2024 heeft de Afdeling geoordeeld dat nog niet aan alle vereisten is voldaan om extern salderen in de aanvullende passende beoordeling als mitigerende maatregel te kunnen inzetten. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de beëindiging van de saldogevers niet nodig is om die (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau te realiseren. De minister heeft hiervoor een nadere onderbouwing aangeleverd. Tegen deze onderbouwing is een zienswijze van een milieuorganisatie ingebracht.

Rechtsvraag

Is voldoende inzichtelijk gemaakt met welke andere maatregelen dan de beëindiging van de stikstofdepositie door de zogenoemde saldogevers voor extern salderen, een daling van de stikstofdepositie voor de betrokken Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd?

Uitspraak

Voor de gegevens over de ontwikkeling van de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden is in de door de minister aangeleverde notitie uitgegaan van de AERIUS Monitor 2020. Voor de stikstofdepositie in de historische jaren wordt uitgegaan van de gegevens in de emissieregistratie van het RIVM en voor toekomstige jaren van de emissieramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving op basis van de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV 2019) met vastgesteld beleid. Alleen beleid is meegenomen dat was vastgesteld op de peildatum van de emissieraming.

Naar het oordeel van de Afdeling is deze onderbouwing toereikend.

Uit de beheerplannen volgt dat het behoud van natuurwaarden is geborgd en de verbeter- of hersteldoestellingen worden gerealiseerd als de totale stikstofdepositie in die gebieden in de beheerplanperiode zal afnemen. In de beheerplannen zijn hiervoor maatregelen opgenomen die volgens de beheerplannen het behalen van de instandhoudingsdoelen mogelijk maken. Net als bij de beheerplannen die aan de orde waren in de *GOL*-uitspraak, blijkt uit aan de orde zijnde beheerplannen niet eenduidig hoe groot en binnen welke termijn de afname van stikstofdepositie moet worden gerealiseerd. Het terugbrengen van de stikstofdepositie tot onder de KDW is in de beheerplannen niet vereist om het behoud van natuurwaarden te borgen en de verbeter- of hersteldoelstellingen te realiseren. Gelet op wat hiervoor is overwogen, gaat de Afdeling ervan uit dat aan de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden kan worden voldaan als aannemelijk is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.

De minister mag zich voor de stikstofdepositieberekeningen baseren op de AERIUS Monitor zoals die beschikbaar was ten tijde van de passende beoordeling en het bestreden besluit. Dit kan anders zijn als er op dat moment concrete aanwijzingen zijn voor twijfel aan de geschiktheid daarvan. De ontwikkeling van de stikstofdepositie op gebiedsniveau, namelijk voor de Natura 2000-gebieden waarvoor extern salderen is toegepast, is bepalend.

De daling op gebiedsniveau is naar het oordeel van de Afdeling voldoende om te kunnen oordelen dat de ingezette saldogevers niet behoeven te worden aangewend ten behoeve van de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura

2000-gebieden, mits aannemelijk is dat de hiervoor vermelde daling ook daadwerkelijk plaatsvindt en zal blijven plaatsvinden. De aannemelijkheid van de blijvende daling is onderbouwd aan de hand van een overzicht van de maatregelen die hebben bijgedragen en ook nog zullen bijdragen aan een afname van zowel de emissies van ammoniak als de emissies van stikstofoxiden in de periode tussen 2017 en 2030.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3981

Zaaknummer: 201702813/21/R3

Wetsartikelen: 2.7 lid 1 Wnb

RECHTSPRAAK

Afwijzing intrekking omgevingsvergunning/'s-Hertogenbosch

De omgevingsvergunning is niet in strijd met de SMB-richtlijn, omdat zij geen kaderstellend plan of programma is waarvoor een milieubeoordeling moet worden gemaakt. Gelet op het Nevele-arrest ziet de Afdeling geen ruimte voor het oordeel dat de omgevingsvergunning verenigbaar is met het Unierecht. Maar dat betekent niet dat er zonder meer een Unierechtelijke verplichting is tot heroverweging en/of intrekking van een onherroepelijke omgevingsvergunning. Vanwege het Unierechtelijk rechtszekerheidsbeginsel hoeft een bestuursorgaan in beginsel ook niet terug te komen van een besluit dat definitief is geworden na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen. Maar daarop bestaan uitzonderingen. Als aan de vier cumulatieve voorwaarden uit het Kühne & Heitz-arrest is voldaan, dan is een bestuursorgaan wel gehouden om een definitief besluit opnieuw te onderzoeken om rekening te houden met uitlegging die het Europese Hof inmiddels aan relevante bepalingen van het Unierecht heeft gegeven. Ook in andere, bijzondere omstandigheden kan een bestuursorgaan daartoe gehouden zijn, als het legaliteitsvereiste zwaarder weegt dan het rechtszekerheidsvereiste.

Casus

Op 20 september 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch (het college) een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie en de exploitatie van de vier windturbines van windpark De Rietvelden voor een periode van 25 jaar. Het betreft een omgevingsvergunning als is bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a,

onder b, onder c en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Bij het verlenen van de omgevingsvergunning is er voor de beoordeling van de activiteiten met gevolgen voor het milieu van uitgegaan dat de windturbines van windpark De Rietvelden zullen moeten voldoen aan de toen geldende algemene regels voor windturbines uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer voor het in werking hebben van een windturbine of een combinatie van windturbines (de windturbinebepalingen). Voor de omgevingsvergunning is een vormvrije mer-beoordeling verricht.

Bij uitspraak van 5 maart 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:958, heeft de rechtbank Oost-Brabant uitspraak gedaan over het beroep dat was ingesteld tegen de omgevingsvergunning door de vereniging en anderen. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en het besluit van 20 september 2017 vernietigd voor wat betreft windturbine 4. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door een vergunningvoorschrift over een ijsdetectiesysteem toe te voegen voor de windturbines 1 tot en met 3.

Op 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2720, heeft de Afdeling uitspraak gedaan over de hoger beroepen van de vereniging en Raedthuys Windenergie B.V. De Afdeling heeft het hoger beroep van de vereniging ongegrond en het hoger beroep van Raedthuys Windenergie B.V. gegrond verklaard. De Afdeling heeft de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant voor een deel vernietigd en de beroepen tegen het besluit van 20 september 2017, voor zover daarbij vergunning is verleend voor windturbine 4, alsnog ongegrond verklaard. Ook heeft de Afdeling zelf in de zaak voorzien door een ander vergunningvoorschrift over een ijsdetectiesysteem toe te voegen. Door deze uitspraak is de omgevingsvergunning onherroepelijk geworden.

De vereniging heeft het college op 4 januari 2021 verzocht om de verleende omgevingsvergunning voor windpark De Rietvelden in te trekken. Daarbij heeft de vereniging verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503, over een windpark in Vlaanderen (het *Nevele*-arrest). Het college heeft een ontwerpbesluit ter inzage gelegd waarop de vereniging een zienswijze heeft ingediend. Op 28 september 2021 heeft het college een besluit genomen, waarbij het verzoek is afgewezen.

Bij uitspraak van 11 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2833, heeft de rechtbank Oost-Brabant het door de vereniging ingestelde beroep tegen het besluit van 28 september 2021 ongegrond verklaard. De vereniging heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

Rechtsvragen

1. Is de omgevingsvergunning in strijd met de SMB-richtlijn en de mer-richtlijn?

2. Is de omgevingsvergunning anderszins niet verenigbaar met het Unierecht?
3. Dwingt het *Nevele*-arrest tot intrekking van een onherroepelijke omgevingsvergunning?
4. Dwingt de verwijzing naar het *Derrybrien*-arrest tot heroverweging en/of intrekking van een onherroepelijke omgevingsvergunning?
5. Bestaat anderszins op grond van het Unierecht aanleiding de omgevingsvergunning te heroverwegen en/of in te trekken?

Uitspraak

1. Het betoog van de vereniging in deze zaak, dat de omgevingsvergunning in strijd is met de SMB-richtlijn en de mer-richtlijn, houdt een rechtstreeks beroep op die richtlijnen in. De Afdeling laat in het midden of een rechtstreeks beroep op die richtlijnen mogelijk is in het licht van de voorwaarden die daarvoor gelden op grond van de jurisprudentie van het Hof. In dit geval is de omgevingsvergunning naar het oordeel van de Afdeling namelijk niet in strijd met de SMB-richtlijn en met de mer-richtlijn.

Onder verwijzing naar de *Delfzijl*-tussenuitspraak, onder 43, overweegt de Afdeling daartoe dat de omgevingsvergunning een vergunning is in de zin van de mer-richtlijn. Zij is geen plan of programma dat een kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor windturbineparken. Daarmee is zij geen kaderstellend plan of programma waarvoor een milieubeoordeling moet worden gemaakt, zoals is bedoeld in artikel 3, onder 2, onder a, van de SMB-richtlijn. Daarom is de omgevingsvergunning niet in strijd met de SMB-richtlijn.

Voor zover de mer-richtlijn meebrengt dat voor de omgevingsvergunning een milieueffectrapportage of een mer-beoordeling is vereist, is bij de verlening van die vergunning aan die verplichting voldaan en is de omgevingsvergunning in zoverre ook niet in strijd met de mer-richtlijn.

2. Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of de omgevingsvergunning, ook als deze niet in strijd is met de SMB-richtlijn en/of de mer-richtlijn, gelet op het *Nevele*-arrest en in het bijzonder de punten 83 en 95 daarvan, niet verenigbaar is met het Unierecht, omdat de omgevingsvergunning is gebaseerd op windturbinebepalingen waarvan vaststaat dat deze in strijd met het Unierecht tot stand zijn gekomen.

Uit het *Nevele*-arrest, in het bijzonder punt 95 in samenhang met punt 83 in het licht van de

prejudiciële vraag geformuleerd in punt 80, volgt naar het oordeel van de Afdeling dat de omgevingsvergunning niet verenigbaar is met het Unierecht. Voor de omgevingsvergunning waar het hier om gaat, geldt dat de windturbinebepalingen kaderstellende plannen en programma's zijn, zoals is toegelicht in de *Delfzijl*-tussenuitspraak, onder 39 tot en met 45. In punt 95 van het *Nevele*-arrest overweegt het Hof: 'Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag, onder h) en i), te worden geantwoord dat indien blijkt dat een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 had moeten worden verricht voorafgaand aan de vaststelling van het besluit en de omzendbrief die de grondslag vormen voor een bij een nationale rechter aangevochten vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines, en deze handelingen en vergunning dus niet verenigbaar zijn met het Unierecht, die rechter de gevolgen van deze handelingen en vergunning slechts mag handhaven indien het interne recht dit toestaat in het kader van het bij hem aanhangige geding en de nietigverklaring van de vergunning aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de elektriciteitsvoorziening in de hele lidstaat in kwestie.' Uit deze passage blijkt duidelijk dat een vergunning waarvoor voorafgaande kaderstellende plannen en programma's als bedoeld in de SMB-richtlijn waarvoor ten onrechte geen voorafgaande milieubeoordeling is verricht, de grondslag vormen, niet verenigbaar is met het Unierecht. De strijd van de betrokken plannen en programma's met de SMB-richtlijn werkt dus door in de omgevingsvergunning, in die zin dat die vergunning weliswaar zelf niet in strijd is met de SMB-richtlijn, maar niettemin volgens het Hof in het *Nevele*-arrest toch niet verenigbaar is met het Unierecht.

Partijen zijn ook verdeeld over het antwoord op de vraag of de omgevingsvergunning alleen al vanwege haar onherroepelijkheid en formele rechtskracht verenigbaar met het Unierecht moet worden geacht. Hierover overweegt de Afdeling als volgt. In navolging van haar uitspraak van 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2573, onder 2.2, wijst de Afdeling erop dat het *Nevele*-arrest is gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen in het kader van een lopende vernietigingsprocedure tegen een Vlaamse stedenbouwkundige vergunning voor vijf windturbines. Die vergunning was nog niet onherroepelijk. Dat is anders dan de omgevingsvergunning die in deze hogerberoepszaak aan de orde is. Maar dat het gaat om een onherroepelijke omgevingsvergunning met formele rechtskracht, betekent niet dat deze in Unierechtelijk perspectief zonder meer kan worden geacht als verenigbaar met het Unierecht te zijn verleend. De Afdeling wijst in dit verband naar analogie op de arresten van het Hof van 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:955 (*Commissie/Ierland*), punten 80 en 95, en van 17 november 2016, ECLI:EU:C:2016:882 (*Stadt Wiener Neustadt*), punt 43.

3. Anders dan de vereniging betoogt, heeft het Hof zich in het *Nevele*-arrest niet uitgesproken over de intrekking van een onherroepelijke omgevingsvergunning. Uit dat arrest volgt dan ook

geen verplichting om een onherroepelijke omgevingsvergunning in te trekken. Zie in het bijzonder de punten 83 en 95 in het licht van de prejudiciële vraag geformuleerd in punt 80 van het arrest. Zoals hiervoor onder 16.3 is overwogen, beantwoordt het Hof in het *Nevele*-arrest prejudiciële vragen in het kader van een lopende procedure tegen een vergunning. Daarbij is van belang welke vraag de verwijzende rechter aan het Hof heeft gesteld. Voor zover het de vergunning zelf betreft – en dus niet alleen de aan de orde zijnde plannen en programma's – wil de verwijzende rechter van het Hof vernemen onder welke voorwaarden hij de gevolgen van de bij hem aangevochten vergunning kan handhaven, als blijkt dat die vergunning niet verenigbaar met het Unierecht is (punt 80 van het *Nevele*-arrest). Deze vraag heeft dus niet alleen betrekking op de in die Vlaamse zaak aan de orde zijnde plannen en programma's, maar ook op een nog niet onherroepelijke vergunning. De Afdeling overweegt dat deze vraag onder punt 95 door het Hof is beantwoord. Het Hof heeft zich daarmee uitgesproken over uitsluitend een nog niet onherroepelijke vergunning. Het Hof oordeelt daarmee niet dat (ook) een onherroepelijke omgevingsvergunning die niet verenigbaar is met het Unierecht moet worden ingetrokken.

4. Partijen verschillen verder van mening over het antwoord op de vraag of de verwijzing door het Hof in punt 83 van het *Nevele*-arrest naar punt 75 van het *Derrybrien*-arrest niet anders kan worden begrepen dan dat het Hof daarmee heeft willen aangeven dat ook een onherroepelijke vergunning moet worden heroverwogen of ingetrokken, als deze niet verenigbaar is met het Unierecht.

Het is juist dat het Hof in punt 83 van het *Nevele*-arrest wijst op het *Derrybrien*-arrest. Maar deze verwijzing brengt naar het oordeel van de Afdeling niet mee dat geoordeeld moet worden dat het *Nevele*-arrest of het *Derrybrien*-arrest zelf dwingt tot heroverweging of intrekking van een onherroepelijke omgevingsvergunning.

In punt 83 van het *Nevele*-arrest overweegt het Hof: 'Volgens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zijn de lidstaten verplicht de onwettige gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht ongedaan te maken. Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteiten, inclusief de nationale rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen een nationale handeling die in strijd met het Unierecht is vastgesteld, verplicht zijn om in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke maatregelen te treffen om het verzuim van een milieubeoordeling te herstellen. Dit kan er, voor een "plan" of "programma" dat is vastgesteld zonder rekening te houden met de verplichting een milieubeoordeling te verrichten, bijvoorbeeld in bestaan dat maatregelen tot opschorting of nietigverklaring van dit plan of programma worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C|379/15, EU:C:2016:603,

punten 31 en 32) en dat een reeds verleende vergunning wordt ingetrokken of opgeschort teneinde een dergelijke beoordeling alsnog te verrichten [zie in die zin arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark te Derrybrien), C|261/18, EU:C:2019:955, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak].’

Uit de tekst van dit punt volgt niet dat het Hof ook doelt op een onherroepelijke vergunning. Dit punt heeft ook niet geleid tot een andere concluderende beantwoording van de prejudiciële vraag in punt 95 van het *Nevele*-arrest, waaruit zou volgen dat deze beantwoording ook betrekking heeft op een niet langer bij de nationale rechter aangevochten, maar inmiddels onherroepelijke vergunning.

Hoewel de vergunningen in de *Derrybrien*-zaak wel onherroepelijk waren geworden, is het *Derrybrien*-arrest geweest in een wezenlijk andere context dan wat hier aan de orde is. Het arrest is namelijk geweest in het kader van een niet-nakomingsprocedure. Het is een vervolg op een eerdere veroordeling van Ierland op 3 juli 2008 in het kader van een inbreukprocedure (ECLI:EU:C:2008:380). Toen is Ierland door het Hof veroordeeld wegens een onjuiste implementatie van de mer-richtlijn in de Ierse mer-wetgeving en vanwege een vergunning voor een windturbinepark in Derrybrien die was verleend zonder dat er een milieueffectbeoordeling was uitgevoerd. Voor wat betreft de vergunning heeft Ierland geen gevolg gegeven aan dat arrest. Daarom heeft de Commissie Ierland (opnieuw) in gebreke gesteld en daarna de niet-nakomingszaak voor het Hof gebracht. Dat heeft geresulteerd in het *Derrybrien*-arrest met opnieuw een veroordeling van Ierland. In die procedure heeft Ierland een beroep gedaan op het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Die zouden zich volgens Ierland verzetten tegen intrekking van de aan de beheerder van het windturbinepark onrechtmatig verleende en onherroepelijke vergunningen. Het Hof overweegt, onder de punten 92-93, dat Ierland zich niet op deze beginselen kan beroepen om zich te verzetten tegen de gevolgen van de objectieve vaststelling dat het zijn Unierechtelijke verplichtingen niet is nagekomen. Naar het oordeel van de Afdeling brengt dit arrest vanwege die specifieke context van de niet-nakomingsprocedure dan ook niet mee dat een onherroepelijke omgevingsvergunning zoals hier aan de orde in het kader van een procedure tussen een Nederlands bestuursorgaan en particulieren, moet worden heroverwogen of ingetrokken.

5. Zoals hiervoor is overwogen, volgt uit het *Nevele*-arrest en het *Derrybrien*-arrest niet dat een onherroepelijke omgevingsvergunning, die gelet op punt 95 van het *Nevele*-arrest niet verenigbaar is met het Unierecht, heroverwogen of ingetrokken moet worden. Er bestaat verder ook geen Unierechtelijke regeling, bijvoorbeeld in de SMB-richtlijn of in de mer-richtlijn, op grond waarvan de omgevingsvergunning zoals hier aan de orde, kan of moet

worden ingetrokken. Dat betekent niet dat er geen plicht kan zijn voor een bestuursorgaan om zo'n vergunning te heroverwegen en/of in te trekken. Uit het beginsel van de procedurele autonomie en vaste rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat dan eerst moet worden gekeken of er een nationale regeling is die intrekking mogelijk maakt. Zoals onder 13 is overwogen, is in artikel 2.33, eerste lid, onder a, van de Wabo een nationaal wettelijke grondslag opgenomen op grond waarvan een, al dan niet onherroepelijke, omgevingsvergunning moet worden ingetrokken, als de uitvoering van het Unierecht dit vereist.

Gelet op de tekst van deze Wabo-bepaling is het dus van belang of de uitvoering van het Unierecht vereist dat de vergunning wordt ingetrokken. De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of de uit artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie voortvloeiende beginselen van doeltreffendheid en loyale samenwerking, en daarmee de uitvoering van het Unierecht, vereisen dat een onherroepelijke omgevingsvergunning die niet verenigbaar is met het Unierecht, op grond van artikel 2.33, eerste lid, onder a, van de Wabo moet worden ingetrokken. Voor de beoordeling hiervan staat het rechtszekerheidsbeginsel voorop. Dat is ook in het Unierecht aanvaard. Vaste rechtspraak van het Hof is namelijk dat overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel het Unierecht niet eist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen van een besluit dat definitief is geworden na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen. Zie in dit verband onder meer het *Kühne & Heitz*-arrest, punt 24, het arrest van het Hof van 19 september 2006, ECLI:EU:C:2006:586 (*I-21 Germany en Arcor*; hierna: het *I-21*-arrest), punt 51 en het *Byankov*-arrest, punt 76. Maar onder bepaalde voorwaarden of in bijzondere omstandigheden vereist de uitvoering van het Unierecht dat aan het rechtszekerheidsbeginsel geen doorslaggevend gewicht moet worden toegekend. Dit wordt hierna besproken aan de hand van de relevante arresten van het Hof.

Het beoordelingskader uit het Kühne & Heitz-arrest

Uit het *Kühne & Heitz*-arrest en daaropvolgende arresten van het Hof volgt dat een bestuursorgaan op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht is om een definitief geworden besluit op een verzoek daartoe opnieuw te onderzoeken om rekening te houden met de uitlegging die het Hof inmiddels aan relevante bepalingen van het Unierecht heeft gegeven. Dit moet dat bestuursorgaan doen als aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden zijn:

1. Het bestuursorgaan moet naar nationaal recht bevoegd zijn om van dat besluit terug te komen;

2. Het in het geding zijnde besluit moet definitief zijn geworden als gevolg van een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep;
3. Die uitspraak moet, gelet op latere rechtspraak van het Hof, berusten op een onjuiste uitlegging van het Unierecht, gegeven zonder dat het Hof is verzocht om een prejudiciële beslissing;
4. Betrokkene moet zich tot het bestuursorgaan hebben gewend onmiddellijk nadat hij van die rechtspraak kennis had genomen.

Als aan die voorwaarden is voldaan, dan is het betrokken bestuursorgaan gehouden om het besluit opnieuw te onderzoeken om rekening te houden met de hiervoor genoemde uitlegging van het Hof. Aan de hand van de resultaten van dat heronderzoek zal dat bestuursorgaan moeten bepalen in hoeverre het, zonder de belangen van derden te schaden, op het betrokken besluit moet terugkomen.

De Afdeling acht het hier – mede ten behoeve van het geven van voorlichting – van belang om nader in te gaan op de tweede en de derde voorwaarde.

Over de tweede voorwaarde overweegt de Afdeling dat het *Kühne & Heitz*-arrest, mede gelet op de casus en de prejudiciële vraag waarop het Hof antwoord geeft, ziet op de situatie dat degene die heeft verzocht om heroverweging van het besluit ook degene is die daartegen eerder tot in hoogste rechterlijke instantie heeft geprocedeerd. Dit volgt uit punt 17 van het arrest en blijkt ook uit de overwegingen 6.2 en 6.4 van de verwijzingsuitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 1 november 2000, ECLI:NL:CBB:2000:AN6567. Dit betekent dat als degene die heeft verzocht om intrekking van de onherroepelijke omgevingsvergunning niet ook degene was die zelf tot bij de Afdeling tegen die omgevingsvergunning heeft geprocedeerd, of dat als de omgevingsvergunning in het verleden niet in rechte is aangevochten, het beoordelingskader uit het *Kühne & Heitz*-arrest dan niet relevant is om te bepalen of een bestuursorgaan verplicht is om te onderzoeken of een onherroepelijke omgevingsvergunning moet worden ingetrokken. Zie ook het *I-21*-arrest, punt 54, het *Byankov*-arrest, punt 51, en het arrest *Commissie/AssiDomän* van 14 september 1999, ECLI:EU:C:1999:407, punt 63. Over de derde voorwaarde overweegt de Afdeling dat het moet gaan om een uitspraak van de Afdeling die gelet op latere Hofjurisprudentie (zoals het *Nevele*-arrest) berust op een onjuiste uitleg van het Unierecht. Om te voldoen aan de derde voorwaarde is vereist dat in die uitspraak (bij exceptieve

toetsing) is geoordeeld – of op basis van de beroepsgronden had moeten worden geoordeeld (arrest van het Hof van 12 februari 2008, ECLI:EU:C:2008:78 (*Kempter*), punt 44) – over de verenigbaarheid van de windturbinebepalingen met de SMB-richtlijn zonder dat hierover prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Hof.

Het zal dus in dit geval moeten gaan om een Afdelingsuitspraak van vóór de *Delfzijl*-tussenuitspraak, omdat de Afdeling in die tussenuitspraak in navolging van het *Nevele*-arrest heeft geoordeeld dat de windturbinebepalingen een milieubeoordelingsplichtig plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn zijn en dat voor die windturbinebepalingen ten onrechte geen voorafgaande milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn heeft plaatsgevonden.

Betekenis andere arresten van het Hof

Als een bestuursorgaan niet op grond van het *Kühne & Heitz*-arrest verplicht is om te onderzoeken of een onherroepelijke omgevingsvergunning moet worden heroverwogen of ingetrokken, dan kan die verplichting in bijzondere omstandigheden toch nog bestaan. Dat is het geval als de heroverweging van een onherroepelijk geworden besluit, gelet op de bijzondere omstandigheden en de betrokken belangen, vereist is om een evenwicht te vinden tussen het rechtszekerheidsvereiste en het legaliteitsvereiste uit het oogpunt van het Unierecht. Zie in dit verband onder meer het *Byankov*-arrest, punt 77, en het arrest van 10 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:175 (*Grossmania*), punt 54. Uit deze arresten blijkt dat daarbij de aard van het Unierechtelijke gebrek en de duur van de rechtsgevolgen daarvan van belang zijn. Als het gaat om ernstige schendingen van fundamentele rechten of vrijheden die de betrokkene aan het Unierecht kan ontnemen en het definitieve besluit langdurig rechtsgevolgen zal sorteren, dan weegt het legaliteitsvereiste zwaarder dan het rechtszekerheidsvereiste. Het bestuursorgaan zal het besluit dan moeten heroverwegen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3745

Zaaknummer: 202204981/1/R2

Wetsartikelen: 2.33 Wabo