

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 23, 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 Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:7725](#) 07-11-2024

Voorlopige voorziening/omgevingsvergunning

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2024:11224](#) 06-11-2024

Strafrecht/Arbeidsomstandigheden

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2024:5171](#) 01-11-2024

Handhaving/Gemert-Bakel

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:7559](#) 28-10-2024

Projectplan Waterwet/Waterschap Rijn en IJssel

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:7053](#) 17-10-2024

Maatwerkvoorschriften/Moerdijk

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2024:5927](#) 16-10-2024

Handhaving/De Ronde Venen

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4604](#) 13-11-2024

Omgevingsvergunning/Middelburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4599](#) 13-11-2024

Bestemmingsplan/Schouwen-Duiveland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4624](#) 13-11-2024

Bestemmingsplan/Purmerend

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4551](#) 12-11-2024

Bestemmingsplan/Echt-Susteren

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4503](#) 06-11-2024

Bestemmingsplan/Leidschendam-Voorburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4226](#) 30-10-2024

Eis naleving Brzo 2015/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4362](#) 30-10-2024

Eis naleving Brzo 2015/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4277](#) 23-10-2024

Bestemmingsplan/Kaag en Braassem

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4176](#) 16-10-2024

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2468](#) 18-06-2024

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

Annotatie

Welstandsaspecten in het kavelpaspoort

S. Koopmans

ANNOTATIE

Welstandsaspecten in het kavelpaspoort

S. Koopmans

In mijn eerdere annotatie bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) van 3 april 2024 heb ik uitgebreid stilgestaan bij het toegenomen gebruik van het kavelpaspoort als planologisch instrument. In een kavelpaspoort zijn de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen te bebouwen kavels. Daarbij heb ik geconstateerd dat het kavelpaspoort op vijf manieren gebruikt wordt:

1. voorafgaand als input voor een bestemmingsplan;
2. als onderdeel van het bestemmingsplan;
3. als onderdeel van een juridisch geborgd beeldkwaliteitsplan;
4. achteraf als losse inspiratiebron voor een mogelijke invulling van het bestemmingsplan;
5. los van een bestemmingsplan via privaatrechtelijke verankering.

In de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2024^[1] en de voorafgaande uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 juni 2024^[2] is een voorbeeld te vinden van het gebruik van het kavelpaspoort als onderdeel van het bestemmingsplan (situatie 2 in de opsomming hierboven). De raad van de gemeente Hoeksche Waard heeft bij besluit van 12 december 2023 het bestemmingsplan 'Vrijstaande woning Schenkeldijk ong. Strijen' vastgesteld. Dit bestemmingsplan maakt de nieuwbouw van een vrijstaande woning met landschappelijk ingerichte tuin mogelijk. Uit de plantoelichting is op te maken dat het uitgangspunt voor de ruimtelijke inpassing is, dat sprake is van evenwicht in architectuur en harmonieuze verhoudingen, waarbij de woning bestaat uit één hoofdgebouw van één woonlaag met kap. Er wordt gebruikgemaakt van natuurlijke materialen en het kleurgebruik moet passen bij de omgeving. Bijgebouwen dienen te passen bij het hoofdgebouw, waardoor er sprake is van een esthetische samenhang. Een en ander is verwoord en verbeeld in een kavelpaspoort.^[3]

Dat het in het kavelpaspoort beoogde plan ook daadwerkelijk gerealiseerd en in stand gehouden wordt conform het kavelpaspoort, is via voorwaardelijke verplichtingen in de planregels voor de bestemmingen 'Tuin' en 'Wonen' geborgd. Hierbij is het kavelpaspoort zelf als bijlage bij de regels opgenomen.[4] In dit kavelpaspoort is een inrichtingstekening van het perceel opgenomen en is een aantal voorwaarden gesteld. Het gaat daarbij om de situering van de woning, de hoofdvorm (massa, kapvorm en gevelindeling), de detaillering (materiaalkeuze en compositie van onderdelen), de inrichting van de kavel (beplanting en erfafscheiding) en duurzaamheidsaspecten (energieneutraal en hemelwaterafvoer). Tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan zijn de aspecten uit het kavelpaspoort over materiaalkeuze, kleur, vorm en gevelindeling ook in de vorm van een beeldkwaliteitsplan als vervangend welstandskader vastgesteld.[5] Daarmee is sprake van een dubbele borging via zowel het bestemmingsplan als de welstandstoets.

Omwonenden van het plangebied hebben tegen de vaststelling van het bestemmingsplan beroep ingesteld bij de Afdeling en de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Zij vinden onder andere de uitgangspunten in het kavelpaspoort te vaag en globaal en daarmee rechtsonzeker. In de uitspraak van 18 juni 2024 geeft de voorzieningenrechter allereerst aan dat de in het kavelpaspoort opgenomen stedenbouwkundige uitgangspunten over de hoofdvorm niet voor meerderlei uitleg vatbaar en daarmee niet rechtsonzeker zijn. Ten tweede zijn de opgenomen inrichtingseisen voor het erf volgens de voorzieningenrechter ook niet rechtsonzeker, ondanks dat op de inrichtingstekening niet de precieze locatie en het aantal bomen is bepaald. Als laatste constateert de voorzieningenrechter dat het kavelpaspoort een aantal aan welstand gerelateerde uitgangspunten bevat. Met name de voorwaarden over het uiterlijk van de bebouwing, zoals de gevelindeling, materiaalkeuze, compositie en kleurstelling zijn aan te merken als welstandsaspecten.[6] Het is vaste jurisprudentie dat dergelijke welstandsaspecten via de welstandstoetsing op grond van artikel 12 van de Woningwet worden gereguleerd. Hierdoor kunnen dergelijke welstandseisen in beginsel niet in een bestemmingsplan worden opgenomen, omdat deze niet ruimtelijk relevant zijn. Dit is anders als er sprake is van ruimtelijk relevante belangen, bijvoorbeeld de bescherming van cultuurhistorische waarden zoals een beschermd stads- of dorpsgezicht, of wanneer de gemeentelijke welstandsregeling onvoldoende waarborgen biedt.[7]

Omdat de voorzieningenrechter op basis van deze vaste jurisprudentie twijfelt aan de rechtmatigheid van het opnemen van dergelijke voorwaarden in het bij de planregels behorende kavelpaspoort, schorst hij de volgende voorwaarden:[8]

'– de gevels zijn bescheiden en evenwichtig, en zijn harmonieus van opzet;

- *de plaats, afmeting en verhoudingen van de raam deur- en andere openingen dienen goed op elkaar en de karakteristieken van het gebouw te zijn afgestemd;*
- *overwegend traditioneel, streekeigen materiaalgebruik en gedekte kleuren. Materiaal van het dak mag doorlopen in de gevels;*
- *de gekozen detaillering, materialen en kleuren ondersteunen het karakter van het bouwwerk;*

Daarnaast treft de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening dat deze geschorste voorwaarden geacht worden door de raad te zijn vastgesteld als criteria voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken in aanvulling op de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 (de opvolger van de welstandsnota).[9] Ik vraag mij af of deze laatste voorziening echt nodig is. De raad heeft tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan de voorwaarden immers zelf ook als welstandskader vastgesteld, waardoor een omgevingsvergunning op grond van de in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat aan dit welstandskader getoetst moet worden.[10]

Ook in de bodemzaak moet de Afdeling zich buigen over de rechtszekerheid van het via de planregels opgenomen kavelpaspoort, wat de Afdeling in rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.2 doet. In lijn met de overwegingen van de voorzieningenrechter geeft de Afdeling aan dat de stedenbouwkundige uitgangspunten over de hoofdvorm en de inrichtingseisen niet rechtsonzeker zijn. Daarnaast gaat de Afdeling nog specifiek in op de bepaling in het kavelpaspoort over erfafscheidingen. In het kavelpaspoort is onder de kavelinrichting opgenomen dat *'Langs zijde van de Randweg (...) een hogere erfafscheiding [is] toegestaan'*. De omwonenden uiten mijns inziens dan ook terecht de vrees dat een hogere erfafscheiding langs de Randweg kan worden gerealiseerd. Het gaat hier immers om een voorwaardelijke verplichting die volgens artikel 3.3 van de planregels een verplichte inrichting van het erf en de tuin voorschrijft conform de voorwaarden uit het kavelpaspoort. Echter, omdat de bouwregels in artikel 3.2 van de planregels naast openbaar gebied enkel erfafscheidingen tot 1 m hoog toestaan, is deze voorwaarde volgens de Afdeling niet rechtsonzeker. Dat de planregels hiermee innerlijk tegenstrijdig zijn, is blijkbaar geen aanleiding om een gebrek in het bestemmingsplan te constateren.

Ten slotte gaat de Afdeling in op de aan welstand gerelateerde uitgangspunten in het kavelpaspoort. Opvallend is dat de Afdeling, in tegenstelling tot de voorzieningenrechter, niet aansluit bij de vaste jurisprudentie dat deze welstandsaspecten niet ruimtelijk relevant en dus in strijd met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening zijn.[11] In plaats daarvan overweegt de Afdeling dat de uitgangspunten als planregel fungeren en daarmee dus ook moeten

voldoen aan de eisen die in het kader van de rechtszekerheid aan planregels worden gesteld. Ik neem aan dat hier bedoeld wordt op de jurisprudentie waaruit volgt dat een planregel voldoende concreet en objectief begrensd moet zijn.[12] In dit geval oordeelt de Afdeling dat de welstandseisen uit het kavelpaspoort hier niet aan voldoen. Begrijpelijk, omdat gesproken wordt in termen van *bescheiden*, *evenwichtig* of *harmonieus*. Dit zijn allemaal open termen die subjectief beleefd worden en vragen om een nadere invulling door een welstands- of ruimtelijke commissie. Omdat de raad de welstandseisen ook als welstandskader in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 heeft opgenomen, volstaat de Afdeling met een vernietiging van de in het kavelpaspoort opgenomen welstandseisen.

Andersom geredeneerd zou dat betekenen dat, wanneer de welstandseisen wel voldoende concreet en objectief waren geformuleerd, deze wel gewoon in het bestemmingsplan opgenomen mochten worden, ongeacht of zij ruimtelijk relevant zijn. Hoewel dit in tegenspraak is met de eerdergenoemde jurisprudentielijn van de Afdeling, is deze insteek wel te verklaren als gekeken wordt naar de Omgevingswet (Ow), die ten tijde van de uitspraak al in werking was getreden. In artikel 4.19 van de Ow is aangegeven dat *'Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, (...) de gemeenteraad beleidsregels vast[stelt] voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.'* Onder de Ow is het daarmee zonder meer toegestaan om welstandseisen in het omgevingsplan op te nemen. Dit geldt met name voor welstandseisen die concreet en objectief geformuleerd zijn en daardoor geen uitleg nodig hebben. Wanneer de welstandseisen wel een uitleg behoeven, moet deze uitleg door de gemeenteraad in beleidsregels worden uitgewerkt, zoals de raad van de gemeente Hoeksche Waard bijvoorbeeld heeft gedaan in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020. Hoewel niet verplicht, kan de gemeenteraad op grond van artikel 17.9 van de Ow ook een adviescommissie instellen die aan de hand van dergelijke beleidsregels over onder andere welstandsaspecten adviseert.[13]

Het lijkt er dus op dat de Afdeling in deze uitspraak al met een schuin oog heeft gekeken naar de borging van welstandseisen onder de Ow, door niet te kijken naar ruimtelijke relevantie maar door te beoordelen of een planregel met welstandsaspecten objectief uitlegbaar is.

[1] ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4176.

[2] ABRvS 18 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2468.

[3] https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/t_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf, p. 9.

[4] https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/r_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.html, artikel 3.3 en artikel 4.3 van de planregels.

[5] Punt 3 van het raadsbesluit van 12 december 2023, https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/vb_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf.

[6] Voor meer hierover verwijst ik naar mijn artikel 'Het uiterlijk van de welstand onder de Omgevingswet', PRO 2020/03, p. 9.

[7] ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1025, r.o. 7.7, ABRvS 13 maart 2013, r.o. 2.5, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3997, ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:936, r.o. 4.1, ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, r.o. 29, ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:194, r.o. 15.1, ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2019, r.o. 4.4 en ABRvS 6 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3399, r.o. 5.8.

[8] Zie het dictum, onder 1.

[9] Zie het dictum, onder 2.

[10] Op grond van artikel 22.29, lid 1, onder b, van het Omgevingsplan gemeente Hoeksche Waard.

[11] Vergelijk ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2019, r.o. 4.4.

[12] ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2307, r.o. 5.2. Deze jurisprudentie is ook van toepassing verklaard op het opnemen van open normen in planregels, zie ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, r.o. 18.2.

[13] De raad van de gemeente Hoeksche Waard heeft in dezelfde vergadering als dat het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan voor deze locatie is vastgesteld, ook een 'Gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit HW' ingesteld, <https://hoekschewaard.raadsinformatie.nl/vergadering/1068624>, onder punt 13.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

De voorzieningenrechter twijfelt over de rechtmatigheid van het opnemen van aan welstand gerelateerde eisen in het bij de planregels behorende Kavelpaspoort.

Casus

De gemeenteraad van Hoeksche Waard heeft een bestemmingsplan voor de nieuwbouw van een vrijstaande woning vastgesteld. In het bestemmingsplan zijn voorwaardelijke verplichtingen opgenomen die voorschrijven dat de woning en het erf conform een in de bijlage opgenomen kavelpaspoort worden gerealiseerd. Omwonenden van het plangebied hebben een voorlopige voorziening gevraagd tegen de vaststelling van het bestemmingsplan. Zij vinden onder andere de uitgangspunten in het kavelpaspoort te vaag en globaal en daarmee rechtsonzeker.

Rechtsvraag

Is het mogelijk om een kavelpaspoort met daarin welstandsnormen in een bestemmingsplan op te nemen?

Uitspraak

Voor zover in het Kavelpaspoort enkele aan welstand gerelateerde uitgangspunten zijn opgenomen heeft de raad op de zitting toegelicht dat dit aspecten zijn die een verbijzondering vormen van wat in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 – de opvolger van wat op grond van het tot 1 januari 2024 geldende artikel 12a, van de Woningwet in een welstandsnota was geregeld – was aangegeven. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling kunnen in een bestemmingsplan in beginsel geen welstandseisen worden opgenomen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:194, onder 15.1). De voorzieningenrechter twijfelt daarom over de rechtmatigheid van het opnemen van aan welstand gerelateerde eisen in het bij de planregels behorende Kavelpaspoort. In de bodemzaak zal de Afdeling moeten bezien of het opnemen

van deze regels in het Kavelpaspoort ertoe leidt dat in zoverre een gebrek kleeft aan het plan. De voorzieningenrechter ziet aanleiding om de in het dictum genoemde uitgangspunten uit het Kavelpaspoort te schorsen en in aanvulling daarop de voorlopige voorziening te treffen dat de geschorste uitgangspunten bij het besluit van de raad van 12 december 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan worden geacht te zijn vastgesteld in aanvulling op de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 als criteria voor de beoordeling van bouwwerken in het plangebied. De voorzieningenrechter vindt de uitgangspunten als onderdeel van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 voldoende concreet als criteria voor de beoordeling van bouwwerken in het plangebied.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2468

Zaaknummer: 202401517/2/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Hoeksche Waard

De via het kavelpaspoort opgenomen welstandsnormen moeten voldoen aan de eisen die in het kader van de rechtszekerheid aan planregels worden gesteld.

Casus

De gemeenteraad van Hoeksche Waard heeft een bestemmingsplan voor de nieuwbouw van een vrijstaande woning vastgesteld. In het bestemmingsplan zijn voorwaardelijke verplichtingen opgenomen die verplichten dat de woning en het erf conform een in de bijlage opgenomen kavelpaspoort worden gerealiseerd. Omwonenden van het plangebied hebben tegen de vaststelling van het bestemmingsplan beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) en de voorzieningenrechter van de Afdeling verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Zij vinden onder andere de uitgangspunten in het kavelpaspoort te vaag en globaal en daarmee rechtsonzeker.

Rechtsvraag

Is het mogelijk om een kavelpaspoort met daarin welstandsnormen in een bestemmingsplan op te nemen?

Uitspraak

Appellanten betogen dat de artikelen 3.3 en 4.3, van de planregels rechtsonzeker zijn. Wat in het Kavelpaspoort staat is volgens hen te vaag en globaal.

In het Kavelpaspoort zijn onder meer stedenbouwkundige uitgangspunten opgenomen, waaraan de voorziene woning moet voldoen. Deze zijn niet voor meerderlei uitleg vatbaar. Zo bepalen deze bijvoorbeeld dat de voorziene woning zal bestaan uit één bouwlaag plus kap en dat de nokhoogte maximaal 9 m mag bedragen. Dergelijke voorwaarden zijn naar het oordeel van de Afdeling niet rechtsonzeker. Ook zijn in het Kavelpaspoort uitgangspunten opgenomen die de inrichting van het perceel betreffen en waarop artikel 4.3 van de planregels in het bijzonder ziet. Ook deze uitgangspunten zijn naar het oordeel van de Afdeling niet

rechtsonzeker, ook niet voor zover op de in het Kavelpaspoort opgenomen tekening is aangegeven dat het aantal van sommige bomen en de situering ervan nog nader zullen worden bepaald. Op de zitting hebben appellanten hun vrees geuit dat langs de zijde van de randweg een hoge erfafscheiding wordt gerealiseerd. De raad heeft hierover verklaard dat dit niet mogelijk is, omdat in artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder b, van de planregels staat dat erfafscheidingen grenzend aan openbaar gebied ten hoogste 1 m hoog mogen zijn. De Afdeling acht dit juist.

Ten slotte zijn in het Kavelpaspoort aan welstand gerelateerde uitgangspunten opgenomen. De raad heeft op de zitting toegelicht dat het Kavelpaspoort in zoverre fungeert als beeldkwaliteitsplan voor de materiaalkeuze, kleur, vorm en gevelgeleding, zoals ook is vermeld in het raadsbesluit van 12 december 2023. De Afdeling overweegt dat artikel 4.3, onder a, van de planregels bepaalt dat de vergunning pas kan worden verleend als aan de uitgangspunten, dus ook die aan welstand zijn gerelateerd, is voldaan. Die uitgangspunten zijn daarvan niet uitgezonderd. Daarom moeten ook die uitgangspunten voldoen aan de eisen die in het kader van de rechtszekerheid aan planregels worden gesteld. De Afdeling is van oordeel dat de in het dictum van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 juni 2024 genoemde uitgangspunten daaraan niet voldoen.

Het betoog slaagt.

De Afdeling is van oordeel dat het niet nodig is dat de in het dictum van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 juni 2024 genoemde uitgangspunten in het plan worden opgenomen, omdat deze uitgangspunten op 12 december 2023 ook als welstandscriteria zijn vastgesteld, waaraan het bouwplan zal moeten worden getoetst. De Afdeling volstaat daarom met een vernietiging van deze uitgangspunten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4176

Zaaknummer: 202401517/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Strafrecht/Arbeidsomstandigheden

Projectleider bevoegd en, ondanks dat directeur nader onderzoek niet nodig achtte, gehouden om maatregelen te treffen om de gevaren van werken met asbest te voorkomen of te beperken.

Casus

Bij een inspectie is geconstateerd dat de damwandsloten van een leidingentunnel gecorrodeerd waren en dat deze lekkages vertoonden. Een gespecialiseerd bedrijf in stralen, schilderen en betonherstel kreeg de opdracht om onderhoudswerkzaamheden te verrichten, onder andere bestaande uit het lassen en stralen van de damwandsloten en het afwerken van de damwandnaden. Van dit bedrijf werd een medewerker aangesteld als projectleider.

Tijdens de werkzaamheden werd door de werknemers geconstateerd dat niet alle damwandsloten te stralen waren. Daarom vond in de tunnel een bespreking plaats over de wijziging van de aanpak, waarbij ook de projectleider aanwezig was. Tijdens de bijeenkomst kwam ter sprake dat koord in de naden de oorzaak was en mogelijk asbest kon bevatten.

De projectleider heeft de bijeenkomst in de tunnel met de directeur van het bedrijf besproken, het materiaal laten zien en aangegeven dat dit mogelijk asbest zou kunnen bevatten. Na dit overleg heeft de projectleider een e-mail gestuurd: *'Het is dus onbekend wat voor materiaal dit is. Zou het i.v.m. met onze eigen werknemers, verstandig zijn dit het te laten testen en te kijken of er schadelijke stoffen in zitten'*. Kort daarop antwoordde de directeur per e-mail dat het een zeer uitgebreid onderzoek zou worden als ze de basis niet kenden en is ervoor gekozen dit onderzoek niet te verrichten. Vervolgens hebben medewerkers de naden van de damwanden uitgehakt en -geslepen en werden de staalplamuur en het koord er tussenuit gehaald, waarna de damwandsloten zijn gestraald. Later is gebleken dat in het koord asbest was verwerkt.

Rechtsvraag

Heeft de projectleider als feitelijke leidinggever bewust het risico genomen dat verboden gedragingen door het bedrijf zijn verricht met mogelijke gevolgen voor de gezondheid van de

werknemers?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat de projectleider wist dat het stuk onbekend materiaal mogelijk asbest zou bevatten. Dit heeft hij immers na de bespreking in de leidingentunnel besproken met de directeur. De projectleider heeft weliswaar aan de directeur voorgesteld om het materiaal te laten onderzoeken, maar hij heeft geen weerwoord geboden toen hierop een negatieve reactie volgde en hij heeft evenmin de werkzaamheden laten stilleggen zodat onderzoek kon worden verricht.

De vraag is of de projectleider op dat moment anders had moeten handelen. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend. Ook in 2016 was het een feit van algemene bekendheid dat in de jaren '70 in bouwwerken veelvuldig asbest werd gebruikt. Zo is in de wetsgeschiedenis bij het Asbestverwijderingsbesluit 2005 opgenomen: 'Ook zijn tot 1994 op grote schaal asbest en asbesthoudende producten toegepast bij de verbouwing, aanpassing, reparatie of renovatie van bouwwerken en objecten. Voorbeelden daarvan zijn het aanleggen van leidingwerk met asbestisolatie of aanpassing van rookkanalen, waarbij asbest is toegepast. Deze aanpassingen zijn veelal niet vastgelegd in de originele bouwbestekken of andere schriftelijke bescheiden maar worden bij een asbestinventarisatie wel in beeld gebracht'. Daarnaast kon, ook in de ten laste gelegde periode, met een eenvoudige zoekslag op internet op het woord 'asbest' worden achterhaald dat vanaf 1945 tot in de jaren tachtig veelvuldig gebruik is gemaakt van asbest in gebouwen, woningen en installaties. Dat geldt niet alleen voor bouwwerken met een agrarische bestemming, zoals de verdediging lijkt te hebben betoogd. Dezelfde zoekslag leert dat 'hechtgebonden asbest [vast] zit (...) in een ander materiaal (meestal cement). Dat kun je laten zitten zolang het niet beschadigd is. Denk aan wandplaten en buizen voor riool,- gas- en waterleiding.' Dat zich in bouwwerken die zijn gebouwd vóór 1993 asbesthoudende materialen kunnen bevinden, is aldus informatie die ieder van de rechtstreeks betrokkenen geacht moet worden te kennen, of die zonder noemenswaardige moeite uit algemeen toegankelijke bronnen was te achterhalen.

Gelet op de rol als projectleider van de werkzaamheden bij de leidingentunnel is de rechtbank van oordeel dat hij als feitelijke leidinggever bevoegd en redelijkerwijs gehouden was om de nodige maatregelen te treffen om de gevaren die door het werken met asbest konden ontstaan, zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Het feit dat de directeur heeft besloten dat geen onderzoek naar het onbekende materiaal nodig was, ontsloeg de projectleider niet van zijn eigen verantwoordelijkheid. De projectleider was er verantwoordelijk voor dat de werkzaamheden doorgingen, waar een pas op de plaats nodig was.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de projectleider hierdoor als feitelijke leidinggever bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de verboden gedragingen werden verricht.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 06-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2024:11224

Zaaknummer: 83/063805-22

Wetsartikelen: 32 Arbeidsomstandighedenwet, 9.2.1.2 Wet milieubeheer en 9.2.2.1 Wet milieubeheer

RECHTSPRAAK

Voorlopige voorziening/omgevingsvergunning

Uitgestelde inwerkingtreding omgevingsvergunning. Een verstoring van archeologisch waarden is per definitie onomkeerbaar omdat de context van de archeologische resten daarbij verloren gaat. De op het perceel van toepassing zijnde bepalingen in het omgevingsplan dienen ter bescherming van de archeologische waarden ter plaatse. Het had dan ook op de weg gelegen van het college van burgemeester en wethouders om gebruik te maken van de bevoegdheid neergelegd in artikel 16.79, tweede lid, van de Omgevingswet.

Casus

Op 13 augustus 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders (het college) aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor de omgevingsplanactiviteit bouwen en de omgevingsplanactiviteit werk of werkzaamheden uitvoeren. Deze omgevingsvergunning voorziet in het realiseren van een boomkwekerij. Verzoekster heeft hiertegen bezwaar gemaakt en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.

Rechtsvraag

Had het in dit geval op de weg van het college gelegen om gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 16.79, tweede lid, van de Omgevingswet?

Uitspraak

Een omgevingsvergunning treedt, gelet op het bepaalde in artikel 16.79 van de Omgevingswet, voor zover hier van belang, in werking met ingang van de dag na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat in afwijking van het eerste lid het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning bepaalt dat die in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging als naar zijn oordeel het verrichten van de activiteit die de omgevingsvergunning mogelijk maakt binnen die vier weken kan leiden tot een wijziging van

een bestaande toestand die niet kan worden hersteld, en de regels over het verlenen van de omgevingsvergunning ertoe strekken die bestaande toestand te beschermen.

Het vierde lid bepaalt dat indien binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, bij de bevoegde rechter een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de omgevingsvergunning niet in werking treedt voordat op het verzoek is beslist. Belanghebbenden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.

In het bestreden besluit is het volgende opgenomen: ‘De omgevingsvergunning is geldig vanaf de dag na de verzenddatum van deze brief. Op die dag begint ook de bezwaartermijn van zes weken waarin u bezwaar kunt maken. Ook anderen kunnen dan bezwaar maken. Als een bezwaarmaker aan de voorzieningenrechter vraagt om een bouwstop, dan moet u stoppen met de werkzaamheden of eventueel uw werkzaamheden ongedaan maken. Daarom wijzen wij u erop dat het uw eigen risico is om direct te beginnen met de werkzaamheden.’

De voorzieningenrechter stelt vast dat een verstoring van archeologische waarden per definitie onomkeerbaar is omdat de context van de archeologische resten daarbij verloren gaat. Verder stelt de voorzieningenrechter vast dat de op dit perceel van toepassing zijnde bepalingen in het Omgevingsplan dienen ter bescherming van de archeologische waarden ter plaatse. Het had dan ook op de weg gelegen van het college om gebruik te maken van de bevoegdheid neergelegd in artikel 16.79, tweede lid, van de Omgevingswet (zie ook p. 279 van de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3).

Door dit niet te doen en door de handelwijze van vergunninghouder die direct na ontvangst van de vergunning van start is gegaan met de werkzaamheden, is in dit geval de indiening het verzoek om een voorlopige voorziening illusoir geworden.

Los van het vorenstaande acht de voorzieningenrechter het handelen van vergunninghouder laakbaar door na de mondelinge behandeling van de voorlopige voorziening onverminderd door te gaan met de werkzaamheden zonder de uitkomst van deze procedure af te wachten.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 07-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2024:7725

Zaaknummer: AWB- 24_6746

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 16.79 lid 2 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Purmerend

De omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling kan alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dit is vanwege de invoering van artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 naar het oordeel van de Afdeling niet gewijzigd, met dien verstande dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast geldt dat het college bij een aanvraag als hier aan de orde, beleidsruimte heeft om te beslissen of het gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. Dat is vanwege artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 evenmin anders.

Casus

Bij besluit van 23 februari 2023 heeft de raad van de gemeente Purmerend (de raad) het bestemmingsplan 'Burgemeester D. Kooimanweg 4 t/m 14 - 2022' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de transformatie van het bedrijventerrein in het Wagenweggebied, aan de rand van de stad aan de Burgemeester D. Kooimanweg 4 tot en met 14, naar woningbouw. Voorzien wordt in 489 appartementen verdeeld over verschillende woontorens. De voorziene bouwhoogte varieert van 30 tot 60 meter. Verder is op ongeveer 130 meter ten westen van de voorziene woontorens aan de Wherekant 27-30 een parkeerterrein voorzien.

Rechtsvraag

Heeft inwerkingtreding van de Omgevingswet geleid tot een wijziging van het

beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor binnenplanse afwijkingsbevoegdheden?

Uitspraak

Voor zover appellanten aanvoeren dat met toepassing van artikel 12.2, onder b, van de planregels (een parkeerplaats voor een deelauto levert een reductie van vier gewone parkeerplaatsen op) ongelimiteerd van de parkeernormen, zoals neergelegd in artikel 12.2, onder a, kan worden afgeweken, overweegt de Afdeling het volgende. De raad acht het uitgangspunt waarbij ten behoeve van alle benodigde parkeerplaatsen voor woningbouw toepassing wordt gegeven aan artikel 12.2, onder b, van de planregels, geen representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van deze aanname van de raad te twifelen. Zoals volgt uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraken van 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2985, en van 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:450, kan de omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling als artikel 12.2, onder b, van de planregels immers alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dit is vanwege de invoering van artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 naar het oordeel van de Afdeling niet gewijzigd, met dien verstande dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met de invoering van artikel 22.281 van de Bruidsschat heeft de wetgever willen ondervangen dat vanwege artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving per 1 januari 2024 geen mogelijkheid meer bestaat om de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van een omgevingsplan, op andere gronden te kunnen weigeren. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, nr. 400, p. 936) volgt dat de wetgever met de invoering van deze overgangsrechtelijke regeling een neutrale overgang naar het nieuwe stelsel heeft willen borgen. En zoals hiervoor reeds uiteengezet geldt onder het oude recht als eis dat zich geen strijd met een goede ruimtelijke ordening mag voordoen. Per 1 januari 2024 geldt als eis dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Daarnaast geldt dat het college bij een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte heeft om te beslissen of het gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. Dat is vanwege artikel 22.281 van het Omgevingsplan gemeente Purmerend (de Bruidsschat) per 1 januari 2024 evenmin anders. De rechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen redelijkerwijs tot

zijn besluit heeft kunnen komen. Het college moet de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte goed motiveren. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad een limitering had moeten aanbrengen in het aantal keer dat door het college toepassing wordt gegeven aan artikel 12.2, onder b, van de planregels.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4624

Zaaknummer: 202302148/1/R1

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro en 2.12 lid 1 Wabo

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Schouwen-Duiveland

Artikel 6:19 van de Awb wordt in bestemmingsplanzaken in de bestaande rechtspraak ruim toegepast. De hiermee gepaard gaande uitdijende werking die een fictief beroep heeft op de omvang van het geding, kan in het reële beroep nadelen met zich brengen. De nadelen in de huidige praktijk zijn echter niet zodanig groot dat de Afdeling daarin op dit moment aanleiding ziet om haar rechtspraak aan te passen. Dat op www.ruimtelijkeplannen.nl de verbeelding en de regels van het bestemmingsplan ‘Renesse’ integraal worden weergegeven, maakt niet zonder meer dat de raad met dat besluit alle planregels van het plan integraal opnieuw heeft vastgesteld. Voor de omvang van de wijzigingen in het reparatieplan ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn in dit geval het raadsvoorstel en het door de raad aangenomen amendement van doorslaggevend belang.

Casus

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland (de raad) het bestemmingsplan ‘Renesse’ vastgesteld. Het doel van het plan is te komen tot een actueel planologisch kader voor het plangebied. In het bijzonder gaat het plan over een regeling voor verblijfsrecreatie in de vorm van tweede woningen en de recreatieve verhuur van woningen aan derden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan; een van oorsprong recreatief bewoond gebied dat bestaat uit 214 woningen. De raad heeft in het op 27 januari 2022 vastgestelde bestemmingsplan voor 26 woningen in dit gebied een zogenoemde uitsterfregeling opgenomen, waardoor recreatieve verhuur aan derden – ondanks de woonbestemming – mogelijk blijft, tenzij deze recreatieve functie gedurende een aaneengesloten periode van een jaar is beëindigd. Bij besluit van 23 maart 2023 heeft de raad het bij besluit van 27 januari 2022 vastgestelde plan gewijzigd vastgesteld. De raad heeft in dit plan 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling gebracht, waaronder onder meer alle woningen van

appellant en anderen.

Rechtsvragen

1. Ziet de Afdeling aanleiding haar rechtspraak over artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan te passen?
2. Betekent de integrale beschikbaarstelling van het bestemmingsplan op www.ruimtelijkeplannen.nl dat de raad dit integraal opnieuw heeft vastgesteld?

Uitspraak

1. De voorzitter van de Afdeling heeft de A-G gevraagd om – samengevat weergegeven – ten behoeve van de rechtsontwikkeling een conclusie te nemen over artikel 6:19, eerste lid, van de Awb in relatie tot elkaar opvolgende (besluiten over) ruimtelijke plannen. De A-G heeft op 29 mei 2024 een conclusie genomen, die de Afdeling bij deze uitspraak zal betrekken.

De conclusie ziet op:

- 1) de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken onder de Wro;
- 2) de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Zoals eerder is overwogen, blijft op deze zaak de Wro van toepassing. De vraag hoe artikel 6:19 van de Awb moet worden toegepast in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan, wordt in deze uitspraak dus niet beantwoord.

De A-G stelt in zijn conclusie voorop dat het bij artikel 6:19, eerste lid, van de Awb in het bijzonder gaat om de vraag of een besluit kwalificeert als een nader besluit dat voldoende samenhangt met het bestreden besluit dan wel of sprake is van een primair besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waartegen alle belanghebbenden beroep kunnen instellen.

De A-G stelt vervolgens dat uit uitspraken van de Afdeling naar voren komt dat artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken ruim wordt toegepast. De buiten bestemmingsplanzaken gestelde eis dat de besluitvorming binnen de grondslag en de reikwijdte van het bestreden besluit moet vallen en dat er een (inhoudelijke) relatie moet

bestaan tussen het hangende beroep genomen besluit en het bestreden besluit, komt in de rechtspraak over bestemmingsplanzaken niet duidelijk naar voren. De enige relatie die er in ieder geval moet zijn is dat het nieuwe bestemmingsplan betrekking heeft op hetzelfde plangebied als het oorspronkelijke plan. Daardoor ontstaat in vergelijking tot andere typen zaken relatief vaak een fictief beroep tegen een besluit dat hangende beroep wordt genomen.

De A-G stelt dat de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken in het licht van de doelstelling van dat artikel – namelijk het voorkomen van verlies aan rechtsbescherming en het bevorderen van een effectieve geschilbeslechting – niet alleen voordelen, maar ook nadelen met zich brengt. De nadelen houden in belangrijke mate verband met de uitdijende werking die een fictief beroep heeft op de omvang van het geding in het reële beroep. De A-G reikt een aantal oplossingen aan om de uitdijende werking van een fictief beroep te beperken door:

- 1) alleen herstelbesluiten en zuivere reparatiebesluiten onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb te brengen;
- 2) bij de beoordeling of sprake is van een reparatiebesluit nadrukkelijk(er) een relatie te leggen met de beroepsgronden die in het reële beroep zijn ingebracht, in het bijzonder door de gebiedsgewijze benadering achterwege te laten;
- 3) bij een besluit dat valt onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb, de kring van beroepsgerechtigden consequent in te perken tot degenen die door het hangende beroep genomen besluit in een nadeliger positie komen te verkeren of door gewijzigde feiten of omstandigheden redelijkerwijs niet kunnen worden verweten dat zij tegen het oorspronkelijke besluit geen beroep hebben ingesteld;
- 4) als afdeling 3.4 van de Awb is toegepast bij een gecombineerd besluit geen fictief beroep tegen het gecombineerde besluit aan te nemen, maar rechtsbescherming te creëren door het instellen van reëel beroep tegen het gecombineerde besluit, waarbij moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden die de effectieve geschilbeslechting en rechtsbescherming borgen.

De Afdeling onderschrijft dat artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken in de bestaande rechtspraak ruim wordt toegepast en dat de hiermee gepaard gaande uitdijende werking die een fictief beroep heeft op de omvang van het geding, in het reële beroep nadelen met zich kan brengen. Dat geldt temeer als – zoals hier – door de beroepen tegen het nadere besluit de aard en omvang van het oorspronkelijke geschil aanzienlijk wordt vergroot. De

nadelen in de huidige praktijk zijn naar het oordeel van de Afdeling echter niet zodanig groot dat zij daarin op dit moment aanleiding ziet om haar rechtspraak in het licht van de door de A-G aangedragen oplossingslijnen aan te passen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het doel van artikel 6:19 van de Awb – namelijk het voorkomen van verlies aan rechtsbescherming en het bevorderen van een effectieve geschilbeslechting – door de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken wordt gediend. Bovendien kan – zoals hierna ook zal volgen – de bestuursrechter in de huidige rechtspraak van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het bestreden besluit en nader besluit aangevoerde beroepsgronden, bepalen hoe een tijdens een beroepsprocedure genomen besluit moet worden gekwalificeerd, welke kring van beroepsgerechtigden daarbij hoort, en of afzonderlijke behandeling van daartegen gerichte beroepschriften gewenst of noodzakelijk is. Er zal in de toekomst mogelijk een moment komen dat (toch) wordt gezocht naar mogelijkheden om de uitdijende werking langs de lijnen van de door de A-G aangedragen oplossingen nadrukkelijk(er) te beperken als de nadelen meer toe zullen nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van omgevingsplanzaken gelet op de regelstructuur van een omgevingsplan. De conclusie bevat (ook) daarover beschouwingen en aanbevelingen, die in toekomstige zaken van de Afdeling aan bod kunnen komen.

2. Voor zover appellant en anderen aanvoeren dat de raad het reparatieplan integraal opnieuw heeft vastgesteld, overweegt de Afdeling als volgt. Met de A-G in punt 6.2 van zijn conclusie ziet de Afdeling niet dat het feit dat bij de beschikbaarstelling van het besluit van 23 maart 2023 op www.ruimtelijkeplannen.nl de verbeelding en daarmee de regels van het bestemmingsplan ‘Renesse’ integraal worden weergegeven zonder meer maakt dat de raad met dat besluit alle planregels van het plan integraal opnieuw heeft vastgesteld. Voor de omvang van de wijzigingen in het reparatieplan ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn in dit geval het raadsvoorstel en het door de raad aangenomen amendement van doorslaggevend belang. Daaruit volgt dat de raad in het reparatieplan alleen de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan heeft willen vaststellen. Het voorgaande leidt naar het oordeel van de Afdeling tot de conclusie dat de raad het reparatieplan niet integraal opnieuw heeft vastgesteld.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4599

Zaaknummer: 202203062/1/R1

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro en 6:19 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Middelburg

Op zichzelf kan in een bestemmingsplan worden bepaald dat een aanvraag voor het verlenen van een omgevingsvergunning moet worden getoetst aan beleid dat niet is opgenomen in het plan zelf. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen heeft het college een gebonden bevoegdheid. Toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo houdt in dat het college uitsluitend moet beoordelen of zich één van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet het de gevraagde vergunning verlenen. Als dat wel zo is, dan moet het de gevraagde vergunning weigeren. Het college heeft daarbij dus geen ruimte om een belangenafweging te maken.

Casus

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Middelburg (het college) een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een terrasboot tegenover een horecabedrijf in Middelburg.

Bij besluit van 3 december 2020 heeft de burgemeester van Middelburg (de burgemeester) een uitbreiding van de terrasvergunning verleend en het exploiteren van een terras op een terrasboot goedgekeurd.

Bij besluiten van 9 maart 2021 heeft het college de door appellant tegen deze besluiten ingediende bezwaarschriften ongegrond verklaard. De burgemeester heeft vervolgens het besluit van het college van 9 maart 2021 over de terrasvergunning op 24 mei 2022 bekrachtigd.

Bij uitspraak van 9 augustus 2022 heeft de rechtbank de door appellant daartegen ingestelde beroepen gevoegd behandeld en ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld. Appellant betoogt onder meer dat het aanleggen van een terrasboot volgens het bestemmingsplan ter plaatse weliswaar is toegestaan, maar dat het daadwerkelijke

gebruik daarvan als terras niet in het bestemmingsplan is opgenomen en dus niet vanzelfsprekend ook is toegestaan.

Rechtsvraag

Kan in een bestemmingsplan voor het verlenen van een omgevingsvergunning worden verwezen naar beleid dat niet zelf in het bestemmingsplan is opgenomen?

Uitspraak

De Afdeling overweegt dat appellant met deze grond de vraag opwerpt of een bestemmingsplan voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van en het in gebruik hebben van een terras op een terrasboot kan verwijzen naar beleid dat niet is opgenomen in het bestemmingsplan zelf. In dit geval gaat het dan om het Terrassenbeleid Middelburg 2016 (het Terrassenbeleid).

De Afdeling overweegt dat in een bestemmingsplan op zichzelf kan worden bepaald dat een aanvraag voor het verlenen van een omgevingsvergunning moet worden getoetst aan beleid, hieronder mede te verstaan het Terrassenbeleid. Het hier van toepassing zijnde artikel 41.8 van het Bestemmingsplan Binnenstad van de gemeente Middelburg is zodanig vormgegeven dat het geacht moet worden rechtstreekse regels voor gebruik te geven en daarmee het daadwerkelijke gebruik van een terrasboot ook toe te staan.

De Afdeling overweegt verder dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning een gebonden bevoegdheid heeft. Toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) houdt in dat het college uitsluitend moet beoordelen of zich één van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet het de gevraagde vergunning verlenen. Als dat wel zo is, dan moet het de gevraagde vergunning weigeren. Het college heeft daarbij dus geen ruimte om een belangenafweging te maken. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2531. Het door het college te toetsen beleid bevat voor het overige ook geen elementen van een belangenafweging.

Dat betekent dat het college terecht stelt geen belangenafweging te hoeven uitvoeren bij het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Gelet op de inhoud van het beleid hoeft het college daarbij ook anderszins geen rekening te houden met overlast voor omwonenden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4604

Zaaknummer: 202205444/1/A3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo en 2.10 Wabo

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Echt-Susteren

Anders dan de voorzieningenrechter in het verleden heeft geoordeeld, is de enkele stelling dat het voornemen bestaat om te gaan bouwen of een vergunningaanvraag in te dienen voor bouwen, onvoldoende om spoedeisendheid aan te nemen bij een verzoek om schorsing van een bestemmingsplan.

Casus

Bij besluit van 30 mei 2024 heeft de raad van de gemeente Echt-Susteren het bestemmingsplan 'Swaantjes- en Zandweg' vastgesteld. Het plangebied van het bestemmingsplan 'Swaantjes- en Zandweg' bestaat uit twee deelgebieden: het perceel Swaantjesweg 16 in Echt en het perceel Zandweg 10 in Maria Hoop. Het door de verzoekster ingestelde beroep en het door haar ingediende verzoek om een voorlopige voorziening hebben alleen betrekking op dit laatstgenoemde deelgebied. Het bestemmingsplan maakt op dit perceel een zogenaamd 'Livar Experience Centre' mogelijk. Dit is een totaalconcept rondom het Limburgse kloostervarken, oftewel Livar-varken, bestaande uit varkenshouderijactiviteiten gecombineerd met een bezoekerscentrum, vleesatelier en een slachterij. Holding Sus-Scrofa B.V. is initiatiefnemer van het Livar Experience Centre en beoogt dit te realiseren en te exploiteren.

Verzoekster kan zich niet met het bestemmingsplan verenigen, omdat zij onder meer vreest voor nadelige gevolgen voor haar varkenshouderij. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het risico op verspreiding van de Afrikaanse varkenspest. Verzoekster stelt dat zij spoedeisend belang heeft bij de gevraagde voorlopige voorziening. Zij voert daartoe aan dat er een kans is dat er op korte termijn een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend, waar dan een besluit op genomen moet worden. Dit kan leiden tot onomkeerbare gevolgen.

Rechtsvraag

Is sprake van een spoedeisend belang bij de gevraagde voorlopige voorziening?

Uitspraak

De voorzieningenrechter wijst het verzoek af, omdat de voorzieningenrechter van oordeel is dat er geen sprake is van een spoedeisend belang bij de gevraagde voorlopige voorziening.

Niet in geschil is dat op het moment van de zitting van de voorzieningenrechter geen aanvraag is ingediend voor een omgevingsvergunning op grond van het bestemmingsplan. Verder is niet gebleken dat de nieuwe bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan mogelijk maakt op dit moment aanleiding geven voor het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden die feitelijk onomkeerbare gevolgen zullen hebben en waarvoor het bestemmingsplan nodig is om deze uit te kunnen voeren. Anders dan de voorzieningenrechter in het verleden heeft geoordeeld, is de enkele stelling dat het voornemen bestaat om te gaan bouwen of een vergunningaanvraag in te dienen voor bouwen, onvoldoende om spoedeisendheid aan te nemen bij een verzoek om schorsing van een bestemmingsplan. De praktijk leert immers dat het uitzonderlijk is dat er vooruitlopend op de onherroepelijkheid van een bestemmingsplan daadwerkelijk een aanvraag wordt ingediend en uitvoering wordt gegeven aan een bouwplan.

Wel wijst de voorzieningenrechter erop dat de verzoekster een nieuw verzoek om voorlopige voorziening kan indienen als zich nieuwe of andere omstandigheden voordoen die maken dat alsnog een voorlopige voorziening moet worden getroffen voordat de Afdeling uitspraak heeft gedaan op het beroep.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 12-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4551

Zaaknummer: 202404638/2/R1

Wetsartikelen: 8:81 Awb

RECHTSPRAAK

Eis naleving Brzo 2015/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid was het in dit geval vereist dat appellante opnieuw gehoord werd voorafgaand aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar. De minister heeft onvoldoende gemotiveerd waarom appellante niet de nodige maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Dat er andere maatregelen kunnen worden getroffen, brengt nog niet met zich dat in de situatie van appellante ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid bestaat.

Casus

Vopak is een tankterminaloperator die is gespecialiseerd in de opslag en overslag van vloeibare en gasvormige chemie- en olieproducten. Op de terminal van Vopak in de Eemshaven wordt een strategische voorraad van 660.000 m³ benzine en diesel opgeslagen. Bij het besluit van 6 februari 2017 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de minister) aan Vopak de volgende eis gesteld:

- ‘1. Alle instrumenten, appendages, handafsluiters en andere relevante onderdelen van de installatie moeten voorzien zijn van eenduidige, duidelijk leesbare en robuuste kenmerken die bestand zijn tegen weersinvloeden.
2. De kenmerken moeten vanaf een normaal bereikbare locatie leesbaar zijn aangebracht.
3. De kenmerken moeten overeenkomen met de aanduiding zoals aanwezig op de technische tekeningen, zoals Piping & Instrumentation Diagrams (P&ID’s).’

Het gaat er kort gezegd om dat naar het oordeel van de minister alle relevante onderdelen van de installatie, waaronder de handafsluiters, moeten worden voorzien van een kenmerk, een

zogenoemde ‘tag’. Vopak heeft enkele onderdelen van haar inrichting in haar veiligheidsbeleid aangemerkt als veiligheidskritisch. De veiligheidskritische onderdelen van de inrichting voldoen aan de eis, maar de overige, niet-veiligheidskritische, onderdelen niet. Het overgrote deel van de inrichting bestaat uit niet-veiligheidskritische onderdelen.

Bij besluit van 14 augustus 2017 heeft de minister het bezwaar van Vopak tegen het besluit van 6 februari 2017 ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd. De rechtbank heeft bij uitspraak van 3 juli 2018 het beroep van Vopak daartegen ongegrond verklaard.

Vopak heeft daartegen hoger beroep ingesteld. In haar uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2441, heeft de Afdeling overwogen dat uit het besluit onvoldoende blijkt dat de minister het veiligheidsbeleid van Vopak als uitgangspunt heeft genomen. De minister mocht niet concluderen dat Vopak ten onrechte stelt dat verkeerd gebruik van niet-veiligheidskritische apparatuur niet tot een zwaar ongeval kan leiden. Ook heeft de minister onvoldoende gemotiveerd dat gebruik van een verkeerde afsluiter of verkeerd gebruik van een afsluiter kan leiden tot een zwaar ongeval. Om die reden heeft de Afdeling het hoger beroep van Vopak gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank vernietigd en het besluit van de minister 14 augustus 2017 vernietigd.

De minister heeft in het besluit van 26 oktober 2020 opnieuw op het door Vopak gemaakte bezwaar beslist. De minister heeft het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard en de in het besluit van 6 februari 2017 gestelde eis gehandhaafd.

Vopak betoogt dat zij ten onrechte niet gehoord is voorafgaand aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar. Voorts keert Vopak zich onder meer tegen de eis om (hand)afsluiters te taggen.

Rechtsvragen

1. Heeft de minister kunnen afzien van het horen van Vopak voorafgaand aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar?
2. Heeft de minister voldoende gemotiveerd waarom Vopak niet de nodige maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?

Uitspraak

1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7326) valt uit artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet een algemene verplichting af te leiden tot het opnieuw horen van

belanghebbenden bij het nemen van een nieuw besluit op het bezwaar ter voldoening aan een uitspraak, waarbij het eerdere besluit op het bezwaar is vernietigd. Dit neemt niet weg dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om belanghebbenden bij het nemen van een nieuw besluit op het bezwaar te horen. Op grond van artikel 7:9 van de Awb kan een plicht om een belanghebbende opnieuw te horen wel ontstaan als het bestuursorgaan zich bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar baseert op feiten en omstandigheden die na het eerste horen naar aanleiding van het bezwaar bekend zijn geworden en die voor het te nemen besluit van aanmerkelijk belang kunnen zijn.

Vopak stelt dat de procedure werkvergunning is aangepast op 1 december 2020. Die aanpassing dateert echter van na het nieuw genomen besluit op bezwaar. Alleen al hierom kon de minister met die aangepaste procedure werkvergunning geen rekening houden en was deze voor het te nemen besluit niet van aanmerkelijk belang.

Anders dan de minister is de Afdeling niettemin van oordeel dat vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid vereist was dat er in dit geval opnieuw werd gehoord. Vopak heeft namelijk ook de LOTO-procedure aangepast op 3 juli 2019, dus vóór het nieuwe besluit op bezwaar, waardoor deze, anders dan daarvoor, ook geldt voor operationele werkzaamheden. Hierover had bij een hoorzitting helderheid kunnen ontstaan en de minister had dit bij zijn beoordeling kunnen betrekken. Verder moest de minister gelet op de uitspraak van de Afdeling in het nieuw te nemen besluit ingaan op het door Vopak overgelegde rapport van Royal Haskoning DHV van 15 april 2019. Gezien de ingewikkelde materie had een nieuwe hoorzitting bijgedragen aan het op de juiste wijze meewegen van alle informatie. Ter zitting heeft de minister erkend dat dit had moeten. Het bestreden besluit is in zoverre gebrekkig.

De Afdeling ziet echter aanleiding dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Vopak is niet benadeeld door het schenden van de hoorplicht. Zij heeft haar standpunten in beroep schriftelijk en ook mondeling ter zitting alsnog nader uiteengezet. Het betoog slaagt niet.

2. Zoals de Afdeling in overweging 6.3.1 van de uitspraak met nummer ECLI:NL:RVS:2024:4226, heeft overwogen, is de exploitant niet gehouden eerst de maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen, voordat zij de maatregelen mag nemen om de gevolgen van zware ongevallen te beperken. Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn in samenhang gelezen met punt 12 van de considerans, zijn beide typen maatregelen vereist. Daarnaast is de exploitant verplicht alle nodige maatregelen te nemen en niet alle denkbare maatregelen. De vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn, houdt beoordelingsruimte in. De Afdeling heeft in dit verband gewezen op punt 2 van de

considerans, waaruit volgt dat passende voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen om een hoog beschermingsniveau te garanderen voor burgers, de samenleving en het milieu in de hele Unie. Als een exploitant al het nodige heeft gedaan om ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu te voorkomen, dan wordt naar het oordeel van de Afdeling aan die doelstelling van de richtlijn voldaan.

(...)

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister zijn besluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Vopak heeft allereerst aannemelijk gemaakt dat de minister niet is uitgegaan van de juiste feitelijke situatie. (...)

(...) Dat neemt niet weg dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het geheel van de door Vopak getroffen maatregelen niet adequaat genoeg is om ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid te voorkomen. De stelling van de minister dat Vopak niet alles heeft gedaan om een zwaar ongeval te voorkomen als zij geen tags op de handafsluiters aanbrengt, is niet voldoende om het taggen op grond van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) te eisen. Een exploitant is niet verplicht onder alle omstandigheden lekkages te voorkomen. De exploitant dient ook de maatregelen nemen om de gevolgen van zware ongevallen te beperken. Waar het om gaat is of ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid ontstaat en daarvoor zijn beide typen maatregelen – gericht op voorkomen respectievelijk beperken – relevant. Onduidelijk is gebleven in welk concreet scenario de minister problemen verwacht. Vopak heeft maatregelen getroffen om verkeerd gebruik van een handafsluiter te voorkomen.

Ter zitting heeft deskundige Koerts onweersproken gesteld dat Vopak de best practises in de industrie heeft overgenomen en geïmplementeerd. Vopak heeft de LOTO-procedure als vaste procedure aan haar werknemers voorgeschreven. Gebleken is dat de minister de LOTO-procedure op zichzelf ook een goede maatregel acht om het onbedoeld vrijkomen van product te voorkomen. De minister heeft de conclusies van Royal HaskoningDHV en Koerts onvoldoende weerlegd. De toelichting van de minister ter zitting over een geval waarin een operator bij een niet-getagte afsluiter ten onrechte overtuigd was dat hij de goede afsluiter bediende, kan de Afdeling niet volgen. Ook andere maatregelen zijn immers relevant. Ook wat betreft de maatregelen in het geval een handafsluiter onverhoopt toch verkeerd worden bediend en uitstroom van product plaatsvindt, heeft Vopak maatregelen aangedragen die de minister onvoldoende heeft weersproken. Zo is ter zitting gesteld dat een cam lock dop de druk kan weerstaan als een afsluiter open staat. Hooguit komt er dan een druppeltje product uit, maar dit betreft, zoals Koerts onweersproken heeft gesteld, zeer kleine lekkages.

Bovendien zal er een operator aanwezig zijn om de handafsluiter dicht te zetten. De minister heeft niet concreet gemaakt waarom het geheel van alle maatregelen tezamen, inclusief de verschillende verdedigingslijnes, naar zijn oordeel onvoldoende zijn.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom Vopak niet de nodige maatregelen heeft getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Dat er andere maatregelen kunnen worden getroffen, brengt nog niet met zich dat in de situatie van Vopak ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid bestaat. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4362

Zaaknummer: 202006571/1/A3

Wetsartikelen: 27 Arbeidsomstandighedenwet, 5 Besluit risico's zware ongevallen 2015, Seveso III-richtlijn, 7:2 lid 1 Awb en 7:9 Awb

RECHTSPRAAK

Eis naleving Brzo 2015/minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De rechtbank heeft het begrip ‘zwaar ongeval’ uit het Besluit risico’s zware ongevallen 2015 niet juist uitgelegd door aansluiting te zoeken bij het begrip ‘ramp’ als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s. Als de exploitant maatregelen treft die een zwaar ongeval voorkomen, ontstaat er ook geen ernstig gevaar. De minister moet bij het opleggen van een eis ingaan op de maatregelen die de exploitant al heeft getroffen en op de vraag waarom naast die maatregelen nog andere maatregelen nodig zijn ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan.

Casus

NWB exploiteert een inrichting voor de op- en overslag van drinkbare en industriële alcohol, biodiesel en plantaardige oliën. Op het terrein staan 99 bovengrondse cilindrische opslagtanks met een totale capaciteit van ongeveer 54.000 m³, verdeeld over vier tankputten. In 98 opslagtanks wordt alcohol opgeslagen, met diverse concentraties aan ethanol. Ethanol is een brandbare vloeistof. Eén van de opslagtanks wordt gebruikt als calamiteitentank.

Op 11 en 12 mei 2016 heeft een arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW overtredingen van de Arboregelgeving geconstateerd. De Inspectie SZW heeft onder meer vastgesteld dat NWB artikel 5, eerste lid, van het Besluit risico’s zware ongevallen 2015 (Brzo) heeft overtreden, omdat zij niet alle maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid te beperken.

Bij besluit van 5 december 2016 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de staatssecretaris) aan NWB met toepassing van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) acht eisen gesteld over de wijze waarop artikel 5 van het Brzo in haar inrichting moet worden nageleefd. In dit besluit luidt eis 4 over het

aanbrengen van een overvulbeveiliging als volgt:

‘De tanks dienen te zijn uitgevoerd met:

- een instrumentele voorziening voor het bepalen van het vloeistofniveau die ter plaatse en in de controlekamer kan worden afgelezen;
- een hoogniveau-alarmering die ter plaatse en/of in de controlekamer alarm geeft voordat het hoogst toelaatbare vloeistofniveau in de tank wordt bereikt (...);
- een fysiek onafhankelijke instrumentele overvulbeveiliging (OOB) die bij het bereiken van het hoogst toelaatbare vloeistofniveau in de tank de toevoer naar de tank doet stoppen, waarmee voorkomen wordt dat de tank kan overvullen.’

De staatssecretaris heeft eis 4 ook waar het gaat om een onafhankelijke overvulbeveiliging (OOB) in bezwaar gehandhaafd.

Bij uitspraak van 2 juni 2021 heeft de rechtbank het door NWB daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 11 oktober 2019 vernietigd voor zover daarin eis 4, over het aanbrengen van een OOB op de opslagtanks, in stand is gelaten. De rechtbank heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de minister) opgedragen binnen zes weken een nieuw besluit te nemen op het bezwaar.

Rechtsvragen

1. Hoe dient het begrip ‘zwaar ongeval’ uit de Brzo te worden uitgelegd?
2. Is het ontstaan van ernstig gevaar (mede) afhankelijk van maatregelen die de werkgever heeft getroffen?
3. Op welke maatregelen dient de minister in te gaan bij het opleggen van een eis?
4. Bestaat aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie?

Uitspraak

1. Het Brzo strekt tot uitvoering van de Seveso III-richtlijn. Artikel 5, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn is geïmplementeerd in artikel 5, eerste lid, van het Brzo. De exploitant is op

grond van dit artikellid verplicht alle maatregelen te treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de omzetting van de richtlijn in het Brzo wat deze bepaling betreft niet juist heeft plaatsgevonden.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het Brzo wordt onder 'zwaar ongeval' verstaan: de gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het begrip 'zwaar ongeval' uit artikel 3, aanhef en onder 13, van de Seveso III-richtlijn is daarmee nagenoeg letterlijk overgenomen in het Brzo. De zinsnede '(een gebeurtenis) zoals een zware emissie, brand of explosie' uit in artikel 3, aanhef en onder 13, van de Seveso III-richtlijn is als zodanig niet in het Brzo overgenomen. Deze voorbeelden uit de Seveso III-richtlijn moeten wel worden betrokken bij de richtlijnconforme uitleg van artikel 1, eerste lid, van het Brzo. In dit licht acht de Afdeling de overweging in de Vopak-uitspraak dat het enkele onbedoeld uitstromen van een gevaarlijke stof uit een leiding nog geen zwaar ongeval is, ook voor de situatie van NWB juist. Uit de hiervoor genoemde zinsnede volgt dat de Uniewetgever bij een zwaar ongeval juist aan een gebeurtenis als een zware emissie, (zware) brand of (zware) explosie heeft gedacht en niet het enkele vrijkomen van een brandbare stof. Net als in de Vopak-uitspraak brengt het overvullen van de tanks in de situatie van NWB niet per definitie mee dat er ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu ontstaat. Naar het oordeel van de Afdeling is er niet in het algemeen een specifieke gebeurtenis als 'zwaar ongeval' aan te wijzen. De Afdeling begrijpt dat de minister op dit punt meer duidelijkheid wenst, maar of van een 'zwaar ongeval' sprake is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In andere situaties dan van NWB kan het uitstromen van een gevaarlijke stof wel het 'zware ongeval' zijn, bijvoorbeeld bij een zware olie lekkage op het oppervlaktewater waarbij direct ernstig gevaar voor het milieu ontstaat.

De minister betoogt terecht dat de rechtbank het begrip 'zwaar ongeval' niet juist heeft uitgelegd door aansluiting te zoeken bij het begrip 'ramp' als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). In artikel 1 van de Wvr wordt 'ramp' omschreven als 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Zoals de minister terecht aanvoert is niet elk zwaar ongeval een ramp, maar slechts als aan de bijkomende kwalificaties in artikel 1 van de Wvr is voldaan. In de Memorie van toelichting bij

de Wvr wordt dan ook opgemerkt dat de begrippen 'ramp' en 'zwaar ongeval' een verschillende lading hebben: een ramp is een gebeurtenis met een veel zwaardere lading dan een zwaar ongeval (Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 55-56). Een en ander blijkt ook uit de Nota van toelichting bij het Brzo (Stb. 2015, 272, p. 54), waarin staat dat de omschrijving van zwaar ongeval overeenkomt met het begrip 'ramp', indien het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Uit het voorgaande volgt dat een zwaar ongeval inderdaad soms ook een 'ramp' kan zijn. De door de rechtbank gehanteerde maatstaf dat er bij een zwaar ongeval per definitie ernstig gevaar voor het leven ontstaat of dat de gezondheid van veel personen of het milieu in ernstige mate wordt bedreigd, is echter te zwaar. De drempel om een eis te mogen stellen, ligt daarmee lager dan waarvan de rechtbank in haar uitspraak is uitgegaan.

2. De Afdeling volgt de minister niet in zijn standpunt dat het ontstaan van ernstig gevaar niet mede afhankelijk is van de maatregelen die de werkgever heeft getroffen. De door de exploitant getroffen maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afvangen van een gevaarlijke stof of het voorkomen van ontvlaming, kunnen immers van invloed zijn op de vraag of er onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu ontstaat. Dat het woord 'maatregelen' niet in de begripsbepaling van 'zwaar ongeval' als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Brzo voorkomt, doet aan het vorenstaande niet af. De Vopak-uitspraak moet in die zin worden begrepen dat als de exploitant maatregelen treft die een zwaar ongeval voorkomen, er ook geen ernstig gevaar ontstaat.

Daarnaast is NWB, anders dan de minister stelt, niet gehouden eerst de maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen, voordat zij de maatregelen mag nemen om de gevolgen van zware ongevallen te beperken. Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn in samenhang gelezen met punt 12 van de considerans, zijn beide typen maatregelen vereist. Daarnaast is de exploitant verplicht alle nodige maatregelen te nemen en niet alle denkbare maatregelen. De vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn, is in de eerste plaats ter beoordeling van de exploitant. De Afdeling wijst op punt 2 van de considerans en artikel 8, eerste lid, van de Seveso III-richtlijn, waaruit volgt dat passende voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen om een hoog beschermingsniveau te garanderen voor burgers, de samenleving en het milieu en dat het preventiebeleid hiervoor borg staat. Als een exploitant al het nodige heeft gedaan om ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu te voorkomen, dan wordt naar het oordeel van de Afdeling aan die doelstelling van de richtlijn voldaan.

3. De Afdeling overweegt dat de minister bij het opleggen van een eis moet ingaan op de maatregelen die de exploitant al heeft getroffen en op de vraag waarom naast die maatregelen nog andere maatregelen nodig zijn ter voorkoming van zware ongevallen of de gevolgen ervan. De minister kan niet in zijn standpunt worden gevolgd dat alleen maatregelen die ten tijde van de inspectie waren getroffen en uitgaande van het op dat moment geldende preventiebeleid en veiligheidsbeheerssysteem (vbs) in zijn beoordeling moeten worden betrokken. Daarmee onderkent hij niet dat de exploitant naar aanleiding van een voornemen tot het stellen van een eis of na het primaire besluit hangende bezwaar alsnog alle nodige maatregelen kan treffen. Niet vereist is dat die maatregelen overeenstemmen met de voorgenomen of opgelegde eis. Zoals ook in de Vopak-uitspraak is overwogen is het immers in beginsel aan de exploitant om te bepalen welke maatregelen hij neemt. Hoewel een primair besluit wellicht op goede gronden is genomen, is het aan de minister om in het besluit op bezwaar te beoordelen of de exploitant op het moment waarop de beslissing op bezwaar wordt genomen alle nodige maatregelen heeft getroffen, bezien in samenhang met het op dat moment geldende preventiebeleid en vbs. Als hij tot het oordeel komt dat daarmee zware ongevallen worden voorkomen en gevolgen daarvan zijn beperkt, dan ligt het – anders dan de minister ter zitting heeft gesteld – niet in de rede dat hij bij het besluit op bezwaar de door hem gestelde eis handhaaft. In dat geval is immers de noodzaak van een nadere eis komen te vervallen. De rechtbank heeft evenwel ten onrechte maatregelen van na het besluit op bezwaar bij haar beoordeling betrokken. Zij heeft namelijk van belang geacht dat NWB ‘ bezig is’ met het aanbrengen van een hoog niveau alarmering en een hoog-hoog niveau alarmering op de opslagtanks. Kennelijk is NWB hangende het beroep eis 4 (deels) gaan uitvoeren. Met het treffen van deze maatregel kon de minister bij het besluit op bezwaar geen rekening houden en dit tast de rechtmatigheid daarvan daarom niet aan.

Niet valt in te zien waarom de rechtbank de Vapour Cloud Assessment van het RIVM en de overige door de minister genoemde onderbouwingen van NWB niet in haar beoordeling mocht meenemen. Zij vormen immers een nadere onderbouwing van het standpunt van NWB dat zich binnen haar inrichting, met haar werkwijze en maatregelen geen zogenoemd Buncefield-scenario kan voordoen, een standpunt dat zij al in haar zienswijze over het voornemen tot het opleggen van een eis heeft ingenomen.

4. De minister stelt terecht dat de artikelen 3 en 5 van de Seveso III-richtlijn nog niet door het Hof zijn uitgelegd. Van een acte éclairé is daarom geen sprake. Uit het voorgaande volgt echter dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de door de minister opgeworpen vragen over de interpretatie van het Brzo in het licht van de Seveso III-richtlijn. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16, en van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39

en 40, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4226

Zaaknummer: 202104447/1/A3

Wetsartikelen: 27 Arbeidsomstandighedenwet, 5 Besluit risico's zware ongevallen 2015, Seveso III-richtlijn en 1 Wet veiligheidsregio's

RECHTSPRAAK

Maatwerkvoorschriften/Moerdijk

Maatwerkvoorschriften over externe veiligheid in het kader van energieopslagsystemen. Het college kon niet zonder meer aansluiting zoeken bij de voorbeeldvoorschriften in de (ontwerp) PGS 37-1. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom bij het opleggen van de maatwerkvoorschriften is afgeweken van de in de PGS opgenomen implementatietermijnen. Niet uitgesloten is dat de opgelegde maatwerkvoorschriften een belemmering kunnen opleveren voor het vrije verkeer van diensten en goederen.

Casus

Eiseres houdt zich onder meer bezig met de verhuur van energieopslagsystemen (EOS) op basis van lithium-ion energiedragers. Hierbij vormen meerdere lithium-ion energiedragers samengevoegd een energieopslagsysteem. In de inrichting van eiseres staan de EOS-units in afwachting van verhuur.

Eiseres heeft een melding gedaan op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het veranderen van de inrichting. Naar aanleiding van de melding heeft het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk (het college) het voornemen kenbaar gemaakt om over te gaan tot het opleggen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van bodem, externe veiligheid en geluid. Het college heeft met het besluit van 10 mei 2023 maatwerkvoorschriften opgelegd ten aanzien van bodem, externe veiligheid en geluid. Op 21 november 2024 heeft het college het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres betoogt dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot oplegging van de maatwerkvoorschriften voor het aspect externe veiligheid. Er zijn ten onrechte maatwerkvoorschriften opgelegd zonder implementatietermijn. Door de maatwerkvoorschriften moet eiseres aanpassingen doen aan de energieopslagsystemen die mogelijk in andere landen strijd met de regelgeving oplevert. Hiermee wordt mogelijk het vrije verkeer van goederen en diensten beperkt door het bestreden besluit. Ten slotte heeft het

college ten onrechte aansluiting gezocht bij de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) 37-1, in plaats van 37-2. Het college heeft onvoldoende onderbouwd waarom de maatwerkvoorschriften in deze vorm moesten worden opgelegd.

Rechtsvragen

1. Heeft het college (vrijwel) één op één aansluiting kunnen zoeken bij de (ontwerp) PGS 37-1?
2. Heeft het college voldoende gemotiveerd waarom is afgeweken van de implementatietermijnen van de PGS-richtlijnen?
3. Kunnen de maatwerkvoorschriften (mogelijk) belemmeringen opleveren voor het vrije verkeer van diensten en goederen?

Uitspraak

1. De rechtbank is van oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het opleggen van onderhavige maatwerkvoorschriften. Ten eerste heeft het college ter onderbouwing van de maatwerkvoorschriften enkel volstaan met de verwijzing naar de Circulaire risicobeheersing lithium-ion energiedragers (de Circulaire) en de PGS 37-1. Hoewel in de Circulaire wordt geadviseerd om voorschriften vast te stellen en daarvoor aansluiting te zoeken bij de PGS, bevat de Circulaire ook voorbeholden. Zo is in de Circulaire benoemd dat het niet is uitgesloten dat met de totstandkoming van de PGS 37 een nadere of eventueel andere invulling van de risicobeperkende maatregelen zal volgen. Daarnaast is opgenomen dat ter voorkoming van willekeur bij het opleggen van maatregelen het van belang is dat een gedegen motivering aan het maatregelenpakket ten grondslag ligt. Het college kon dus niet zonder meer aansluiten bij de voorbeeldvoorschriften in de PGS en heeft daarmee onvoldoende gemotiveerd waarom vrijwel één op één aansluiting is gezocht bij de PGS.
2. Ten tweede heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom bij het opleggen van de maatwerkvoorschriften is afgeweken van de in de PGS opgenomen implementatietermijnen. Bij het opleggen van de maatwerkvoorschriften aan eiseres is door het college geen implementatietermijn geboden, terwijl in bijlage J van de PGS wél implementatietermijnen zijn opgenomen voor de verschillende voorbeeldvoorschriften die door het college vrijwel één op één zijn overgenomen. Doordat aan de opgelegde maatwerkvoorschriften geen implementatietermijn is verbonden, zijn deze direct in werking getreden en dient eiseres hieraan te voldoen sinds 10 mei 2023. Het college heeft ter zitting toegelicht dat de implementatietermijnen niet van toepassing zijn op eiseres, aangezien de implementatietermijnen alleen gelden voor bestaande situaties en eiseres pas sinds de

melding is begonnen met de verhuur van energieopslagsystemen. De rechtbank volgt dit betoog niet. Eiseres heeft er ter zitting terecht op gewezen dat de PGS ten tijde van het bestreden besluit nog in ontwerp was. Als de PGS is vastgesteld en is genotificeerd, zijn daarmee ook de toepasselijke implementatietermijnen van toepassing. Als eiseres nu direct, dus per 10 mei 2023, moet voldoen aan de voorschriften, komt zij daarmee in een nadeligere positie dan andere bedrijven, die niet aan maatwerkvoorschriften hoeven te voldoen en waarop de PGS in de toekomst van toepassing zal zijn. Het college had in ieder geval moeten motiveren waarom eiseres, vooruitlopend op de vaststelling van de PGS 37-1, al aan de voorschriften moest voldoen. Deze motivering ontbreekt.

3. Ten slotte is aansluiting gezocht bij een PGS die nog niet is genotificeerd op grond van de richtlijn (EU) 2015/15 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (Notificatierichtlijn). De Notificatierichtlijn verplicht lidstaten tot het notificeren van ontwerpen voor (nieuwe) technische voorschriften voor producten en diensten van de informatiemaatschappij. Dit heeft als doel te voorkomen dat bepaalde technische voorschriften in een lidstaat leiden tot een beperking van het vrije verkeer van diensten en goederen. Tussen partijen is niet in geschil dat de inhoud van de PGS uiteindelijk genotificeerd dient te worden. Niet uitgesloten is dat de opgelegde maatwerkvoorschriften een belemmering kunnen opleveren voor het vrije verkeer van diensten en goederen. De verwijzing van het college naar de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3247) gaat niet op. In die zaak ging het om een ambtshalve wijziging van voorschriften die waren verbonden aan een milieuvergunning. Hierbij was aansluiting gezocht bij een PGS die aan wijziging onderhavig was. De oorspronkelijke PGS was wel genotificeerd, alleen de wijzigingen daarvan nog niet.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 17-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2024:7053

Zaaknummer: AWB 24_96

Wetsartikelen: 8.42 Wet milieubeheer, 1.2 Activiteitenbesluit milieubeheer en 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Leidschendam-Voorburg

De raad heeft niet zorgvuldig onderzocht en niet deugdelijk gemotiveerd dat een afstand van ongeveer 20 m tussen agrarische percelen en gronden met een woonbestemming in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft namelijk geen zorgvuldig op deze locatie toegesneden onderzoek overgelegd. Dat er op minder dan 20 m afstand al een burgerwoning staat, is onvoldoende reden om af te kunnen wijken van de afstand van 50 m. Er gelden namelijk geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden geteeld en woningen.

Casus

Bij besluit van 5 oktober 2021 heeft de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg (de raad) het bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied Meeslouwerpolder' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in een uitbreiding van het glastuinbouwoppervlak en beoogt een nieuwe, bredere, toekomstbestendige bestemmingsregeling voor alle glastuinbouwers in de Meeslouwerpolder mogelijk te maken.

Ook wordt de mogelijkheid geboden om door middel van een ruimte-voor-ruimte-regeling oude, leegstaande opstallen te saneren in ruil voor woningbouw. Deze regeling heeft als doel om flexibiliteit te bieden aan grondeigenaren en ondernemers en de waarde van hun grond te laten stijgen, zonder dat dit leidt tot planologische beperkingen voor bestaande glastuinbouwbedrijven in het gebied.

De raad wil met het plan ook mogelijk maken dat twee voormalige bedrijfswoningen als burgerwoning kunnen worden gebruikt en dat een extra woning kan worden gebouwd in ruil voor de sloop van bestaande verouderde kassen.

Tegen het besluit van de raad van 5 oktober 2021 hebben diverse partijen beroep ingesteld bij

de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Enkele appellanten vrezden voor belemmeringen van hun bedrijfsvoering, waarbij zij wijzen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Rechtsvraag

Heeft de raad voldoende onderzocht en afdoende gemotiveerd dat aan gronden een woonbestemming kan worden toegekend, gelet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op agrarische percelen in de omgeving?

Uitspraak

De percelen 2079 en 1704 zijn gelegen op minder dan 20 m afstand van de percelen waaraan in het voorliggende plan één bestemmingsvlak is toegekend met de bestemming 'Wonen - Grondgebonden'.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht. Het is mogelijk die afstand te verkleinen als daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. Deze motivering moet gebaseerd zijn op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855, onder 7).

De percelen 2079 en 1074 hebben de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw'. Op grond van artikel 4, lid 4.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor volwaardige glastuinbouwbedrijven en openlucht tuinbouwbedrijven voor alle typen glastuinbouwteelt (waaronder groenten, bloemen en planten, substraat, belicht en niet-belicht), met de daarbij behorende kassen, klimaathallen, of andere opstallen van glas, alsmede bedrijfsgebouwen waaronder bedrijfsgebonden kantoren, onderzoeksruimten, laboratoria, presentatieruimten, teeltcellen, bedrijfsgebonden energievoorzieningen, collectieve energievoorzieningen, stookhuizen en/of ketelhuizen, warmtekrachtkoppelingen, warmwateropslagtanks, gietwatersilo's, waterbassins en overige waterbergingen, individuele en collectieve watervoorzieningen, centrale sorteerinrichtingen.

Gelet op het voorgaande maakt het plan agrarische bedrijvigheid mogelijk waarbij gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt op korte afstand van de percelen.

De Afdeling overweegt dat de raad niet zorgvuldig heeft onderzocht en niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat een afstand van ongeveer 20 m tussen de percelen 2079 en 1074 en de percelen in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft namelijk

geen zorgvuldig op deze locatie toegesneden onderzoek overgelegd. Zoals hiervoor is overwogen, is dit wel nodig als wordt afgeweken van de afstand van 50 m die in het algemeen wordt geaccepteerd tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. De enkele verwijzing van de raad dat er op minder dan 20 m afstand van het perceel 1074 al een burgerwoning staat waar [appellante sub 2] en anderen rekening mee moeten houden, is onvoldoende reden om voor de percelen af te kunnen wijken van de afstand van 50 m. Er gelden namelijk geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden geteeld en woningen. De aanwezigheid van een burgerwoning op het perceel 1073 leidt er dan ook niet toe dat op de percelen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

De omstandigheid dat op dit moment een bedrijfswoning aanwezig is op het perceel, die als burgerwoning in gebruik is genomen, biedt ook geen rechtvaardiging voor toekenning van de bestemming 'Wonen - Grondgebonden' aan de percelen. Omdat er geen wettelijke bepalingen gelden over minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen in de open lucht worden geteeld en woningen, is niet uitgesloten dat ook in de bestaande situatie ter plaatse van de bedrijfswoning die als burgerwoning in gebruik is genomen hinder kan worden ondervonden van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het ligt dan niet in de rede om het gebruik voor burgerbewoning verder te faciliteren door toekenning van de bestemming 'Wonen - Grondgebonden', welke bestemming bewoning door iedereen – dus niet alleen door een persoon die op een bepaalde manier is verbonden met het bedrijf – toestaat.

De Afdeling is van oordeel dat de raad niet zorgvuldig heeft onderzocht en deugdelijk heeft gemotiveerd of, en zo ja in hoeverre het mogelijk is om te wonen op korte afstand van de percelen 2079 en 1074. Dit is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4503

Zaaknummer: 202200141/1/R3

Wetsartikelen: 3:2 Awb , 3:46 Awb en 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Handhaving/Gemert-Bakel

Op de last onder dwangsom en het bestreden besluit is oud recht van toepassing. Dat de overzichtsuitspraak van de Afdeling op het moment van het nemen van het besluit nog niet bekend was, is geen aanleiding voor een ander oordeel. In deze uitspraak heeft de Afdeling de Invoeringswet Omgevingswet toegepast die 1 januari 2024 in werking is getreden. De uitleg van de Afdeling werkt daarmee terug tot die datum. De last onder dwangsom heeft onevenredige nadelige gevolgen. De voorzieningenrechter kijkt niet alleen met een juridische maar ook met een maatschappelijke blik naar de aard en ernst van de overtreding. Vanuit het perspectief van de burger en de huidige maatschappelijke opvattingen over het evenredigheidsbeginsel bestaat daarvoor naar zijn oordeel aanleiding.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel (het college) heeft eiseres bij besluit van 18 januari 2024 een last onder dwangsom opgelegd (de last onder dwangsom) in verband met het gebruik van een loods met daarin een zwembad, sauna en bubbelbad. Met het besluit van 16 juli 2024 op het bezwaar van eiseres (het bestreden besluit) heeft het college de last onder dwangsom herroepen voor zover de last is opgelegd om het water uit het bassin te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor in de plaats heeft het college gelast om het direct verwarmen van het water in het bassin te staken en gestaakt te houden en het verwijderen van de unit die het chloorgehalte in het water regelt. Voor het overige heeft het college de last in stand gelaten. De hoogte van de dwangsom heeft het college gewijzigd vastgesteld op € 2.500 voor het verwijderen en verwijderd houden van het bubbelbad en op € 2.500 voor het verwijderen en verwijderd houden van de saunacabine.

Rechtsvragen

1. Heeft het college terecht aangenomen dat op de last onder dwangsom en het bestreden besluit het nieuwe recht van toepassing is?
2. Heeft de last onder dwangsom onevenredige gevolgen voor eiseres en haar echtgenoot?

Uitspraak

1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in haar overzichtsuitspraak van 3 juli 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2645) over het overgangsrecht van de Omgevingswet in handhavingzaken overwogen dat als een bestuursorgaan ter voorbereiding van een bestuurlijk sanctiebesluit voor 1 januari 2024 toepassing heeft gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), op het bestuurlijk sanctiebesluit oud recht van toepassing is, ook als het sanctiebesluit na 1 januari 2024 is genomen. Dat volgt uit artikel 4.5, gelezen in combinatie met artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet. In dit geval zijn eiseres en haar echtgenoot op 25 september 2023 via het voornemen tot het opleggen van een last door het college in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Dat betekent dat op de last onder dwangsom en het bestreden besluit oud recht van toepassing is. Het college heeft dat niet onderkend, maar op de last onder dwangsom en het bestreden besluit nieuw recht van toepassing geacht. Het feit dat, zoals het college tijdens de zitting heeft gesteld, de uitspraak op het moment van het nemen van het bestreden besluit nog niet bekend was, is geen aanleiding voor een ander oordeel. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 3 juli 2024 de Invoeringswet Omgevingswet toegepast die 1 januari 2024 in werking is getreden. Haar uitleg werkt daarmee terug tot die datum.

Het feit dat het college het verkeerde recht heeft toegepast, leidt er niet toe dat alleen al daarom de rechtsgevolgen van de opgelegde last niet in stand kunnen blijven. Het college heeft namelijk de last opgelegd omdat het gebruik van de loods in strijd is met de aan het perceel toegekende bestemming, terwijl die bestemming met de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet is gewijzigd. Het gebruik van de loods in strijd met de aan het perceel toegekende bestemming levert dus zowel op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) als op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet een overtreding op. De conclusie is dat de materiële normstelling bij de vergelijking tussen oud en nieuw recht niet is gewijzigd en dat de toepassing van oud recht niet leidt tot een andere last (zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855). Daarom zal de voorzieningenrechter hierna nagaan of de door het college aan eiseres opgelegde lasten inhoudelijk in stand kunnen blijven.

Voor de vraag of de overtreding kan worden gelegaliseerd of dat er toestemming voor het gebruik van het zwembad kan worden verleend, zal de voorzieningenrechter in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024 wel nieuw recht van belang achten (zie r.o. 17 van deze uitspraak).

2. Op het opleggen van een last onder dwangsom is daarnaast de rechtspraak van de Afdeling over de evenredigheid van toepassing. Zie de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en voor handhaving in het omgevingsrecht bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2457, 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2947, 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3860 en van 30 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2251. Op grond van de wet is het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom namelijk een bevoegdheid van het college en geen verplichting. De plicht die in beginsel bestaat om te handhaven is ontwikkeld in de rechtspraak van de Afdeling (zie de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683). Het college is daarom terecht bij de last onder dwangsom en het bestreden besluit aan de hand van de rechtspraak van de Afdeling over de evenredigheid nagegaan of het opleggen van de last noodzakelijk, geschikt en evenredig is.

Aan de hand van deze rechtspraak van de Afdeling over de evenredigheid komt de voorzieningenrechter in dit geval echter tot het oordeel dat de last onder dwangsom, ook na de aanpassing daarvan bij het bestreden besluit, onevenredig nadelige gevolgen heeft voor eiseres en haar echtgenoot. Daartoe overweegt hij als volgt.

Het standpunt van het college dat de last, zoals die is omschreven bij het bestreden besluit, op zichzelf een geschikt en noodzakelijk middel is om de overtreding te beëindigen, is terecht. Met de last kan de overtreding namelijk worden beëindigd, terwijl tijdens de voorbereiding van de last niet is gebleken dat eiseres de overtreding uit zichzelf wilde beëindigen.

De voorzieningenrechter is echter van oordeel dat de last onevenredige gevolgen heeft voor eiseres en met name voor haar echtgenoot omdat de last strekt tot beëindiging van het gebruik van het zwembad. Uiteindelijk komt het beroep dat eiseres doet op de evenredigheid – en deze zaak – alleen neer op de vraag of haar echtgenoot in het zwembad mag blijven zwemmen totdat hij niet meer in staat is om dat te doen. De voorzieningenrechter acht het onredelijk om hem dat te verbieden gezien zijn hoge leeftijd en zijn mentale achteruitgang waar de kinderen tijdens de zitting onweersproken op hebben gewezen. De verwachting is dat hij nog maar beperkte tijd kan zwemmen. Het gebruik van het zwembad door de echtgenoot van eiseres heeft geen impact op de omgeving. Aanleiding voor het handhavend optreden is ook niet een verzoek om handhaving maar een zienswijze die bij de herziening van het

bestemmingsplan naar voren is gebracht en het uitvoeren van een toezegging aan de gemeenteraad, waarnaar herhaaldelijk door een gemeenteraadslid is gevraagd. Uit het bestreden besluit en het standpunt van het college over de legaliseringsmogelijkheden maakt de voorzieningenrechter verder op dat het college er op zichzelf geen bezwaar tegen heeft als op het perceel voor privégebruik wordt gezwommen en ook niet tegen een bijgebouw, maar wel tegen een gebouw met deze omvang. Tot slot is het feitelijk en juridisch mogelijk om de last alleen te richten op verwijdering van de sauna en het bubbelbad.

De voorzieningenrechter ziet dus op grond van het evenredigheidsbeginsel in dit geval aanleiding voor het oordeel dat het college met een minder verstrekkende last had behoren te volstaan. Daarbij is hij er zich van bewust dat de overtreding – vooralsnog – in stand blijft en dat eiseres en haar echtgenoot wisten dat het gebruik op grond van de bouwvergunning of het bestemmingsplan niet was toegestaan. Voor het gebruik dat eiseres en haar echtgenoot maken van de loods kan in het omgevingsplan in persoonsgebonden overgangsrecht worden voorzien of, als de raad daartoe niet (op korte termijn) kan of wil overgaan, of kan het college in een persoonsgebonden toestemming voorzien. Verder heeft het college – op zichzelf terecht – gewezen op het feit dat de echtgenoot van eiseres ergens anders kan zwemmen. Daar staat echter tegenover dat de echtgenoot van eiseres op leeftijd is, volgens zijn kinderen mentaal achteruit gaat, zijn dagelijkse ritme dat hij al tientallen jaren heeft met het bestreden besluit wordt doorbroken, het gebruik van het zwembad in de tijd beperkt zal zijn en niemand van dat gebruik last heeft. De voorzieningenrechter kijkt daarmee niet alleen met een juridische maar ook met een maatschappelijke blik naar de aard en ernst van de overtreding. Vanuit het perspectief van de burger en de huidige maatschappelijke opvattingen over het evenredigheidsbeginsel bestaat daarvoor naar zijn oordeel aanleiding.

De voorzieningenrechter is zich er ook van bewust dat het college heeft geprobeerd om de minst bezwarende last op te leggen. Dat heeft echter tot een last geleid waar eiseres niet zoveel aan heeft omdat het bassin en het water mogen blijven, maar daarin niet kan worden gezwommen. De aanpassing van de last komt daarmee niet tegemoet aan de belangen van eiseres, maar is ingegeven door de door het college veronderstelde reikwijdte van de bevoegdheid om handhavend op te treden.

Met zijn oordeel hecht de voorzieningenrechter alleen betekenis aan het tijdsverloop van het ongestoord gebruik van het zwembad, in combinatie met de leeftijd en de gestelde mentale gesteldheid van de echtgenoot van eiseres. Aan het feit dat het college jarenlang niet heeft opgetreden tegen het gebruik van het zwembad, kan eiseres ook in het kader van het beroep op het evenredigheidsbeginsel niet de verwachting ontleenen dat de overtreding was

toegestaan of dat het college daartegen niet meer handhavend mag optreden. De voorzieningenrechter laat hiermee uitdrukkelijk in het midden of het college wist of behoorde te weten van het gebruik van de loods als zwembad.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 01-11-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2024:5171

Zaaknummer: 24/3108 en 24/3111

Wetsartikelen: 4:8 Awb, 3:4 lid 2 Awb, 4.5 Invoeringswet Omgevingswet, 4.23 Invoeringswet Omgevingswet en 2.1 lid 1 onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/De Ronde Venen

Een bouwstop is een bijzondere vorm van een last onder bestuursdwang. De bouwstop is in de Omgevingswet (Ow) zelf niet als zodanig geregeld. De grondslag ervoor is artikel 18.1 van de Ow, in samenhang met artikel 125 van de Gemeentewet. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was de lijn in de rechtspraak dat bij een bouwstop geen legaliseringsonderzoek hoefde plaats te vinden. De voorzieningenrechter vindt dat deze lijn onder de Ow moet worden voortgezet.

Casus

Aan verzoekster zijn door het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen (het college) bij besluit van 5 februari 2024 een bouwstop en last onder dwangsom opgelegd. Bij beslissing op bezwaar van 6 augustus 2024 heeft het college de bouwstop en de last onder dwangsom gehandhaafd. Verzoekster heeft daartegen beroep ingesteld en heeft de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen met het oog op het wind- en waterdicht maken van het bouwwerk voor de winter.

Rechtsvragen

1. Is het college, ook na inwerkingtreding van de Ow, bevoegd een bouwstop op te leggen? En kan aan de bouwstop een last onder dwangsom worden verbonden?
2. Dient het college onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de overtreding te legaliseren?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter overweegt dat een bouwstop een bijzondere vorm van een last onder bestuursdwang is, die inhoudt dat wordt gelast om een illegale bouwactiviteit direct te beëindigen en dat, als daaraan geen gevolg wordt gegeven, het bevoegd gezag de activiteit zal

beëindigen. De bouwstop is in de Ow zelf niet als zodanig geregeld. De grondslag ervoor is artikel 18.1 van de Ow, in samenhang met – omdat het college in dit geval bevoegd gezag is – artikel 125 van de Gemeentewet. Aan een bouwstop kan een last onder dwangsom worden verbonden die het doel heeft om de beëindigde illegale bouwactiviteit beëindigd te houden. De grondslag daarvoor is, in aanvulling op de hiervoor genoemde bepalingen, artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was de lijn in de rechtspraak dat bij een bouwstop geen legaliseringsonderzoek hoefde plaats te vinden (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3826). De voorzieningenrechter vindt dat deze lijn onder de Omgevingswet moet worden voortgezet. Een bouwstop is een ordemaatregel, waarbij slechts een beperkte belangenafweging aan de orde is. Gelet op de aard van de bouwstop hoefde het college geen onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de overtreding te legaliseren. De beroepsgrond over het concrete zicht op legalisatie slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2024:5927

Zaaknummer: UTR 24/5933 en UTR 24/5935

Wetsartikelen: 18.1 Omgevingswet, 125 Gemeentewet en 5:32 Awb

RECHTSPRAAK

Projectplan Waterwet/Waterschap Rijn en IJssel

Procedure waar deskundigen het niet met elkaar eens zijn, inschakeling STAB om als onafhankelijk deskundige een advies te geven.

Casus

Het projectplan voorziet in de realisering van een hydrologisch maatregelenpakket dat gericht is op het verbeteren van de natuurkwaliteit en klimaatrobuustheid van het natuurgebied 'Hagenbeek'. Eisers wonen in en rondom het plangebied en exploiteren daar (landbouw)ondernemingen. Zij vrezen kort gezegd dat het gebied in het geheel en hun percelen in het bijzonder door uitvoering van de geplande werkzaamheden nog natter zullen worden dan het nu al is. Zij beroepen zich in dit kader op de notitie van [deskundige A] van 25 april 2024.

Eisers voeren aan dat het projectplan niet zorgvuldig is voorbereid en daarom niet deugdelijk is gemotiveerd. Volgens het in opdracht van eisers opgestelde rapport van de deskundige [deskundige A], hydroloog, heeft het college bij de vergaring van de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen gebruikgemaakt van een verouderd grondwatermodel. Het gevolg hiervan is dat het college bepaalde vernattingsmaatregelen en de voorziene effecten daarvan heeft ontleend aan een te droge situatie. Ten gevolge van deze gebrekkige voorbereiding kunnen eisers de gevolgen ondervinden van aanzienlijke natschade, zoals waterschade aan landerijen, woningen, ondernemingen en de gezondheid van eisers.

Het college is van mening dat het projectplan zorgvuldig is voorbereid en geen sprake is van een onderschatting van de natschade. Bij de totstandkoming van het projectplan is namelijk uitgebreid onderzoek vanaf 2006 verricht naar de natschade als gevolg van het hydrologische maatregelenpakket.

Nu de beroepsgrond betrekking heeft op een verschil van inzicht van de verschillende deskundigen is met toepassing van artikel 8:47, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de STAB tot deskundige benoemd voor het instellen van een onderzoek.

STAB concludeert dat de huidige situatie met betrekking tot de grondwaterstand op de percelen van eisers op een juiste wijze in beeld is gebracht. Ten tweede concludeert de STAB dat de gevolgen op de percelen van eisers van de maatregelen in het kader van het project ten behoeve van de inrichting van het natuurgebied Hagenbeek op juiste wijze in beeld zijn gebracht. Eisers betogen, bij monde van hun deskundige, dat de STAB in haar advies, ondanks de vraagstelling, niet is ingegaan op de kritiekpunten die deskundige heeft verwoord in zijn notitie: 'Notitie Effect Peilverhoging [locatie]' van 25 april 2024 (notitie). Dit heeft volgens eisers tot gevolg dat de STAB weliswaar een antwoord heeft gegeven maar dit niet het antwoord is waarom verzocht is.

Rechtsvraag

Mag de bestuursrechter in het voorliggende geval afgaan op de inhoud van het STAB-verslag?

Uitspraak

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) mag de bestuursrechter in beginsel afgaan op de inhoud van het verslag van een deskundige, als bedoeld in artikel 8:47 van de Awb. Dat is slechts anders indien dat verslag onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat dat het niet aan de oordeelsvorming ten grondslag mag worden gelegd.

De rechtbank stelt voorop dat de STAB een deskundige is in de zin van artikel 8:47 van de Awb en de opstellers [persoon D], [persoon E] en de toetsers [persoon F] hun onderzoek onder haar toezicht hebben verricht.

De STAB heeft haar onderzoek gebaseerd op het procesdossier, de door de partijen aangereikte nadere documenten, nadere informatie in antwoord op vragen van STAB gedurende het onderzoek, openbare bronnen en vakinhoudelijke kennis van STAB-adviseurs. Op 19 augustus 2024 hebben [persoon E] en [persoon F] het natuurgebied en de betrokken percelen bezocht. Daarna is met verschillende eisers, de gemachtigde en de deskundige van eisers [deskundige A] gesproken. Op 20 augustus 2024 hebben [persoon D] en [persoon E] gesproken met vertegenwoordigers van het college. Tot slot heeft [persoon D] op 2 september 2024 gesproken met dr. ing. [persoon G] van Wageningen University & Research, die als contactpersoon fungeert voor vragen over grondwaterdynamiek.

In haar onderzoek gaat de STAB in op de kritiek die [deskundige A] heeft geuit in zijn notitie. De STAB concludeert dat de verschillen tussen de waarden uit de grondwatertrappenkaart 2010 waar [deskundige A] naar verwijst en AMIGO versie 3.1 verklaard kunnen worden doordat een regionaal grondwaterstromingsmodel als AMIGO versie 3.1 op een andere wijze

tot stand komt en op andere peilbuisgegevens is geijkt dan de grondwatertrappenkaart. Waarbij in dit geval AMIGO 3.1, in tegenstelling tot de grondwatertrappenkaart uit 2010, uitgaat van actuele gegevens over het oppervlaktesysteem, de aanwezigheid van ontwateringsmiddelen en de gebruikte meetreeksen. Daarnaast concludeert de STAB dat uit de artikelen waar [deskundige A] naar verwijst en uit de principiële discussie die hydrologen met elkaar hebben gevoerd, niet blijkt dat in het voorliggende geval het model AMIGO versie 3.1 niet ten grondslag kon worden gelegd aan de analyse van de gevolgen van het projectplan. Uit de algemene kritiek volgt volgens de STAB namelijk niet dat het gebruikte model AMIGO versie 3.1 met inachtneming van de onnauwkeurigheid die inherent is aan een model, niet valide is om de gevolgen van de maatregelen op de schaal van het projectplan te schetsen.

Op bovenstaande wijze heeft de STAB naar het oordeel van de rechtbank inzichtelijk gemaakt waarom de gestelde vragen positief zijn beantwoord. Daarbij is de STAB ook, anders dan eisers stellen, ruimschoots ingegaan op de kritiek die [deskundige A] heeft verwoord in zijn notitie en daarbij heeft de STAB ook inzichtelijk gemaakt waarom de STAB deze kritiek niet volgt. Conclusie is dat de rechtbank geen aanknopingspunten heeft voor het oordeel dat de STAB van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Dat [deskundige A] een andere mening is toegedaan, is dan ook geen aanleiding om het STAB-advies niet te volgen. In een procedure waar deskundigen het niet met elkaar eens zijn, zoals in dit geval, schakelt de rechtbank in beroep juist de STAB in om als onafhankelijk deskundige een advies te geven.

De rechtbank oordeelt, onder verwijzing naar het advies van de STAB, dat geen aanleiding is voor het standpunt dat het college bij de vergaring van de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen gebruik heeft gemaakt van een verouderd grondwatermodel. De beroepsgrond dat het besluit om die reden onzorgvuldig is, slaagt dan ook niet.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 28-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2024:7559

Zaaknummer: AWB 24/2743

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Kaag en Braassem

Watercompensatie voor toename verhard oppervlak niet toereikend gemotiveerd.

Casus

[Appellant A] en anderen betogen dat het bestemmingsplan niet voorziet in voldoende watercompensatie. Zij voeren aan dat de oppervlakte aan verharding in de bestaande en nieuwe situatie niet juist is vastgesteld. Er wordt daardoor volgens hen ten onrechte uitgegaan van een toename aan verharding van slechts 15,7 m². Volgens hen is de toename meer dan 500 m², waardoor er op grond van de regels van het Hoogheemraadschap Rijnland watercompensatie moet plaatsvinden.

Rechtsvraag

Is compensatie toename verhard oppervlak op de juiste wijze vastgesteld?

Uitspraak

NU Projectontwikkeling heeft naar aanleiding van het betoog van [appellant A] en anderen nader onderzoek laten uitvoeren door Van Wilsum Van Loon Architecten. De resultaten daarvan zijn neergelegd in een notitie van 24 juli 2024. In die notitie staat dat in de bestaande situatie sprake was van een verhard oppervlak van 1.078 m². In de nieuwe situatie is, als wordt uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden, het verhard oppervlak 1.996 m². Als wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, is er sprake van een verhard oppervlak van 2.349 m². Dat betekent, zo staat in de notitie, dat de nieuwe ontwikkeling leidt tot een toename aan verharding van 918 m² dan wel 1.271 m². Dat is meer dan 500 m², zodat op grond van de regels van het Hoogheemraadschap minstens 15% van de toename aan verharding moet worden gecompenseerd. Het is volgens de notitie mogelijk om aan de westkant van het plangebied 137,7 m² dan wel 190,7 m² aan oppervlaktewater toe te voegen. Dit is toegestaan binnen de bestemming 'Wonen'. Andere opties binnen het plangebied zijn het gebruiken van half-verharding of het maken van groendaken.

De raad heeft op de zitting aangegeven dat hij, gelet op deze notitie, zijn eerdere standpunt dat de toename aan verharding minder dan 500 m² is en er daarom geen compensatie hoeft plaats te vinden, niet handhaaft. De Afdeling is, gelet hierop, van oordeel dat het besluit van 18 december 2023 wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De raad heeft daardoor zijn standpunt dat watercompensatie niet nodig is, niet toereikend gemotiveerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4277

Zaaknummer: 202400789/1/R3

Wetsartikelen: