

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 25, 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 Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2024:9005](#) 05-12-2024

Handhaving/Simpelveld

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2024:6497](#) 29-11-2024

Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit/Utrechtse Heuvelrug

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2024:8061](#) 26-11-2024

Handhaving/Moerdijk

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) 18-12-2024

Natuurvergunning/intern salderen/GS Noord-Brabant

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5125](#) 11-12-2024

Bestemmingsplan/Aa en Hunze

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5129](#) 11-12-2024

Mededeling/Amstelveen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5127](#) 11-12-2024

Bestemmingsplan Woongebied Valkenhorst/Katwijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5107](#) 11-12-2024

Bestemmingsplan Van der Valk Hotel/Hattem

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5105](#) 11-12-2024

Bestemmingsplan Melickerveld 2022/Roermond

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5005](#) 04-12-2024

Bestemmingsplan/Hengelo

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4979](#) 04-12-2024

Bestemmingsplan/Zuidplas

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5003](#) 04-12-2024

Bestemmingsplan/Westland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:5009](#) 04-12-2024

Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden/Minister voor Natuur en Stikstof

**Annotatie**

[Hogere drempel spoedeisend belang bij bestemmingsplannen](#)

*mr. drs. J. Kramer*

## ANNOTATIE

**Hogere drempel spoedeisend belang bij bestemmingsplannen*****mr. drs. J. Kramer***

1. Voor geruime tijd was de spoedeisendheid praktisch een gegeven bij een verzoek om een voorlopige voorziening bij een bestemmingsplan, maar die lijn in de rechtspraak is doorbroken. In een uitspraak van 12 november 2024 van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Voorzieningenrechter) is de drempel van spoedeisend belang in die gevallen verhoogd. De hier te bespreken uitspraak van 12 november 2024 is kort, maar zeker krachtig. Genoeg redenen om stil te staan bij de uitspraak en te analyseren waarom de lijn in de jurisprudentie is verlaten.

2. Hoe zat het ook alweer in de rechtspraak bij verzoeken om voorlopige voorziening bij bestemmingsplannen? In dit kader is in de eerste plaats het (oude) artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) relevant. In dat artikel was, kort gezegd, bepaald dat als binnen de beroepstermijn van een bestemmingsplan een verzoek om voorlopige voorziening werd gedaan, dat de werking van het besluit werd opgeschort totdat op het verzoek was beslist. Een verzoek schortte dus rechtstreeks de inwerkingtreding op. Hierdoor had een verzoeker, zonder tussenkomst van de rechter, direct resultaat. De voorzieningenrechter moest vervolgens het verzoek inhoudelijk beoordelen. Door dit uitgangspunt lag een verzoek om voorlopige voorziening bij bestemmingsplannen erg in de rede, het kwam althans relatief vaak voor.

3. Een belangrijke voorwaarde waar – in algemene zin – een verzoek om een voorlopige voorziening aan wordt getoetst is, naast de betrokken belangen, het spoedeisend belang (of in de woorden van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): onverwijlde spoed). Bij *normale* verzoeken om voorlopige voorziening is het spoedeisend belang geen eenvoudig te nemen horde. Maar bij een schorsingsverzoek ingeval van bestemmingsplannen was de rechtspraak net iets anders; laagdrempeliger. Wanneer namelijk de initiatiefnemer alleen al aangaf dat er een omgevingsvergunning zou worden aangevraagd, dan was het spoedeisend belang gegeven (zie onder meer: Vz. ABRvS 28 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2622, r.o. 6 en ook

Vz. ABRvS 30 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1787, r.o. 6).

4. Het relatief snel aannemen van spoedeisend belang bij een voornemen tot het doen van een aanvraag was niet zonder reden. Dit hield namelijk verband met de Tegelen-jurisprudentie (ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0510). De Tegelen-rechtspraak komt er, kort samengevat, op neer dat de vernietiging van een bestemmingsplan niet de rechtmatigheid aantast van een omgevingsvergunning die is verleend op basis hiervan. Hierdoor kan een bouwvergunning overeind blijven terwijl het onderliggende bestemmingsplan uiteindelijk is vernietigd. De schorsing van het bestemmingsplan kan dit fatale lot voorkomen: de bouwvergunning kan er, vanwege de schorsing, immers niet aan worden getoetst.

5. Máár in de uitspraak van 12 november 2024 stapt de Voorzieningenrechter af van de standaardlijn: er is nu meer nodig om een spoedeisend belang aan te nemen bij een schorsingsverzoek van een bestemmingsplan. Wat speelde er? In de kern – eigenlijk – weinig noemenswaardig. Het verzoek ziet op het bestemmingsplan ‘Swaantjes- en Zandweg’, vastgesteld bij besluit van 30 mei 2024 van de raad van de gemeente Echt-Susteren. Het bestemmingsplan maakt een zogenoemd ‘Livar Experience Centre’, een totaalconcept rondom het Limburgse kloostervarken, oftewel Livar-varken, mogelijk. Verzoekster exploiteert een varkenshouderij op circa 290 meter afstand van het geplande *experience centre*. Tegen dit bestemmingsplan heeft zij beroep ingesteld, en hangende het beroep heeft zij verzocht om schorsing van het plan. Verzoekster stelt dat zij een spoedeisend belang heeft bij de voorlopige voorziening, omdat er een kans is dat op korte termijn een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend. Voorheen was daarmee het spoedeisend belang gegeven, maar ‘[a]nders 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’, aldus overwogen in rechtsoverweging 4.1.

6. Een breuk dus, maar waarom? De Voorzieningenrechter verklaart het als volgt: de praktijk leert dat het uitzonderlijk is dat er vooruitlopend op de onherroepelijkheid daadwerkelijk een aanvraag wordt ingediend en uitvoering wordt gegeven aan een bouwplan. Een goed verdedigbaar standpunt, op basis van eigen ervaring. Alleen, was dit niet altijd al zo? Naar ik meen niet, althans minder. De onherroepelijkheid van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning wordt, is mijn indruk, steeds belangrijker als startsein voor de uitvoering. Daarom is het ergens cru dat een voorlopig rechtmatigheidsoordeel – want: soms een duwtje in de rug om toch alvast te starten – met deze uitspraak juist minder waarschijnlijk is geworden. Deze uitspraak is in zekere zin een selffulfilling prophecy. Vooruitlopend op de onherroepelijkheid wordt door deze uitspraak immers nog minder vaak een aanvraag ingediend en/of uitvoering gegeven aan een bouwplan. Aan de andere kant: door deze

uitspraak kan de voorzieningenrechter verzoeken makkelijker buiten zitting afdoen bij bestemmingsplannen – spoedeisend belang ontbreekt namelijk sneller – en daardoor kan die capaciteit (tijdswinst) worden benut voor het afdoen van andere zaken; bodemzaken. Waardoor bestemmingsplannen juist misschien sneller onherroepelijk kunnen worden. Het mes snijdt daarmee aan twee kanten.

7. Wat in de uitspraak van 12 november 2024 niet is overwogen, maar wat van invloed zou kunnen zijn geweest, is de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2024 (zie: ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174). Dit was de eerste uitspraak, in een reeks van drie, waarin de Afdeling een koers uitzet voor het overgangsrecht van de Omgevingswet bij vervolgbesluiten bij ruimtelijke plannen (inclusief stroomschema). In dit verband is rechtsoverweging 25.1 van die uitspraak relevant. Daarin zet de Afdeling uiteen dat de Wro in bepaalde situaties van toepassing blijft, namelijk en vooral wanneer de voorzieningenrechter naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening binnen de beroepstermijn, het hele bestemmingsplan heeft geschorst én uiteindelijk het plan vernietigt. Dan is het plan nooit in werking getreden en is het overgangsrecht niet uitgewerkt. Als de raad dan met een nieuw besluit een vergelijkbare ontwikkeling mogelijk zou willen maken, blijft de Wro van toepassing. Dat kan het onwenselijke gevolg met zich brengen dat over enkele jaren nog altijd nieuwe, ‘oude’ bestemmingsplannen onder vigeur van de Wro worden vastgesteld. En meer jaren later zullen er dan nog uitspraken kunnen volgen over deze situaties. Gelet op de uitspraak van 12 november 2024, zoals hier besproken, is de kans dat die situaties zich zullen voordoen in ieder geval verkleind. Bestemmingsplannen zullen immers minder snel worden geschorst aangezien het spoedeisend belang minder snel wordt aangenomen. Het is uiteraard maar de vraag of er een verband is tussen de twee uitspraken, maar het valt wel op, althans mij.

8. Dat de Voorzieningenrechter is afgestapt van de oude jurisprudentielijn is, al met al, niet verbazingwekkend. Het was namelijk opmerkelijk dat het spoedeisend belang werd aangenomen bij dit soort verzoeken, wanneer niet daadwerkelijk een aanvraag was gedaan. Het feit dat een voornemen daartoe voldoende was, correspondeerde ook lastig met de algemene en strengere toets van spoedeisendheid in normale verzoeken om voorlopige voorziening. Met deze uitspraak in de hand hoeven overheden minder te vrezen voor een schorsing van een vastgesteld bestemmingsplan. Wat in de praktijk doorgaans niet zo dramatisch was, maar voor bevoegde gezagen wel degelijk voelde als een nederlaag. Ook appellanten en media beschouwen een voorlopig geschorst bestemmingsplan doorgaans als een (eerste) verlies voor de planwetgever. Met deze uitspraak is dit scenario een stuk minder waarschijnlijk geworden. Aan de andere kant staan projectontwikkelaars minder zo te springen om de uitspraak. Een voorlopig rechtsmatigheidsoordeel is vaak een steuntje in de

rug om wel te starten met de uitvoering vóór de onherroepelijkheid van het plan. Hopelijk, laat het een troost zijn, blijft er naar aanleiding van deze uitspraak meer tijd en capaciteit over voor einduitspraken. Dan is iedereen, zij het netto, toch gediend met deze nieuwe lijn.

## RECHTSPRAAK

### Natuurvergunning/intern salderen/GS Noord-Brabant

***De rechtspraak over het intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur wijzigt. Intern salderen mag niet meer worden betrokken in een voortoets, maar kan in het kader van de vergunningverlening als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken. Hierbij is een additionaliteitstoets noodzakelijk. Voor activiteiten van na 1 januari 2020 tot 1 januari 2025 waar intern is gesaldeerd, moet alsnog beoordeeld worden of een natuurvergunning noodzakelijk is. Voor deze activiteiten geldt een overgangperiode tot 1 januari 2030, waarin provincies niet kunnen handhaven tegen het voortzetten van deze activiteiten zonder natuurvergunning.***

#### Casus

Het destructiebedrijf Rendac Son B.V. dat gevestigd is in Son en Breugel, heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. De rechtbank Oost-Brabant heeft de natuurvergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt, kort gezegd, in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Een aantal natuurorganisaties is het niet eens met de inhoud van de aangebrachte nuancering en hebben hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

#### Rechtsvragen

1. Mag een referentiesituatie op basis van een bestaande natuur- of milieutoestemming betrokken worden in een voortoets?

2. Op welke wijze kan intern salderen meegenomen worden in een passende beoordeling bij een natuurvergunning?
3. Wanneer staan de voordelen bij intern salderen als mitigerende maatregel vast en is verzekerd dat de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie is gerealiseerd en niet hervat kan worden?
4. Moet het intern salderen als mitigerende maatregel ook voldoen aan het additionaliteitsvereiste?
5. Wat zijn de gevolgen van het aanmerken van intern salderen als mitigerende maatregel voor bestaande activiteiten die via intern salderen zonder natuurvergunning plaatsvinden?

## **Uitspraak**

### *1. Wijziging rechtspraak intern salderen*

De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging.

(...)

In een voortoets wordt beoordeeld of op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat een project op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft. Van een project is in ieder geval sprake als op een locatie een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd. Voor de vraag wanneer de wijziging van een bestaande activiteit een project is, is het Stadt Papenburg-arrest en punt 35 van het AquaPri-arrest van belang. Daaruit volgt dat op het moment waarop, ten opzichte van het bestaande project waarvoor een natuurvergunning is verleend of voor de referentiedatum een milieutoestemming is verleend, geen sprake meer is van de voortzetting van één-en-hetzelfde-project, beoordeeld moet worden of de gewijzigde voortzetting van het bestaande project significante gevolgen kan hebben. De activiteit zoals die na de wijziging wordt voortgezet (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) is in dat geval een nieuw project, waarvan beoordeeld moet worden of het significante gevolgen kan hebben.

De vraag die in deze procedure in de kern voorligt, is de vraag op welke wijze de referentiesituatie betrokken kan worden bij de vaststelling of significante gevolgen van een project op voorhand kunnen worden uitgesloten. BMF en anderen betogen onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof dat de rechtspraak van de Afdeling op dat punt een verdergaande aanpassing behoeft dan uit de aangevallen uitspraak volgt.

Het instrument van intern salderen – dat is het inzetten van de referentiesituatie – wordt in de praktijk benut voor een veelheid aan situaties, die variëren van een beperkte aanpassing aan een bestaande vergunde situatie tot het realiseren van nieuwe activiteiten op de locatie of in de directe nabijheid van een al gerealiseerd project. In het overgrote deel van deze situaties zal – zoals reeds overwogen onder 17.7 en verder van de Logtsebaan-uitspraak – geen sprake zijn van voortzetting van één-en-hetzelfde project, maar van een nieuw project. In zo'n situatie moet dus worden beoordeeld of significant negatieve gevolgen van het nieuwe project op voorhand kunnen worden uitgesloten en doet zich dus de vraag voor welke rol natuurtoestemmingen en milieutoestemmingen, die zijn verleend voor de referentiedatum en sindsdien zijn gecontinueerd, bij zo'n beoordeling kunnen hebben.

Uit het door BMF en anderen aangevoerde arrest van het Hof van 12 april 2018, C-323/17, *People over Wind en Sweetman*, ECLI:EU:C:2018:244, punt 23 tot en met 40 blijkt dat maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van een project niet in aanmerking genomen mogen worden bij de vraag of een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project. Het Hof heeft in het arrest van 15 juni 2023, C-721/21, *Eco-Advocacy*, ECLI:EU:C:2023:477 deze passage uit het door BMF en anderen genoemde arrest uit 2018 nader uitgewerkt en verduidelijkt. Uit dat arrest blijkt dat in de voorevaluatiefase (voortoets) enkel rekening mag worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van een project die daar **inherent deel van uitmaken** en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. Het Hof noemt dit standaardonderdelen die niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen, maar als standaardonderdeel verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort.

De Afdeling begrijpt hieruit dat, anders dan voorheen werd aangenomen, in de voortoets de gevolgen van een project op zichzelf, zonder het effect van mitigerende maatregelen en zonder vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een eerder vergunde situatie, moeten worden beoordeeld. Dat betekent dat bij een voortoets van de gevolgen van een project geen rekening kan worden gehouden met de effecten van een project die al op basis van een natuurtoestemming of milieutoestemming die voorafgaand aan de referentiedatum is

verleend en die sindsdien is gecontinueerd, mochten worden veroorzaakt.

In de voortoets mag wel rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het Eco-Advocacy-arrest. Positieve gevolgen van wijzigingen aan de bestaande vergunde situatie die niet kunnen worden beschouwd als standaardonderdelen van het nieuwe project kunnen niet in de voortoets worden betrokken. De positieve gevolgen van wijzigingen van een bestaande, eerder vergunde situatie kunnen in de voortoets dan ook in de regel niet betrokken worden.

Het voorgaande betekent dat een beoordeling van de gevolgen van een project in de voortoets op de volgende wijze moet worden uitgevoerd.

Wanneer een project, dat beschikt over een natuurtoestemming of een milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd, niet langer als één-en-hetzelfde project wordt voortgezet, is sprake van een gewijzigd en daarmee van een nieuw project. Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet. In de voortoets moeten de gevolgen van het gehele project na wijziging worden beoordeeld.

*Voorbeeld: een bedrijf beschikt over een natuurvergunning voor een agrarisch bedrijf met drie stallen. Het bedrijf wil in twee stallen emissiebeperkende maatregelen treffen en een vierde stal bouwen. Het project omvat dan de realisatie van een vierde stal, het realiseren van wijzigingen aan twee bestaande stallen en de exploitatie van een agrarisch bedrijf in vier stallen. In de voortoets moeten de gevolgen van de bouwwerkzaamheden en de exploitatie van de vier stallen, zoals die na de voorgenomen wijziging zal plaatsvinden, worden beoordeeld.*

Wanneer een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd op een locatie waar voor een andere activiteit een natuurtoestemming of milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd geldt, is eveneens sprake van een nieuw project. De gevolgen van de geheel nieuwe activiteit moeten in de voortoets worden beoordeeld.

*Voorbeeld: op een locatie waar een industrieel bedrijf is gevestigd die over een natuurvergunning beschikt wordt een woningbouwproject gerealiseerd. De gevolgen van het woningbouwproject, als zijnde het nieuwe project, moeten in de voortoets worden beoordeeld.*

De beoordeling van de gevolgen van het project moet voldoen aan de vereisten van artikel 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (Wnb). Dat is nu artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze bepalingen zijn een implementatie van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (Hrl). Dit betekent, gelet op

wat is overwogen onder 17.3, dat dan eerst moet worden gezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuw te realiseren project op zich zelf (inclusief standaardonderdelen in het ontwerp van het nieuwe project, maar zonder daarbij de vergunde situatie of andere mitigerende maatregelen te betrekken), of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, een vergunningplicht. De aanvraag voor de vergunning heeft, gelet op wat in 17.5 staat, bij de wijziging van een bestaand vergund project, betrekking op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Bij een geheel nieuw project ziet de aanvraag op dat nieuwe project. Voor het project zal, in overeenstemming met artikel 2.7, tweede lid en artikel 2.8 van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, en 16.53c van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

## *2. Intern salderen als mitigerende maatregel*

In een passende beoordeling moet de zekerheid worden verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt zij uit de arresten Briels (HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) en Sweetman (HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220), af dat in een passende beoordeling alle rechtstreekse met het project samenhangende gevolgen betrokken mogen worden (uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4672, r.o. 9.9-9.11). De wijziging, beëindiging of continuering van onderdelen van een bestaande vergunde situatie of een combinatie daarvan, kunnen naar het oordeel van de Afdeling worden geduid als rechtstreekse met – de wijziging van – het project samenhangende gevolgen.

Intern salderen is een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie. Intern salderen kan daarom, net als extern salderen, als een mitigerende maatregel worden aangemerkt (zie ter vergelijking over het aanmerken van extern salderen als mitigerende maatregel de uitspraak van de Afdeling 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, onder 69.1). De gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande vergunde situatie (de referentiesituatie) kunnen daarom – onder hierna nog te bespreken voorwaarden – in een passende beoordeling worden betrokken.

### *Omvang van de referentiesituatie*

Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet en de voorwaarden die gelden voor het inzetten van intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling (zie hierna onder 20 en verder), wordt aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Daarbij geldt wel als kanttekening dat de invulling van de voorwaarden om een natuurtoestemming of milieutoestemming voor intern salderen in te zetten, op onderdelen anders kan zijn dan bij extern salderen. De reden daarvoor is dat de kenmerken van intern en extern salderen op bepaalde punten verschillen. Bij extern salderen gaat het steeds om vergunningen voor activiteiten op een andere locatie dan de activiteit waarvoor de initiatiefnemer een natuurvergunning aanvraagt. Daardoor wordt er in de regel extern gesaldeerd met de vergunning van een derde. Bij intern salderen gaat het om een initiatief op de locatie waar ook de toestemming geldt die voor intern salderen wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project gaat het dan veelal om de inzet van de eigen vergunning van de initiatiefnemer. Bij een geheel nieuw project kan dat ook aan de orde zijn, maar daar kan ook sprake zijn van de inzet van een vergunning van een derde.

Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning of een milieutoestemming (vergelijk de rechtspraak over extern salderen in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, onder 73.1).

Bij *intern salderen met een natuurvergunning* mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie. Daarbij geldt niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

Als peilmoment voor de vraag of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een natuurvergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn, kan bij intern salderen met de eigen natuurvergunning de aanvraag voor een natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de natuurvergunning van een derde kan als peilmoment ook worden genomen de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de natuurvergunning ten behoeve van het nieuw te realiseren

project.

Bij *intern salderen met een milieutoestemming* mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen.

Als peilmoment voor de vraag of onderdelen van een milieutoestemming feitelijk zijn gerealiseerd, en voor zover die niet meer structureel in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen, kan bij intern salderen met de eigen milieutoestemming de aanvraag voor de natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de milieutoestemming van een derde kan als peilmoment ook worden genomen de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de milieutoestemming ten behoeve van het nieuw te realiseren project.

Het voorgaande betekent dat de mogelijkheden voor de inzet van een milieutoestemming voor intern salderen beperkter zijn dan voor deze rechtspraakwijziging.

Zo is intern salderen met niet gerealiseerde onderdelen van een milieutoestemming niet meer mogelijk.

Intern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn, is, anders dan voorheen, beperkt tot die gevallen waarin de hervatting van de milieuvergunde activiteit zonder natuurvergunning kan. Door de wijziging van de beoordeling van de vergunningplicht die in deze uitspraak is uiteengezet, zal sneller dan voorheen sprake zijn van een natuurvergunningplicht, wat de mogelijkheden van intern salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn, naar verwachting beperkt. Zoals in 19.5 nog nader wordt toegelicht, heeft deze wijziging van de rechtspraak ook gevolgen voor de mogelijkheden om extern te salderen met onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn.

Wat niet verandert is dat onderdelen van de milieuvergunde activiteit die zijn gerealiseerd en in gebruik zijn dan wel niet structureel buiten gebruik zijn gesteld, in de referentiesituatie voor intern salderen kunnen worden betrokken, waarbij voor de daaraan toe te rekenen gevolgen de vergunde en niet de feitelijke situatie als uitgangspunt geldt. De onbenutte ruimte

(het verschil tussen vergunde en feitelijk benutte ruimte) in onderdelen van een milieutoestemming die zijn gerealiseerd en worden gebruikt, mag dus in de referentiesituatie worden betrokken.

### *3. Eisen aan intern salderen als mitigerende maatregel*

Een belangrijke voorwaarde voor het mogen betrekken van de voordelen van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling is dat die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De Afdeling wijst er daarbij op dat de wijziging, beëindiging en continuering van de vergunde situatie bij wijze van mitigerende maatregel in de regel zal kunnen worden beschouwd als een beschermingsmaatregel die functioneel is verbonden aan de uitvoering van een nieuw project en niet als een beschermingsmaatregel waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Dat betekent dat deze (functioneel verbonden) mitigerende maatregel in de regel nog niet getroffen hoeft te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar dat de verwachte voordelen van deze maatregel wel dienen vast te staan ten tijde van de passende beoordeling.

Verder dient gewaarborgd te zijn dat de maatregelen zijn geëffectueerd voordat de gevolgen van het beoogde project waarvoor de maatregelen worden ingezet, zich zullen voordoen. Verzekerd moet zijn dat de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie is gerealiseerd en niet meer kan worden hervat en dat de daarmee gepaard gaande positieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd voordat de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de natuurvergunning of milieutoestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend, uitsluitend kan worden ingezet voor het beoogde project. Dubbele inzet van de referentiesituatie, bijvoorbeeld ook ten behoeve van extern salderen, moet worden voorkomen (vergelijk ook de rechtspraak over extern salderen zoals weergegeven in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, onder 77-78.2).

Bij de wijze waarop aan de hiervoor genoemde voorwaarden voor intern salderen kan worden voldaan is het volgende van belang. Bij intern salderen worden vergunningen ingezet die gelden voor de locatie waarop de aangevraagde activiteit zal worden gerealiseerd. Bij de vergunning voor de gewijzigde voortzetting van een bestaand project zal in de regel intern gesaldeerd worden met de eigen natuurvergunning of milieutoestemming. De nieuwe natuurvergunning heeft betrekking op het gehele project na wijziging. Die nieuwe vergunning vormt de nieuwe referentiesituatie voor de locatie waarop de vergunning betrekking heeft. Aan de hiervoor genoemde voorwaarden zal dan in de regel voldaan kunnen worden door het

stellen van voorschriften aan de te verlenen natuurvergunning, waarin verzekerd is dat de benodigde wijzigingen van de bestaande situatie en het daarmee gepaard gaande positieve effect op Natura 2000-gebieden gerealiseerd zijn op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich in de aanleg- en/of gebruiksfase zullen voordoen. Om hervatting van activiteiten of dubbele inzet van de referentiesituatie te voorkomen, moet verzekerd zijn dat de referentievergunningen (natuur en milieu) niet meer kunnen worden benut voor de onderdelen van het bestaande project die niet langer voortgezet worden.

Het voorgaande geldt ook voor de natuurvergunning voor een geheel nieuw project waarbij de gehele eigen natuurvergunning of milieutoestemming als referentiesituatie wordt ingezet. Wordt in zo'n geval een deel van de eigen natuurvergunning of milieutoestemming ingezet, dan is niet uitgesloten dat ter voorkoming van dubbele inzet van de referentiesituatie, het ook nodig is dat bestuursrechtelijk is verzekerd dat de natuurvergunning of milieutoestemming daadwerkelijk is of zal worden gewijzigd ten behoeve van het nieuwe project. Dat wijzigingsbesluit hoeft nog niet geëffectueerd te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar wel op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Een borging dat de benodigde wijzigingsbesluiten zijn genomen op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen, kan worden opgenomen in de natuurvergunning voor het beoogde project.

Bij een natuurvergunning voor een geheel nieuw project is het ook mogelijk dat de initiatiefnemer intern saldeert met (onderdelen van) een natuurvergunning of milieutoestemming van een derde. Dan geldt ter waarborg van de daadwerkelijke beëindiging van activiteiten en het voorkomen van dubbele inzet ook het volgende. Ten tijde van de passende beoordeling dient er ten minste een overeenkomst te zijn tussen de initiatiefnemer van het beoogde project en de derde over de overname van (onderdelen van) de natuurvergunning of milieutoestemming die voor intern salderen wordt ingezet. Wordt in zo'n geval een deel van de natuurvergunning of milieutoestemming van een derde ingezet, dan is niet uitgesloten dat ter voorkoming van dubbele inzet van de referentiesituatie, het ook nodig is dat bestuursrechtelijk is verzekerd dat de natuurvergunning of milieutoestemming daadwerkelijk is of zal worden gewijzigd ten behoeve van het nieuwe project. Dat wijzigingsbesluit hoeft nog niet geëffectueerd te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar wel op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Een borging dat de benodigde wijzigingsbesluiten zijn genomen op het moment waarop de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen, kan worden opgenomen in de natuurvergunning voor het beoogde project.

Bovenstaande moet worden gezien als een richtlijn voor de wijze waarop aan de voorwaarden zou kunnen worden voldaan. Intern salderen komt in veel verschillende vormen voor. Bij de beantwoording van de vraag of in een concreet geval voldaan is aan de voorwaarden is van belang waarvoor, door wie en met welke toestemming intern wordt gesaldeer. Het bevoegd gezag zal daarom per geval moeten bezien welke waarborgen nodig en passend zijn en op welke wijze deze bestuursrechtelijk kunnen worden verzekerd. Behalve door het stellen van voorschriften aan de natuurvergunning en de wijziging van de referentievergunningen kan dat in een voorkomend geval mogelijk ook door het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

#### *4. Additionaliteitsvereiste*

De Afdeling merkt intern salderen aan als mitigerende maatregel. Intern salderen wordt ingezet om de gevolgen van het beoogde project te mitigeren door wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie. Bij de gewijzigde voortzetting van een project maakt ook de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie deel uit van de mitigerende maatregel.

Uit overweging 13-13.8 van de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS) volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dat additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie die als mitigerende maatregel wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project geldt dat vereiste dus niet alleen voor de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie, maar ook voor de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie.

In 13.5 tot en met 13.7 van de PAS-uitspraak is uiteengezet wat het additionaliteitsvereiste inhoudt. Daaruit volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als de maatregel 'niet nodig is krachtens artikel 6, eerste of tweede lid, van de Hrl'. De Afdeling licht hieronder toe wanneer dat het geval is.

Artikel 6, eerste lid, van de Hrl verplicht tot het daadwerkelijk treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige

staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Hoewel uit artikel 6, eerste lid, van de Hrl een resultaatsverplichting voortvloeit, is het aan de lidstaten te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven.

De Afdeling leidt hieruit af (1) dat een maatregel die voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden ingezet, als het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied is gewaarborgd door het treffen van instandhoudingsmaatregelen; en (2) dat een maatregel die zou kunnen worden ingezet voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden ingezet als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling mogelijk blijft.

Het voorgaande brengt mee dat in de natuurvergunning voor een project waaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waarin intern salderen als mitigerende maatregel is betrokken, gemotiveerd moet worden dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft. Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling. Als voorbeeld verwijst de Afdeling naar overweging 48 e.v. van haar uitspraak van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL) en naar haar uitspraak van 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981 (ViA15). In deze uitspraken is het additionaliteisvereiste toegepast voor extern salderen in gevallen waarin die maatregel ook als instandhoudingsmaatregel kon worden ingezet.

Artikel 6, tweede lid, van de Hrl verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of significante verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als significante gevolgen dreigen.

De Afdeling leidt hieruit af dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden

ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen.

Het voorgaande brengt mee dat het college, die beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn, bij het besluit op de aanvraag voor een natuurvergunning voor een project dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door intern salderen, moet beoordelen of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als het college in zo'n geval beslist dat intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, dan moet het college bij de verlening van de natuurvergunning motiveren op welke wijze het invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. De Afdeling verwijst hiervoor naar de Logtsebaan-uitspraak (uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling.

Dit brengt mee dat ook in de passende beoordeling van een project waarin intern salderen als mitigerende maatregel wordt betrokken, de gegevens moeten worden opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.

De Afdeling wijst er tot slot op dat een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl gemotiveerd worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste. Daarvoor is wel van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), onder 7.3 en van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS), onder 28.2.

##### *5. Gevolgen voor bestaande intern gesaldeerde activiteiten*

De onmiddellijke werking van de wijziging van de rechtspraak over intern salderen betekent

dat activiteiten die op of na 1 januari 2020 fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, alsnog vergunningplichtig zijn, als de activiteit na deze uitspraak nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens op voorhand zijn uitgesloten. Omdat het verrichten van een activiteit zonder benodigde natuurvergunning in strijd is met artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, zou het bevoegd gezag na deze uitspraak met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kunnen optreden tegen de voortzetting van de activiteit zonder natuurvergunning.

De Afdeling ziet uit oogpunt van rechtszekerheid aanleiding om voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) te bepalen waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning. Deze overgangperiode loopt voor al de hiervoor bedoelde activiteiten tot 1 januari 2030. De initiatiefnemer kan in deze periode onderzoeken of voor de voortzetting van de activiteit een natuurvergunning nodig is. Als dat zo is, dan kan de initiatiefnemer de overgangperiode gebruiken om een aanvraag voor een natuurvergunning te doen. Hij kan er uiteraard ook voor kiezen om zijn activiteit zodanig aan te passen dat geen natuurvergunning nodig is.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 18-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:4923

**Zaaknummer:** 202201311/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.7, lid 2 Wnb, 2.1, lid 1, onder i Wabo jo. 2.2aa aanhef, onder a Bor en 5.1, lid 1, onder e Ow

## RECHTSPRAAK

### **Bestemmingsplan Melickerveld 2022/Roermond**

***In de stikstofberekening wordt voor de referentiesituatie uitgegaan van de feitelijke, planologisch legale situatie. In dit geval grasland met volledig maaien met de hoogste stikstofgebruiksnorm van 320 kg N/ha/jaar. Voor de individuele plantoets geldt geen verplichting om een bijdrage te leveren aan de landelijke opgave om stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verminderen. Voor de aanlegfase kan worden uitgegaan van de kengetallen voor nieuwbouwprojecten. Incidenteel voorkomen van amfibieën staat niet in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan. In dat geval geldt de algemene zorgplicht.***

#### **Casus**

Het bestemmingsplan 'Melickerveld 2022' maakt een nieuwe woonwijk mogelijk met maximaal 468 woningen aan de zuidrand van Roermond. De raad heeft met een reparatieplan het plan geheel opnieuw vastgesteld en daarbij dezelfde ontwikkeling mogelijk gemaakt met enkele wijzigingen in de regels en de verbeelding ten opzichte van het bestemmingsplan. De raad heeft zich gebaseerd op nieuwe onderzoeken. Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg en een aantal omwonenden stellen onder meer dat de stikstofberekening niet deugdelijk is. Ook vrezen zij nadelige gevolgen voor beschermde diersoorten.

#### **Rechtsvragen**

1. Kan voor de stikstofberekening van de referentiesituatie uit worden gegaan van de stikstofgebruiksnorm van het feitelijk gebruik als grasland met volledig maaien?
2. Kan voor de stikstofberekening van de aanlegfase uit worden gegaan van kengetallen die zijn gebaseerd op de werkelijke inzet van mobiele werktuigen en vrachtverkeer bij een groot aantal woningbouwprojecten?

3. Moet de winst die wordt behaald doordat geen mest meer over het plangebied wordt uitgereden, worden ingezet voor herstel van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden?
4. Staat het (incidenteel) voorkomen op de planlocatie van amfibieën in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan?
5. Staat de aanwezigheid van een nestlocatie van de torenvalk binnen een afstand van 100 m van woningen in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan?

### **Uitspraak**

1. Over het betoog van Natuur en Milieufederatie en andere dat de referentiesituatie niet klopt omdat de raad ten onrechte heeft gerekend met het gewas met de hoogste stikstofgebruiksnorm, overweegt de Afdeling als volgt. Onder de referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan. In het rapport van TAUW is uitgegaan van een feitelijke, planologisch legale situatie waarbij alle percelen in gebruik zijn als grasland met volledig maaien, behalve één perceel tarwe. Dit gebruik is als zodanig ook meegenomen in de berekening van de hoeveelheid NH<sub>3</sub>-emissie afkomstig van bemesten in de referentiesituatie. Voor grasland met volledig maaien is gerekend met de hoogste stikstofgebruiksnorm van 320 kg N/ha/jaar en voor het perceel tarwe met een stikstofgebruiksnorm van 140 kg N/ha/jaar. Uit het rapport van TAUW blijkt niet dat op de percelen ook beweiding plaatsvond, zoals Natuur en Milieufederatie en andere stellen. Deze stelling hebben zij bovendien niet onderbouwd. De Afdeling ziet dan ook geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de raad niet kon aansluiten bij de gehanteerde stikstofgebruiksnormen. Dat de feitelijke situatie in het verleden wellicht ooit anders is geweest, maakt niet dat in de referentiesituatie niet mocht worden uitgegaan van gebruik van de percelen als grasland met volledig maaien, behalve één perceel tarwe. De raad heeft zich aldus op het standpunt mogen stellen dat is uitgegaan van de juiste referentiesituatie.

Over het betoog van Natuur en Milieufederatie en andere op de zitting dat in de stikstofberekeningen rekening had moeten worden gehouden met een reductie van de bemestingsnorm van 5% omdat het plangebied is aan te merken als door nutriënten verontreinigd gebied, overweegt de Afdeling dat deze lagere stikstofgebruiksnorm pas geldt per 1 januari 2024 en dat het reparatieplan daarvóór is vastgesteld. In het rapport van TAUW hoefde daarom geen rekening te worden gehouden met deze lagere stikstofgebruiksnorm.

Het betoog van Natuur en Milieufederatie en andere dat de raad ten onrechte niet de garantie

heeft geboden dat de mest die over het plangebied wordt uitgereden, niet op een ander perceel dichterbij een Natura 2000-gebied zal worden uitgereden, volgt de Afdeling niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat het eventueel uitrijden van de mest op andere gronden geen rechtstreeks en onlosmakelijk gevolg van het plan is, nu het plan geen betrekking heeft op die gronden en het plan de gebruiksmogelijkheden van die andere gronden niet regelt of wijzigt.

2. In het rapport van TAUW zijn de stikstofeffecten berekend voor de situatie met de hoogste uitstoot in de aanlegfase. Ervan uitgaande dat er maximaal 100 woningen per jaar worden gebouwd, doet deze situatie zich voor wanneer er 373 woningen zijn gebouwd en worden bewoond en wanneer er nog ongeveer 100 in aanbouw zijn.

In het rapport van TAUW wordt vermeld dat de stikstof- en ammoniakemissies die vrijkomen bij de bouwwerkzaamheden zijn bepaald aan de hand van kengetallen. Bijlage 1 bij het onderzoek geeft informatie over de methodiek en deze gehanteerde kengetallen. Voor de bouw van grondgebonden woningen en appartementen is gerekend met 2,60 kg NO<sub>x</sub> en 0,11 kg NH<sub>3</sub> per woning. Bij de realisatie van 100 woningen per jaar geeft dit een totale emissie van 260 kg NO<sub>x</sub> en 11 kg NH<sub>3</sub> per jaar. In paragraaf 3.2 van het rapport wordt vermeld dat de kengetallen zijn gebaseerd op de werkelijke inzet van mobiele werktuigen en vrachtverkeer bij een groot aantal woningbouwprojecten. In het kengetal zijn ook de emissies afkomstig van het bouwverkeer verrekend. Bij een bouwtempo van 100 woningen per jaar is onderscheid gemaakt tussen personenauto's, middelzwaar vrachtverkeer en zwaar vrachtverkeer. De kengetallen zijn (mede) gebaseerd op 2.500 ritten van zwaar vrachtverkeer.

Op de zitting zijn de gehanteerde kengetallen door Leigraaf Midden-Limburg toegelicht. Zo is onder andere toegelicht dat deze kengetallen zijn gebaseerd op de inzet van mobiele werktuigen en vrachtverkeer bij een groot aantal woningbouwprojecten, en dat daarbij wordt uitgegaan van een 'worst case'-schatting. De onderbouwing in het rapport zoals nader toegelicht op de zitting, acht de Afdeling niet onaannemelijk. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat in het onderzoek is uitgegaan van een te lage uitstoot NO<sub>x</sub> per gebouwde woning. Daarbij acht de Afdeling van belang dat Natuur en Milieufederatie en andere de kritiek ten aanzien van het gebruik van kengetallen bij het berekenen van de stikstof- en ammoniakemissie onvoldoende hebben geconcretiseerd. Evenmin hebben zij aangevoerd waarom niet kon worden uitgegaan van 2.500 ritten van zwaar vrachtverkeer per jaar. In de omstandigheid dat het bouwtempo niet is vastgelegd in de planregels, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de emissie in de aanlegfase niet juist is berekend. Daartoe overweegt de Afdeling dat in artikel 9.3.2, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat ingebruikname van de gronden voor de aanleg en/of de bouw van één of meerdere woningen uitsluitend is toegestaan als de emissie afkomstig van de inzet van

bouwmaterieel, waar blijkt het rapport van TAUW ook de inzet van mobiele werktuigen en vrachtverkeer onder wordt verstaan, niet meer bedraagt dan maximaal 260 kg NO<sub>x</sub> per jaar en 11 kg NH<sub>3</sub> per jaar. Dit is de emissie van stikstof en ammoniak bij de realisatie van 100 woningen per jaar.

Gelet op het bovenstaande, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de emissie van stikstof in de aanlegfase onjuist is berekend.

3. Natuur en Milieufederatie en andere betogen ten slotte ten onrechte dat de raad geen nieuwe woonwijk in het plangebied mogelijk mag maken, omdat dat niet past bij het streven van het kabinet de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarden te krijgen en omdat de raad de winst die wordt behaald doordat geen mest meer over het plangebied wordt uitgereden, zou moeten inzetten voor herstel van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden Roerdal, Leudal, Meinweg en Swalmdal. Daartoe overweegt de Afdeling dat bij het doorlopen van de individuele plantoets geen verplichting geldt om een bijdrage te leveren aan de landelijke opgave om stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden terug te brengen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318.

4. In de quickscan wordt over de aanwezigheid van, onder andere, de knoflookpad, de poelkikker en de rugstreeppad het volgende vermeld:

‘Doordat wateroppervlakten als poelen, sloten en plassen binnen de invloedssfeer van de planlocatie ontbreken zijn voortplantingsmogelijkheden voor (beschermde) amfibieën uitgesloten. De waarnemingen van beschermde amfibieën hebben voornamelijk betrekking op het ten noordoosten gelegen Luzenkamp en de bosschages ten oosten van de onderzoekslocatie. Deze worden beiden gescheiden van de onderzoekslocatie door een N-weg. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat de onderzoekslocatie dienstdoet als landhabitat voor een van deze soorten. Voor mogelijk incidenteel op de planlocatie voorkomende (beschermde) amfibieën geldt de algemene zorgplicht.’

Over de knoflookpad wordt in de quickscan voorts vermeld dat het voorkomen van deze soort op voorhand kan worden uitgesloten, omdat die gebonden is aan de stroomdalen van beken en rivieren. Deze komen niet voor in het plangebied.

Gelet hierop, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat het wettelijke soortenbeschermingsregime in zoverre niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De Afdeling overweegt dat in het geval de rugstreeppad, knoflookpad en poelkikker toch (incidenteel) op de planlocatie worden aangetroffen, de algemene zorgplicht geldt.

5. De Afdeling ziet geen aanleiding voor de aanname dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om de functionaliteit van de nestlocatie van de torenvalk voor, tijdens en na de uitvoering van de geplande activiteiten te garanderen, niet genomen kunnen worden. Natuur en Milieufederatie en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het bestemmingsplan niet kan worden uitgevoerd op een manier waarbij artikel 3.1 van de Wnb niet wordt overtreden. De stelling dat mitigerende maatregelen niet in de planregels zijn geborgd, is daarvoor onvoldoende. Over de stelling in de notitie van Faunaconsult dat woningen binnen 100 m van een nestlocatie tot verstoring van de torenvalk kunnen leiden en dat daarom geen ontheffing kan worden verleend, overweegt de Afdeling dat deze afstand niet is onderbouwd. Bovendien staan er ook nu al woningen binnen 100 m van de nestkast. De Afdeling ziet in die stelling alleen dan ook geen aanleiding voor de verwachting dat het soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5105

**Zaaknummer:** 202202335/1/R2 en 202202337/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.7 lid 1 Wnb

## RECHTSPRAAK

### **Bestemmingsplan Van der Valk Hotel/Hattem**

***Ten tijde van de planvaststelling was onvoldoende ecologisch onderzoek beschikbaar om vast te stellen of het geldende soortenbeschermingsregime op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Dit gebrek is na de planvaststelling hersteld door aanvullend ecologisch onderzoek.***

***Onduidelijk is of het feitelijke gebruik van de gronden voorafgaand aan de vaststelling van het plan bestond uit grasland waarop rundvee- en kunstmest werd toegepast in de hoeveelheden waarvan in de stikstofonderzoeken is uitgegaan.***

#### **Casus**

Het bestemmingsplan maakt een hotel van Van der Valk mogelijk met 150 kamers, een horecavoorziening, een congrescentrum en wellness- en fitnessvoorzieningen. De maximale bouwhoogte is 45 meter. Het hotel komt te liggen naast de rijkswegen A50 en A28 op ongeveer 1,6 kilometer van Natura 2000-gebieden Rijntakken en Veluwe. Vereniging Landschap en Milieu Hattem vreest een toename van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden en voor de aantasting van de gunstige staat van instandhouding van vleermuizen in het gebied.

#### **Rechtsvragen**

1. Kan na de planvaststelling nog onderzoek worden verricht naar de aanwezigheid van vleermuizen?
2. Is de referentiesituatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan voldoende duidelijk?

#### **Uitspraak**

1. *Vleermuizen*

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs niet op het standpunt kon stellen dat

het geldende soortenbeschermingsregime op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Daaraan legt de Afdeling ten grondslag dat de onderzoeken die bij de vaststelling van het plan op 11 oktober 2021 beschikbaar waren, geen uitsluitel gaven over de betekenis van de bomenrij buiten het plangebied voor vleermuizen. Het onderzoek daarnaar vond plaats na de vaststelling van het plan. Dat dat onderzoek alsnog in het voorjaar van 2022, dus na het nemen van het bestreden besluit, is uitgevoerd, doet daaraan niet af.

Kunnen de rechtsgevolgen van het besluit van 11 oktober 2021 in stand worden gelaten?

Met het rapport 'Onderzoek vliegroutes vleermuizen bedrijventerrein H<sub>2</sub>O Hattem' van ATKb van 17 augustus 2022 is vast komen te staan dat de bomenrij geen essentiële vliegroute voor vleermuizen bevat, maar wel essentieel foerageergebied. Verstoring van die functie kan met het treffen van maatregelen worden voorkomen, zodat een ontheffing niet nodig is, zo staat in dat onderzoek. Die conclusie wordt door de vereniging niet bestreden. Gelet daarop heeft de raad zich alsnog redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het geldende soortenbeschermingsregime op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het gebrek is daarmee hersteld.

## *2. Stikstofdepositie*

De raad heeft erkend dat hij ten onrechte niet ook voor de aanlegfase een volledige stikstofdepositieberekening heeft gemaakt van alle gevolgen van de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, zodat het plan niet is onderbouwd met de vereiste stikstofdepositieberekening. De Afdeling is van oordeel dat het besluit van 11 oktober 2021 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Kunnen de rechtsgevolgen van het besluit van 11 oktober 2021 in stand worden gelaten?

In het kader van de vraag of de rechtsgevolgen in stand kunnen worden gelaten, beziet de Afdeling of het stikstofonderzoek van 14 februari 2024 en het stikstofonderzoek van 24 oktober 2024 van EcoGroen, in het licht van wat de vereniging naar voren heeft gebracht, het besluit kan dragen wat de stikstofbeoordeling betreft.

Uit de stikstofonderzoeken van 14 februari 2024 en van 24 oktober 2024 volgt dat de stikstofemissie tijdens de aanlegfase en de gebruiksfase leidt tot een toename van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Veluwe en Rijntakken, waardoor significant negatieve effecten door stikstofdepositie op de instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden op voorhand niet zijn uitgesloten. In de onderzoeksrapporten staat dat intern salderen met het agrarische gebruik van de gronden op de wijze waarop dat bij

bestemmingsplannen is toegestaan niet mogelijk is, omdat bij het bepalen van de referentiesituatie geen rekening mag worden gehouden met gebruik dat onder planologisch overgangsrecht valt. Intern salderen met het agrarisch gebruik op de wijze waarop dat bij vergunningen is toegestaan, is wel mogelijk. De stikstofonderzoeken van 14 februari 2024 en van 24 oktober 2024 hebben voor de referentiesituatie bemesting op agrarisch grasland als uitgangspunt genomen en hebben de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien toegepast. De referentiesituatie is in die onderzoeken vastgesteld op de wijze zoals dat voor vergunningen gebeurt.

De vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd. Uit de rechtspraak van de Afdeling over intern salderen volgt dat significante gevolgen zijn uitgesloten, als de stikstofdepositie in de beoogde situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. In dat geval kan het plan zonder passende beoordeling worden vastgesteld. Voor plannen geldt dat intern salderen mogelijk is met het feitelijk aanwezige planologisch toegelaten gebruik voorafgaand aan de vaststelling van het plan (zie de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684, onder 23.17).

Gelet op het voorgaande is in de stikstofonderzoeken van 14 februari 2024 en van 24 oktober 2024 de verkeerde referentiesituatie als uitgangspunt genomen, namelijk de referentiesituatie die van toepassing is op vergunningen. De vereniging heeft dat terecht naar voren gebracht. De raad heeft dat op de zitting ook erkend, maar stelt zich op het standpunt dat de depositieberekeningen leiden tot hetzelfde resultaat wanneer de referentiesituatie voor plannen wordt gehanteerd.

Gelet op het voorgaande rijst de vraag of ondanks dat de verkeerde referentiesituatie tot uitgangspunt is genomen (namelijk die voor vergunningen), de uitkomsten van de depositieberekeningen gelijk uitvallen in geval de referentiesituatie voor plannen wordt aangehouden. Daarvoor moet ten eerste worden vastgesteld dat het feitelijke gebruik van de gronden voorafgaand aan de vaststelling van het plan bestond uit grasland waarop rundvee- en kunstmest werd toegepast in de hoeveelheden waarvan in de stikstofonderzoeken is uitgegaan. Als dat zo is, dan moet ten tweede worden vastgesteld of dat gebruik planologisch was toegelaten. Dat laatste betekent in dit geval dat bezien moet worden of dat gebruik onder de bescherming van het planologisch overgangsrecht valt. Anders dan in de onderzoeken wordt verondersteld, kan namelijk ook een referentiesituatie worden ontleend aan gebruik dat onder de bescherming van het planologisch overgangsrecht valt in het geval het bestemmingsplan niet het onder de bescherming van het planologisch overgangsrecht

vallende gebruik als zodanig bestemt, maar in een ander gebruik voorziet (zie ook ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4048, onder 13.5 en 13.6, en ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003).

De Afdeling overweegt dat het op grond van de stukken en het behandelde op de zitting nog onduidelijk is of het feitelijke gebruik van de gronden voorafgaand aan de vaststelling van het plan bestond uit grasland waarop rundvee- en kunstmest werd toegepast in de hoeveelheden waarvan in de stikstofonderzoeken is uitgegaan.

Daaraan legt de Afdeling ten grondslag dat de raad niet eenduidige standpunten heeft ingenomen met betrekking tot het feitelijke gebruik van de gronden in het plangebied. In het stikstofonderzoek van 22 september 2021 wordt voor het feitelijk gebruik uitgegaan van agrarisch gebruik met maximale bemesting met rundvee- en kunstmest voor grasland dat niet wordt beweid. Maar in punt 2.10 van het verweerschrift staat dat de feitelijk aanwezige planologisch legale situatie een braakliggend bouwterrein is. In paragraaf 1.2 van de stikstofonderzoeken van 14 februari 2024 en van 24 oktober 2024 en overigens ook in paragraaf 2.1.5 van de plantoelichting staat dat het plangebied in het voorjaar van 2020 bouwrijp is gemaakt, maar in de nota van zienswijze wordt gesteld dat dat niet het geval is en dat heeft de raad op de zitting ook bevestigd. Op de zitting heeft de raad nieuwe feiten naar voren gebracht over het feitelijk aanwezige gebruik die daarvan afwijken, namelijk dat de gronden in het plangebied sinds 2018 beweid worden met schapen en worden bemest. Maar de raad heeft geen bewijsmiddelen overgelegd van het beweiden met schapen, bijvoorbeeld door het overleggen van een gebruiksovereenkomst met de veehouder aan wie de gronden in het plangebied daartoe in gebruik gegeven zijn. Ook gegevens over de bemesting (welke vormen en hoeveelheden) zijn niet overgelegd. Zonder die gegevens kan er in dit geval niet van uitgegaan worden dat het feitelijke gebruik overeenkomt met het gebruik waarvan in de stikstofonderzoeken is uitgegaan. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien, waarmee in de onderzoeken is gerekend, een norm is voor grasland dat niet wordt beweid.

Gelet op het voorgaande heeft de raad onvoldoende in kaart gebracht wat het feitelijk aanwezige gebruik van de gronden in het plangebied is. Daardoor kan de raad niet worden gevolgd in zijn standpunt dat het er voor de uitkomst van de referentieberekeningen niet toe doet of de referentiesituatie voor plannen of de referentiesituatie voor vergunningen wordt aangehouden. In zoverre vormen de stikstofonderzoeken van 14 februari 2024 en van 24 oktober 2024 geen deugdelijke onderbouwing van het besluit van 11 oktober 2021, omdat op grond hiervan significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand zijn

uitgesloten en het onduidelijk is of voor het plan een passende beoordeling nodig is. Dat betekent dat de rechtsgevolgen van het besluit niet in stand kunnen worden gelaten.

Het betoog slaagt. De overige gronden van de vereniging tegen de stikstofonderzoeken behoeven nu geen bespreking.

Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd. De Afdeling ziet geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 11 oktober 2021 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5107

**Zaaknummer:** 202107584/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.7 lid 1 Wnb

## RECHTSPRAAK

### **Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden/Minister voor Natuur en Stikstof**

***Natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren buiten een Habitatrictlijngebied kunnen tot op een afstand van 25 km van het Natura 2000-gebied belanghebbend zijn bij een wijzigingsbesluit dat ziet op de toevoeging of wijziging van de instandhoudingsdoelstelling voor stikstofgevoelige natuurwaarden. Zij komen op voor hun belang gevrijwaard te blijven van de gevolgen voor hun bedrijfsvoering door de onnodige bescherming van habitattypen en soorten. Omdat artikel 2.1 (lid 1, lid 4 en lid 7) van de Wnb, mede strekt ter bescherming van dat belang, staat het relativiteitsvereiste niet in de weg.***

***Het is onmogelijk dat een oppervlakte van 0,27 ha aan zilte graslanden binnen een jaar ontstaat. De afsluiting van het Veerse meer veranderde het meer van een zout- in een zoetwatermeer. Dat verklaart het zilte milieu dat nog in de bodem aanwezig is.***

#### **Casus**

De minister voor Natuur en Stikstof heeft een wijzigingsbesluit vastgesteld voor 101 Natura 2000-gebieden teneinde habitattypen en soorten die op het moment van aanwijzen van het desbetreffende Natura 2000-gebied al in voldoende mate en duurzaam aanwezig waren maar niet in het aanwijzingsbesluit waren opgenomen, alsnog te beschermen. Deze typen en soorten en bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen zijn aan de desbetreffende aanwijzingsbesluiten toegevoegd. Ook zijn enkele habitattypen en soorten verwijderd uit de aanwijzingsbesluiten. Tegen het besluit zijn naar verluid meer dan 700 beroepen bij de rechtbank ingesteld. Bij uitspraak van 3 juli 2023 heeft de rechtbank een deel van de ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Negen landbouwbedrijven en ZLTO Zeeland zijn in hoger beroep gegaan. Zij hebben bezwaar tegen het toevoegen van het habitatype 'Schorren en zilte

graslanden' aan het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Manteling van Walcheren. Dat habitatype was volgens hen niet aanwezig op het moment dat de Manteling van Walcheren werd aangewezen als Habitatrichtlijngebied.

Omdat er nog veel beroepen bij de rechtbanken behandeld moeten worden, geeft de Afdeling in de uitspraak met het oog op de rechtsvorming en de rechtspraktijk een algemene uiteenzetting over belanghebbendheid en de toepassing van het relativiteitsvereiste bij de beoordeling van beroepen van bepaalde categorieën natuurlijke personen en rechtspersonen tegen het wijzigingsbesluit.

### **Rechtsvragen**

1. Welke appellanten zijn belanghebbende bij het wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden?
2. Welke belanghebbenden kunnen zich in de procedure tegen het wijzigingsbesluit beroepen op de bepalingen uit de Wet natuurbescherming (Wnb)?
3. Was het habitatype 'Schorren en zilte graslanden' aanwezig op het moment dat de Manteling van Walcheren werd aangewezen als Habitatrichtlijngebied?

### **Uitspraak**

#### *1. Belanghebbende*

Het wijzigingsbesluit bestaat uit 101 te onderscheiden besluitonderdelen. De vraag of een appellant belanghebbende is bij het wijzigingsbesluit moet per besluitonderdeel, dat wil zeggen voor elk Habitatrichtlijngebied waarvan een wijziging wordt bestreden, worden beoordeeld.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van het wijzigingsbesluit is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling onder meer naar de factoren afstand tot, zicht op en ruimtelijke uitstraling van het Habitatrichtlijngebied dat in het wijzigingsbesluit is betrokken. Bij de factor afstand gaat het dan om de afstand tot de grens van het Habitatrichtlijngebied, waarvan de wijziging wordt bestreden.

Verder geldt, net als bij andere omgevingsrechtelijke besluiten, dat belanghebbendheid in

beginsel wordt aangenomen bij bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijk gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarover het besluit gaat of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671 en van 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392). Bij het wijzigingsbesluit gaat het dan om de vraag of een perceel grenst aan het Habitatrichtlijngebied waarvan de wijziging wordt bestreden.

*a. Natuurlijke personen en rechtspersonen die gronden in eigendom hebben of een (zakelijk) gebruiksrecht hebben op gronden in een Habitatrichtlijngebied*

Natuurlijke personen en rechtspersonen die gronden in eigendom hebben of een (zakelijk) gebruiksrecht hebben op gronden in een Habitatrichtlijngebied, zijn, gelet op wat onder 3.2 staat, belanghebbend bij het onderdeel van het wijzigingsbesluit dat op dat gebied ziet.

*b. Natuurlijke personen die buiten een Habitatrichtlijngebied wonen*

Voor natuurlijke personen die buiten een Habitatrichtlijngebied wonen, wordt de vraag of zij belanghebbend zijn bij een Habitatrichtlijngebied waarvan zij de wijziging bestrijden, bepaald aan de hand van de genoemde factoren.

*c. Natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren op gronden buiten een Habitatrichtlijngebied*

Voor de beoordeling of natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren buiten een Habitatrichtlijngebied gevolgen van enige betekenis kunnen ondervinden van de onderdelen van het wijzigingsbesluit die zij bestrijden, geldt het volgende.

Als het wijzigingsbesluit ziet op de toevoeging of wijziging van de instandhoudingsdoelstelling voor stikstofgevoelige natuurwaarden, dan kan een afstand van 25 kilometer tot het Habitatrichtlijngebied als uitgangspunt worden genomen voor de beoordeling van de vraag of zij gevolgen van enige betekenis kunnen ondervinden en dus of zij belanghebbend zijn bij het Habitatrichtlijngebied waarvan zij de wijziging bestrijden. Die afstand sluit aan bij de rekenafstand van AERIUS Calculator.

Als het wijzigingsbesluit niet voorziet in de toevoeging of wijziging van de instandhoudingsdoelstelling voor stikstofgevoelige natuurwaarden in een Habitatrichtlijngebied waarvan zij de wijziging bestrijden, dan zal de belanghebbendheid van

een natuurlijk persoon of rechtspersoon die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoert buiten een Habitatrictlijngebied per geval moeten worden gezien aan de hand van de factoren die genoemd zijn. Dat geldt ook voor natuurlijke personen of rechtspersonen die andere bedrijfsmatige activiteiten die geen stikstof veroorzaken buiten een Habitatrictlijngebied uitvoeren.

## *2. Relativiteit*

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

Uit de hiervoor aangehaalde geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8:69a van de Awb kan worden afgeleid dat het relativiteitsvereiste in de wet is opgenomen om een oneigenlijk gebruik van procedures te voorkomen. Rechtsbescherming behoort, aldus de wetgever, gewaarborgd te zijn voor wie (beweerdelijk) in zijn rechtspositie is aangetast.

De vraag of het relativiteitsvereiste in de wet staat aan de vernietiging van onderdelen van het wijzigingsbesluit wordt per onderdeel van het wijzigingsbesluit, dat wil zeggen, per Habitatrictlijngebied, beoordeeld (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.50).

### *Het beschermingsbereik van de bepalingen over (de wijziging van) aanwijzingsbesluiten*

Een belanghebbende die tegen onderdelen van het wijzigingsbesluit beroep instelt, beroept zich op de schending van artikel 2.1, eerste, vierde en zevende lid, van de Wnb. Deze bepalingen zijn een implementatie van de artikelen 3 en 4 van de Habitatrictlijn.

Artikel 2.1 van de Wnb stelt eisen over de vorm, inhoud en totstandkoming van een (wijziging van een) aanwijzingsbesluit. Uit artikel 2.1, vierde lid, van de Wnb en de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de Habitatrictlijn, kan worden afgeleid dat deze bepalingen strekken tot bescherming van habitattypen en soorten voor zover die bescherming nodig is voor de uitvoering van de Habitatrictlijn. Die bescherming is nodig als habitattypen en soorten waarvoor gebieden moeten worden aangewezen in voldoende mate en duurzaam aanwezig zijn in een gebied. Ook strekken de bepalingen tot het vaststellen van

instandhoudingsdoelstellingen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van die habitattypen en soorten.

De Afdeling leidt hieruit af dat de bepalingen strekken tot het algemene belang van natuurbescherming, voor zover de bescherming van habitattypen en soorten of het vaststellen van een instandhoudingsdoelstelling nodig is voor de uitvoering van de Habitatrichtlijn.

Omdat het beschermingsbereik van de bepalingen is beperkt tot wat nodig is om uitvoering te geven aan de Habitatrichtlijn, valt naar het oordeel van de Afdeling onder dat beschermingsbereik ook de bescherming tegen het onnodig beschermen van habitattypen en soorten of het vaststellen van een instandhoudingsdoelstelling die niet nodig is om uitvoering te geven aan de Habitatrichtlijn.

Het voorgaande betekent dat de bepalingen over de (wijziging van de) aanwijzing van een gebied als Habitatrichtlijngebied niet slechts strekken tot bescherming van de belangen van degenen die op kunnen komen voor het belang van natuurbescherming, maar dat die bepalingen ook strekken tot bescherming van degenen die rechtstreeks met de gevolgen van het onnodig beschermen van habitattypen en soorten te maken kunnen krijgen.

De Afdeling geeft hierna voor bepaalde groepen belanghebbenden aan of zij zich in de procedure tegen het wijzigingsbesluit kunnen beroepen op de bepalingen uit de Wnb over de wijziging van de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden. Daarbij gaat het steeds om een belanghebbende die aanvoert dat het wijzigingsbesluit onnodig bepaalde habitattypen of soorten toevoegt aan het aanwijzingsbesluit voor een Habitatrichtlijngebied of instandhoudingsdoelstellingen wijzigt. Het gaat dus om betogen die ertoe strekken dat met het wijzigingsbesluit onnodig bescherming wordt geboden aan bepaalde habitattypen of soorten.

*a. Belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen die gronden in eigendom hebben of een (zakelijk) gebruiksrecht hebben op gronden in een Habitatrichtlijngebied*

De Afdeling is van oordeel dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan de vernietiging van onderdelen van het wijzigingsbesluit als een belanghebbende natuurlijk persoon of rechtspersoon die gronden in een Habitatrichtlijngebied in eigendom heeft of daarop een (zakelijk) gebruiksrecht heeft, betoogt dat het wijzigingsbesluit onnodig bepaalde habitattypen of soorten aan een Habitatrichtlijngebied toevoegt of een instandhoudingsdoelstelling daarvan wijzigt. De eigenaar of belanghebbende met een (zakelijk) gebruiksrecht die in de procedure opkomt voor zijn belang gevrijwaard te blijven

van onnodige bescherming van natuurwaarden op de gronden die hij in eigendom heeft of gebruikt, beroept zich in dat geval op de schending van artikel 2.1, eerste, vierde en zevende lid van de Wnb. Dat artikel strekt mede ter bescherming van dat belang.

*b. Belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren op gronden buiten een Habitatrictlijngebied waaraan het wijzigingsbesluit een stikstofgevoelig habitatype of soort toevoegt of een instandhoudingsdoelstelling voor een stikstofgevoelig habitatype of soort wijzigt*

Natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren op gronden buiten een Habitatrictlijngebied komen in deze procedure op voor hun belang gevrijwaard te blijven van de gevolgen voor hun bedrijfsvoering door de onnodige bescherming van habitattypen en soorten als zij betogen dat het wijzigingsbesluit onnodig stikstofgevoelige habitattypen of soorten toevoegt of instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitattypen of soorten wijzigt. Omdat artikel 2.1, eerste, vierde en zevende lid van de Wnb, waarop zij zich met dat betoog beroepen, mede strekken ter bescherming van dat belang, staat het relativiteitsvereiste niet in de weg aan de vernietiging van onderdelen van het wijzigingsbesluit naar aanleiding van het beroep van natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren op gronden buiten een Habitatrictlijngebied waaraan het wijzigingsbesluit een stikstofgevoelig habitatype of soort toevoegt of instandhoudingsdoelstelling voor een stikstofgevoelig habitatype of soort wijzigt. Dit geldt voor de onderdelen van het wijzigingsbesluit waarbij deze categorie van natuurlijke en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren belanghebbende zijn.

De Afdeling betreft bij haar oordeel dat artikel 2.1, eerste, vierde en zevende lid, van de Wnb ook strekt tot bescherming van de belangen van de hiervoor bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen het volgende. Een aanwijzingsbesluit, en daarmee ook dit wijzigingsbesluit, werkt door bij de verlening van een natuurvergunning en ook bij andere besluiten zoals het opleggen van passende maatregelen en de vaststelling van een beheerplan. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat in procedures over dergelijke besluiten een aanwijzingsbesluit, en daarmee ook een wijzigingsbesluit, in beginsel niet meer aan de orde kan worden gesteld. En in de enkele gevallen waarin exceptieve toetsing van een aanwijzings- dan wel wijzigingsbesluit wel mogelijk is, wordt het relativiteitsvereiste niet anders toegepast dan bij een rechtstreeks beroep tegen het aanwijzingsbesluit. Het tegenwerpen van relativiteit zou dan betekenen dat de bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen op geen enkel moment rechtsbescherming wordt geboden tegen de inhoud van een aanwijzings- dan wel wijzigingsbesluit, terwijl dat besluit wel kan leiden tot een aantasting van hun rechtspositie.

De wetgever heeft een dergelijke toepassing van het relativiteitsvereiste niet voor ogen gehad.

*c. Belanghebbende natuurlijke personen die buiten een Habitatrictlijngebied wonen*

Een natuurlijk persoon die belanghebbende is bij een onderdeel van het wijzigingsbesluit omdat hij als bewoner of eigenaar van een woning de feitelijke gevolgen van het wijzigingsbesluit kan ondervinden, komt in de procedure op voor een goede kwaliteit van zijn woon- en leefklimaat. De bepalingen van de Wnb waarop hij zich beroept – de artikelen 2.1, eerste, vierde en zevende lid – strekken niet tot bescherming van dat belang.

Uit de rechtspraak over de toepassing van het relativiteitsvereiste bij een beroep op de schending van de bepalingen over de beoordeling van plannen en projecten (artikel 2.7 en 2.8 van de Wnb) volgt echter dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb bedoelt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Voor het aannemen van verwevenheid zijn onder meer de afstand van de woning tot het Natura 2000-gebied en de inrichting van het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied van belang (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.51).

De Afdeling is van oordeel dat deze benadering ook kan worden gevolgd voor de beoordeling van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van onderdelen van het wijzigingsbesluit naar aanleiding van het beroep van een bewoner of eigenaar van een woning buiten een Habitatrictlijngebied die belanghebbende is bij onderdelen van het wijzigingsbesluit. Daarbij komt het de Afdeling niet onlogisch voor dat bij omwonenden die belanghebbende zijn bij het wijzigingsbesluit in beginsel ook sprake zal zijn van verwevenheid tussen het belang van een goed woon- en leefklimaat en het natuurbeschermingsbelang.

*3. Habitattype Schorren en zilte graslanden*

De Afdeling overweegt het volgende. De staatssecretaris heeft toegelicht dat To de situatie ten tijde van het aanwijzingsbesluit (2013) weergeeft. Voor het Natura 2000-gebied Manteling van Walcheren is de To-kaart in 2011 gemaakt. Die kaart was gebaseerd op veldgegevens uit 2010. Op de To-kaart is het habitattype H1330B niet gekarteerd. De T1-kaart dateert van 2017 en is gebaseerd op veldgegevens uit 2014 en 2016. Op die kaart is het habitattype H1330B op twee locaties binnen de Manteling van Walcheren gekarteerd met een oppervlakte van 0,27 ha. In tabel 4 op bladzijde 11 van de Natuurdoelanalyse staat dat het habitattype H1330B tussen To

en T1 met 0,27 ha is toegenomen. Daarbij is vermeld: ‘De toename tussen To en T1 is zeer waarschijnlijk een theoretische toename, geen daadwerkelijke toename in het veld’.

De Afdeling volgt appellanten niet in hun standpunt dat uit het vermelde bij tabel 4 moet worden afgeleid dat het habitatype H1330B ten tijde van het aanwijzingsbesluit niet aanwezig was. Zoals ook de staatssecretaris stelt kan uit een andere passage op bladzijde 11 van de Natuurdoelanalyse worden afgeleid dat met het vermelde bedoeld wordt dat het habitatype eerder aanwezig was maar ten onrechte niet is gekarteerd. Die passage luidt: ‘Het totaaloppervlak is tussen To en T1 met 0,27 hectare toegenomen (tabel 4). Uit eerdere karteringen is echter bekend dat op deze stukjes ook voorheen al zilte vegetaties groeien. Ook de indruk van de beheerder is dat het oppervlak zilte vegetatie niet is toegenomen. Het verschil tussen To en T1 betreft hier vooral een verschil tussen de twee karteringen en niet zozeer een daadwerkelijk verschil in het veld’.

Dat uit de kartering van het habitatype in T1 kan worden afgeleid dat het habitatype ook in 2013 aanwezig was, heeft de staatssecretaris verder gemotiveerd door erop te wijzen dat het onmogelijk is dat een oppervlakte van 0,27 ha aan zilte graslanden binnen een jaar (tussen 2013 en 2014) ontstaat. Ook het gegeven dat de Zilte rus, de meest kenmerkende soort voor de kwalificerende vegetaties voor dit habitatype, op de twee locaties in grote getalen is waargenomen in 1990, 2002, 2006, 2007, 2010 en de jaren daarna, is een aanwijzing dat het habitatype op de twee gekarteerde locaties aanwezig was. Die locaties liggen ter hoogte van waar vòòr de afsluiting van het Veerse Meer, dat het meer van een zout- in een zoetwatermeer veranderde, de slikken van het Veerse Gat lagen. Dat verklaart, aldus de staatssecretaris, het zilte milieu dat ter plaatse nog in de bodem zit. Daarmee heeft de staatssecretaris het standpunt van appellanten dat niet aannemelijk is dat natuurwaarden die afhankelijk zijn van een zilt milieu ter plaatse voorkomen omdat de locaties niet – meer – onder directe invloed van zout water staan, voldoende weerlegd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 04-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5009

**Zaaknummer:** 202305108/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 Wnb, 2.1 lid 4 Wnb, 2.1 lid 7 Wnb, 3 lid 2 Habitatrictlijn en 4 lid 4 Habitatrictlijn

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan Woongebied Valkenhorst/Katwijk

***De stoppende bedrijfsmatige activiteiten zijn aangemerkt als directe met het plan samenhangende gevolgen die in de referentiesituatie mogen worden betrokken. Dat de bouwactiviteiten gefaseerd zullen worden uitgevoerd, maakt dit niet anders. In de stikstofberekening kan rekening worden gehouden met het bouwtempo dat is vastgelegd in de planregels en met randeffecten. Uit de analyse van de benodigde mitigerende maatregelen blijkt niet voldoende dat wordt voorkomen dat de recreatiedruk in het Natura 2000-gebied wordt vergroot. Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is alleen niet uitvoerbaar indien de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime.***

#### Casus

De raad van de gemeente Katwijk heeft het bestemmingsplan 'Woongebied Valkenhorst' vastgesteld dat de ontwikkeling van maximaal 5.600 woningen in combinatie met de ontwikkeling van bedrijfslocaties en diverse voorzieningen mogelijk gemaakt. Het grootste gedeelte van het plangebied van 475 ha werd vroeger gebruikt voor het Marinevliegveld Valkenburg. Direct ten noordwesten van het plangebied ligt Natura 2000-gebied 'Meijendel & Berkheide'. Stichting Duinbehoud en anderen alsmede de gemeente Wassenaar vrezen voor nadelige gevolgen voor dit natuurgebied door extra stikstofdepositie en de toename van recreatie.

#### Rechtsvragen

1. Kan een gefaseerde ontwikkeling worden beschouwd als een ruimtelijke ontwikkeling?
2. Mag in de stikstofberekening rekening worden gehouden met het bouwtempo, met de

Instructie gegevensinvoer voor woningbouw en met randeffecten?

3. Leidt de extra recreatiedruk tot de aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied?

4. Staat het soortenbeschermingsregime in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan met verbrede reikwijdte?

### **Uitspraak**

1. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het salderen met stoppende activiteiten binnen het plangebied, waar de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk is voorzien, kan worden aangemerkt als een onderdeel van de referentiesituatie, of als extern salderen.

Voor de beoordeling van de gevolgen van het plan dienen alle met het plan samenhangende gevolgen te worden betrokken. Daarbij mogen ook de positieve gevolgen worden betrokken, indien die een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg zijn van het plan. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer het gebruik van de gronden wordt beëindigd op de plek waar de ruimtelijke ontwikkeling is voorzien (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2392, onder 12.5).

Uit paragraaf 3.1 van het stikstofonderzoek blijkt dat in het gebied onder meer twee veehouderijen aanwezig zijn, die met het oog op de ontwikkeling van Valkenhorst zijn aangekocht en om die reden hun activiteiten zullen gaan beëindigen. Ook een deel van de overige activiteiten op de gronden van het nieuwe bestemmingsplan zal worden beëindigd of worden afgesloten van het gasnet en gaat daarom zonder gasverbruik verder.

In paragraaf 4.2 van het stikstofonderzoek staat dat de ontwikkeling van Valkenhorst activiteiten mogelijk maakt die stikstof uitstoten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee fasen van de ontwikkeling: de realisatiefase en de gebruiksfase. De realisatie vindt gefaseerd plaats. Hiermee wordt de emissie van de totale realisatiefase over de looptijd verdeeld en is een deel van de woningen al in gebruik tijdens de realisatie van de rest van de woningen. In figuur 4-1 van het stikstofonderzoek is een en ander inzichtelijk gemaakt. Doordat als gevolg van de vaststelling van het plan grote saldogevers stoppen met hun activiteiten, ontstaat ruimte voor de voorziene activiteiten gedurende die jaren.

De Afdeling ziet in wat gemeente Wassenaar heeft aangevoerd over de fasering in het plan geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de in het plan voorziene

woningbouwontwikkeling niet kan worden aangemerkt als één ruimtelijke ontwikkeling. De Afdeling acht, gelet op het bepaalde in de artikelen 28.6 t/m 28.9.2 van de planregels en de omschrijving van het plan in de passende beoordeling en het stikstofonderzoek, de conclusie gerechtvaardigd dat de in het plangebied aanwezige bedrijfsactiviteiten worden beëindigd vanwege de in dat gebied voorziene woningbouw, en dus onderdeel zijn van één en dezelfde ruimtelijke ontwikkeling. Dat de bouwactiviteiten gefaseerd zullen worden uitgevoerd, maakt dit niet anders. Gelet hierop is de conclusie dat de stoppende bedrijfsmatige activiteiten terecht zijn aangemerkt als directe met het plan samenhangende gevolgen die in de referentiesituatie mogen worden betrokken.

2. Gemeente Wassenaar en Stichting Duinbehoud en anderen voeren aan dat de stikstofemissies vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen onjuist zijn bepaald.

#### *Bouwtempo woningen (bouwfase)*

Gemeente Wassenaar betoogt dat bij de berekening van de effecten vanwege de bouwfase ten onrechte is uitgegaan van de veronderstelling dat er slechts 500 woningen per jaar gebouwd worden. De bouw van de woningen zou daarmee in zijn totaliteit 12 jaar duren. Dit is echter niet vastgelegd in het plan, zodat de stikstofemissie vanwege de bouwfase is onderschat. De raad stelt zich op het standpunt dat in artikel 28.8 van de planregels is geborgd dat ten hoogste 500 woningen per jaar mogen worden gerealiseerd. Hiermee is dit een aannemelijk en reëel uitgangspunt in de stikstofberekening, aldus de raad.

In hoofdstuk 4 van het stikstofonderzoek staat beschreven hoe de gevolgen vanwege het plan voor de stikstofdepositie in de plansituatie zijn berekend. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen twee fasen van de ontwikkeling: de realisatiefase en de gebruiksfase. Wat de bouwfase betreft staat in paragraaf 4.2 dat de realisatie gefaseerd plaatsvindt. Hiermee wordt de emissie van de totale realisatiefase over de looptijd verdeeld en is een deel van de woningen al in gebruik tijdens de realisatie van de rest van de woningen. Er wordt uitgegaan van een bouwtempo van maximaal 500 woningen per jaar. Het maximum bouwtempo is ook zo in het bestemmingsplan vastgelegd. Dit zal in de eerste jaren van de bouw iets lager liggen in verband met het opstarten van deze activiteit. Ervan uitgaande dat de realisatie start in 2024, is de volledige ontwikkeling in 2036 gerealiseerd (12 jaar).

Artikel 28.8 van de planregels luidt: 'Het is verboden meer dan 500 woningen per kalenderjaar te bouwen. De Afdeling ziet in wat gemeente Wassenaar heeft aangevoerd geen aanknopingspunt voor de conclusie dat ten onrechte is uitgegaan van een bouwtempo van maximaal 500 woningen per jaar. Dit maximum is vastgelegd in artikel 28.8 van de planregels.

Daarbij wordt opgemerkt dat, zoals volgt uit par. 4.4.1 van het stikstofonderzoek, bij de berekening van de emissies vanwege de bouw in de tussenfase is uitgegaan van een verdubbeling van het aantal verkeersbewegingen en van de bouwemissie.

#### *Maatschappelijke voorzieningen en recreatie (gebruiksfase)*

Gemeente Wassenaar betoogt verder dat bij de berekening van de stikstofeffecten geen rekening is gehouden met de maatschappelijke voorzieningen en de recreatie, waarin het plan ook voorziet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1743, staat voorop dat de raad in een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet uitgaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar hoeven die uitgangspunten niet per se in het plan te worden geborgd.

Wat de in het stikstofonderzoek onderzochte verkeersbewegingen vanwege maatschappelijke en recreatieve voorzieningen betreft, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat daarbij niet is uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten. De Afdeling acht het op basis van wat op grond van de planregels is toegestaan en de beschrijving in de plantoelichting van de binnen het plan voorziene maatschappelijke voorzieningen, voldoende aannemelijk dat in het plangebied geen sport- dan wel dagrecreatieve voorzieningen anders dan de activiteiten als omschreven in tabel 4.1.1 in de plantoelichting zullen worden verwezenlijkt, die tot een wezenlijke bijdrage aan de verkeersgeneratie zullen leiden. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad op de zitting heeft verklaard dat binnen het plangebied geen sport- dan wel dagrecreatieve voorzieningen zullen worden verwezenlijkt die tot een verkeersaantrekkende werking van buiten de wijk zullen leiden.

#### *Aan bewoning toe te schrijven emissies (gebruiksfase)*

Stichting Duinbehoud en anderen betogen dat in het stikstofonderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de NH<sub>3</sub>-emissies vanwege de uitstoot van mens en dier, die aan de bewoning van de in het plan voorziene woningen zijn toe te rekenen. Gewezen wordt in dit verband op de publicatie 'Methode inschatting depositie woningbouwprojecten' van het RIVM uit 2019, waarin voor dergelijke emissies een emissiefactor van 0,5 kg NH<sub>3</sub> per huishouden wordt gehanteerd. Stichting Duinbehoud en anderen voeren daarnaast aan dat geen rekening is gehouden met andere vormen van verwarming, zoals pallet- of houtkachels.

Voor de beschikbare emissiefactoren voor woningbouw, verwijst de Instructie gegevensinvoer

naar het factsheet 'Ruimtelijke plannen emissiefactoren'. Cijfers voor NO<sub>x</sub> van verschillende typen woningen zijn daarin afgeleid uit het gasgebruik voor verwarming, warm water en koken. Bij gasloze woningen kan voor NO<sub>x</sub> meestal een emissiefactor van 0 gehanteerd worden. Uitzondering hierop zijn de woningen waar een aparte energiebron wordt gerealiseerd. Voor woningen binnen de sector wonen en werken behoeft volgens de Instructie gegevensinvoer voor NH<sub>3</sub> geen emissie berekend te worden.

In paragraaf 4.3.2 van het stikstofonderzoek staat dat, ondanks dat de functies binnen het plangebied zonder gasaansluiting worden opgeleverd, toch rekening is gehouden met de mogelijke emissies ten gevolge van sfeerverwarming. In lijn met de 'Methode inschatting depositie woningbouwprojecten' van het RIVM uit 2019 (hierna: de RIVM-methode) is een emissiekental voor grondgebonden woningen voor sfeerverwarming gehanteerd van 0,44 kg NO<sub>x</sub>/jaar per grondgebonden woning. NH<sub>3</sub>-emissies vanwege de uitstoot van mens en dier zijn niet meegenomen in het onderzoek.

De vraag ligt voor of de raad zich bij de berekening van de stikstofdepositie in de gebruiksfase van de in het plan voorziene woningen heeft mogen baseren op de Instructie gegevensinvoer. De raad heeft deze instructie gevolgd voor het ontbreken van NO<sub>x</sub>-emissies vanwege de verwarming, warm water en koken (door middel van gasgestookte CV-installaties), en voor het niet meerekenen van NH<sub>3</sub>-emissies vanwege de uitstoot van mens en dier. Wel heeft de raad bij de berekening van de emissies rekening gehouden met NO<sub>x</sub>-emissies vanwege sfeerverwarming. Hiertoe is in lijn met de RIVM-methode een emissiekental gehanteerd van 0,44 kg NO<sub>x</sub> per jaar per grondgebonden woning.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 18 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3845, onder 5.11, overwogen dat de uitstoot van NO<sub>x</sub> (kaarsen en olielampen) en de uitstoot van NH<sub>3</sub> (mens en dier) in lijn met de Instructie gegevensinvoer geen aan de bouw of het gebruik van een specifieke woning toe te rekenen emissies zijn. Verder heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat de RIVM-methode, waarnaar ook Stichting Duinbehoud en anderen verwijzen, is opgesteld met een ander doel dan de Instructie gegevensinvoer, die is bedoeld als instructie voor het maken van specifieke stikstofberekeningen die worden verricht bij plannen en projecten om te kunnen aantonen dat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.8 van de Wnb, gelezen in samenhang met artikel 2.7 van de Wnb. De RIVM-methode is in 2019 opgesteld in het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek, waarbij het RIVM verkennende berekeningen heeft gemaakt om de betrokken ministers inzicht te geven in het effect van de verschillende stikstofmaatregelen. Vanwege dit verschil in doel en benadering tussen de RIVM-methode en de Instructie gegevensinvoer, kan dan ook niet worden gesteld

dat de raad gehouden was om op het punt van de emissies vanwege mens en dier af te wijken van de Instructie gegevensinvoer.

Over het betoog dat ten onrechte geen rekening is gehouden met emissies vanwege het gebruik van een 'aparte energiebron' als bedoeld in de Instructie gegevensinvoer, overweegt de Afdeling als volgt.

Uit de plantoelichting volgt dat de woningen binnen het plangebied niet worden aangesloten op het gasnet, maar dat deze op duurzame wijze van elektriciteit en warmte worden voorzien. Dat de woningen niet op het gasnet worden aangesloten geldt ook als wettelijk uitgangspunt omdat in artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet is opgenomen dat nieuwbouwprojecten niet worden aangesloten op het gastransportnet. Dit laat onverlet dat bij de bouw van woningen, of daarna, aparte energiebronnen kunnen worden gerealiseerd, zoals pallet- of houtkachels, om te voorzien in verwarming van de woning, het verwarmen van water en voor koken. Als dit zo is, kan een aanvullende emissie vanwege de bewoning worden berekend in AERIUS-calculator, aldus de Instructie gegevensinvoer. Dat de woningen in het plangebied op deze wijze zullen worden verwarmd heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling echter niet reëel en aannemelijk hoeven achten. Hierbij heeft de raad er vanwege de duurzaamheidseisen die onder meer in het Besluit bouwwerken leefomgeving aan nieuwbouwwoningen worden gesteld vanuit mogen gaan dat de in het plan voorziene woningen niet zullen worden verwarmd door middel van een pallet- of houtkachel. Daarbij merkt de Afdeling op dat in het stikstofonderzoek wel rekening is gehouden met de aanwezigheid en het gebruik van sfeerverwarming en barbecues. Hiervoor is (met inachtneming van de RIVM-methode) een emissiekengetal van 0,44 kg NO<sub>x</sub> gehanteerd per grondgebonden woning, waarbij geldt dat worst case is berekend dat alle 4.200 grondgebonden woningen gebruik zullen maken van sfeerverwarming en/of barbecues.

#### *Randeffecten*

De Afdeling begrijpt uit het stikstofonderzoek, en hetgeen de opsteller daarvan op de zitting heeft verklaard, dat een zogenoemd randeffect kan optreden doordat bij het maken van een verschilberekening met AERIUS-calculator voor de emissie van de saldogevers een grens (afkap) van 25 km wordt gehanteerd. Hierdoor kan bij een verschilberekening een vertekend beeld ontstaan. Het betreft situaties waarbij de plaats (x, y coördinaten) van de bron/bronnen in de beoogde situatie (deels) verschilt/verschillen van de plaats in de referentiesituatie. Dit leidt er in het concrete geval toe dat de positieve effecten op een bepaald rekenpunt in AERIUS-calculator nabij de rekengrens van 25 km worden afgekapt, terwijl de negatieve effecten (de planbijdrage) nog wel worden meegerekend.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad gelet op het vorenstaande voldoende gemotiveerd waarom de in het stikstofonderzoek berekende stikstofdepositiebijdragen kunnen worden aangemerkt als modelmatige randeffecten, die in de plansituatie niet tot een werkelijke bijdrage zullen leiden op hexagonen van voor stikstofgevoelige habitattypen binnen een Natura 2000-gebied in een straal van 25 km van de betrokken bronnen. In de niet nader onderbouwde stelling van Stichting Duinbehoud en anderen ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat de raad bij de vaststelling van het plan niet heeft kunnen uitgaan van de conclusies en waarnemingen zoals die volgen uit de passende beoordeling en het stikstofonderzoek over de berekende stikstofdepositiebijdragen op de omliggende Natura 2000-gebieden.

3. Stichting Duinbehoud en anderen voeren aan dat het plan tot een te grote toename van de recreatiedruk leidt op het nabijgelegen Natura 2000-gebied 'Meijndel & Berkheide'.

Voor wat betreft hardlopers overweegt de Afdeling dat het mitigatieonderzoek er geen blijk van geeft dat met deze vorm van recreatie rekening is gehouden. Het onderzoek gaat ervan uit dat zich in het plangebied zo'n 12.000 nieuwe inwoners zullen vestigen, waarvan een groot deel (65%) vanuit de woning zal gaan wandelen. Over hardlopen bevat het onderzoek echter geen relevante gegevens. Desgevraagd heeft de raad op de zitting toegelicht dat hardlopers maar beperkt tot verstorende effecten kunnen leiden in het gebied, omdat deze veelal op de paden blijven en zij meestal niet vergezeld gaan van een hond. Gelet hierop kan volgens de raad op voorhand worden uitgesloten dat deze vorm van recreatie tot een significant effect leidt op de instandhoudingsdoelen waarvoor het gebied is aangewezen. De Afdeling volgt dit standpunt van de raad niet. De Afdeling is van oordeel dat de raad, onder verwijzing naar het mitigatieonderzoek, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de toename van het aantal hardlopers in het Natura 2000-gebied, zonder dat daar specifiek aandacht is besteed in het onderzoek, niet tot gevolg heeft of kan hebben dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Hierbij acht de Afdeling het van belang dat uit de passende beoordeling volgt dat al bij de huidige recreatiedruk in het Natura 2000-gebied maatregelen nodig zijn ter voorkoming van significant verstorende effecten op de natuurwaarden van het gebied. Zonder nadere onderbouwing kan niet worden geconcludeerd dat een eventuele toename van het aantal hardlopers in het gebied niet tot een verdere versterking van de aanwezige natuurwaarden zal leiden.

Voor individuele plannen en projecten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, geldt dat deze uitsluitend kunnen worden vastgesteld als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken

van het gebied niet zal aantasten. In die passende beoordeling mogen de verwachte voordelen van mitigerende maatregelen - dat zijn maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen - worden betrokken, mits die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

De Afdeling is van oordeel dat op basis van de passende beoordeling en het mitigatieonderzoek onvoldoende is komen vast te staan dat met de daarin voorgestelde mitigerende maatregelen, bestaande uit de aanleg van alternatieve wandelroutes, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. De Afdeling werkt dat hierna uit.

Het mitigatieonderzoek beschrijft dat deze maatregelen naar verwachting zullen leiden tot een vermindering van de toename van de recreatiedruk met zo'n 65% van de makers van ommetjes. Uitgaande van het in dat onderzoek aangehouden aantal van 1.156.580 ommetjes per jaar, betekent dit een afname van 751.777 ommetjes. Voor de langere wandelingen tot 10 km zal de Mient Kooltuin niet een volledige wandelroute kunnen opvangen, maar (op langere termijn) zal zeker een langer verblijf in dit gebied en een kortere duur van de wandeling in het Natura 2000-gebied tot gevolg hebben. Uit het onderzoek volgt echter niet of en in hoeverre het overige deel van de berekende, als gevolg van het plan te verwachten ommetjes en wandelingen tot 10 km tot een nadelig effect kunnen leiden op de in het Natura 2000-gebied voorkomende typische soorten en habitats.

Omdat alle woningen binnen het plangebied op wandelafstand van het Natura 2000-gebied liggen, zowel bij ommetjes als bij wandelingen van 5-10 km, zullen alle nieuwe bewoners in het Natura 2000-gebied kunnen recreëren. Dit staat op gespannen voet met de constatering dat niet alle bewoners van het gebied gebruik zullen maken van de aan te leggen wandelpaden. Verder blijkt uit de analyse van de benodigde mitigerende maatregelen dat het nodig is om dusdanige maatregelen te nemen dat wordt voorkomen dat de recreatiedruk in het Natura 2000-gebied wordt vergroot. De Afdeling is van oordeel dat op grond van de passende beoordeling en het mitigatieonderzoek niet goed is onderbouwd of en in hoeverre de resterende toename van de recreatiedruk op het Natura 2000-gebied niet tot gevolg heeft dat de daarin voorkomende typische soorten en habitats op een dusdanige manier worden verstoord en/of aangetast, dat het plan niet tot gevolg heeft dat de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast. In zoverre berust het plan niet op een deugdelijke motivering.

4. De raad stelt zich op het standpunt dat hij bij de vaststelling van het plan geen zodanige belemmeringen heeft geconstateerd dat hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat

geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime. Omdat het hier een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte betreft dat een zeer groot gebied omvat en globaal van aard is, zal de uitvoering een lange periode – naar verwachting maximaal 20 jaar – in beslag nemen. Nader onderzoek, onder meer voor wat betreft uitvoeringsaspecten als soortenbescherming, is voor plandelen die in ontwikkeling worden gebracht hoe dan ook onontkoombaar, aldus de raad.

De raad wijst er verder op dat hij het rapport ‘Natuurtoets Wet natuurbescherming Vliegveld Valkenburg’ van Eelerwoude van 27 augustus 2020 aan het plan ten grondslag heeft gelegd (hierna: de Natuurtoets). Hierin zijn de effecten vanwege het plan op de in het gebied voorkomende soorten mede onderzocht. Te zijner tijd is naar verwachting nader onderzoek en mogelijk een ontheffing nodig voor vleermuizen en de rugstreeppad. In het voorkomende geval zal rekening gehouden moeten worden met eventuele aan de ontheffing te verbinden voorschriften. Uit de Natuurtoets volgt echter niet dat het plan op geen enkele wijze uitvoerbaar is.

De Afdeling overweegt dat de raad een beroep heeft gedaan op artikel 7c, negende lid, onder a, sub 2, van het Besluit uitvoering Chw. Daarin is bepaald dat kan worden afgeweken van de verplichting die is neergelegd in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening om in de plantoelichting de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan neer te leggen. Dit betekent, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, onder 28.3 (Zandzoom), dat de raad in dit opzicht alleen had moeten afzien van de vaststelling van het plan indien de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime.

De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar het hiervoor in 44.2 uiteengezette toetsingskader, dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat geen enkele wijze van uitvoering van het plan mogelijk is die in overeenstemming is met het soortenbeschermingsregime. In de Natuurtoets is niet geconcludeerd dat uitvoering van het plan onvermijdelijk zal leiden tot overtredingen van verbodsbepalingen, waarvan geen ontheffing kan worden verleend. Uit de Natuurtoets volgt alleen dat er mogelijk ontheffingen nodig zijn, in het bijzonder voor vleermuizen en de rugstreeppad, afhankelijk van de vraag of bij nader, gericht onderzoek blijkt dat in het plangebied daadwerkelijk beschermde soorten voorkomen. Het zou kunnen dat een benodigde ontheffing in een concreet geval niet kan worden verleend. Dan moet wellicht voor de gewenste woningbouw een andere locatie in het plangebied worden gekozen of kan een

minder groot aantal woningen worden gerealiseerd dan het maximaal toegestane aantal. Dit betekent echter niet dat het plan op geen enkele wijze kan worden uitgevoerd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5127

**Zaaknummer:** 202205246/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.7 lid 1 Wnb

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Moerdijk

***Van toepassen van immobilisaat als bouwstof is alleen sprake als het overeenkomstig de toepassingsvoorschriften wordt toegepast. Bij toepassing in strijd met de toepassingsvoorschriften is het een afvalstof.***

#### Casus

Verzoekers zijn voornemens om een distributiecentrum te bouwen. In dat kader zijn zij bezig met het aanbrengen van een funderingsconstructie ten behoeve van de aanleg van een bedrijfsploer en het buitenterrein van het toekomstige distributiecentrum. In het project wordt door verzoekers immobilisaat toegepast. Het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk merkt beschadigd en/of niet voldoende vormvast aangebracht immobilisaat aan als afvalstof. Het college heeft aan verzoekers een last onder dwangsom opgelegd, vanwege verschillende overtredingen van de Omgevingswet (Ow) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het college schrijft dat verzoekers herhaling van de geconstateerde overtredingen kunnen voorkomen door onvoldoende vormvast aangebracht immobilisaat en immobilisaat dat door bewerking, beschadiging of anderszins niet langer voldoende samenhangend en verdicht is, direct te verwijderen. Tevens dienen verzoekers ervoor zorg te dragen dat de verwerkingsvoorschriften worden gevolgd.

#### Rechtsvragen

1. Heeft het college kunnen besluiten dat van het toepassen van een bouwstof (immobilisaat) alleen sprake is wanneer het wordt toegepast met inachtneming van de toepassingsvoorschriften en is uitgehard en dat sprake is van een afvalstof, wanneer de stof in strijd met die toepassingsvoorschriften wordt toegepast?
2. Wordt zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit verricht die in het Bal is aangewezen als vergunningplichtig?

#### Uitspraak

1. Een ‘immobilisaat’ wordt in het Bal gedefinieerd als: ‘vormgegeven bouwstoffen die het product zijn van een methode van verwerking waarbij de chemische of fysische eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd met het primaire doel daarin aanwezige verontreinigende stoffen vast te leggen’. Uit die definitie volgt dat immobilisaat een bouwstof is.

In het Bal is het op of in de bodem toepassen van bouwstoffen aangewezen als een milieubelastende activiteit. Voor deze milieubelastende activiteit is geen omgevingsvergunning vereist. Dit volgt uit artikel 3.48n van het Bal (richtingaanwijzer). Bij het uitvoeren van deze milieubelastende activiteit moet immers worden voldaan aan de regels uit paragraaf 4.123 van het Bal.

Uit de Nota van Toelichting op het Bal volgt dat zolang wordt voldaan aan de voorschriften voor het toepassen van bouwstoffen uit die paragraaf, het niet relevant is dat bouwstoffen afvalstoffen zijn of daaruit zijn vervaardigd. De regels in deze paragraaf bieden voldoende bescherming tegen eventuele nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Op grond van die regels mogen bouwstoffen, voor zover de bouwstoffen een afvalstof zijn, alleen toegepast worden als sprake is van een nuttige toepassing. Met het oog op het beschermen van het milieu worden alleen bouwstoffen toegepast die voldoen aan de voor bouwstoffen geldende kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 25d, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit. Dit artikel regelt dat alleen bouwstoffen worden toegepast die aan kwaliteitseisen voldoen en dat dit moet worden aangetoond met een milieuverklaring bodemkwaliteit. Die kwaliteitseisen zijn vastgesteld in de Regeling bodemkwaliteit 2022. Uit het door partijen overgelegde ‘[toepassingsvoorschrift product]’ van [producent] leidt de voorzieningenrechter af dat wordt voldaan aan die kwaliteitseisen, wanneer die toepassingsvoorschriften in acht worden genomen. Daarnaast leidt de rechtbank uit de memo ‘omgang met gemorst immobilisaat’ van [adviesbureau] van 23 april 2024 af dat immobilisaat pas voldoet aan die kwaliteitseisen, wanneer het uithardingsproces is voltooid.

Onderdeel van immobilisaat is een afvalstof. Afvalstoffen zijn alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Afvalstoffen kunnen een ‘einde-afvalstatus’ krijgen. Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien (o.a.) de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen.

Gelet op die definities heeft het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter redelijkerwijs kunnen besluiten dat uitsluitend sprake is van het toepassen van een bouwstof (immobilisaat), wanneer het wordt toegepast met inachtneming van de toepassingsvoorschriften en is uitgehard. Uit de hiervoor genoemde definities leidt de voorzieningenrechter daarnaast af dat het college ook redelijkerwijs heeft kunnen vaststellen dat sprake is van een afvalstof, wanneer de stof in strijd met die toepassingsvoorschriften wordt toegepast.

2. Het is op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Ow verboden zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, wanneer een activiteit als zodanig staat aangewezen in het Bal. In artikel 3.4ob, eerste lid, van het Bal staat het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen aangewezen als milieubelastende activiteit. Op grond van artikel 3.4oc, eerste lid, van het Bal is voor die activiteit een omgevingsvergunning vereist.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college voldoende gemotiveerd dat is vastgesteld dat op het terrein bedrijfsafvalstoffen zonder daarvoor vereiste omgevingsvergunning op de bodem zijn gebracht. De voorzieningenrechter heeft hierboven overwogen dat de toezichthouder op verschillende momenten heeft geconstateerd dat een afvalstof – in de vorm van onsamenvastend immobilisaat – op de bodem van het terrein aanwezig was. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de toezichthouder op zitting aannemelijk gemaakt dat die afvalstof aangemerkt kan worden als bedrijfsafvalstof, omdat het bodemas bevat dat afkomstig is uit een afvalenergiecentrale. Verzoekers stellen ten onrechte dat uit pagina 823 van de toelichting op het Bal blijkt dat pas sprake is van ‘het op of in de bodem brengen van een afvalstof’ als is bedoeld om de stof daar te laten. De pagina uit de toelichting waar verzoekers naar verwijzen ziet niet op deze milieubelastende activiteit, maar op het storten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen op een stortplaats als bedoeld in artikel 3.84 van het Bal.

Voor deze overtreding is verder niet relevant dat door het college moet worden aangetoond dat de bedrijfsafvalstof zou leiden tot een gevaar voor de bodem en/of het milieu, maar is gelet op de wettelijke bepalingen uitsluitend relevant of een bedrijfsafvalstof op of in de bodem is gebracht.

---

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

**Datum uitspraak:** 26-11-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2024:8061

**Zaaknummer:** 24/7360

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 2 onder b Ow, 3.40 b lid 1 Bal, 3.40c lid 1 Bal, 3.48n Bal en 4.123 Bal

## RECHTSPRAAK

### Mededeling/Amstelveen

***De reactie van een bestuursorgaan die inhoudt dat voor een bepaalde handeling geen vergunning is vereist, is, als daaraan een aanvraag ten grondslag ligt, een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.***

#### Casus

[Appellante sub 2] woont in een appartement in Amstelveen. Zij heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het vervangen van de dakkapel op haar woning door een grotere dakkapel. De dakkapel is voorzien aan de voorzijde van haar woning en is zichtbaar vanaf de openbare weg.

Bij brief van 13 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen (het college) aan [appellant sub 2] naar aanleiding van haar aanvraag om een omgevingsvergunning medegedeeld dat zij vergunningvrij een dakkapel op haar woning kan plaatsen.

Bij besluit van 13 september 2022 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 april 2023 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat het college bij het besluit van 13 september 2022 het bezwaar van [appellant sub 1] terecht ontvankelijk heeft geacht, omdat de mededeling van 13 april 2022 dat geen omgevingsvergunning is vereist, een besluit is en zij belanghebbende is bij dat besluit.

[Appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college het bezwaar van [appellant sub 1] ten onrechte ontvankelijk heeft geacht. Ten eerste is de mededeling van het college van 13 april 2022 volgens [appellant sub 2] geen besluit, omdat dat niet gericht is op een rechtsgevolg. Ten tweede was [appellant sub 1] geen belanghebbende. In dit kader merkt [appellant sub 2] onder meer op dat de dakkapel niet te zien is vanuit het appartement van

[appellant sub 1].

### **Rechtsvraag**

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de mededeling van het college een besluit is?

### **Uitspraak**

Bij de brief van 13 april 2022 heeft het college in reactie op de aanvraag van [appellant sub 2] te kennen gegeven dat voor de dakkapel geen omgevingsvergunning is vereist en dat zij voor de behandeling van de aanvraag nog griffierecht moet betalen. De Afdeling begrijpt dit zo dat het college de aanvraag van [appellant sub 2] heeft afgewezen.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de mededeling van het college van 13 april 2022 een besluit is. De reactie van een bestuursorgaan die inhoudt dat voor een bepaalde handeling geen vergunning is vereist, is, als daaraan een aanvraag ten grondslag ligt, een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. [Appellant sub 1] is als eigenaar van een nabijgelegen appartement belanghebbende bij dat besluit. De rechtbank heeft dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college bij het besluit van 13 september 2022 het bezwaar van [appellant sub 1] ten onrechte ontvankelijk heeft geacht. Het betoog slaagt niet.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5129

**Zaaknummer:** 202303684/1/R1

**Wetsartikelen:** 1:3 lid 1 Awb

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Aa en Hunze

***In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dit geval heeft de raad niet toereikend gemotiveerd dat het niet als zodanig bestemmen van het bestaande legale gebruik (nachtverblijf) met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig is.***

#### Casus

Bij besluit van 20 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Aa en Hunze (de raad) het bestemmingsplan ‘t Ruige Veld Rolde’ vastgesteld. Het plan heeft betrekking op ‘t Ruige Veld. Dat is een terrein van ongeveer 20 hectare. Op het terrein zijn een bos, heideveld, een zorginstelling en een kleine joodse begraafplaats aanwezig. Het plan is voornamelijk conserverend van aard en bestemt de bestaande situatie van de zorginstelling. Aan de gronden van de zorginstelling is de bestemming ‘Maatschappelijk’ toegekend, maar in tegenstelling tot het voorgaande bestemmingsplan ‘Rolde dorp’ is in artikel 3.5, aanhef en onder c, van de regels van het plan ‘t Ruige Veld Rolde’ een specifieke gebruiksregel opgenomen die het gebruik van de gronden en bouwwerken voor nachtverblijf in het plangebied niet toestaat.

Tegen dit is beroep ingesteld door appellanten. Zij betogen onder meer dat de raad het nachtverblijf ter plaatse van de zorginstelling ten onrechte heeft wegbestemd zonder daaraan een deugdelijke belangenafweging en motivering ten grondslag te leggen.

#### Rechtsvraag

Heeft de raad (voldoende) inzichtelijk gemaakt waarom het gebruiksverbod, waarmee nachtverblijf is uitgesloten, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening?

## **Uitspraak**

De Afdeling stelt vast dat de raad aan de gronden van de zorginstelling de bestemming 'Maatschappelijk' heeft toegekend.

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

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

a. gebouwen ten behoeve van:

[...];

6. sociaal-medische doeleinden;

[...].'

Artikel 3.5 luidt:

'Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

[...].

c. het gebruik van gronden en bouwwerken voor nachtverblijf.'

Partijen zijn het erover eens dat ter plaatse van de zorginstelling in enige mate nachtverblijf plaatsvindt. De Afdeling stelt vast dat onder het vorige bestemmingsplan 'Rolde dorp' de gronden van de zorginstelling de bestemming 'Maatschappelijk - 2' hadden. Uit artikel 14.1, aanhef en onder a, onder 6, van de regels van dat plan volgt dat de voor 'Maatschappelijk - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor sociaal-medische doeleinden. Het nachtverblijf ten behoeve van de maatschappelijke bestemming was dus op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan toegestaan. In zoverre vormt het huidige gebruik van de zorginstelling voor nachtverblijf dan ook bestaand legaal gebruik dat in beginsel als zodanig in het bestemmingsplan moet worden bestemd. In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het gebruik op termijn zal

worden beëindigd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

De Afdeling stelt vast dat artikel 3.5, aanhef en onder c, van de planregels op gronden met de bestemming 'Maatschappelijk' geen nachtverblijf meer toestaat. Uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting blijkt dat de raad deze gebruiksvorm niet meer toestaat omdat hij daarmee tegemoetkomt aan de wens van (direct) omwonenden om de rust in het gebied te herstellen en de natuurontwikkeling te bevorderen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet toereikend gemotiveerd dat het niet als zodanig bestemmen van het bestaande legale gebruik met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig is. De raad stelt dat het ruimtelijke belang dat gediend wordt met dit plan bestaat uit het tegengaan van overlast dat door de bewoners van de zorginstelling in de avond- en nachtperiode wordt veroorzaakt. Ter onderbouwing hiervan heeft de raad twee lijsten overgelegd. 'Lijst 1' bevat een overzicht van de meldingen die in de periode van 1 december 2019 tot en met 23 juni 2023 zijn ingediend. Het betreft meldingen die betrekking hebben op onder meer vermissingen, verwarde personen en diefstal in de dag-, avond- en nachtperiode. 'Lijst 2' bevat een overzicht van meldingen die zijn voortgekomen uit de brandmeldinstallatie in de periode van 23 december 2022 tot en met 2 januari 2023.

De Afdeling acht dit geen overtuigende motivering. De raad heeft namelijk niet gemotiveerd dat ruimtelijke effecten van de zorginstelling leiden tot een aantasting van het woon- en leefklimaat van de directe omgeving. Hiervoor is van belang dat de afstand tussen de zorginstelling en de dichtstbijzijnde woning ongeveer 250 m is. Dat er sprake is van voornoemde aantasting van het voor- en leefklimaat kan niet worden onderbouwd met de meldingen van 'Lijst 1'. Ten eerste is de herkomst van die meldingen onbekend, waarbij de Afdeling opmerkt dat Stichting Physis heeft toegelicht dat veel van de meldingen waarschijnlijk door haarzelf zijn gedaan, omdat zij als gecertificeerde zorginstelling verplicht is om bepaalde incidenten en brandmeldingen te melden. Ten tweede zien de meldingen van deze lijst niet op overlast met ruimtelijke gevolgen van de zorginstelling, maar betreffen het aspecten van openbare orde. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3954, onder 10.3, dient hinder of overlast die het gevolg is van onrechtmatig gedrag, bij de besluitvorming over een bestemmingsplan buiten beschouwing te worden gelaten. Dit soort overlast kan worden tegengegaan in het kader van de handhaving van de openbare orde. Instrumenten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan, zijn niet bedoeld om dergelijke overlast tegen te gaan. De raad heeft ook niet op andere wijze kunnen motiveren dat er sprake is van een aantasting van het woon- en leefklimaat van de directe omgeving. Voor zover de raad ter onderbouwing daarvan verwijst naar de toekomstvisie, overweegt de Afdeling dat in deze toekomstvisie enkel

de passage staat dat in verschillende reacties wordt aangegeven dat omwonenden na een periode van onrust behoefte hebben aan terugkeer van het gevoel van veiligheid en herstel van rust. Deze passage is echter niet onderbouwd met enige concrete gegevens. Het is daarom onduidelijk wie de omwonenden zijn, op welke afstand zij van de zorginstelling wonen, welke ruimtelijke overlast door hen is ervaren en geleid heeft tot onrust en het gevoel van onveiligheid en, bovendien, hoe het wegbestemmen van de mogelijkheid tot nachtverblijf leidt tot een terugkeer van rust en het gevoel van veiligheid. De Afdeling overweegt verder dat de raad op de zitting heeft erkend dat niet inzichtelijk is gemaakt waarom het uitsluiten van nachtverblijf ten behoeve van de maatschappelijke bestemming bijdraagt aan de bevordering van de natuurontwikkeling. Tot slot overweegt de Afdeling dat bovendien niet is gebleken dat er geen behoefte meer is aan 24-uurszorg op deze locatie of dat het om andere redenen aannemelijk is dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd.

Omdat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het gebruiksverbod van artikel 3.5, onder c, van de planregels strekt tot een goede ruimtelijke ordening, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro genomen. Het betoog slaagt.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 11-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5125

**Zaaknummer:** 202201458/1/R3

**Wetsartikelen:** 3.1 lid 1 Wro

## RECHTSPRAAK

### Handhaving/Simpelveld

***Onder de Omgevingswet kan een bouwstop worden opgelegd in de vorm van een last onder bestuursdwang, 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. Na het vervallen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is wel sprake van een andere wettelijke grondslag, waarop een bouwstop wordt gebaseerd, namelijk Titel 5.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarom kan niet op voorhand worden gezegd dat de beoordeling in alle voorkomende gevallen hetzelfde zal zijn als bij de bouwstop op basis van het vervallen artikel 5.17 van de Wabo.***

#### Casus

Eiseres is eigenaar van een pand dat zij wil renoveren. Door een toezichthouder is mondeling en telefonisch een bouwstop opgelegd naar aanleiding van werkzaamheden aan het pand. Volgens de toezichthouder is een omgevingsvergunning nodig omdat de draagconstructie wordt gewijzigd en het isoleren van het dak en toevoegen van een gipskartonnen afdeklaag voor extra lasten op de draagconstructie zal zorgen.

Bij het primaire besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van Simpelveld (verweerder) de op 23 april 2024 opgelegde bouwstop op schrift gesteld. Verweerder wijst er daarbij op dat een bouwstop een ordemaatregel is om ervoor te zorgen dat er geen bouwactiviteiten meer plaatsvinden op het perceel. Tevens is daaraan een last onder dwangsom gekoppeld. Eiseres verbeurt een dwangsom van € 500 per dag dat zij niet alle bouwactiviteiten op het perceel staakt, met een maximum van € 3.000. Aan dat besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat sprake is van het vernieuwen of veranderen van het pand waarbij de draagconstructie wordt gewijzigd. Hiervoor is op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet (Ow) in samenhang met artikel 2.27, eerste lid, aanhef en

onder b, sub 1°, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) een omgevingsvergunning (bouwactiviteit) vereist die niet is verleend.

Voorts is volgens verweerder sprake van overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow in samenhang met artikel 22.26 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan Simpelveld en geldt geen uitzondering op dit verbod, omdat, gelet op de dikte van de als de sporen te gebruiken houten balken, het bouwvolume van de dakconstructie en daarmee van het bouwwerk uitgebreid wordt. Hiervoor is tevens een omgevingsvergunning vereist (omgevingsplanactiviteit). Daarnaast zal een welstandstoets gelden omdat het een zelfstandige planactiviteit betreft.

Bij besluit van 7 augustus 2024 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar dat eiseres tegen het primaire besluit heeft gemaakt in navolging van het advies van de Intergemeentelijke bezwaarschriftencommissie ongegrond verklaard. Verweerder handhaaft zijn standpunt dat een bouwstop een ordemaatregel is en daarbij volgens vaste jurisprudentie slechts een beperkte belangenafweging aan de orde is. Er bestaat geen verplichting om onderzoek te doen naar alternatieve oplossingen. Verder heeft eiseres nog steeds geen formele, ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend en dan hoeft er ook geen legalisatieonderzoek plaats te vinden.

In beroep heeft eiseres haar in bezwaar ingenomen standpunt gehandhaafd dat verweerder geen bouwstop en daaraan gekoppelde last onder dwangsom had mogen opleggen. Omdat volgens eiseres de draagconstructie niet wordt gewijzigd en er geen sprake is van uitbreiding van het bouwvolume, is geen omgevingsvergunning nodig.

### **Rechtsvragen**

1. Kan onder de Ow een bouwstop worden opgelegd?
2. Is sprake van overtreding van artikel 22.26 van het omgevingsplan, waardoor in strijd wordt gehandeld met artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow?
3. Is sprake van een vergunningvrije technische bouwactiviteit of had eiseres dienen te beschikken over een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Ow?

### **Uitspraak**

1. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) vervallen. Voorheen voorzag artikel 5.17 van de Wabo

(evenals daarvoor artikel 100d van de Woningwet) in een uitdrukkelijke bevoegdheid voor verweerder om de bouw van een bouwwerk te staken dat zonder omgevingsvergunning wordt gebouwd, in afwachting van mogelijke te treffen handhavingsmaatregelen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in de uitspraak van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1064, overwogen dat een bouwstop onder de Wabo een ordemaatregel is, waarbij slechts een beperkte belangenafweging aan de orde is. Bij de toepassing van de in artikel 5.17 van de Wabo neergelegde bevoegdheid om bouwwerkzaamheden stil te leggen hoeft, zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1732, gelet op aard en doel van die bevoegdheid, niet te worden onderzocht of de bouw gelegaliseerd kan worden.

Gelet op het vorenstaande heeft de voorzieningenrechter bij de behandeling ter zitting ambtshalve aan de orde gesteld dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bouwstop niet meer is opgenomen in de Omgevingswet. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder zich op het standpunt gesteld dat de opgelegde bouwstop dient te worden gezien als een last onder bestuursdwangsom die inhoudt dat wordt gelast om de illegale bouwactiviteiten per direct te beëindigen. Om overtreding van de last te voorkomen is tevens een last onder dwangsom opgelegd.

In de wetsgeschiedenis is in dit verband het volgende vermeld: ‘Artikel 5.17 Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, noch naar de Awb. Bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid, als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt’. Hieruit blijkt dat voor het treffen van beheersmaatregelen in de vorm van een bouwstop volgens de wetgever geen specifiek artikel nodig is.

De voorzieningenrechter volgt verweerder in het standpunt dat een bouwstop onder de Omgevingswet kan worden opgelegd in de vorm van een last onder bestuursdwang, 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 (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5927, r.o. 3). Nu de bouwstop in de Omgevingswet zelf niet meer als zodanig is geregeld, is de grondslag ervoor artikel 18.1 van de Omgevingswet, in samenhang met – omdat het college in dit geval bevoegd gezag is – artikel 125 van de Gemeentewet. Verweerder was dus in beginsel bevoegd, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet, een

last onder bestuursdwang op te leggen om het bouwen zonder omgevingsvergunning per direct te beëindigen. Daaraan kan, zoals in het onderhavige geval ook is gedaan, tevens 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 Awb. Een andere mogelijkheid zou overigens zijn geweest om alleen een last onder dwangsom op te leggen om de overtreding per direct te beëindigen en beëindigd te houden op straffe van verbeurte van dwangsommen (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 3 september 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:6167, r.o. 10.1).

De voorzieningenrechter stelt wel vast dat na vervallen van de Wabo sprake is van een andere wettelijke grondslag, waarop een bouwstop wordt gebaseerd, namelijk Titel 5.1 van de Awb. Daarom kan niet op voorhand worden gezegd dat de beoordeling in alle voorkomende gevallen hetzelfde zal zijn als bij de bouwstop op basis van het vervallen artikel 5.17 van de Wabo. Zo kan een last onder bestuursdwang, als geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 5:31, tweede lid, van de Awb, niet mondeling (of telefonisch) worden opgelegd en kan een stillegging dus pas ingaan na toezending van het op schrift gestelde handhavingsbesluit. Verder overweegt de voorzieningenrechter dat de gewijzigde grondslag voor een bouwstop ook gevolgen kan hebben voor de jurisprudentielijn van de Afdeling dat een bouwstop een ordemaatregel is, waarbij slechts een beperkte belangenafweging aan de orde is. Gelet op de beperkte omvang van het geding zoals hierna aan de orde komt, komt de voorzieningenrechter echter niet toe aan de beantwoording van die rechtsvragen.

2. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de uitzondering op de (algemene) vergunningplicht uit artikel 22.27 van het omgevingsplan zich hier niet voordoet omdat sprake is van uitbreiding van het bouwvolume. Dat standpunt baseert verweerder op de constatering in het rapport van de toezichthouder dat een aantal van de bij de controle aangetroffen, als sporen te gebruiken, houten balken dikker waren dan de gesloopte onderdelen van de dakconstructie. Gelet daarop en omdat dakisolatie zal worden toegepast, zal het bouwvolume met enkele centimeters toenemen volgens verweerder.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder hiermee niet aangetoond dat in dezen sprake is van een overtreding van het verbod te bouwen zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Er was ten tijde van de controle en de stillegging nog geen sprake van uitbreiding van het bouwvolume en op basis van wat de toezichthouder heeft aangetroffen, kan ook niet worden gezegd dat het gevaar voor overtreding klaarblijkelijk dreigde als bedoeld in artikel 5:7 van de Awb. Daarvoor zou moeten vaststaan dat na afronding van de bouw het bouwvolume daadwerkelijk toeneemt, terwijl uit

het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan ook niet blijkt wanneer welke consequenties aan vergroting van het bouwvolume worden verbonden. De enkele constatering dat het formaat van sommige van de als sporen te gebruiken latten groter is dan de gesloopte sporen, is daarvoor onvoldoende. Omdat geen sprake is van een overtreding of dreigende overtreding, was verweerder niet bevoegd om op deze grondslag handhavend op te treden zoals hij heeft gedaan.

Ten overvloede wijst de voorzieningenrechter er nog op dat, ook al wordt ervan uitgegaan dat bij een stillegging ter voorkoming van uitbreiding van een overtreding de mogelijkheid van legalisatie niet vooraf door het bevoegd gezag hoeft te worden onderzocht, in dit concrete geval niet is komen vast te staan dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, als die door eiseres wordt aangevraagd, niet op grond van artikel 22.29 van het omgevingsplan geweigerd kan worden wegens strijd met het omgevingsplan. Desgevraagd op zitting kon verweerder immers niet aangeven met welke regels voor 'bouwvolume' uit het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan het bouwplan van eiseres in strijd zou zijn en of dergelijke regels bestaan. De enige 'strijd' met het tijdelijk deel van het omgevingsplan is, ook volgens het bestreden besluit, immers dat een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit ontbreekt, omdat het verbod uit artikel 22.26 van het omgevingsplan van toepassing is. Dat een andere weigeringsgrond als bedoeld in artikel 22.29 van het omgevingsplan, zoals redelijke eisen van welstand, van toepassing is, heeft verweerder ook niet gesteld.

Ook ten overvloede markeert de voorzieningenrechter nog het volgende. De enkele omstandigheid dat een bestuursorgaan een bevoegdheid heeft om te handhaven op grond van artikel 22.26 van het omgevingsplan werpt de vraag op hoe evenredig het voor dat bestuursorgaan is om van deze bevoegdheid gebruik te maken als op voorhand eigenlijk vaststaat dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de betreffende omgevingsplanactiviteit niet geweigerd kan worden zoals hiervoor aan de orde gesteld.

3. Tussen partijen is niet in geschil dat eiseres in strijd met artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet een bouwactiviteit heeft verricht zonder omgevingsvergunning. In geschil is of zich de uitzondering op de vergunningplicht voordoet dat door de bouwactiviteit de draagconstructie niet wijzigt.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat uit de controle van 23 april 2024 en het overgelegde fotomateriaal blijkt dat de draagconstructie van het pand wordt gewijzigd en dat met de vernieuwing van onderdelen van de draagconstructie was begonnen. Niet alleen worden de sporen vervangen die een dragende

functie hebben maar ook worden de nok- en de middengording en de hoekkepers vervangen die de sporen dragen. De gemachtigde van eiseres heeft ter zitting ook erkend dat verweerders standpunt in overeenstemming is met de jurisprudentie van de Afdeling (uitspraak van 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0334 en van 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3277 en 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:958). De voorzieningenrechter volgt [naam] niet in zijn betoog ter zitting waar hij heeft herhaald dat geen sprake is van een wijziging van de draagconstructie omdat bestaande constructieve onderdelen voor zover nodig worden vervangen door nieuwe onderdelen die nagenoeg hetzelfde zijn. Ook de omstandigheid dat pas bij de sloop duidelijk werd dat er vanwege houtrot meer onderdelen van de draagconstructie moesten worden vernieuwd, kan er niet aan afdoen dat sprake is van wijziging van de draagconstructie, waarvoor een vergunningplicht geldt.

Uit het voorgaande volgt dat voor de gestarte bouwwerkzaamheden aan het dak een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet is vereist. Eiseres beschikt daar niet over. Verweerder was daarom bevoegd te gelasten dat de bouw werd stilgelegd met een daaraan gekoppelde last onder dwangsom om de overtreding beëindigd te houden. Met de rechtbank Midden-Nederland is de voorzieningenrechter van oordeel dat, gelet op aard en doel van een bouwstop, niet vooraf hoeft te worden onderzocht of de bouw gelegaliseerd kan worden (ECLI:NL:RBMNE:2024:5927, r.o. 5). In het onderhavige geval heeft [naam] ter zitting desgevraagd verklaard dat geen formele vergunningaanvraag wordt ingediend in verband met de hoogte van de leges. Als achteraf zou blijken dat het pand vanwege de staat waarin het verkeert, niet rendabel opgeknapt kan worden, is het bedrag aan leges volgens hem als het ware voor niets betaalt. Hij betoogt dat verweerder uit coulance, nu een oud pand met historische waarde wordt opgeknapt, niet meteen handhavend had moeten optreden. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan hierin geen grond worden gevonden voor het oordeel dat verweerder van handhavend optreden af had moeten zien. Het is de keuze van eiseres om geen aanvraag ter legalisatie in te dienen zodat er geen concreet zicht op legalisatie is. Overigens heeft de gemachtigde van verweerder ter zitting meermaals herhaald dat een aanvraag met voorrang zal worden behandeld en dat er op voorhand geen beletselen lijken te zijn om een vergunning te kunnen verlenen. Of dat daadwerkelijk zo is en of de bouwstop kan worden beëindigd, moet echter uit de beoordeling van een ontvankelijke aanvraag blijken.

---

**Instantie:** Rechtbank Limburg

**Datum uitspraak:** 05-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBLIM:2024:9005

**Zaaknummer:** ROE 24 / 4150 en ROE 24 / 4409

**Wetsartikelen:** 5:1 lid 1 Awb, 5:2 lid 1 Awb, 5:7 Awb, 5:21 Awb, 5:24 lid 1 Awb, 5:31 Awb, 5:1 lid 1 onder a Ow, 5:1 lid 2 onder a Ow en 2.27 lid 1 onder b Bbl

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Westland

***Tijdelijk beheer met geringe emissies dat plaatsvindt na beëindiging van de referentiesituatie is geen representatief te achten, relevante nieuwe stikstofveroorzakende activiteit en geldt daarmee niet als nieuwe referentiesituatie bij plannen.***

#### Casus

De raad van de gemeente Westland heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat 130 woningen naast het Natura 2000-gebied 'Solleveld & Kapittelduinen' mogelijk maakt. Een natuurvereniging heeft beroep ingediend tegen deze vaststelling. Zij stelt onder andere dat in het stikstofonderzoek een onjuiste referentiesituatie is gehanteerd, omdat na de sloop van de glasopstanden en beëindiging van het voorgaande agrarisch gebruik maïsteelt heeft plaatsgevonden.

#### Rechtsvraag

Moet tijdelijk beheer dat plaatsvindt na beëindiging van de referentiesituatie gezien worden als een nieuwe referentiesituatie?

#### Uitspraak

Uit artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (Wnb) in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een of meer Natura 2000-gebieden. Om te bepalen of een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden moeten de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die het mogelijk maakt worden beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

In de uitspraak van 1 september 2021 over het bestemmingsplan 'Zandzoom 2019' (ECLI:NL:RVS:2021:1960, rechtsoverweging 24.2) heeft de Afdeling uiteengezet onder welke voorwaarden in het kader van de interne saldering activiteiten die beëindigd zijn vóór de

gehanteerde peildatum toch kunnen worden betrokken in de referentiesituatie.

De eerste voorwaarde is dat onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Dat betekent dat uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het gaat daarbij om een schriftelijk stuk dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor.

De tweede voorwaarde houdt in dat uitgesloten moet zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de peildatum.

Als derde voorwaarde geldt dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel. Het is in overeenstemming met de Wnb om een al beëindigde activiteit die aan deze strikte voorwaarden voldoet, mee te nemen in de referentiesituatie. Als zo'n activiteit niet kan worden meegenomen, dan kan dat er namelijk toe leiden dat die activiteit langer dan beoogd wordt voortgezet, alleen om de mogelijkheid van interne saldering te behouden. De beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden zijn daarmee niet gebaat, zo overwoog de Afdeling in haar uitspraak van 1 september 2021 (vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1894).

De Afdeling stelt vast dat de raad bij besluit van 24 juni 2008 het bestemmingsplan 'Monster Noord' heeft vastgesteld. Hierin is aan de gronden de bestemming 'Uit te werken woondoeleinden, met bijbehorende voorzieningen' toegekend. De glastuinbouwactiviteiten zijn daarbij onder het reducerend gebruiksovergangsrecht gebracht. Vervolgens heeft de gemeente in achtereenvolgens 2008, 2015 en 2017 de gronden in het plangebied met daarop de drie glastuinbouwbedrijven gekocht. In de overgelegde koopovereenkomsten staat dat de gronden zijn gekocht met het oog op de voorgenomen woningbouw. Hiermee staat onomstotelijk vast dat de glastuinbouwactiviteiten uitsluitend zijn beëindigd ten behoeve van woningbouw. Verder staat op grond hiervan vast dat is uitgesloten dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd. Dit is ook niet in geschil tussen partijen. De raad heeft beschreven dat in achtereenvolgens 2016, 2017 en 2018 de glastuinbouwactiviteiten zijn beëindigd en de opstallen gesloopt. De raad heeft verder beschreven dat in 2018 duidelijk was dat de realisatie van woningen op de kavels nog geruime tijd op zich zou laten wachten omdat voor de planvorming meer tijd nodig was. Voor de woningbouwontwikkeling was in 2016 al wel een ontwerpplan ter inzage gelegd, maar de zienswijze van Stichting Duinbehoud gaf aanleiding voor zodanige wijzigingen dat opnieuw een ontwerp ter inzage moest worden gelegd. Omdat de gronden naast de duinen liggen en daarmee gevoelig zijn voor zandverstuivingen, was

tijdelijk beheer van de braakliggende gronden noodzakelijk. Deze beheeractiviteiten heeft de gemeente in mei 2018 uitbesteed aan een agrarisch bedrijf en daarvoor is een gebruiksovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst is gesloten voor een jaar, met de mogelijkheid van jaarlijkse verlenging. Overeengekomen is verder dat voor het gebruik geen vergoeding verschuldigd is en dat de percelen uitsluitend mogen worden gebruikt als grasland en/of ten behoeve van het kweken van maïs. In 2018 en 2019 zijn de percelen ingezaaid met maïs. In 2020 zijn de percelen ingezaaid met gras en dat is in de jaren daarna voortgezet. Appellante heeft de gegeven inlichtingen niet weersproken, maar ziet daarin haar standpunt bevestigd dat er na de beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op de percelen.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad de situatie ten tijde van de glastuinbouwactiviteiten als referentiesituatie hanteren. Vaststaat dat de glastuinbouwactiviteiten zijn beëindigd vanwege de beoogde woningbouwontwikkeling. De beschermde natuurwaarden waren erbij gebaat dat de glastuinbouwactiviteiten niet langer dan nodig zijn voortgezet. Het tijdelijke beheer van gronden na de sloop van de opstallen, was noodzakelijk ter voorkoming van overlast voor de omgeving en was duidelijk bedoeld ter overbrugging van de periode tot de realisatie van de voorgenomen woningbouw. Dit beheer heeft de gemeente uitbesteed door de grond om niet in gebruik te geven voor telkens een jaar, wat bevestigt dat het om een tijdelijke beheermaatregel ging. Vaststaat dat er als onderdeel van dit tijdelijke beheer weliswaar twee jaar maïs is geteeld en dat de percelen zijn bemest ten behoeve van de maïssteelt, maar de raad heeft toegelicht dat het daarbij om geringe emissies is gegaan, wat appellante niet heeft weersproken. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat na de beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten sprake is geweest van representatief te achten, relevante nieuwe stikstofveroorzakende activiteiten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2013:167 onder 14.4).

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 04-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5003

**Zaaknummer:** 202202427/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.7 lid 1 Wnb en 2.8 lid 1 Wnb

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Zuidplas

***De raad had, gelet op artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, in de planregels moeten bepalen dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigingsplan.***

#### Casus

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft de raad van de gemeente Zuidplas (de raad) het bestemmingsplan ‘Reparatieplan Herziening Zuidplaspolder 1’ vastgesteld. Bij uitspraak van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2506 heeft de Afdeling het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ‘Herziening Zuidplaspolder 1’ deels vernietigd. Naar aanleiding van deze gedeeltelijke vernietiging heeft de raad voor vijf locaties een nieuw bestemmingsplan vastgesteld, ‘Reparatieplan Herziening Zuidplaspolder 1’.

Tegen dit besluit hebben onder meer [appellante sub 3] en [appellante sub 4] beroep ingesteld. Zij wijzen erop dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 5.5.3 van de planregels het college de bevoegdheid geeft om het plan te wijzigen in die zin dat de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in bijlage 1 bij de regels wordt gewijzigd door het onderbrengen van een bedrijf in een andere categorie, dan wel door het opnemen of afvoeren van een bedrijf, indien ontwikkelingen op het gebied van de milieuhygiëne, dan wel technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. [Appellante sub 3] en [appellante sub 4] betogen dat de Laddertoets wordt doorgeschoven naar de fase van de vaststelling van het wijzigingsplan; de raad had daarom in de regels de verplichting moeten opnemen om de Laddertoets bij het hanteren van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 5.5.3 toe te passen. Nu de raad dit niet heeft gedaan, kan de wijzigingsbevoegdheid niet in stand blijven en dient het plan in zoverre te worden vernietigd.

De raad stelt dat naast het feit dat bij toepassing van de in artikel 5.5.3 van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid waarschijnlijk geen sprake is van een nieuwe stedelijke

ontwikkeling, in welk geval de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is, tevens geldt dat bij toepassing van een wijzigingsbevoegdheid het bestemmingsplan (lees: het wijzigingsplan) dient te voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Een van deze eisen is dat de toelichting bij het bestemmingsplan een beschrijving bevat van de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Het is derhalve niet noodzakelijk om dit expliciet op te nemen in het bestemmingsplan.

### **Rechtsvragen**

1. Dient de functiewijziging naar zijn aard en omvang te worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling?
2. Had de raad, bij het doorschuiven van de Laddertoets naar het wijzigingsplan, in de planregels van het moederplan moeten bepalen dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigingsplan?

### **Uitspraak**

Artikel 3.1.6. tweede lid, van het Bro luidt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.’

Het derde lid luidt:

‘Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet, kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.’

Artikel 5.5.3 van de planregels luidt:

‘Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen in die zin dat de Staat van

Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen als bijlage 1 bij deze regels wordt gewijzigd door het onderbrengen van een bedrijf in een andere categorie, dan wel door het opnemen dan wel afvoeren van een bedrijf, indien ontwikkelingen op het gebied van de milieuhygiëne, dan wel technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.'

De raad heeft het in artikel 5.5.3 van de planregels mogelijk gemaakt dat het college met een wijzigingsplan een bedrijf mogelijk maakt op een plek waar zo'n bedrijf, in verband met de bij het plan toegekende aanduidingen, eerder niet mogelijk was. Gelet op de formulering van artikel 5.5.3 van de planregels is niet uitgesloten dat dit een functiewijziging met zich brengt die naar zijn aard en omvang moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 7.2). De raad had daarom, gelet op artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro, in artikel 5.5.3 van de planregels moeten bepalen dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigingsplan. Nu de raad dit niet heeft gedaan, is het besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1.6, derde lid, van het Bro.

Voor zover de raad heeft gesteld dat het niet noodzakelijk is om dit expliciet op te nemen in de planregel omdat er al een wettelijke verplichting is om de beschrijving van de behoefte en de hiervoor genoemde motivering in de toelichting op te nemen, overweegt de Afdeling dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro alleen ziet op een bestemmingsplan maar niet op een wijzigingsplan. Het betoog slaagt.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 04-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:4979

**Zaaknummer:** 202201463/1/R3

**Wetsartikelen:** 3.1.6 lid 2 Bro en 3.1.6 lid 3 Bro

## RECHTSPRAAK

### Bestemmingsplan/Hengelo

***Nu de gemeentelijke erfgoedcommissie niet een van de partijen is waar op grond van artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro vooroverleg mee moet worden gevoerd, is artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro niet van toepassing op het advies van die commissie. De RCE is wel een van die partijen. Omdat de raad heeft nagelaten om de uitkomst van het advies van en het overleg met de RCE op te nemen in de plantoelichting, is sprake van strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bro.***

***De omstandigheid dat de beoogde bebouwing leidt tot een vergelijkbare of minder grote aantasting van de bezonningssituatie dan het vorige bestemmingsplan, betekent op zichzelf niet dat die aantasting ook aanvaardbaar is.***

#### Casus

Bij besluit van 24 november 2021 heeft de raad van de gemeente Hengelo (de raad) het bestemmingsplan 'Vooroorlogse Wijken omgeving Heematterrein-Bornsestraat' vastgesteld. Het bestemmingsplan ziet op een deel van het voormalige Heematterrein in Hengelo. Het plan maakt een woontoren mogelijk met maximaal 72 wooneenheden en een maximale bouwhoogte van 40 m ten zuiden en oosten van de Oude Algemene Begraafplaats met poortgebouw gelegen aan de Bornsestraat. Daarnaast maakt het plan 22 grondgebonden woningen mogelijk op de gronden gelegen tussen de Bornsestraat en de vijver met de contour van het voormalige 'Huys Hengelo', een gemeentelijk monument.

Stichting 't Neutje, Erfgoedvereniging Heemschut en Stichting Erfgoed Hengelo en andere vrezen dat die ontwikkelingen de cultuurhistorische waarden rondom het plangebied zullen aantasten. Het plangebied wordt namelijk omringd door meerdere historische monumenten, zoals de rijksmonumenten het poortgebouw, de Oude Algemene Begraafplaats en de Locomotief, een voormalig kantoorgebouw van de Heemaffabriek, het gemeentelijke

monument 'Heim' en de restanten van het gemeentelijk monument 'Huys Hengelo'.

Stichting 't Neutje, Erfgoedvereniging Heemschut en Stichting Erfgoed Hengelo en andere zijn het daarom niet eens met de voorgestelde ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt en hebben beroep ingesteld.

Stichting 't Neutje, Erfgoedvereniging Heemschut en Stichting Erfgoed Hengelo en andere betogen dat bij de voorbereiding van het plan onvoldoende aandacht is besteed aan de cultuurhistorische waarden van de monumenten in de omgeving van het plangebied.

Volgens hen is niet aan artikel 3.1.6, vijfde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voldaan, omdat niet is beschreven op welke wijze met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden rekening is gehouden en hoe de ontwikkeling zich verhoudt tot het aangrenzende gebied. Daarnaast is niet voldaan aan artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bro, omdat niet kenbaar is gemaakt op welke wijze rekening is gehouden met het advies van de Erfgoedcommissie van de gemeente Hengelo. Ook is het advies in de reactie op de voorgenomen plannen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) van 6 april 2021 niet gevolgd.

Stichting 't Neutje en Stichting Erfgoed Hengelo en andere betogen verder dat het plan zorgt voor onaanvaardbare schaduwwerking. Zij voeren aan dat het bezonningsonderzoek dat door de initiatiefnemer is uitgevoerd niet toereikend is.

### **Rechtsvragen**

1. Heeft de raad voldaan aan artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 3.1.6, vijfde lid, van het Bro?
2. Heeft de raad afdoende gemotiveerd waarom het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de bezonningssituatie in de omgeving?

### **Uitspraak**

1. Artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder c, in samenhang gelezen met artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro vereist dat de raad de uitkomst van de overleggen met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en de diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn, in de plantoelichting opneemt. Nu de gemeentelijke erfgoedcommissie niet een van de partijen is waar op grond van artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro vooroverleg mee moet worden gevoerd, is artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro niet van toepassing

op het advies van die commissie. De RCE is daarentegen wel een van die partijen. Aangezien de raad heeft nagelaten om de uitkomst van het advies van en het overleg met de RCE op te nemen in de plantoelichting, is er sprake van strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bro.

Bovendien is hierdoor ook onvoldoende duidelijk of, en zo ja, op welke wijze de adviezen van de RCE, waaronder het advies om te motiveren op welke wijze er bij dit plan rekening is gehouden met de cultuurhistorische waarden van de twee rijksmonumenten en de twee gemeentelijke monumenten in de omgeving van het plangebied, in de besluitvorming zijn betrokken. Zo blijkt uit de plantoelichting of andere stukken niet op welke wijze de gevolgen voor die cultuurhistorische waarden zijn onderzocht en op welke manier die gevolgen betrokken en afgewogen zijn bij de vaststelling van het plan. Het betoog slaagt.

2. De Afdeling overweegt dat voor de bezonning van woningen geen wettelijke normen bestaan. Dat neemt niet weg dat in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan een afweging dient plaats te vinden van alle bij het gebruik van de gronden betrokken belangen. De Afdeling stelt vast dat het bezonningsonderzoek dat als bijlage bij de Nota beantwoording zienswijzen is gevoegd enkel bestaat uit zogenoemde schaduwdiagrammen waarop de bezonningssituatie van de maximale planologische mogelijkheden van het vorige bestemmingsplan en de bezonningssituatie van de beoogde ontwikkeling zijn weergegeven. De raad heeft aan de hand van deze schaduwdiagrammen een vergelijking gemaakt tussen de beoogde bebouwing en de maximale mogelijkheden van het vorige bestemmingsplan en zich op het standpunt gesteld dat er geen sprake is van een verslechtering.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee onvoldoende gemotiveerd waarom het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de bezonningssituatie in de omgeving, waaronder de bezonningssituatie van de bewoners van 'de Paladijn'. Daarbij acht de Afdeling van belang dat niet inzichtelijk is gemaakt waarom de beoogde bebouwing volgens de raad niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de bezonningssituatie en hoe de betrokken belangen daarbij zijn afgewogen. De gestelde omstandigheid dat de beoogde bebouwing leidt tot een vergelijkbare of minder grote aantasting van de bezonningssituatie dan het vorige bestemmingsplan, betekent op zichzelf namelijk niet dat die aantasting ook aanvaardbaar is. Het betoog slaagt.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 04-12-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:5005

**Zaaknummer:** 202200426/1/R3

**Wetsartikelen:** 3.1.1 Bro, 3.1.6 lid 1 onder c Bro, 3.1.6 lid 5 Bro en 3.1 Wro

## RECHTSPRAAK

### **Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit/Utrechtse Heuvelrug**

***De voorzieningenrechter vindt dat de lijn uit de rechtspraak onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat het college bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts moet beoordelen of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar ook moet beoordelen of het bouwwerk met het oog op zodanig gebruik wordt gebouwd, onder de Omgevingswet moet worden voortgezet.***

#### **Casus**

Vergunninghouder verkoopt, verhuurt en onderhoudt straalsystemen en impregneerpompen. Haar bedrijfspand in Driebergen-Rijsenburg is door een brand volledig verwoest. In deze uitspraak beoordeelt de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening van verzoekers tegen de omgevingsvergunning die het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug (het college) op 3 mei 2024 aan vergunninghouder heeft verleend voor de her-/nieuwbouw van het bedrijfspand (de omgevingsvergunning).

Verzoekers zijn eigenaar van percelen en/of panden en hebben bedrijven in de directe omgeving van het perceel. Ook van hen zijn een aantal bedrijfspanden door dezelfde brand verloren gegaan. Zij zijn het niet eens met de omgevingsvergunning en hebben hiertegen bezwaar gemaakt bij het college. Met de bestreden besluiten van 24 september 2024 op de bezwaren van verzoekers is het college bij de omgevingsvergunning gebleven.

Verzoekers hebben beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten. Omdat vergunninghouder inmiddels is begonnen met de her-/nieuwbouw van het bedrijfspand, hebben verzoekers de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen. Omdat de voorzieningenrechter na afloop van de zitting tot de conclusie is gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, beslist hij ook op het beroep van verzoekers daartegen.

Verzoekers voeren aan dat de bedrijfsactiviteiten van vergunninghouder in een hogere milieucategorie vallen, dan de milieucategorie die op grond van het omgevingsplan is toegestaan. Daarom is het bouwplan volgens verzoekers in strijd is met de in het omgevingsplan gestelde regels over het gebruiken van bouwwerken. Verzoekers betogen verder dat gelet op de meest recente activiteiten op het perceel ten onrechte geen bodemonderzoek heeft plaatsgevonden.

### **Rechtsvragen**

1. Dient het college, net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), te toetsen of het bouwwerk met het oog op gebruik overeenkomstig de bestemming wordt gebouwd? En zo ja, is daarvan in het voorliggende geval sprake?
2. Heeft voor het aspect bodem voldoende onderzoek plaatsgevonden?
3. Heeft het college nog ruimte voor een nadere belangenafweging als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit bouwwerken voldoet aan de beoordelingsregels?

### **Uitspraak**

1. De voorzieningenrechter stelt voorop dat onder de Wabo de lijn in de rechtspraak was dat het college bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts moest beoordelen of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kon worden gebruikt, maar ook moest beoordelen of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik werd gebouwd. Dit hield in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moest worden geoordeeld als redelijkerwijs viel aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zou worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorzag. Het college moest bij de beoordeling van een aanvraag ervan uitgegaan dat het bouwwerk kan worden gebruikt op de wijze zoals omschreven is in de aanvraag, tenzij redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede voor andere doeleinden zal worden gebruikt. De voorzieningenrechter verwijst bijvoorbeeld naar de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4156. De voorzieningenrechter vindt dat deze lijn onder de Omgevingswet (Ow) moet worden voortgezet.

De voorzieningenrechter stelt vast dat het nieuwe bedrijfspand volgens de aanvraag en de omgevingsvergunning zal worden gebruikt voor de in- en verkoop en verhuur van straal- en aanhangwagens met opbouw en het repareren van deze straalaanhangwagens. Dit zijn machines ten behoeve van het stralen (reinigen) van oppervlaktes. Daarbij staat vermeld dat

in het bedrijf voor het repareren en testen geen verbrandingsmotoren worden aangezet. Op de zitting is gebleken dat tussen partijen niet ter discussie staat dat deze bedrijfsactiviteiten binnen de op het perceel maximaal toegestane milieucategorie vallen en dus geen strijd opleveren met de in het omgevingsplan gestelde regels voor het gebruiken van bouwwerken. Dit staat ook in het deeladvies bedrijven en milieuzonering dat de Omgevingsdienst regio Utrecht (Oдру) op 24 april 2024 aan het college heeft uitgebracht.

Verzoekers voeren echter aan dat vergunninghouder het nieuwe bedrijfspand in ieder geval mede zal gebruiken voor andere bedrijfsactiviteiten die wel in een hogere milieucategorie vallen en dat daarom redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. Volgens verzoekers zal vergunninghouder in het pand straks zware gevel- en oppervlaktereinigingsmachines fabriceren en installeren, inclusief de carrosseriebouw van de aanhangwagens met opbouw en ook de compressoren voor de te monteren straalketel, aangedreven door een verbrandingsmotor. Deze werkzaamheden vallen volgens verzoekers onder milieucategorie 4.1.

Op de zitting heeft vergunninghouder toegelicht dat in haar bedrijf niets wordt gefabriceerd, maar dat alleen sprake is van assembleren. De verschillende onderdelen van de straalaanhangwagens worden op verschillende andere plaatsen in Nederland en Duitsland gefabriceerd. Vergunninghouder brengt deze verschillende onderdelen samen tot een samengesteld eindproduct wat hij vervolgens verkoopt en verhuurt. In de bezwaarfase heeft bb-omgevingsadvies in opdracht van vergunninghouder reacties opgesteld op de bezwaren van verzoekers. In deze reacties is een omschrijving gegeven van de werkzaamheden van vergunninghouder met daarbij diverse foto's van de bedrijfsactiviteiten van vergunninghouder.

Wat verzoekers aanvoeren maakt niet dat de voorzieningenrechter twijfelt aan de juistheid van de toelichting van vergunninghouder over de werkzaamheden die in het nieuwe bedrijfspand zullen gaan plaatsvinden. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat verzoekers in 2021 een handhavingsverzoek hebben ingediend bij het college waaraan dezelfde argumenten ten grondslag lagen als aan deze beroepsgrond. Naar aanleiding van dit handhavingsverzoek hebben diverse toezichthouders van diverse betrokken bestuursorganen controles uitgevoerd bij vergunninghouder. Tijdens deze controles zijn geen overtredingen geconstateerd.

Gelet op het voorgaande mag het college er naar het oordeel van de voorzieningenrechter van

uitgaan dat het bouwwerk met het oog op gebruik overeenkomstig de bestemming wordt gebouwd. Mocht te zijner tijd blijken dat in het gebouw toch andere activiteiten plaatsvinden die in een hogere milieucategorie vallen, dan is dit een handhavingskwestie.

2. Het college mag de omgevingsvergunning voor de bouw van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie alleen verlenen als de toelaatbare kwaliteit van de bodem niet wordt overschreden of bij overschrijding van de toelaatbare kwaliteit van de bodem als aannemelijk is dat een sanerende of andere beschermende maatregel wordt getroffen (artikel 22.29, eerste lid, aanhef en onder c, van de regels van het omgevingsplan). In het ROM integraal advies van de Odru van 24 juli 2024 staat dat op het perceel een verkennend bodemonderzoek heeft plaatsgevonden. Uit het rapport 'Verkennend bodemonderzoek [adres] te Driebergen-Rijssenburg' van [adviesbureau] van 9 juli 2024 volgt dat er geen aanleiding is tot een aanvullend bodemonderzoek of sanering. Het perceel is volgens de Odru geschikt voor de voorgenomen functie.

In de stukken of op de zitting hebben verzoekers hier niets tegen ingebracht. De voorzieningenrechter heeft geen reden om te twijfelen aan de juistheid van het advies van de Odru.

3. De conclusie van het voorgaande is dat het bouwplan van vergunninghouder voldoet aan de beoordelingsregels voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit bouwwerken en dus moest het college de omgevingsvergunning verlenen (artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Dit betekent dat het college geen ruimte had voor een nadere belangenafweging. Die belangenafweging heeft al plaatsgevonden bij de vaststelling van het bestemmingsplan dat nu van rechtswege onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan. Dit betekent dat het college geen ruimte had om een verkeersplan te eisen, te toetsen of het woonklimaat door het bouwplan onaanvaardbaar zal worden belast of te beoordelen of sprake is van een privaatrechtelijke belemmering.

---

**Instantie:** Rechtbank Midden-Nederland

**Datum uitspraak:** 29-11-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBMNE:2024:6497

**Zaaknummer:** UTR 24/2681 en UTR 24/6276

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.18 Omgevingswet en 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving