

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 4, 2024

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

### INHOUDSOPGAVE

#### Rechtbank

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:425](#) 31-01-2024

Omgevingsvergunning/Gelderland

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2024:101](#) 15-01-2024

Omgevingsvergunning/Bladel

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:21173](#) 27-12-2023

Watervergunning/Hoogheemraadschap van Rijnland

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2023:9101](#) 15-12-2023

Watervergunning/Waterschap Scheldestromen

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2023:19907](#) 08-12-2023

Omgevingsvergunning/Den Haag

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:479](#) 07-02-2024

Bestemmingsplan/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:223](#) 24-01-2024

Nadeelcompensatie/Minister van Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:276](#) 24-01-2024

Tracébesluit/Meteren-Boxtel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:222](#) 24-01-2024

Omgevingsvergunning/Schiermonnikoog

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:4855](#) 27-12-2023

Bestemmingsplan/Meerijstad

**College van Beroep voor het bedrijfsleven**

[College van Beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2024:31](#) 30-01-2024

Subsidiebesluit/minister van Economische Zaken en Klimaat

**Annotatie**

[Verzamelnot inkomensderving](#)

*bc. K-RMT P.A.H.M. Willems*

ANNOTATIE

## Verzamelnoot inkomensderving

***bc. K-RMT P.A.H.M. Willems***

1. In de casus Almelo (ECLI:NL:RVS:2023:3623, OGR 2023-0166) had een banketbakker verzocht om nadeelcompensatie, vanwege een omzetsderving door (weg)werkzaamheden voor de herontwikkeling van het centrum van Almelo. Niet in geschil is de schadeperiode van begin 2016 tot en met juli 2017 en evenmin dat er een causaal verband is tussen de werkzaamheden en de lagere omzet. Het college is geadviseerd door Thorbecke, die heeft geconcludeerd dat de omzet vanaf 2013 een bestendig dalende lijn vertoonde. Daarom is alleen de omzet van 2015 gebruikt voor het begroten van de normomzetten in 2016 en 2017. De banketbakker, bijgestaan door Langhout en Wiarda, stelt dat 2015 geen representatief jaar was, omdat de omzet toen werd beïnvloed door werkzaamheden in de Havenpassage, waar de winkel was gevestigd, en in het centrum van Almelo. De Afdeling is met de banketbakker van mening dat de omzet in 2015 door deze twee factoren niet representatief was. Niet relevant is de vraag of deze factoren van privaatrechtelijke aard waren en of een aanspraak op nadeelcompensatie voor die eerdere jaren al verjaard is. De Afdeling doet de zaak niet zelf af, maar geeft mee dat in beginsel moet worden uitgegaan van een referentieperiode van drie jaar, onder verwijzing naar vaste rechtspraak.

2. In de casus Geertruidenberg (ECLI:NL:RVS:2023:4608) heeft een snackbarhouder in Raamsdonksveer verzocht om nadeelcompensatie, omdat door een verkeersbesluit paaltjes in de weg zijn geplaatst en de snackbar minder goed bereikbaar is geworden, met als gevolg een blijvende omzetsdaling. Het college heeft op basis van een advies van Gloudemans het verzoek afgewezen, omdat het causaal verband onvoldoende aannemelijk was gemaakt. Volgens een second opinion van SAOZ is er wel sprake van vergoedbare schade, maar is 50% van de omzetsdaling toe te rekenen aan gewijzigde concurrentieverhoudingen door verplaatsing van een concurrerende snackbar naar een betere locatie. SAOZ hanteert voor de berekening van de omzetsderving een kapitalisatiefactor 8 wegens voortgezet gebruik gedurende drie jaar tussen inwerkingtreding van het besluit en realisatie daarvan. STAB heeft als adviseur van de rechtbank eveneens een factor 8 gehanteerd. De Afdeling merkt allereerst op dat de begroting van blijvende inkomensschade is gebaseerd op het onteigeningsrecht. De kapitalisatiefactor

heeft volgens de Afdeling geen relatie met de tijdsduur van de schade. Volgens vaste rechtspraak wordt bij een eigenaar/gebruiker factor 10 gehanteerd. De Afdeling merkt op dat in casu – anders dan bij planschade – als peildatum het moment van het realiseren van het verkeersbesluit moest worden gehanteerd. Er is geen goede reden om aan te sluiten bij de wettelijke regelingen zoals die gelden voor onteigening en planschade en dus evenmin bij de in die gevallen geldende peildatum. De datum van het ontstaan van de inkomensderving is daarom de peildatum voor de schadebegroting. Dat betekent dat er geen reden is om een lagere kapitalisatiefactor te gebruiken vanwege voortgezet gebruik. De Afdeling doet de zaak zelf af op basis van de schadebegroting van STAB.

3. Ook in de casus Rotterdam (ECLI:NL:RVS:2024:124, OGR 2024-0010) heeft een snackbarhouder verzocht om nadeelcompensatie. De snackbar is gevestigd op een bedrijventerrein en gedurende bijna twee jaar is sprake geweest van een lagere omzet door riool- en wegwerkzaamheden. Het college is geadviseerd door SAOZ die bij de schadebegroting een korting heeft toegepast vanwege een besparing op personeelskosten. De Afdeling verwijst naar de normale methodiek voor het begroten van gedeerde winst. SAOZ heeft terecht gesteld dat de personeelskosten van een horecabedrijf sterk samenhangen met de omzet. Vanwege de schadebeperkingsplicht mag daarom een besparing op de loonkosten worden verrekend, ook als die besparing feitelijk niet heeft plaatsgevonden. In casu speelde mee dat de snackbarhouder aanvankelijk weinig informatie had verstrekt, waardoor SAOZ met aannames moest werken. In bezwaar heeft de snackbarhouder wel stukken overlegd, waaruit echter bleek dat de besparing zelfs groter was geweest dan hetgeen SAOZ had gehanteerd. Ook de berekening van het normale ondernemersrisico wordt door de Afdeling onder verwijzing naar rechtspraak goed bevonden. Een drempel van 8% van de gemiddelde (referentie)jaaromzet mag voor twee opeenvolgende jaren worden gehanteerd, ook als het om een instapdrempel gaat zoals in dit geval.

4. In de casus Volendam (ECLI:NL:RVS:2024:223, OGR 2024-0017) gaat het om een appellant uit Volendam die een visserijbedrijf heeft en die een verzoek om nadeelcompensatie heeft ingediend bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat vanwege tijdelijke inkomensderving en extra kosten door een projectplan ter versterking van een dijk, waarvoor een aantal fuiken aan de dijk verwijderd moest worden, die pas na bijna twee jaar mochten worden teruggeplaatst. De door de minister ingestelde commissie heeft geconcludeerd dat de omzetten uit de jaarrekeningen en de veilinggegevens niet pasten bij de overzichten van de visvangsten die de visser heeft overgelegd, waardoor deze overzichten als niet bruikbaar zijn bestempeld. Vanwege de niet-verifieerbaarheid heeft de commissie de omzetzaling *ex aequo et bono* met 50% gecorrigeerd. Vervolgens is een korting van 26,5% toegepast voor het normale ondernemersrisico. De Afdeling merkt allereerst op dat bij een schadebegroting altijd keuzes

moeten worden gemaakt, waarbij deze redelijk en aanvaardbaar moeten zijn. Daarna stelt de Afdeling vast dat de schadebegroting op de reguliere wijze heeft plaatsgevonden. De visser heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit in casu niet mocht. Dat bij andere zaken een andere methodiek wordt toegepast, betekent niet dat de gebruikte methode onjuist, ondeugdelijk of onzorgvuldig is. De Afdeling meent dat de minister een korting mocht toepassen vanwege de niet-verifieerbaarheid van de gegevens, maar vindt wel dat deze korting gemotiveerd had moeten worden. De motivering voor de hoogte van het normale ondernemersrisico wordt door de Afdeling wel gevolgd.

5. Deze vier uitspraken geven een mooi beeld van wat zoal komt kijken bij het begroten van inkomensschade. De Afdeling geeft in het kort de methodiek aan: de schade wordt vastgesteld door een vergelijking te maken tussen het inkomen (c.q. omzet) dat men in de schadepriode heeft gehad (het schade-inkomen) en het inkomen dat men gehad zou hebben indien de schadeoorzaak zich niet had voorgedaan (het norminkomen). Dit is derhalve een hypothetische situatie. Het norminkomen wordt vastgesteld op basis van het inkomen dat men had in de jaren voorafgaand aan de schadepriode (het referentie-inkomen). Zoals in de standaardoverweging wordt aangegeven, zijn daarbij verschillende scenario's denkbaar. Bij een ondernemer met een stabiele omzet heeft men met drie referentie jaren een voldoende beeld van het omzetniveau. De gemiddelde omzet kan dan gebruikt worden als basis voor de berekening van de normomzet(ten) in de schadepriode, onder andere door een correctie voor de ontwikkeling in de branche en voor inflatie. Dat ligt anders wanneer de omzetten een bestendig dalende of stijgende lijn laten zien. De Afdeling geeft aan dat in die gevallen afgeweken kan worden van het uitgangspunt dat de omzetten gemiddeld moeten worden. In de praktijk wordt in dat geval de bestendige lijn doorgetrokken. Een voorbeeld: bij omzetten in drie achtereenvolgende referentie jaren van 11.000, 13.000 en 15.000 zou een gemiddelde omzet 13.000 bedragen, terwijl als de stijgende lijn wordt doorgetrokken in het vierde jaar een omzet van 17.000 was te verwachten. Bij een dalende lijn geldt dit eveneens: bij referentie-omzetten van 15.000, 13.000 en 11.000 is in het vierde jaar een omzet van 9.000 te verwachten en niet van 13.000. Het scenario dat de Afdeling niet bespreekt, is een ondernemer met een sterk fluctuerende omzet. In een dergelijk geval wordt het moeilijk om bij een lagere omzet een causaal verband aan te tonen met de gestelde externe schadeoorzaak. Bij het vaststellen van een bestendig dalende of stijgende lijn moet overigens wel onderkend worden dat met drie referentie jaren slechts een ontwikkeling van twee jaar inzichtelijk is gemaakt. In het voornoemde voorbeeld is bijvoorbeeld alleen voor het tweede en derde jaar duidelijk dat de ontwikkeling plus of minus 2.000 bedroeg. Dat is wellicht te weinig om te kunnen spreken van een bestendige lijn. In een dergelijk geval is daarom een langere referentieperiode van bijvoorbeeld vier of vijf jaren aan te raden.

6. De referentiejaren zijn over het algemeen de jaren die direct voorafgaan aan de schadepriode. Uit de zaak Almelo bleek al dat jaren die om een bepaalde reden geen representatief beeld geven niet bruikbaar worden geacht, omdat die immers een onjuist beeld geven van het reguliere inkomen. Daarom is het ook van belang dat niet te ver in het verleden wordt gekeken: hoe verder terug in de tijd, hoe minder overeenkomst er is met de schadepriode. Het is daarom logisch dat in de zaak Geertruidenberg als peildatum het moment is gehanteerd waarop de schade daadwerkelijk optreedt. Pas toen de paaltjes in de weg werden geplaatst, werd de snackbar moeilijker bereikbaar en trad een inkomensderving op. De Afdeling verwijst in dit verband naar onteigening en planschade, waarbij de peildatum vastligt. Bij planschade is dat het moment van inwerkingtreding van de gestelde schadeoorzaak, zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan. De Afdeling verwijst hierbij naar de tussenuitspraak in de zaak Peel en Maas van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2553, waarin is bepaald dat bij planschade in de vorm van een inkomensderving toch de reguliere peildatum moet worden gebruikt. In die zaak was echter direct na de peildatum nog geen sprake van inkomensderving en was het toen nog maar de vraag of die later zou optreden. De feitelijke situatie was immers heel anders dan de (ongerealiseerde) planologische situatie. Indien in een dergelijk geval wellicht pas jaren later inkomensderving optreedt, ligt het mijns inziens niet in de rede om referentiejaren direct voor de peildatum te hanteren, die immers een sterk verouderd beeld kunnen geven. Logischerwijs wordt in een dergelijk geval voor de referentiejaren toch gekeken naar de financiële situatie direct voor het optreden van het inkomensverlies. Als uitgangspunten gelden bij planschade immers ook dat de schadebegroting zo goed mogelijk moet aansluiten bij de werkelijk geleden schade en dat niet geleden schade niet vergoed dient te worden. De frase dat ook nog te lijden schade wordt vergoed, ziet mijns inziens met name op de begroting van tijdelijke of structurele inkomensderving die wel al is aangevangen, maar nog voortduurt. De Afdeling geeft bij planschade echter de voorkeur aan het begroten per peildatum met een eventuele correctie vanwege voortgezet gebruik, zoals ook blijkt uit de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4165. Omdat in de zaak Peel en Maas de peildatum in 2009 lag, maar de schade pas in 2015 optrad, kon de kapitalisatiefactor worden aangepast van 10 naar 6, waarbij overigens nog expliciet een relatie werd gelegd met de duur van de schadepriode, hetgeen thans door de Afdeling is losgelaten.

7. In de zaken Rotterdam en Volendam speelt een veelvoorkomend probleem bij nadeelcompensatie, namelijk dat informatie niet (tijdig) wordt overgelegd of dat sprake is van tegenstrijdige gegevens, waarvoor de benadeelde geen afdoende verklaring kan geven. In de zaak Rotterdam had SAOZ een aanname gedaan voor de begroting van de bespaarde personeelskosten. Pas in bezwaar kwam de snackbarhouder met gegevens, waaruit echter bleek dat de besparing nog hoger was geweest. De Afdeling noemt dit in de overwegingen

expliciet, maar er zijn geen consequenties verbonden aan het feit dat de benadeelde in eerste instantie de gegevens niet had overgelegd. Dat ligt iets anders bij de zaak Volendam. In die zaak had de commissie beoordeeld dat vanwege de niet-verifieerbaarheid van de gegevens een korting van 50% mocht worden toegepast. De Afdeling vond het redelijk dat een korting werd toegepast, maar miste een duidelijke motivering voor de hoogte. De Afdeling benadrukt dat de bewijslast voor het aannemelijk maken van de schade en de hoogte daarvan bij de benadeelde ligt. De hoge korting kon de Afdeling vooralsnog niet volgen, omdat de commissie had erkend dat geen goed verifieerbaar registratiesysteem bestond en omdat de visser niet had geweigerd gegevens over te leggen.

8. Deze rechtspraak lijkt voorlopig nog heel relevant te blijven. In de per 1 januari 2024 in werking getreden titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 15.1 van de Omgevingswet ontbreken namelijk bepalingen over het begroten van inkomensderving. De Omgevingswet geeft wel een peildatum en methode voor het begroten van een waardevermindering van een onroerende zaak, wat nog niet geregeld was in de Wet ruimtelijke ordening. Kennelijk vond de wetgever de begroting van inkomensderving nog onvoldoende uitgekristalliseerd of onvoldoende algemeen toepasbaar om deze te codificeren.

RECHTSPRAAK

## Omgevingsvergunning/Gelderland

### ***Bevoegdheid ambtshalve actualiseren omgevingsvergunning milieu, emissiegrenswaarde, nieuwe technische mogelijkheden, motiveringsplicht.***

#### **Casus**

Vergunninghouder produceert papier en karton, onder de vergunde activiteiten vallen ook stookinstallaties, waaronder een afvalmeeverbrandingsinstallatie (K62) en een hulpketel op aardgas (K81). Het college heeft de vergunningvoorschriften voor deze stookinstallaties ambtshalve aangescherpt en nieuwe maatwerkvoorschriften gesteld.

#### **Rechtsvraag**

1. Is er een grondslag voor het ambtshalve actualiseren van de vergunning?
2. Heeft het college de voor stookinstallatie K81 gestelde emissiegrenswaarden voldoende onderbouwd?

#### **Uitspraak**

1. De rechtbank overweegt dat in dit geval sprake is van een bijzondere situatie. Normaal gesproken zouden de BBT-conclusies Afvalverbranding van 3 december 2019 binnen vier jaar zijn geïmplementeerd in het Activiteitenbesluit, waardoor de mengregel voor het afvaldeel voor NO<sub>x</sub> overeenkomstig de BBT-conclusies had gegolden. Dit heeft de besluitgever echter nagelaten en de BBT-conclusies zijn alleen geïmplementeerd in het Bal omdat de verwachting destijds was dat het Bal op korte termijn in werking zou treden, samen met de Omgevingswet. Eiseres heeft in wezen niet weersproken dat de BBT-conclusies Afvalverbranding geïmplementeerd hadden moeten zijn. Verder geldt dat met de (ten tijde van het besluit toekomstige) inwerkingtreding van (artikel 4.73 van) het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) ook emissiegrenswaarden voor NH<sub>3</sub> (zijn) gaan gelden. Weliswaar heeft eiseres gesteld dat ook bij inwerkingtreding van het Bal niet van rechtswege strengere emissiegrenswaarden



gelden, maar dat laat onverlet de plicht om bij besluit de vergunningvoorschriften te actualiseren of de bevoegdheid om van het Activiteitenbesluit (dan wel het Bal) af te wijken om toepassing van de beste beschikbare technieken te waarborgen. Daarbij geldt dat door het college vastgestelde emissiegrenswaarden moeten waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in BBT-conclusies. De rechtbank stelt vast dat geen sprake is van een situatie waarin de door het college toegepaste BBT-conclusies rechtstreeks van toepassing zijn. Dit neemt echter niet weg dat de BBT-conclusies kunnen dienen als informatie op grond waarvan het bevoegd gezag kan besluiten dat er belangrijke veranderingen zijn in de beste beschikbare technieken die een aanmerkelijke beperking van emissies mogelijk maken, als bedoeld in artikel 5.10, derde lid, onder b, van het Bor of dat op grond daarvan zelf de beste beschikbare technieken kunnen worden bepaald als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van het Bor. Gelet hierop, is de rechtbank van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de BBT-conclusies van 3 december 2019 na vier jaar kunnen dienen als aanleiding om te onderzoeken of de aan de vergunning verbonden voorschriften nog toereikend zijn, als bedoeld in artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo of dat het college een eigen afweging kan maken op grond van artikel 5.10, derde lid, van het Bor dan wel op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo en artikel 5.4, tweede lid, van het Bor.

2. De rechtbank is van oordeel dat het college onvoldoende heeft onderzocht en onderbouwd dat de gestelde emissiegrenswaarden voor stookinstallatie K81 konden worden opgelegd in het belang van de bescherming van het milieu en dat het gebruik van dit instrument in dit specifieke geval nodig is. Dat het mogelijk is dat de stookinstallatie meestal aan de strengere grenswaarden voldoet of dat er in het verleden een strengere grenswaarde heeft gegolden, betekent namelijk nog niet dat aan eiseres dus strengere grenswaarden kunnen worden opgelegd in het belang van de bescherming van het milieu. Een algemene onderbouwing dat de luchtkwaliteit in Nederland niet voldoet aan WHO-normen, is hiervoor niet voldoende, nu dat niets zegt over de vereiste grenswaarden in dit concrete geval.

Het college heeft in het bestreden besluit en ook op de zitting niet voldoende onderbouwd waarom de grenswaarde voor NO<sub>x</sub> specifiek op 52 mg/Nm<sup>3</sup> is bepaald en bijvoorbeeld niet op een andere waarde, zoals 61 mg/Nm<sup>3</sup>, waarvan vaststaat dat die voor (de installatie van) eiseres niet bezwaarlijk is. Ook is onvoldoende onderbouwd waarom de grenswaarde voor CO van 100 uit de oude vergunning nog steeds zou moeten gelden, of beide waarden kunnen gelden in normale bedrijfsomstandigheden en in hoeverre die waarden in dit geval nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Daarbij is van belang dat het college evenmin is ingegaan op de stelling van eiseres dat een verlaging van de NO<sub>x</sub>-emissie

automatisch leidt tot verhoging van de emissie van andere stoffen naar de lucht. Dat had in dit ambtshalve besluit op de weg van het college gelegen, zeker nu luchtemissies voor inrichtingen in beginsel worden gereguleerd door de algemene regels uit het Activiteitenbesluit, waarbij voor stikstofoxiden reeds een grenswaarde is opgenomen. Hoewel het college beoordelingsruimte heeft bij de bepaling wat nodig is in het belang van de bescherming van het milieu, moet voldoende worden gemotiveerd hoe van deze ruimte gebruik wordt gemaakt.

---

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 31-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2024:425

**Zaaknummer:** ARN 22-1381 en ARN 22-1412

**Wetsartikelen:** 2.22 lid 5 Wabo, 2.30 Wabo en 2.31 lid 1 onder b Wabo

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Amsterdam**

***De raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd dat een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen voor de achtertuinen van de percelen van appellante uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Het Bor betreft een landelijke regeling die alleen wegens locatie-specifieke omstandigheden mag worden doorkruist.***

### **Casus**

Bij besluit van 6 oktober 2022 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan ‘Oud West 2018, 4e herziening’ vastgesteld. Bij besluit van 7 november 2019 heeft de raad het bestemmingsplan ‘Oud West 2018’ vastgesteld. Dit plan voorzagt in een juridische actualisering van de planologische situatie in de wijk Oud West te Amsterdam. Hierna heeft de raad bij besluit van 15 februari 2021 het bestemmingsplan ‘Oud West 2018, 1e herziening’ vastgesteld. Tegen deze besluiten is onder meer door Rochdale beroep ingesteld. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 12 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:82) geconstateerd dat de bestemmingsplannen gebreken bevatten.

In het plan is een regeling opgenomen waarmee de raad heeft beoogd de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te beperken en dus de bepalingen die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) mogelijk maken buiten werking te stellen. In het voorliggende plan heeft de raad ten opzichte van het eerste herzieningsplan een gewijzigde motivering aan de dubbelbestemming ten grondslag gelegd, waarin een analyse per bouwblok is gemaakt.

Rochdale betoogt dat de raad het gebrek voor de dubbelbestemming ‘Waarde-Landschap’ niet zorgvuldig heeft hersteld. De raad heeft niet door middel van voldoende locatie-specifieke omstandigheden deugdelijk gemotiveerd dat een beperking van de mogelijkheid tot vergunningvrij bouwen voor de achtertuinen gerechtvaardigd is. In dit verband wijst Rochdale erop dat de raad niet is uitgegaan van de feitelijke situatie, omdat het in de analyse betrokken

gedeelte van de onbebouwde binnentuin kleiner is dan de werkelijk in de binnentuin aanwezige onbebouwde grond. Ook draagt het vergunningenstelsel volgens Rochdale niet bij aan het verkleinen van de afstand tot een koele plek. Het is daarnaast niet duidelijk wat het onderscheid is tussen de door de raad gehanteerde factor over het zogenoemde hitte-eilandeffect en de eveneens gehanteerde factor over hittestress. Ook biedt de plantoelichting geen toereikende motivering om vergunningvrij bouwen uit te sluiten bij bouwblokken waar bij 30% of meer van de panden een polderriool aanwezig is. Bovendien is het bebouwen van binnenterreinen niet in strijd met cultuurhistorische waarden en kan dit volgens Rochdale dan ook geen factor zijn in de afweging. Verder is niet duidelijk in hoeverre het lage percentage openbaar groen het beperken van vergunningvrij bouwen rechtvaardigt.

### **Rechtsvraag**

Heeft de raad deugdelijk gemotiveerd dat vanwege het voorkomen van hitteaccumulatie en het behoud van cultuurhistorische waarden een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen voor de achtertuinen van de percelen van appellante uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is?

### **Uitspraak**

Artikel 24.2 van de planregels luidt: 'Op en onder de in artikel 24.1 genoemde gronden mogen geen gebouwen worden opgericht, anders dan de gebouwen die op grond van artikel 16.2 zijn toegestaan. Deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van het plan.' Artikel 24.3.1 luidt: 'Het is verboden op en onder de in artikel 16 genoemde gronden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning nieuwe verharding aan te brengen.' Artikel 24.3.2 luidt: 'Het bevoegd gezag kan, gelet op het bepaalde in artikel 3.6, lid 1 onder c van de Wet ruimtelijke ordening, en in afwijking van het bepaalde in artikel 24, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verlenen ten behoeve van verharding van de gronden indien a. aangetoond wordt dat het waterbergend vermogen van de tuin minstens 60 millimeter per uur bedraagt; én b. de gronden binnen deze bestemming niet voor meer dan 50% worden verhard, waarbij de oppervlakte van bebouwde gronden als verharding wordt meeberekend.'

De Afdeling stelt vast dat de raad met deze regeling heeft beoogd de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te beperken en dus de bepalingen die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II bij het Bor mogelijk maken buiten werking te stellen. Wanneer met een dergelijke planregeling in zijn algemeenheid, dus zonder

acht te slaan op de locatie-specifieke omstandigheden, vergunningvrij bouwen aan banden zou worden gelegd, acht de Afdeling dat niet aanvaardbaar. Daarmee zou de uitdrukkelijk door de regelgever in het Bor gemaakte keuze om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken op onaanvaardbare wijze worden doorkruist. De raad moet dan ook deugdelijk motiveren dat een dergelijke planregeling geleid op de locatie-specifieke omstandigheden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is.

Uit de plantoelichting blijkt dat de raad een verdere verstening van de binnentuinen van het plangebied wil tegengaan. Verstening maakt steden extra kwetsbaar voor de gevolgen van extreme regenbuien, droogte en hoge temperaturen. De raad stelt dat vergroening bijdraagt aan klimaatadaptatie, maar ook aan het versterken van de leefbaarheid en biodiversiteit. Dit geldt echter niet in gelijke mate voor elk bouwblok. Om die reden heeft de raad door middel van een data-analyse inzichtelijk gemaakt wat de karakteristieken per bouwblok zijn. In deze analyse zijn 151 bouwblokken in het plangebied onderscheiden en beoordeeld aan de hand van de volgende zeven factoren: afstand tot koelte, stedelijk hitte-eilandeffect, gevoelstemperatuur/kans op hittestress, regenwateraccumulatie, aanwezigheid van een polderriool, cultuurhistorische waarden en het percentage groen/grijs op openbaar terrein. De aanwezigheid van ten minste twee factoren in een bouwblok is volgens de raad voldoende om een vergunningstelsel te rechtvaardigen. In de analyse is de raad tot de bevinding gekomen dat voor ieder bouwblok in het plangebied minimaal twee factoren van toepassing zijn. De conclusie is dat voor ieder bouwblok voldoende belangen in het geding zijn om de invoer van een vergunningstelsel te rechtvaardigen.

De Afdeling is van oordeel dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat een inbreuk op de wettelijke regeling van het vergunningvrij bouwen voor de achtertuinen van de percelen waarvan Rochdale eigenaar is, uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Daartoe overweegt de Afdeling dat niet alle door de raad toegepaste beoordelingscriteria voldoende locatie-specifiek zijn.

Zo is naar het oordeel van de Afdeling het belang van het voorkomen van hitteaccumulatie onvoldoende locatie-specifiek en daarmee niet geschikt om de invoer van een vergunningstelsel te rechtvaardigen. De accumulatie van warmte is een verschijnsel dat niet ongebruikelijk is voor het stedelijk gebied in het algemeen. Er bestaat geen grond om te veronderstellen dat de situatie in Amsterdam, en in het bijzonder in het plangebied, in dit opzicht aanmerkelijk ernstiger is dan in andere stedelijke gebieden in Nederland. Daardoor is dit belang ten onrechte betrokken bij de beoordeling. Ook is de Afdeling van oordeel dat de factoren 'stedelijk hitte-eilandeffect' en 'kans op hittestress' onvoldoende onderscheidend zijn ten opzichte van elkaar. Hoewel deze factoren in theorie naast elkaar zouden kunnen bestaan, moet het ervoor worden gehouden dat voor het stedelijk gebied doorgaans een causaal

verband bestaat tussen het hitte-eilandeffect en de aanwezigheid van hittestress. Daarbij betreft de Afdeling onder meer het rapport 'De hittebestendige stad' van de Hogeschool van Amsterdam van mei 2020, dat als bijlage bij de plantoelichting is opgenomen. Verder overweegt de Afdeling over de factor 'afstand tot koelte' dat dit criterium te ver verwijderd is van het doel dat met de regeling is beoogd. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat dit criterium, naar de Afdeling aanneemt, niet is ontwikkeld met het oog op de belangen van de bewoners van benedenwoningen die de tuinen in het gebied zelf in gebruik hebben, maar met het oog op de belangen van de bewoners van bovenwoningen die zicht hebben op de tuinen van hun benedenburen. In aanmerking genomen dat die tuinen voor bewoners van de bovenwoningen in beginsel niet toegankelijk zijn, is het de Afdeling niet duidelijk hoe deze bewoners in termen van 'koelte' kunnen profiteren van het behoud van de onbebouwde staat van de tuinen. Voor de temperatuur in de bovenwoningen zelf is dit immers niet van belang en voor de temperatuur op eventuele balkons bij die woningen vermoedelijk ook niet of nauwelijks. Weliswaar hebben de bewoners van de bovenwoningen er belang bij dat hun uitzicht op een groene tuin gehandhaafd blijft, maar dat staat los van het aspect 'koelte' en geldt voor iedere bewoner van een bovenwoning met zicht op een tuin.

Wat betreft het behoud van de cultuurhistorische waarden in het gebied en het groenpercentage op openbaar terrein overweegt de Afdeling dat deze factoren van belang kunnen zijn bij de afweging of de invoer van het vergunningstelsel vanuit een ruimtelijk oogpunt noodzakelijk is. De wijze waarop de raad invulling heeft gegeven aan de beoordeling van deze criteria is echter niet voldoende locatie-specifiek. Waar het gaat om het behoud van cultuurhistorische waarden, moet er mede gelet op het verhandelde tijdens de zitting van worden uitgegaan dat geen specifieke beoordeling op het niveau van bouwblokken heeft plaatsgevonden. Daarentegen is voor alle bouwblokken in het plangebied op voorhand geoordeeld dat het behoud van cultuurhistorische waarden in het geding is. De Afdeling acht die werkwijze niet zorgvuldig. Dat klemt temeer omdat in een deel van het plangebied – met name tussen de Kinkerstraat en de Jacob van Lennepkade – de oorspronkelijke bebouwing van de wijk niet meer aanwezig is en de cultuurhistorische waarden in zoverre niet zonder meer duidelijk zijn. Anders dan de raad tijdens de zitting heeft betoogd, kan de enkele omstandigheid dat ook de huidige bebouwing daar de vorm van gesloten blokken heeft, naar het oordeel van de Afdeling niet de conclusie wettigen dat sprake is van cultuurhistorische waarden. Verder kent een deel van het plangebied, te weten het terrein van het voormalige Wilhelmina Gasthuis, geen gesloten bouwblokken. Niettemin is ook voor alle bouwblokken in dat gebied geoordeeld dat het behoud van cultuurhistorische waarden in het geding is, ook voor zover op dat terrein de historische bebouwing niet meer aanwezig is. Waar het gaat om het groenpercentage op openbaar terrein stelt de Afdeling vast dat de raad tot uitgangspunt heeft genomen dat wanneer in een deelgebied 30% of minder groen aanwezig is, het

belangrijk is dat een vergunningenstelsel wordt ingevoerd. Dit heeft erin geresulteerd dat de raad voor het overgrote deel van de bouwblokken in het plangebied de conclusie heeft getrokken dat invoering van een vergunningenstelsel van belang is. De Afdeling merkt hierover op dat het in stedelijke gebieden in Nederland, en in het bijzonder in binnensteden en de oudere wijken daar onmiddellijk omheen, niet ongebruikelijk is dat minder dan 30% groen aanwezig is. In dat licht is de Afdeling van oordeel dat het percentage van 30 dusdanig hoog gekozen is, dat in te veel gevallen vergunningvrij bouwen aan banden zou kunnen worden gelegd. De nu gegeven motivering van de raad kan waar het de cultuurhistorische waarden en het groen betreft daarom niet dienen ter rechtvaardiging van de invoer van het vergunningenstelsel.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de factor 'regenwateraccumulatie' een voldoende locatie-specifiek kenmerk betreft in de beoordeling of de invoer van het vergunningenstelsel vanuit ruimtelijk oogpunt noodzakelijk is. Uit de toelichting van het plan blijkt dat de raad op basis van de specifieke ruimtelijke kenmerken van de Bellamybuurt, een deel van de Overtoom en de Eerste Helmersstraat tot de bevinding is gekomen dat deze gebieden kunnen worden aangemerkt als extreme, dan wel zeer urgente knelpunten bij hevige regenval. Een hoge mate van verharding, maar ook de specifieke hydrologische kenmerken en daarbij de aanwezigheid van lager gelegen gebieden maken dit deel van de wijk Oud West in het bijzonder kwetsbaar voor extreme neerslag. De raad heeft wat betreft dit punt voldoende gemotiveerd dat een inperking van het vergunningenstelsel noodzakelijk kan zijn voor de behartiging van de desbetreffende belangen.

Verder heeft de raad in de plantoelichting toegelicht dat slechts op enkele plekken in Amsterdam een polderriool aanwezig is, in dit geval in het zuiden van het plangebied. De raad heeft onder verwijzing naar het advies van 'Amsterdam Rainproof' van 20 juni 2020 gemotiveerd dat een goede waterhuishouding in de polderrioolgebieden van belang is ter voorkoming van wateroverlast en eventuele risico's voor de volksgezondheid. Een beperking van de verharding is voor die specifieke gebieden noodzakelijk voor de afvoer van hemel- en afvalwater. Naar het oordeel van de Afdeling vormt de aanwezigheid van een polderriool een voldoende locatie-specifieke omstandigheid op grond waarvan, samen met één of meer andere factoren, de invoer van een vergunningenstelsel kan worden gerechtvaardigd.

De Afdeling neemt voor haar oordeel verder in aanmerking dat de raad niet voldoende heeft gemotiveerd waarom in dit geval de aanwezigheid van minimaal twee factoren voldoende wordt geacht om hiermee het vergunningenstelsel te rechtvaardigen. Zoals hiervoor is overwogen, is een deel van de door de raad geïdentificeerde factoren nauwelijks onderscheidend ten opzichte van elkaar, zodat doorgaans meerdere factoren per bouwblok

van toepassing zijn. Gelet op de toepassing van de beoordelingsmethodiek, heeft dit voor alle bouwblokken tot de conclusie geleid dat een beperking van het vergunningvrij bouwen gerechtvaardigd is. Het onderscheidende aspect van de locatie-specifieke omstandigheden komt bij toepassing van deze methodiek onvoldoende tot uitdrukking. Dit staat op gespannen voet met het feit dat het Bor een landelijke regeling vormt die alleen wegens locatie-specifieke omstandigheden mag worden doorkruist.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 07-02-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:479

**Zaaknummer:** 202206813/1/R1

**Wetsartikelen:** 2 bijlage II Bor



RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Schiermonnikoog**

***Een college kan van een negatief welstandsoordeel waar geen advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie tegenover staat, afwijken op grond van overwegingen van algemeen belang, zoals economische of maatschappelijke belangen.***

### **Casus**

Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Schiermonnikoog geweigerd aan wederpartij een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een berging in de overtuin behorende bij de woning van wederpartij. Volgens het college is het bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand. Bij besluit van 11 februari 2020 heeft het college het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 22 september 2021 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 februari 2020 vernietigd, het besluit van 22 oktober 2019 herroepen, de gevraagde omgevingsvergunning verleend en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. Het college stelt onder andere dat het, gelet op het negatieve advies van de welstandscommissie, de gevraagde omgevingsvergunning heeft moeten weigeren. Uit de stukken blijkt dat het college zich in dit verband op het standpunt stelt dat het niet zomaar van een welstandsadvies kan afwijken, maar dat daar een gelijkwaardig tegenadvies tegenover moet staan.

### **Rechtsvraag**

Kan een college alleen van een welstandsadvies afwijken als daar een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie tegenover staat?

### **Uitspraak**

Het college gaat er ten onrechte van uit dat het alleen van een welstandsadvies kan afwijken als daar een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie tegenover staat.

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo biedt immers de mogelijkheid om, ondanks dat een bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand, niettemin een omgevingsvergunning te verlenen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:123, onder 4.2, mag het college van een negatief welstandsoordeel afwijken op grond van overwegingen van algemeen belang, zoals economische of maatschappelijke belangen. Het college mag ook afwijken van een negatief welstandsoordeel op overwegingen die niet van algemeen belang zijn, zoals individuele omstandigheden van de aanvrager. Het college heeft deze beoordeling in dit geval niet gemaakt, terwijl wederpartij gewezen heeft op individuele omstandigheden die volgens hem maken dat van het negatieve advies moet worden afgeweken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college het besluit daarom onvoldoende zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 24-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:222

**Zaaknummer:** 202106937/1/R3

**Wetsartikelen:** 2.10 lid 1 aanhef en onder d Wabo

RECHTSPRAAK

## **Subsidiebesluit/minister van Economische Zaken en Klimaat**

***Bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding moet meer rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Het bestaande wettelijke kader laat overigens een minder strikte benadering door bestuursorganen en bestuursrechters bij de handhaving van bezwaar- en beroepstermijnen maar zeer beperkt toe.***

### **Casus**

De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft teveel betaalde voorschotten van een onderneming teruggevorderd. De onderneming heeft daartegen bezwaar gemaakt. Met de beslissing op bezwaar van 31 mei 2022 (het bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard op de grond dat het bezwaarschrift niet tijdig is ingediend en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is.

Bij uitspraak met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 14 februari 2023 heeft het College het beroep ongegrond verklaard. Tegen de uitspraak van 14 februari 2023 heeft de onderneming verzet gedaan. Een meervoudige kamer van het College heeft de zaak verwezen naar de grote kamer. Op 6 juni 2023 heeft de president van het College mr. R.J.G.M. Widdershoven (de raadsheer advocaat-generaal) verzocht om een conclusie als bedoeld in artikel 8:12a van de Awb. Het College heeft deze conclusie verzocht omdat er een discussie op gang is gekomen over de vraag of in de rechtspraak niet te lichtvaardig het uitgangspunt wordt gehanteerd dat elke burger over voldoende 'doe-vermogen' beschikt om tijdig bezwaar te maken en beroep in te stellen (en om te voldoen aan de overige ontvankelijkheidsvoorwaarden). Die discussie is mede ingegeven door de opvatting dat het doel van het bestuurs(proces)recht is om rechtsbescherming te bieden door materiële beslechting van geschillen en dat 'procederen over procederen' zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Uit de preconsultatieversie van het voorontwerp Wet versterking waarborgfunctie

Awb van 18 januari 2023 bleek dat die discussie ook weerklank heeft gevonden bij de regering. In de memorie van toelichting werd opgemerkt dat de formulering van het huidige artikel 6:11 van de Awb niet noodzakelijkerwijs dwingt tot een (zo) strikte toepassing en dat de bestuursrechter op dit moment de lat te hoog legt. Dit alles heeft de vraag opgeroepen of en zo ja wanneer een ruimhartiger benadering door bestuursorganen en bestuursrechters van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding aangewezen is.

De raadsheer advocaat-generaal heeft op 7 september 2023 een conclusie genomen (ECLI:NL:CBB:2023:476). Het antwoord van de raadsheer advocaat-generaal op de voorgelegde vraag is bevestigend: er is reden voor bestuursorganen en bestuursrechters om bij de handhaving van bezwaar- en beroepstermijnen in bepaalde gevallen minder strikt te zijn.

### **Rechtsvraag**

In welke gevallen is een ruimhartiger benadering door bestuursorganen en bestuursrechters van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding mogelijk?

### **Uitspraak**

#### *Beoordelingskader termijnoverschrijding*

Bij de toepassing van artikel 6:11 van de Awb moet voor ogen worden gehouden dat het om een gebonden bevoegdheid gaat. Als eenmaal is vastgesteld dat het bezwaar- of beroepschrift niet tijdig is ingediend en vervolgens wordt geoordeeld dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, moet het rechtsmiddel niet-ontvankelijk worden verklaard. Een belangenafweging is niet mogelijk. Dat betekent onder meer dat de belangen die met het materiële geschil zijn gemoeid, bij de beoordeling niet relevant zijn.

De – enige – vraag die door het bestuursorgaan en door de bestuursrechter in geval van een termijnoverschrijding moet worden beantwoord, is of ‘redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest’. In dat verband zijn twee aspecten van belang.

– In de eerste plaats moet worden beoordeeld of het niet tijdig indienen van het bezwaar- of beroepschrift aan de indiener kan worden toegerekend. Voor het oordeel dat de termijnoverschrijding niet aan de indiener kan worden toegerekend, kan grond bestaan als deze het gevolg is van bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, als deze is veroorzaakt door het handelen of nalaten van het bestuursorgaan en mogelijk ook wegens andere redenen. Als de termijnoverschrijding aan de indiener kan worden toegerekend, dan is

deze niet verschoonbaar.

– Kan de termijnoverschrijding niet aan de indiener worden toegerekend, dan moet worden beoordeeld of het bezwaar- of beroepschrift is ingediend zo spoedig als dit redelijkerwijs kon worden verlangd. Is dat het geval, dan is de termijnoverschrijding verschoonbaar. Is dat niet het geval, dan is de termijnoverschrijding niet verschoonbaar.

Bij de vraag of een termijnoverschrijding verschoonbaar is, hoeft niet altijd eerst te worden nagegaan of deze aan de indiener kan worden toegerekend. Denkbaar is immers dat direct al duidelijk is dat het bezwaar- of beroepschrift hoe dan ook niet is ingediend zo spoedig als dit redelijkerwijs kon worden verlangd. In een dergelijke situatie behoeft de toerekenbaarheid geen afzonderlijke bespreking.

#### *Een op het individuele geval gerichte, contextuele benadering*

Bij de beoordeling van de verschoonbaarheid in geval van een beroep op bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, volgt het College – anders dan de raadsheer advocaat-generaal, die deels voor een meer categoriale benadering kiest – een op het individuele geval gerichte, contextuele benadering. Met deze benadering beoogt het College om, binnen het bestaande wettelijke kader, aan bestuursorganen en bestuursrechters zo veel mogelijk ruimte te bieden om maatwerk te leveren. De meeste voorstellen van de raadsheer advocaat-generaal in 7.16, 7.17 en 7.19 van de conclusie kunnen overigens in de op het individuele geval gerichte, contextuele benadering worden overgenomen. Dat geldt niet voor het voorstel om termijnoverschrijdingen van bijvoorbeeld minder dan één week generiek verschoonbaar te achten. Naar het oordeel van het College kan dit voorstel binnen het bestaande wettelijke kader niet worden ingepast.

#### *Bijzondere omstandigheden*

Het College is, met de raadsheer advocaat-generaal, van oordeel dat door bestuursorganen en bestuursrechters in bepaalde gevallen bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding meer rekening moet worden gehouden met bijzondere omstandigheden die de indiener van het bezwaar- of beroepschrift betreffen.

– Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan persoonlijke omstandigheden aan de zijde van de indiener zelf, zoals psychisch onvermogen, ernstige ziekte of ongeval van de indiener of ziekte of overlijden van diens naasten en de zorgtaken die daarmee gepaard gaan.

– In de tweede plaats kan worden gedacht aan externe omstandigheden die voor overbelasting

of stress bij de indiener zorgen, zoals een natuurramp, een besmettelijke dierziekte op het bedrijf of een brand in de woning of in een bedrijfspand.

Dit zijn telkens slechts voorbeelden, die ook onder de bestaande rechtspraak soms al reden zijn geweest om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Als zich bijzondere omstandigheden als hier bedoeld voordoen, moet de indiener minder snel worden tegengeworpen dat deze zaken had kunnen organiseren om termijnoverschrijding te voorkomen, zoals het inschakelen van een gemachtigde of andere bijstandsverlener of het indienen van een bezwaar- of beroepschrift waarin nog niet de gronden van het bezwaar of beroep zijn opgenomen (ook wel aangeduid als: pro-formabezwaarschrift of pro-formaberoepschrift).

#### *Geen verwijtbaarheid*

Het niet tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift kan niet aan de indiener worden toegerekend als deze daarvan geen verwijt kan worden gemaakt. Dat is in elk geval zo als moet worden vastgesteld dat er een duidelijke verhindering voor de indiener was om tijdig bezwaar te maken of beroep in te stellen.

#### *Geringe verwijtbaarheid*

Daarnaast biedt de term 'redelijkerwijs' in artikel 6:11 van de Awb het bestuursorgaan en de bestuursrechter enige ruimte om ook in gevallen waarin sprake is van een slechts geringe verwijtbaarheid met betrekking tot de termijnoverschrijding, deze niet aan de indiener toe te rekenen.

- Of sprake is van een geringe verwijtbaarheid is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
- Een belangrijke factor is de hoedanigheid van de indiener. Het kan verschil maken of het bijvoorbeeld gaat om een individuele burger, een onderneming, een belangenorganisatie of een bestuursorgaan.
- Als het om een onderneming gaat, kan het verschil maken of het een kleine onderneming betreft (zoals een eenmanszaak of een maatschap van een gering aantal personen) of juist een grote(re) onderneming.
- Ook de wijze waarop de onderneming is georganiseerd kan verschil maken.

- De mate van deskundigheid en professionaliteit van de burger, de onderneming, de belangenorganisatie of een andere betrokken entiteit weegt eveneens mee.
- Bij de beoordeling of van een geringe verwijtbaarheid sprake is, is ook de omvang van de termijnoverschrijding een belangrijke factor.
- Aan andere factoren kan onder omstandigheden eveneens betekenis toekomen.

#### *Derden*

Indien het bestuursorgaan of de bestuursrechter tot het oordeel komt dat sprake is van een geringe verwijtbaarheid, is vervolgens de partijenconstellatie van belang. Bij een besluit waarbij de rechtszekerheid van actuele of potentiële derden met een tegengesteld belang niet of nauwelijks in het geding is, zal er doorgaans meer ruimte zijn om verschoonbaarheid aan te nemen. Dat is bijvoorbeeld het geval als zulke derden er niet zijn, als zulke derden er wel zijn maar het besluit niet tot hen is gericht of als de belangen van derden bij de uitkomst van het materiële geschil minder zwaar wegen dan die van de indiener. Daarbij is wel voorzichtigheid geboden. Het onderscheid tussen twee- en (potentiële) meerpartijengeschillen is in de praktijk soms moeilijk te maken.

Ook is het niet steeds eenvoudig om in een vroeg stadium al te onderkennen of belangen van derden bij het besluit betrokken (kunnen) zijn. De positie van het bestuursorgaan is in dit kader eveneens relevant. Mede afhankelijk van de aard van de aan het bestuursorgaan toevertrouwde (algemene) belangen die met het besluit zijn gemoeid, kan het bestuursorgaan een groot belang hebben bij het verkrijgen van zekerheid over de vraag of dat besluit wel of niet (al) in rechte onaantastbaar is geworden.

#### *Omvang termijnoverschrijding*

Het College merkt nog op dat in een oordeel dat de omvang van de termijnoverschrijding niet in de weg staat aan het aannemen van een geringe verwijtbaarheid, doorgaans besloten zal liggen dat het bezwaar- of beroepschrift ook is ingediend zo spoedig als dit redelijkerwijs kon worden verlangd.

#### *Bewijs*

Ook als het gaat om het bewijs ter zake van de bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen, bestaat aanleiding voor een minder strikte benadering. Het College volgt hierin de raadsheer advocaat-generaal.

- Dit betekent ten eerste dat aan de bewijsmiddelen en de daaraan te verbinden bewijskracht geen in de context van het geval onnodig hoge eisen mogen worden gesteld.
- Ten tweede ligt het weliswaar op de weg van de indiener van het bezwaar- of beroepschrift om de feiten en omstandigheden op grond waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is aannemelijk te maken, maar het bestuursorgaan dan wel de bestuursrechter moet de belanghebbende daartoe wel in de gelegenheid stellen en daarbij zo nodig ook regie voeren. Dat laatste wil zeggen dat bestuursorganen en bestuursrechters de indiener uitdrukkelijk moeten voorlichten over de punten waarover deze nog bewijs van extra feiten en (bijzondere) omstandigheden zou moeten aanvoeren.

#### *Bestaand wettelijk kader*

Het voorgaande neemt niet weg dat het bestaande wettelijke kader een minder strikte benadering door bestuursorganen en bestuursrechters bij de handhaving van bezwaar- en beroepstermijnen maar zeer beperkt toelaat. Het ontvankelijk achten van een te laat gemaakt bezwaar of ingesteld beroep is daarin immers alleen maar mogelijk als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Als dit niet (langer) wenselijk wordt geacht, is het aan de wetgever om te bepalen dat en wanneer ook in andere gevallen moet of kan worden geconcludeerd tot verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding.

---

**Instantie:** College van Beroep voor het bedrijfsleven

**Datum uitspraak:** 30-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:CBB:2024:31

**Zaaknummer:** 22/1049

**Wetsartikelen:** 6:11 Awb



RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Bladel**

***Een vernietigd herstelbesluit met vervangen voorschriften geldt als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet zodra de uitspraak van de rechtbank onherroepelijk is.***

### **Casus**

In een tussenuitspraak heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om gebreken te herstellen in een besluit omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning aan veehouderij op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het college heeft de gebreken hersteld en de rechtbank is van oordeel dat dit gedeeltelijk is gelukt. Daarom vernietigt de rechtbank het bestreden besluit (de omgevingsvergunning) en het herstelbesluit onder vervanging van enkele voorschriften.

### **Rechtsvraag**

Geldt het vernietigde herstelbesluit met de vervangen voorschriften als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in de Omgevingswet?

### **Uitspraak**

De rechtbank laat de rechtsgevolgen van het vernietigde herstelbesluit in stand onder vervanging van de voorschriften 3.2.7 en 4.1.1, op de wijze zoals aangegeven in de einduitspraak. Volledigheidshalve merkt de rechtbank het volgende op. Artikel 4.13 van de Invoeringswet bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet en die onherroepelijk is, geldt als een omgevingsvergunning voor die activiteit. Een redelijke uitleg van deze wetsbepaling brengt met zich mee dat het vernietigde herstelbesluit met de vervangen voorschriften 3.2.7 en 4.1.1 geldt als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, zodra

deze uitspraak onherroepelijk is.

---

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 15-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2024:101

**Zaaknummer:** 21/965 E

**Wetsartikelen:** 2.1 lid 1 onder e Wabo, 4.13 Invoeringswet Omgevingswet en 5.1 lid 2 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Den Haag**

***Een uitkijktoren moet worden gezien als een bouwwerk ten behoeve van vrijetijdsbesteding of ontspanning, maar valt niet onder de definitie van een attractie.***

### **Casus**

De exploitante van familiepark Drievliet aan de Jan Thijssenweg 16 heeft op 12 maart 2020 een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een uitkijktoren op haar perceel. Op de gronden van het familiepark Drievliet gelden twee verschillende bestemmingsplannen. Op het oostelijke deel van het familiepark geldt het bestemmingsplan 'Rotterdamsebaan'. Dit deel van het familiepark heeft de bestemming 'Cultuur en Ontspanning' en hier is op grond van artikel 6.1 van de planregels een attractiepark toegestaan. Op dit deel van het familiepark staan attracties, zoals de achtbanen. Op het westelijk deel van het familiepark, waar het perceel ligt waarop de uitkijktoren moet komen, geldt de beheersverordening. Dit deel van het familiepark heeft de bestemming 'Recreatie-1' en op grond van artikel 19.1, onder a, van de planregels zijn op deze gronden (intensieve) recreatieve doeleinden met bijbehorende bouwwerken toegestaan.

Met het primaire besluit heeft verweerder deze omgevingsvergunning verleend. Met het bestreden besluit heeft verweerder het primaire besluit herroepen en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Verweerder heeft zich – samengevat weergegeven – op het standpunt gesteld dat de uitkijktoren een fysieke uitbreiding is van het attractiepark van Drievliet en daarom in strijd is met de bestemming 'Recreatie-1' uit de beheersverordening 'Vlietzone'.

Eiseres betoogt dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bouw van de uitkijktoren in strijd is met de bestemming 'Recreatie-1'. Volgens eiseres is een uitkijktoren een bouwwerk ten behoeve van recreatie. Van een uitbreiding van het attractiepark is geen sprake. Het perceel ligt binnen het familiepark Drievliet. Het is planologisch zo geregeld dat er in het familiepark een zonering is aangebracht waarbij de gronden met de bestemming 'Cultuur en Ontspanning' mogen worden gebruikt voor attracties

en de gronden met de bestemming 'Recreatie-1' mogen worden gebruikt voor onder meer (intensieve) recreatieve doeleinden. Volgens eiseres kan de uitkijktoren niet worden gezien als een attractie in juridische zin. Daarom is eiseres niet verplicht om de uitkijktoren te realiseren op de gronden met de bestemming 'Cultuur en Ontspanning'.

Verweerder heeft zich bij het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat de uitkijktoren deel uitmaakt van het attractiepark en alleen toegankelijk is via het familiepark Drievliet. Er is daarom sprake van een fysieke uitbreiding van het familiepark Drievliet op gronden met de bestemming 'Recreatie-1'. Deze uitbreiding is in strijd met het conserverende karakter van de beheersverordening.

### **Rechtsvragen**

1. Leidt realisering van de uitkijktoren tot een uitbreiding van het familiepark?
2. Is de realisering van een uitkijktoren in strijd met de recreatieve bestemming?
3. Is een uitkijktoren een attractie zodat, gelet op het vigerende bestemmingsplan, er een verplichting bestaat om de uitkijktoren te realiseren op de gronden met de bestemming 'Cultuur en Ontspanning'?

### **Uitspraak**

1. De rechtbank volgt verweerder niet in het standpunt dat door het plaatsen van een uitkijktoren per definitie sprake is van een uitbreiding van het familiepark. Immers, het perceel is al onderdeel van het familiepark, zodat alleen al daarom van een uitbreiding geen sprake is. De twee verschillende bestemmingsplannen zorgen dat op het familiepark een zonering geldt, waarbij de attracties moeten worden gerealiseerd binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning' en waarbij andere activiteiten, die geen attracties zijn, kunnen worden gerealiseerd binnen de bestemming 'Recreatie-1'. Verweerder lijkt ervan uit te zijn gegaan dat eiseres alle activiteiten moet ontwikkelen binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning', maar dit volgt niet uit de systematiek van de bestemmingsplannen. Eiseres mag op grond van de beheersverordening het perceel gebruiken voor (intensieve) recreatieve doeleinden. Verweerder had daarom moeten toetsen of een uitkijktoren past binnen de bestemming 'Recreatie-1', dan wel of dit moet worden gezien als een attractie en op grond van de zonering moet worden gerealiseerd binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning'.

2. De rechtbank overweegt dat in de beheersverordening het begrip (intensieve) recreatieve doeleinden niet is gedefinieerd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling moet in dat geval worden aangesloten bij hetgeen in het algemeen spraakgebruik onder dit begrip wordt

verstaan. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van het 'Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse Taal'. Onder het begrip 'recreatie' wordt verstaan: 'zijn vrije tijd besteden; zich ontspannen'. Onder (intensieve) recreatieve doeleinden moet dus worden verstaan: (intensieve) vormen van vrijetijdsbesteding of ontspanning. De rechtbank overweegt dat een uitkijktoren moet worden gezien als een bouwwerk ten behoeve van vrijetijdsbesteding of ontspanning. Dit betekent dat de uitkijktoren past binnen de bestemming 'Recreatie-1'.

3. De rechtbank overweegt verder dat het begrip attractiepark in het bestemmingsplan 'Rotterdamsebaan' ook niet is gedefinieerd. Volgens het 'Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse Taal' is dit een terrein waarop je attracties kunt bezoeken. Verweerder heeft op de zitting betoogd dat het begrip 'attractie' moet worden gedefinieerd als 'mogelijkheid tot vermaak'. De rechtbank volgt dit betoog van verweerder niet. In het algemeen spraakgebruik wordt het begrip attractie beperkter opgevat dan 'mogelijkheid tot vermaak'. Een dergelijke ruime definitie zou bovendien betekenen dat de 'mogelijkheden tot vermaak' op grond van de zonering van het familiepark moeten worden gerealiseerd binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning'. Dit maakt dat binnen de bestemming 'Recreatie-1' vrijwel niets meer mogelijk is. De rechtbank overweegt dat dit niet de bedoeling van de planwetgever kan zijn geweest. De rechtbank ziet daarom aanleiding om voor de betekenis van het begrip attractie, in aansluiting van het betoog van eiseres, aan te sluiten bij de definitie uit het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen: 'Al dan niet permanent geïnstalleerde inrichting ter voortbeweging van personen, die bestemd is voor vermaak of ontspanning en die aangedreven wordt door een niet-menselijke energiebron.' Bij een uitkijktoren is geen sprake van aandrijving door een niet-menselijke energiebron. Dit betekent dat de uitkijktoren niet kan worden gezien als 'attractie' van een attractiepark, zoals bedoeld in het bestemmingsplan 'Rotterdamsebaan'. De rechtbank ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat eiseres, vanwege de zonering, verplicht is de uitkijktoren te realiseren binnen de bestemming 'Cultuur en Ontspanning'.

Dat verweerder eerder een omgevingsvergunning voor een springkussen op het perceel met de bestemming 'Recreatie-1' heeft afgewezen, leidt niet tot een ander oordeel. Een springkussen is immers aangedreven door een mechanische pomp, waardoor dit wel valt onder de definitie van attractie. Dit betekent dat van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen geen sprake is.

---

**Instantie:** Rechtbank Den Haag

**Datum uitspraak:** 08-12-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBDHA:2023:19907

**Zaaknummer:** SGR 22/6087

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Meerijstad**

***Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels in combinatie met het vereiste van een omgevingsvergunning is in strijd met de rechtszekerheid.***

### **Casus**

Bij besluit van 23 juni 2022 heeft de raad van de gemeente Meerijstad het bestemmingsplan 'Wijbosch, herziening [locatie 1]' vastgesteld. Het plan voorziet in toekenning van een woonbestemming en verplaatsing en restauratie van de historische hoekgevelboerderij aan de [locatie 1] te Schijndel. Het perceel is gelegen buiten de bebouwde kom. Het plan is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van [initiatiefnemer], die eigenaar is van het perceel [locatie 1]. Hij wenst de vervallen hoekgevelboerderij te restaureren. In artikel 4.5.2 van de planregels is de voorwaardelijke verplichting opgenomen dat het gebruik en het in gebruik laten nemen van nieuwe bebouwing zonder de uitvoering en instandhouding van de inrichtingsmaatregelen volgens het in bijlage 1 (van de planregels) opgenomen Inrichtingsplan en beplantingsplan niet is toegestaan. Het inrichtingsplan in bijlage 1 ziet op de inrichting van het gehele plangebied, waarbij onder meer is voorzien in weide, een boerentuin, een boomgaard en een gazon.

Appellant woont aan de [locatie 2] te Schijndel en heeft daar een agrarisch bedrijf. Hij vreest dat het onderhavige plan een uitbreiding van zijn bedrijf in het bouwvlak in de weg staat en dat zijn bedrijfsvoering hierdoor wordt beperkt. Hij vreest dat toekomstige bewoners geurhinder zullen ervaren in geval van uitbreiding van zijn agrarische bedrijf binnen het bouwvlak. Hij wijst erop dat in het onderhavige plan weliswaar de afstand van 50 m van het agrarische bouwvlak ten opzichte van de woonbebouwing in acht is genomen, maar dat dit voor een deel van de tuinen binnen de bestemming 'Agrarisch met waarden - Kleinschalig landschap' niet geldt. Volgens appellant heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom zijn bedrijfsvoering niet wordt gefrustreerd door de ligging van de tuin binnen een afstand van 50 m.

De raad betwist dat appellant in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. Daarbij stelt zij onder

andere dat een tuin alleen is toegestaan na verlening van een omgevingsvergunning, waarbij beoordeeld wordt of er geen belemmering ontstaat voor omliggende agrarische bedrijven.

### **Rechtsvraag**

Is het toegestaan om in de planregels een voorwaardelijke verplichting op te nemen, die strekt tot realisatie van tuinen, en anderzijds de realisatie van die tuinen afhankelijk te stellen van verlening van een omgevingsvergunning, waarbij pas dan wordt beoordeeld of de tuinen in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening?

### **Uitspraak**

De Afdeling stelt vast dat in het inrichtingsplan een deel van de boerentuin is gelegen binnen 50 m vanaf het bouwvlak van [appellant]. Deze boerentuin grenst aan de woning. Uit de voorwaardelijke verplichting volgt dat de raad het gebruiken en het in gebruik laten nemen van de nieuwe woonbebouwing slechts in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht, als het plangebied wordt ingericht volgens het inrichtingsplan, waaronder deze boerentuin. Tegelijkertijd heeft de raad, gelet op artikel 3.1.2 van de planregels, voor het inrichten van gronden als tuin grenzend aan de woning een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 3.3.2 van de planregels vereist. Naar het oordeel van de Afdeling is het in strijd met de rechtszekerheid om enerzijds een voorwaardelijke verplichting op te nemen, die strekt tot realisatie van tuinen, en anderzijds de realisatie van die tuinen afhankelijk te stellen van verlening van een omgevingsvergunning, waarbij pas dan wordt beoordeeld of de tuinen in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Daar komt bij dat de raad, voorafgaand aan het vaststellen van het plan, had moeten beoordelen of ter plaatse van een tuin binnen een afstand van 50 m vanaf het bouwvlak van appellant in beginsel in een aanvaardbaar verblijfsklimaat kan worden voorzien. De beoordeling, of ter plaatse van een tuin binnen een afstand van 50 m vanaf het bouwvlak van appellant in beginsel een aanvaardbaar verblijfsklimaat kan worden gegarandeerd, kan naar het oordeel van de Afdeling namelijk niet pas plaatsvinden bij de beoordeling of een omgevingsvergunning kan worden verleend. Evenmin is het voldoende dat in het vorige plan ook al de mogelijkheid voor tuinen was opgenomen. Daarmee is immers nog niet gemotiveerd waarom het plan dat nu voorligt, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Gelet hierop is het besluit tot vaststelling van het plan niet alleen in strijd met de rechtszekerheid, maar ook onvoldoende gemotiveerd.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 27-12-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:4855

**Zaaknummer:** 202205341/1/R2

**Wetsartikelen:**



RECHTSPRAAK

## Tracébesluit/Meteren-Boxtel

***Nu alsnog geluidgrenswaarden zijn opgenomen in het tracébesluit, is de representativiteit van het akoestisch onderzoek niet meer relevant. Voor hinder door tonaal geluid hoeft niet gevreesd te worden, omdat het geluid van weg- en spoorverkeer zal overheersen.***

### Casus

Bij besluit van 14 mei 2020 heeft de staatssecretaris het tracébesluit 'Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Meteren-Boxtel' (hierna: tracébesluit 2020) vastgesteld. Ter hoogte van Vught zal het spoor gedeeltelijk verdiept worden aangelegd. De aanleg van de verdiepte ligging van het spoor in Vught heeft tot gevolg dat het huidige onderstation in Vught niet behouden kan blijven. Een onderstation is een gebouw waar meerdere technische installaties aanwezig zijn voor de (tractie)voeding van de bovenleiding van het spoor. In het tracébesluit 2020 is daarom een nieuw onderstation voorzien. Een omwonende heeft beroep ingesteld. Hij vreest voor een verslechtering van zijn woon- en leefklimaat door onder andere geluidhinder vanwege het onderstation.

Na een tussenuitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:3917) heeft de staatssecretaris een nadere motivering voor het tracébesluit 2020 gegeven. Hij heeft een akoestisch onderzoek van Movares bijgevoegd waarin het geluid vanwege het onderstation is onderzocht. Hieruit volgt dat het hoogst berekende langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ten gevolge van het onderstation op de nabijgelegen geluidgevoelige objecten 36 dB(A) bedraagt voor de dagperiode, 34 dB(A) voor de avondperiode en 32 dB(A) voor de nachtperiode. Hierbij is volgens het akoestisch onderzoek een toeslag van 5 dB voor tonaal geluid toegepast.

Appellant heeft een zienswijze ingediend. Onder verwijzing naar een rapport van Peutz stelt hij dat het akoestisch onderzoek onjuistheden bevat. Na de zienswijze van appellant is het tracébesluit 2020 gewijzigd vastgesteld (hierna: wijzigingstracébesluit 2023), in die zin dat het geluid vanwege het onderstation begrensd wordt. Vanwege de aanwezige installaties en toestellen is in het nieuwe besluit een langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ( $L_{AR,LT}$ ) gehanteerd van 45, 40 en 35 dB(A) in de respectievelijke dag-, avond- en nachtperiode ter

plaats van geluidgevoelige objecten.

Appellant heeft ook een zienswijze ingediend, dan wel beroep ingesteld tegen het wijzigingsbesluit 2023. Hij vreest dat hij ondanks de voorgeschreven geluidwaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van het onderstation, hinder zal ondervinden van tonaal geluid dat mogelijk wordt veroorzaakt door het onderstation.

### **Rechtsvragen**

1. Is voldoende gewaarborgd dat appellant geen onaanvaardbare geluidhinder zal ondervinden nu er geluidgrenswaarden zijn opgenomen in het tracébesluit?
2. Is het aannemelijk dat appellant geen hinder zal ondervinden van tonaal geluid nu het geluid vanwege het weg- en railverkeer dominant zal zijn?

### **Uitspraak**

1. Gezien het vastgestelde wijzigingstracébesluit 2023, ziet de Afdeling geen aanleiding de punten die in de notitie van Peutz aan de orde zijn gesteld, in deze uitspraak inhoudelijk te beoordelen. Die punten zien namelijk op de representativiteit van het akoestisch onderzoek van Movares. Of de in het akoestisch onderzoek berekende geluidwaarden representatief zijn, ligt echter niet meer ter beoordeling voor, omdat in het tracébesluit 2020 alsnog grenswaarden voor de geluidbelasting van het onderstation zijn opgenomen. Dit is op de zitting ook met appellant besproken, waarbij hij heeft gesteld zijn betoog ten aanzien van het aspect tonaal geluid te handhaven. Hier zal de Afdeling hieronder nader op ingaan.

2. Die vrees (voor hinder door tonaal geluid) deelt de Afdeling niet. In de motivering van de staatssecretaris van 10 mei 2023 en het nadere stuk van de staatssecretaris van 26 september 2023 wordt erop gewezen dat aangrenzend aan het onderstation de N65 en het spoor zijn gelegen. Het geluid van het wegverkeer is volgens de staatssecretaris de dominante factor, waarbij zowel in het stuk van 10 mei 2023 als in het nadere stuk van 26 september 2023 is gewezen op de hoogte van het geluid van het weg- en spoorverkeer van 58 dB ter hoogte van de woning van appellant. Het geluid van het onderstation is ten opzichte van het dominante geluid van de aangrenzende rijksweg zodanig laag, dat dit niet onderscheidenlijk waar te nemen zal zijn, ongeacht het mogelijk tonale karakter van het geluid van het onderstation, aldus de staatssecretaris. De Afdeling ziet in de notitie van Peutz als ook in wat appellant zelf naar voren heeft gebracht geen aanknopingspunten aan de juistheid hiervan te twijfelen. Hierbij merkt de Afdeling ten overvloede nog op dat in de nadere motivering van de staatssecretaris van 10 mei 2023 staat dat het onderstation wordt voorzien van geluidbeperkende maatregelen in de vorm van geluidgedempte ventilatoren op de

transformatorruimten, een dakrand van ongeveer 1 m op de ruimtes waar een transformator is voorzien en geluiddempende roosters bij de hoogspanningsruimte. Uit het nadere stuk van de staatssecretaris van 26 september 2023 blijkt dat deze maatregelen, ondanks de geborgde geluidwaarden in het wijzigingstracébesluit 2023, nog steeds zijn voorzien. Deze geluidbeperkende maatregelen, waarmee in het akoestisch onderzoek is gerekend, hebben gezien de hiervoor onder 16 weergegeven geluidwaarden uit het akoestisch onderzoek naar verwachting tot gevolg dat in de praktijk het geluidniveau van het onderstation nog lager zal zijn dan in het wijzigingstracébesluit 2023 is voorgeschreven.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 24-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:276

**Zaaknummer:** 202003707/3/R3

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Nadeelcompensatie/Minister van Infrastructuur en Waterstaat**

***Dat de commissie bij gebreke van objectieve en verifieerbare gegevens de omvang van de inkomensschade (gedeeltelijk) mocht schatten, betekent niet dat zij zonder meer mocht uitgaan van een korting van 50%.***

### **Casus**

[Appellant] heeft een visserijbedrijf, gevestigd in Volendam, dat op het IJssel- en Markermeer vist. De minister heeft op 26 september 2016 het Projectplan Waterwet Versterking Houtribdijk (het projectplan) vastgesteld op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet. In het projectplan zijn maatregelen opgenomen om de Houtribdijk te versterken. Op 4 september 2017 heeft [appellant] in opdracht van de minister zeven regels met acht fuiken verwijderd aan de Houtribdijk. De locaties zijn op 1 augustus 2019 weer vrijgegeven. Op 25 december 2018 heeft [appellant] verzocht om nadeelcompensatie. [Appellant] stelt dat de uitvoering van de maatregelen in het projectplan en de verwijdering van de fuiken tot inkomensschade en extra kosten heeft geleid.

De minister heeft het verzoek aangemerkt als een verzoek om nadeelcompensatie op grond van artikel 7.14 van de Waterwet en de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 (verder: de Beleidsregel). De minister heeft een onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 15 van de Beleidsregel (verder: de commissie) benoemd en het advies van de commissie aan het besluit ten grondslag gelegd. De commissie heeft de omzetsdaling begroot op € 52.155. In het advies is vermeld dat wegens de niet-verifieerbaarheid van door [appellant] aangeleverde gegevens de correctie op de omzetsdaling *ex aequo et bono* bepaald moet worden op 50% van die omzetsdaling.

Appellant betoogt in hoger beroep dat de Beleidsregel niet geschikt is voor de beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie van de beroepsvisserij en dat toepassing ervan leidt tot een onredelijke en niet-billijke compensatie voor de geleden schade. [Appellant] bestrijdt zowel

de schadeberekenningsmethode als de vaststelling van het normale ondernemersrisico.

### **Rechtsvraag**

Had het bestuursorgaan het advies van de commissie aan het besluit ten grondslag mogen leggen? Is de *ex aequo et bono*-toepassing van de korting terecht?

### **Uitspraak**

Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

De Afdeling volgt niet het betoog van [appellant] dat de commissie een onjuiste schadeberekenningsmethode, de in het nadeelcompensatierecht gebruikelijke omzetbenadering, heeft toegepast. Bij het begroten van schade moeten altijd keuzes worden gemaakt. Het gaat erom dat die keuzes redelijk en aanvaardbaar zijn. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3819.

Over de toegepaste korting merkt de Afdeling op dat de hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om nadeelcompensatie stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade lijdt als gevolg een rechtmatige gedraging van een bestuursorgaan, de gestelde schade op objectieve en verifieerbare wijze aannemelijk maakt. De bewijslast van het bestaan en de omvang van de schade en het causaal verband met de gestelde oorzaak van de schade rust dus op de aanvrager.

In dit geval blijkt uit het advies dat de door [appellant] aangeleverde gegevens niet verifieerbaar zijn. Een volledig concrete begroting van de geleden schade is daardoor niet mogelijk. [Appellant] is in de gelegenheid gesteld een verklaring te geven voor het niet aansluiten van de omzetgegevens (de Overzichten Visvangst VD64) bij de totale omzet in de jaarrekeningen van 2017 en 2018. De afwijking is volgens de commissie van een zodanige omvang dat het overzicht daardoor niet geschikt is voor de berekening van de omzetderving. [Appellant] heeft geen deugdelijke verklaring gegeven voor dit verschil, ook niet op de zitting in hoger beroep. Ook is er een groot verschil in de omzet van de schietfuiken (toename 2018 ten opzichte van 2017 van 17%) ten opzichte van de totale besomming op de veiling (afname van bijna 10%), waarvoor [appellant] geen verklaring heeft gegeven. Ondanks dat de commissie over onvoldoende precieze gegevens beschikte om de schade en de vergoeding daarvan vast te stellen, heeft de commissie het verzoek niet willen afwijzen, omdat het aannemelijk is dat [appellant] schade heeft geleden door het verwijderen van de fuien. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat de minister in navolging van de commissie de omvang

van de schade heeft mogen schatten door *ex aequo et bono* een korting toe te passen op het omzetverlies, zoals dat volgt uit de door [appellant] overgelegde niet-verifieerbare gegevens.

Dat de commissie bij gebreke van objectieve en verifieerbare gegevens de omvang van de inkomensschade (gedeeltelijk) mocht schatten, betekent niet dat zij zonder meer mocht uitgaan van een korting van 50%. Daarbij is het volgende van belang.

De commissie erkent dat het voor een onderneming als die van [appellant] zeer lastig is om (geheel) verifieerbare gegevens te overleggen. De commissie wijst erop dat eenduidige en verifieerbare registratiesystemen ontbreken die het vaststellen van aansluiting van de omzet per visgebied met de verantwoorde omzet in de jaarrekening oftewel de fiscale aangifte mogelijk maken. Uit het advies blijkt ook niet dat [appellant] heeft geweigerd gegevens te overleggen waarover hij wel de beschikking heeft. Gelet daarop had het in dit geval op de weg van de commissie gelegen om een motivering te geven voor de toepassing van de korting van 50%, door te controleren of toepassing van dit percentage in dit geval tot een redelijk en aanvaardbaar resultaat leidt. De in het advies gegeven motivering dat het gekozen percentage min of meer willekeurig is en ligt tussen de 0% en 100%, volstaat niet. In zoverre had de minister het advies niet zonder meer mogen volgen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 24-01-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:223

**Zaaknummer:** 202204108/1/A2

**Wetsartikelen:** 5.4 Waterwet en 7.14 Waterwet

RECHTSPRAAK

## **Watervergunning/Waterschap Scheldestromen**

***Belangenafweging te beperkt, door daarbij alleen de veiligheidsdoelstelling uit artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Waterwet te betrekken en niet ook de doelstellingen van artikel 2.1, eerste lid, onder b en c van de Waterwet. Bij de beoordeling van de aanvraag moeten gelet op artikel 6.21 van de Waterwet alle doelstellingen die worden genoemd in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet worden betrokken.***

### **Casus**

Vergunninghouder wil in de buurt van de voormalige veerhaven [locatie] '[project]' realiseren. Onderdeel van het plan is het ophogen van de locatie met 1 tot 1,5 miljoen m<sup>3</sup> grond. Deze gronden liggen direct naast de primaire waterkering langs de Westerschelde. In verband met deze ophoging heeft vergunninghouder bij het dagelijks bestuur een aanvraag gedaan voor een vergunning voor het aanleggen van een grondlichaam in, op of nabij een waterkering.

Eiseres heeft aangevoerd dat het dagelijks bestuur bij het verlenen van deze vergunning een te beperkt beoordelingskader heeft gehanteerd. Het dagelijks bestuur heeft ten onrechte gesteld dat de hoeveelheid, herkomst en kwaliteit van de aan te voeren grond aspecten zijn die buiten het beoordelingskader vallen. Deze aspecten zijn wel relevant voor de beoordeling, omdat de aspecten raken aan de belangen als bedoeld in artikel 2.1, onder b en c van de Waterwet, te weten de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

In het bestreden besluit heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat bij het verlenen van deze vergunning alleen mag en moet worden beoordeeld of er sprake is van strijd met waterveiligheid.

### **Rechtsvraag**

Had het dagelijks bestuur zich bij het verlenen van de vergunning mogen beperken tot het

beoordelen van het aspect waterveiligheid?

### **Uitspraak**

Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiseres terecht gesteld dat het dagelijks bestuur bij de beoordeling van de aanvraag een te beperkt beoordelingskader heeft gehanteerd door daarbij alleen de doelstelling uit artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Waterwet te betrekken en niet ook de doelstellingen van artikel 2.1, eerste lid, onder b en c van de Waterwet. Dat met artikel 4.1, vijfde, zesde en zevende lid van de Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012 enkel zou zijn beoogd de waterveiligheid te beschermen, laat onverlet dat bij de beoordeling van de aanvraag gelet op artikel 6.21 van de Waterwet alle doelstellingen die worden genoemd in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet moeten worden betrokken. Anders dan het dagelijks bestuur op de zitting heeft betoogd, volgt niet iets anders uit de door haar aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), gepubliceerd als ECLI:NL:RVS:2019:3169.

---

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

**Datum uitspraak:** 15-12-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2023:9101

**Zaaknummer:** AWB- 22\_3970

**Wetsartikelen:** 2.1 Waterwet en 6.21 Waterwet



RECHTSPRAAK

## **Watervergunning/Hoogheemraadschap van Rijnland**

***Dempen van sloten. Compensatie moet door eiser zelf worden gerealiseerd. Het belang van eiser bij het (ongecompenseerd) dempen weegt niet op tegen het belang bij behoud van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam.***

### **Casus**

Op 23 september 2020 heeft eiser bij verweerder een aanvraag voor een vergunning op grond van de Waterwet ingediend voor het dempen van ongeveer 15 m<sup>2</sup> overig oppervlaktewater en het plaatsen van beschoeiing.

Verweerder heeft de gevraagde vergunning geweigerd, omdat het verlies aan bergend vermogen niet door eiser wordt gecompenseerd. Het oppervlaktewater ter plaatse is in 2019 door de gemeente verbreed om het watersysteem toekomstbestendig te maken. Een demping door eiser in dit watersysteem zonder compensatie zou een verslechtering daarvan betekenen.

Eiser stelt dat niet uit de toepasselijke regelgeving volgt dat hij zelf het verlies aan bergend vermogen als gevolg van de demping moet compenseren, omdat in de Uitvoeringsregels niet wordt vermeld dat degene die dempt het verlies aan bergend vermogen moet compenseren. Verder voert eiser aan dat er met het verbreden van de sloot in 2019 feitelijk al compensatie heeft plaatsgevonden. Ten slotte voert eiser aan dat de bewoners van de percelen aan [oppervlaktewater], waaronder eiser zelf, een uitzonderingspositie innemen in de zin dat het voor hen onmogelijk is om zelf het verlies aan bergend vermogen te compenseren.

### **Rechtsvraag**

Moet eiser het verlies aan oppervlaktewater compenseren?

### **Uitspraak**

Uit de Keur Rijnland 2020 volgt dat eiser (die de demping wil verrichten of laten verrichten) degene is die moet voldoen aan de voorwaarde tot compensatie van het verlies aan bergend

vermogen. Uit deze regeling volgt dat eiser (die de demping wil verrichten of laten verrichten) degene is die moet voldoen aan de voorwaarde tot compensatie van het verlies aan bergend vermogen. Verder overweegt de rechtbank dat de Keur Rijnland 2020 en de Uitvoeringsregels voor het gehele beheergebied van verweerder gelden, dus ook voor eiser. De Keur Rijnland 2020 en de Uitvoeringsregels kennen geen bepaling die erin voorziet dat vrijstelling van de compensatieplicht wordt verleend indien het (vrijwel) onmogelijk is om het verlies aan bergend vermogen te compenseren. Voor zover eiser stelt dat het onevenredig is dat hij daarom niet kan dempen, wordt hij hierin niet door de rechtbank gevolgd. Het belang van eiser bij het (ongecompenseerd) dempen weegt namelijk niet op tegen het belang bij behoud van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam.

---

**Instantie:** Rechtbank Den Haag

**Datum uitspraak:** 27-12-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBDHA:2023:21173

**Zaaknummer:** SGR 21-6947

**Wetsartikelen:**