

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 8, 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:2024:1476](#) 15-03-2024

Gedoogplicht Waterwet/waterschap Rivierenland

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2024:1179](#) 07-03-2024

Omgevingsvergunning/Gelderland

[Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2023:6376](#) 13-10-2023

Omgevingsvergunning milieu/Limburg

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1409](#) 03-04-2024

Bestemmingsplan/Boekel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1408](#) 03-04-2024

Omgevingsvergunning/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1060](#) 13-03-2024

Bestemmingsplan/Noordwijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:834](#) 28-02-2024

Wnb-vergunning/Limburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:831](#) 28-02-2024

Wnb-vergunning/Limburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:832](#) 28-02-2024

Omgevingsvergunning/Weststellingwerf

#### Annotatie

[Additionaliteitsvereiste geldt ook voor particuliere initiatieven](#)

mr. M. Jansen Schoonhoven

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Amsterdam**

***Ook als het luiden van de kerkklok niet is aangevraagd, moet verweerder dit geluid betrekken bij zijn afweging voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid. In dit geval was deze afweging al gemaakt, omdat de afwijking slechts een klein deel van de gronden voor de kerk betreft.***

### **Casus**

Bij besluit van 20 mei 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan een stichting omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een kerkgebouw. De gronden van het kerkgebouw liggen voor een klein deel in een bestemmingsplan dat het kerkgebouw (en het gebruik) niet toelaat. Ook voldeed het kerkgebouw voor wat betreft hoogte niet aan het planologisch regime.

Appellanten zijn omwonenden en vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat door onder andere het geluid vanwege de kerk. In dit kader noemen zij onder andere het geluid van het luiden van de kerkklok, dit is onterecht niet beoordeeld. Appellanten hebben eerst bezwaar ingediend. Het college heeft de bezwaren ongegrond verklaard en het besluit onder aanvullende motivering in stand gelaten. Bij uitspraak van 14 april 2022 heeft de rechtbank de daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen. Tegen deze uitspraak hebben appellanten hoger beroep ingesteld.

### **Rechtsvragen**

1. Moet het geluid vanwege het luiden van de kerkklok onderzocht en beoordeeld worden bij de besluitvorming over de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan als dit niet is aangevraagd?

2. Is de ruimtelijke afweging met betrekking tot het geluid van het regulier luiden van een kerkklok reeds gemaakt, nu de afwijking van het bestemmingsplan slechts een klein deel van

de gronden van de kerk betreft en het grootste deel van het bouwplan is gelegen in het gebied van een bestemmingsplan dat ter plaatse reeds een kerkgebouw toestaat?

### **Uitspraak**

1. Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte bij de ruimtelijke beoordeling het luiden van een kerkklok niet heeft betrokken, omdat, indien eenmaal gebruik als kerk mogelijk is gemaakt op grond van artikel 6 van de Grondwet, het luiden van de klokken niet meer kan worden verhinderd en zij hebben verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:910, wordt als volgt overwogen.

Het college heeft in het geluidsonderzoek geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van het luiden van een kerkklok, omdat geen kerkklok is aangevraagd. De rechtbank heeft het college hierin gevolgd. Uit onder meer de uitspraak van 28 april 2021 (onder 11 en 15.1) volgt echter dat als het college de bouw van een kerk toestaat zonder er voorschriften over klokgelui aan te verbinden, tevens het produceren van regulier religieus klokgelui wordt toegestaan. Daarom moet het college bij de vergunning voor de kerk de vraag beantwoorden of regulier religieus klokgelui op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is. Het college heeft, na verlening van deze omgevingsvergunning, in een later stadium slechts de mogelijkheid om excessief klokgelui of niet-religieus klokgelui via regulering aan banden te leggen.

2. Uit de uitspraak van 28 april 2021 (onder 12) volgt echter ook dat een bestaande situatie, waarin reeds een kerk met klok bestemd of aanwezig is, onderscheiden dient te worden van een nieuwe situatie, waarin het gaat om een nieuw te bouwen kerkgebouw. Bij een bestaand of bestemd kerkgebouw heeft de ruimtelijke afweging met betrekking tot het geluid van een kerkklok al plaatsgevonden. De Afdeling neemt in aanmerking dat dit bouwplan weliswaar in strijd is met de ter plaatse geldende bestemming voor zover het bouwplan is gelegen in het gebied van het bestemmingsplan 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere'. Maar het grootste deel van het bouwplan is gelegen in het gebied van het bestemmingsplan 'Gaasperdam' dat ter plaatse een kerkgebouw toestaat. De ruimtelijke afweging met betrekking tot het geluid van het regulier luiden van een kerkklok kan daarom geacht worden reeds in de ruimtelijke afweging met betrekking tot dit bestemmingsplan te zijn betrokken en ruimtelijk aanvaardbaar te zijn geacht.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 03-04-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:1408

**Zaaknummer:** 202203231/1/R1

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Weststellingwerf**

***Het welstandsadvies leidt er in casu toe dat ten onrechte geen gebruik kan worden gemaakt van toegestane bouwmogelijkheden.***

### **Casus**

Het college heeft op 30 april 2020 onder verwijzing naar het welstandsadvies van de welstandscommissie Hûs en Hiem van 15 april 2020, een aanvraag voor het verbouwen van een woning afgewezen. Aan de afwijzing ligt ten grondslag dat het bouwplan niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Niet in geschil is dat het bouwplan in overeenstemming is met de bepalingen van het geldende bestemmingsplan. Het bezwaar van appellanten tegen de weigering is vervolgens bij besluit van 15 oktober 2020 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2021 heeft de rechtbank het door onder meer appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3860 overwogen dat de welstandstoets zich onvoldoende richt naar de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan. De rechtbank heeft echter aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten omdat volgens de rechtbank de overige elementen van de welstandstoets, namelijk de afwijkende dakvorm en de *korrelmaat*, elementen betreffen die de welstandstoets niet te buiten gaan en die het afwijzende advies kunnen dragen.

Appellant stelt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het besluit van 15 oktober 2020 in stand heeft gelaten. Volgens hem heeft de rechtbank niet onderkend dat ook de *korrelmaat* een element is dat de welstandstoets te buiten gaat, omdat dit leidt tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Ten aanzien van de dakvorm voert appellant aan dat in het bestemmingsplan niets is geregeld over dakvormen. In de welstandsnota zijn evenwel geen criteria voor dakvormen opgenomen. Daarmee is niet vastgesteld dat deze dakvorm niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

### **Rechtsvraag**

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de overige elementen van de welstandstoets, namelijk de afwijkende dakvorm en de *korrelmaat*, elementen betreffen die de welstandstoets niet te buiten gaan?

### **Uitspraak**

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3860, dient de welstandstoets zich in beginsel te richten naar de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Uit het algemeen karakter van het welstandsvereiste vloeit voort dat bij de welstandstoets de geldende bebouwingmogelijkheden als uitgangspunt dienen te worden gehanteerd. Naarmate het bestemmingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, heeft het college – met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan – meer beoordelingsruimte om in het kader van de welstandsbeoordeling een ter beoordeling voorliggend bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand te achten, zonder dat dat oordeel geacht moet worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien echter uit de regels en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is – met name indien de bebouwingmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven – vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. In dat geval wordt de grens van de welstandstoets eerder overschreden.

Aan de weigering van de omgevingsvergunning ligt het welstandsadvies van de welstandscommissie Hüs en Hiem van 15 april 2020 ten grondslag. Hierin wordt opgemerkt dat de woning zich met de aangevraagde uitbreiding in relatie tot de belendende bebouwing te nadrukkelijk en als dissonant in het bestaande bebouwingsbeeld zal manifesteren. Dit komt volgens het welstandsadvies mede door de zeer forse *korrelmaat* en de afwijkende dakvorm.

De Afdeling overweegt dat het begrip *korrelmaat* ziet op het volume van het gebouw en dat dit aspect gedetailleerd is geregeld in artikel 18.2.1, omdat in die planregel de maximaal toegestane bouw- en goothoogte, de maximaal toegestane diepte en de minimale afstand tot de voorste en zijdelingse perceelgrenzen zijn opgenomen. Omdat het aspect bouwvolume gedetailleerd is geregeld in het bestemmingsplan, dient dit bij de welstandstoets te worden gerespecteerd. Indien het college zou menen dat het bouwvolume in strijd is met de redelijke eisen van welstand, zou dat betekenen dat het bouwplan uitsluitend kan worden vergund indien de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan niet volledig worden benut. Zoals volgt uit voormelde uitspraak van 28 november 2018, mag de welstandstoets niet leiden tot belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling had de rechtbank ook ten aanzien van de *korrelmaat* in

relatie tot de dissonantie met de omgeving, moeten oordelen dat deze eis gelet op de regeling in het bestemmingsplan, geen deel uit kan maken van de welstandstoets.

Omdat de aspecten één bouwlaag, hoogte van de noklijn en *korrelmaat* in relatie tot de dissonantie met de omgeving, niet bij het welstandsadvies mogen worden betrokken, blijft enkel het aspect van de dakvorm in het welstandsadvies overeind. Over dat aspect is het advies echter niet overtuigend gemotiveerd. Het is de Afdeling namelijk niet duidelijk op welke criteria uit de welstandsnota het afwijzende advies over de dakvorm gebaseerd is. Dit heeft als gevolg dat naar het oordeel van de Afdeling het welstandsadvies het negatief welstandsoordeel niet kan dragen. De Afdeling overweegt daarom dat de rechtbank de rechtsgevolgen niet in stand heeft mogen laten.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 28-02-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:832

**Zaaknummer:** 202200160/1/R3

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning milieu/Limburg**

### ***Uitleg van in planregels opgenomen voorwaarden betreffende 'buurtmestbe- en verwerking' en 'energielevering'.***

#### **Casus**

Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft aan vergunninghoudster, een varkenshouderij met een mestbe- en verwerkingsinstallatie, een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor de activiteit milieu. Deze vergunning betreft het laten vervallen van 7.000 vergunde gespeende biggen en een uitbreiding en opschaling van de mestbe- en verwerkingsinstallatie van 80.000 m<sup>3</sup> per jaar naar 450.000 m<sup>3</sup> per jaar. Met het bestreden besluit heeft verweerder op grond van een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan en met toepassing van de zogenoemde kruimelgevallenregeling (artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) de gevraagde omgevingsvergunning tweede fase verleend. Enkele omwonenden en de gemeente Horst aan de Maas hebben hiertegen beroep ingesteld. Zij betogen dat een mestbe- en verwerkingsinstallatie van 450.000 m<sup>3</sup>/jaar in strijd is met het bestemmingsplan en dat verweerder om die reden ten onrechte geen beoordeling heeft gemaakt over toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3<sup>o</sup>, van de Wabo.

In artikel 3.1, onder j, van de planregels is bepaald dat de voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden bestemd zijn voor: 'buurtmestbe- en verwerking en energievoorzieningen hoofdzakelijk gericht op de levering van energie aan bedrijven en functies in het plangebied alsmede aan andere lokale bedrijven c.q. functies, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - mestverwerking op regionaal niveau".'

#### **Rechtsvraag**

1. Is er sprake van buurtmestbe- en verwerking als bedoeld in de planregels?
2. Is er sprake van energielevering (aan bedrijven in het plangebied)?



## **Uitspraak**

1. Ingevolge artikel 1.43 van het bestemmingsplan wordt onder buurtmestbe- en verwerking verstaan:

‘verwerking van mest en/of andere agrarisch gerelateerde reststromen, waarbij naast verwerking van mest en/of andere agrarisch gerelateerde reststromen van het eigen bedrijf ook mest en/of andere agrarisch gerelateerde reststromen van andere bedrijven uit de regio wordt be- en verwerkt.’ (...)

Naar het oordeel van de rechtbank dient artikel 1.43 van de planregels grammaticaal zo gelezen te worden dat mest en/of andere agrarisch gerelateerde meststromen van andere bedrijven uit de regio enkel mogen worden be- en verwerkt indien mest en/of andere agrarisch gerelateerde reststromen van het eigen bedrijf worden verwerkt. Dit blijkt uit de woorden naast, ook en wordt. Naast verwerking van mest van het eigen bedrijf wordt ook mest van andere bedrijven uit de regio be- en verwerkt. Er staat niet dat het kan worden verwerkt en het woord ook geeft aan dat het cumulatieve voorwaarden zijn. Dit geldt tevens voor het woord naast dat in dit geval behalve betekent. De rechtbank stelt vast dat vergunninghoudster (op dit moment) geen mest van het eigen bedrijf verwerkt, omdat de varkenshouderij (nog) niet volledig is gebouwd. Dit maakt echter niet dat bij beoordeling van de aanvraag ervan uitgegaan had moeten worden dat geen sprake is van een buurtmestbe- en verwerking, omdat niet (ruimtelijk) relevant is of destijds of nu feitelijk sprake is van eigen mest: relevant is wat is aangevraagd en of dat vergund kan worden. Aangevraagd in de eerste fase omgevingsvergunning is een uitbreiding en opschaling van de mestbe- en verwerkingsinstallatie van 80.000 m<sup>3</sup>/jaar naar 450.000 m<sup>3</sup>/jaar. Die vergunning is inmiddels onherroepelijk. Dit geldt ook voor de 16.896 vleesvarkens die bij de revisievergunning van 18 december 2012 zijn vergund. Deze rechtbank heeft bij uitspraak van heden in zaak 21/1228 geoordeeld dat verweerder in redelijkheid besloten heeft deze revisievergunning voor de varkenshouderij niet in te trekken, omdat vergunninghoudster recentelijk handelingen heeft verricht ter verwezenlijking van de varkensstallen met gebruikmaking van de revisievergunning. Ten tijde van het beslissen op de aanvraag tweede fase mocht verweerder er derhalve van uitgaan dat de vleesvarkens er daadwerkelijk komen. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat bij de vergunningaanvraag voor de mestbe- en verwerking ervan uitgegaan mag worden dat tevens eigen mest van de vleesvarkens be- en verwerkt zal gaan worden. Dat is immers onderdeel van de aangevraagde en/of vergunde situatie. Met dit als uitgangspunt diende verweerder op de aanvraag te beslissen, tenzij op dat moment redelijkerwijs viel aan te nemen dat de varkensstallen uitsluitend of mede zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. De rechtbank is van

oordeel dat dit gezien het voorgaande niet het geval is.

2. Naar het oordeel van de rechtbank wordt, gelet op de systematiek van het bestemmingsplan en de toelichting van het bestemmingsplan Buitengebied Horst aan de Maas mestverwerking gezien als energievoorziening/energieopwekking en zijn mestbe- en verwerking en energievoorziening derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden. De rechtbank overweegt daartoe dat de naam van de aanduiding specifieke vorm van agrarisch mestverwerking op regionaal niveau is en dat daarbinnen is toegestaan buurtmestbe- en verwerking en energievoorzieningen (...). Uit de aanduidingsnaam leidt de rechtbank af dat met die energievoorzieningen niet bedoeld is op een zelfstandige functie, los van mestbe- of verwerking. Verder wordt in de toelichting bij het bestemmingsplan mestverwerking steeds gezien als vorm van energieopwekking. Zo is onder het kopje Mestverwerking in paragraaf 4.15 Duurzaamheid bepaald dat een alternatieve vorm van energieopwekking kan plaatsvinden door mestverwerking en onder het kopje Intensieve veehouderij in paragraaf 4.3 Landbouw is bepaald dat combinaties met energieopwekking of mestverwerking maken dat er bij veel bedrijven een behoefte bestaat om uit te breiden. Met andere woorden: vereist is dat met de mestbe- en verwerking energie wordt opgewekt.

Deze energie moet blijkens artikel 3.1, onder j, van de planregels geleverd worden aan bedrijven en functies in het plangebied alsmede aan andere lokale bedrijven c.q. functies. Over de vraag of bij het bedrijf van vergunningshoudster sprake is van energievoorziening en -levering conform de planregels overweegt de rechtbank als volgt. (...)

De rechtbank is van oordeel dat hieruit kan worden afgeleid dat in ieder geval vanaf 2012 aan vergunninghoudster energieopwekking is vergund, alsmede dat ook omgevingsvergunning is verleend voor verwerking van niet-eigen mest afkomstig van het andere bedrijf van vergunninghoudster. (...)

Dit heeft naar het oordeel van de rechtbank tot gevolg dat met de eerste fase omgevingsvergunning energielevering aan een bedrijf in het plangebied (namelijk aan het [bedrijf] aan de [adres 2]) is vergund, omdat water verwarmen een energievoorziening is, namelijk te gebruiken voor energiebesparing.

---

**Instantie:** Rechtbank Limburg

**Datum uitspraak:** 13-10-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RBLIM:2023:6376

**Zaaknummer:**

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Boekel**

### ***Toelaatbaarheid geurnormen voor- en achtergrondbelasting in het bestemmingsplan.***

#### **Casus**

De gemeenteraad van Boekel heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat voorziet in een wijziging van de planregels van het bestaande bestemmingsplan (hierna: het moederplan) met betrekking tot de maximale waarden van geuremissies als gevolg van veehouderijen. Het plan heeft betrekking op veehouderijen binnen het deelgebied 'De Elzen'. Als gevolg van het plan bedraagt de maximale achtergrondbelasting op geurgevoelige objecten binnen De Elzen 20 ouE/m<sup>3</sup> en de maximale voorgrondbelasting 5 ouE/m<sup>3</sup>. Enkele varkenshouderijen hebben beroep ingesteld omdat zij vrezen voor een beperking van hun uitbreidingsmogelijkheden.

#### **Rechtsvraag**

1. Mocht de raad in het bestemmingsplan een geurnorm voor voorgrondbelasting opnemen die strenger is dan de geurnormen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv)?
2. Mocht de raad in het bestemmingsplan de bestaande geurnorm voor achtergrondbelasting verlagen?

#### **Uitspraak**

1. In artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in samenhang gelezen met artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en categorie 8.3 van onderdeel C van bijlage I bij het Bor, is neergelegd welke veehouderijen voor het aspect milieu omgevingsvergunningplichtig zijn. Op grond van de artikelen 3, eerste lid, en 6, eerste lid, van de Wgv toetst het college van burgemeester en wethouders bij die veehouderijen de aanvraag om een omgevingsvergunning milieu aan de geurnormen uit de Wgv of, indien bij geurverordening van die normen is afgeweken aan de normen uit de geurverordening. Naar het oordeel van de Afdeling kan de in artikel 109.3.1 van de planregels opgenomen geurnorm voor deelgebied E, deelplan De Elzen, en zoals die op

grond van artikel 129 van de planregels dient te worden toegepast bij een omgevingsvergunning tot afwijken van het plan niet worden gesteld, omdat deze het wettelijk stelsel doorkruist. De wetgever heeft immers voor veehouderijen die voor het aspect milieu omgevingsvergunningplichtig zijn geregeld dat de voorafgaande toets aan de normen uit de Wgv plaats moet vinden in het kader van de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit. Met dat wettelijke systeem verdraagt zich niet dat een voorafgaande toets aan een milieunorm als hier aan de orde plaatsvindt in het kader van een aanvraag om omgevingsvergunning tot afwijking voor de activiteit bouwen/gebruiken.

De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1696.

2. Tussen partijen is niet in geschil dat de achtergrondbelasting tussen de 20 en 40 ouE/m<sup>3</sup> in de bestaande situatie in het plangebied grotendeels wordt veroorzaakt door de veehouderijen in het plangebied zelf. De Afdeling overweegt dat het vastleggen van een lagere maximale waarde van de achtergrondbelasting in het plangebied ten opzichte van de voorheen geldende planologische situatie een geschikt middel is om de geurbelasting in het plangebied te verlagen. De stelling van [appellant sub 1] en Molenbrand dat het door het plan beoogde doel niet kan worden bereikt vanwege onbenutte uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen buiten het plangebied, doet er niet aan af dat de in het plan opgenomen geurnorm voor de achtergrondbelasting bijdraagt aan het verminderen van de geurbelasting in het plangebied en daarmee geschikt is. Bovendien volgt uit de Gebiedsvisie en het verhandelde ter zitting dat de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen buiten het plangebied worden bepaald door woningen in de nabijheid van die bedrijven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad aannemelijk gemaakt dat het volledig benutten van uitbreidingsmogelijkheden door die bedrijven geen significante invloed heeft op de achtergrondbelasting in De Elzen. Gelet op de beschrijving in de Gebiedsvisie en de plantoelichting van de geurbelasting in het plangebied, is de noodzaak van de in het plan opgenomen norm voor de achtergrondbelasting naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd. Wat betreft de evenwichtigheid van het plan, overweegt de Afdeling dat de raad een afweging moet maken tussen enerzijds het belang bij het beschermen van de gezondheid van individuen en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en anderzijds de bedrijfsbelangen van [appellant sub 1] en Molenbrand. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in dit geval in zoverre een zwaarder gewicht mogen toekennen aan het voorkomen van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van individuen en het leveren van een bijdrage aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het plangebied.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 03-04-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:1409

**Zaaknummer:** 202006501/1/R2

**Wetsartikelen:** 3 lid 1 Wgv

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Noordwijk**

***De CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren - Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' bevat een kennelijke verschrijving, zodat de verkeersgeneratie van een kinderboerderij niet per m<sup>2</sup> BVO maar per kinderboerderij berekend moet worden.***

### **Casus**

Bij besluit van 30 november 2021 heeft de raad van de gemeente Noordwijk het bestemmingsplan 'Middengebied-Landschapspark' vastgesteld. Het plan heeft betrekking op een deel van het zogenoemde 'Middengebied' tussen Noordwijk aan Zee en Noordwijk Binnen. Aanleiding voor het plan is het voornemen van de gemeente om daar een landschapspark met speeleiland te realiseren. Omwonenden hebben beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan en zijn van mening dat de verkeerstoename van het landschapspark is onderschat.

### **Rechtsvraag**

Mocht de raad aansluiten bij de CROW-kencijfers van een kinderboerderij en deze anders interpreteren dan de daadwerkelijke omschrijving in de CROW-publicatie?

### **Uitspraak**

De Afdeling stelt vast dat in de CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren - Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' de verkeersgeneratie van een kinderboerderij berekend wordt per 100 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (BVO). De Afdeling stelt verder vast dat in de vorige CROW-publicatie 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' staat dat de verkeersgeneratie van een kinderboerderij per gemiddelde kinderboerderij wordt berekend. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat in de huidige CROW-publicatie de kencijfers voor parkeren, anders dan die voor de verkeersgeneratie, per kinderboerderij worden berekend. In de CROW-publicatie is echter niet toegelicht waarom de verkeersgeneratie niet langer per gemiddelde kinderboerderij, maar per 100 m<sup>2</sup> BVO berekend moet worden. Een berekening

van de verkeersgeneratie per 100 m<sup>2</sup> BVO zou leiden tot een drastisch hoger getal dan de parkeerkencijfers per gemiddelde boerderij. De Afdeling kan daarom niet anders dan concluderen dat de CROW-publicatie een kennelijke verschrijving bevat en dat de verkeersgeneratie per kinderboerderij berekend moet worden. Er mag dus worden uitgegaan van een verkeersgeneratie van 22,5 verkeersbewegingen per gemiddelde kinderboerderij.

De Afdeling is daarnaast van oordeel dat de raad heeft kunnen aansluiten bij de kencijfers van een kinderboerderij. Daarbij acht de Afdeling van belang dat een onoverdekt speeleiland en een kinderboerderij een vergelijkbare functie en doelgroep hebben. Het ligt ook niet in de verwachting dat bezoekers uit andere gemeentes naar het speeleiland zullen komen. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om aan te sluiten bij de kencijfers van een sportveld of golfclub. Zij vervullen wezenlijk andere functies met andere doelgroepen.

Wat het landschapspark betreft heeft de raad toegelicht dat de verwachting is dat bezoekers daarvan te voet of met de fiets zullen komen en daarom niet leidt tot extra verkeersbewegingen van gemotoriseerde voertuigen. Appellanten hebben deze toelichting niet gemotiveerd weerlegd. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het landschapspark en het speeleiland niet leiden tot een onaanvaardbare toename aan verkeersbewegingen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 13-03-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:1060

**Zaaknummer:** 202107810/1/R3

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Gedoogplicht Waterwet/waterschap Rivierenland**

***Nu eisers voorstellen van het waterschap tot schadeloosstelling driemaal hebben geweigerd, heeft het college voldaan aan de verplichting om er minnelijk uit te komen met eisers, en mocht met toepassing van het beleid inzake eigendom en grondverwerving een gedoogplicht worden opgelegd.***

### **Casus**

Op 23 april 2021 heeft het algemeen bestuur van het waterschap het 'projectplan waterwet dijkversterking Wolferen-Sprok' (het projectplan) vastgesteld. Ten behoeve van de hierboven genoemde dijkversterking moeten op verschillende percelen van eisers, gelegen aan [locatie], verschillende dijkverbeteringsmaatregelen en daarmee samenhangende werkzaamheden worden uitgevoerd. Op 5 oktober 2020, 29 januari 2021 en 30 juni 2021 heeft het waterschap een aanbod aan eisers gedaan tot een schadeloosstelling voor de voorgenomen maatregelen. Deze aanbiedingen hebben eisers niet geaccepteerd. Op 4 augustus 2022 heeft het college besloten tot het opleggen van de verplichting om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, als bedoeld in artikel 5.24 van de Waterwet.

Eisers voeren aan dat het college niet gerechtigd was om een gedoogplicht op te leggen. Eisers betogen dat de aanleg van de steunberm anderszins kon worden verzekerd, namelijk via toestemming op basis van een te sluiten overeenkomst zonder de vestiging van een zakelijk recht. Hierdoor mocht geen gedoogplicht worden opgelegd, omdat in de wetsgeschiedenis is neergelegd dat een gedoogplicht alleen opgelegd mag worden als rechthebbenden geen toestemming verlenen.

### **Rechtsvraag**

Ontbrak de noodzaak voor de opgelegde gedoogplicht?

### **Uitspraak**



De rechtbank overweegt dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5.24, eerste lid, van de Waterwet volgt dat een gedoogplicht alleen dan wordt opgelegd als de rechthebbende geen toestemming verleent voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk. Hieruit volgt dat het college eerst minnelijk overleg dient te plegen, voordat hij tot het opleggen van de gedoogplicht kan overgaan.

De rechtbank stelt vast dat er tussen eisers en het waterschap vanaf augustus 2020 gesprekken plaatsvinden. Uit het dossier maakt de rechtbank op dat het waterschap driemaal een aanbieding heeft gedaan tot het vestigen van een zakelijk recht, waarvoor eisers een schadeloosstelling zouden ontvangen. Deze aanbiedingen hebben eisers niet geaccepteerd, zodat er tot op heden geen overeenkomst is gesloten voor het vestigen van een zakelijk recht.

In paragraaf 7.1 van het projectplan is vermeld dat het waterschap zo veel mogelijk het eigendom wil van de gronden die nodig zijn voor de dijkversterking en die na de realisering daarvan belangrijk zijn voor een doelmatig beheer. Daartoe is verwezen naar de nota 'Eigendommenbeleid 2019' en het Grondverwervingsplan 'Dijkversterking Wolferen-Sprok'. Het hierin neergelegde beleid gaat in de eerste plaats uit van aankoop van de benodigde gronden en daarna van het vestigen van een zakelijk recht hierop. Verder is vermeld dat voor het beheer en onderhoud van de waterkering het van belang is dat vrijelijk kan worden beschikt over de binnen het ruimtebeslag van de dijkversterking betrokken gronden. Waar nodig worden de benodigde eigendommen overeenkomstig het beleid daarom verworven. Het te kiezen spoor van de grondverwerving kan per individueel geval verschillend zijn. Uitgangspunt is het minnelijk in eigendom verwerven van gronden. Als dat niet mogelijk is, kan worden overgegaan tot het opleggen van een gedoogverplichting of onteigening. Op 13 april 2022 heeft de Afdeling in haar uitspraak, over het beroep tegen het projectplan, overwogen dat dit beleid en de uitgangspunten daarvan, niet onredelijk zijn.

De rechtbank oordeelt dat het college in dit geval gerechtigd was om een gedoogplicht op te leggen aan eisers. De stelling van eisers dat de aanleg van de steunberm ook anderszins verzekerd kon worden door middel van toestemming, volgt de rechtbank niet. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld is het beleid van het waterschap dat het waterschap een zakelijk recht wil vestigen niet onredelijk en de rechtbank acht het ook niet onredelijk dat het college dit beleid heeft toegepast in deze zaak. De door eisers voorgestelde toestemming in de vorm van een te sluiten overeenkomst heeft namelijk niet dezelfde werking als een zakelijk recht. Zo wordt een zakelijk recht ingeschreven in de openbare registers en vervalt een zakelijk recht niet bij een mogelijk toekomstige verkoop van het perceel door eisers. Eisers hebben de voorstellen van het college tot driemaal toe niet geaccepteerd en daarmee heeft het college voldaan aan de verplichting om er minnelijk uit te komen met eisers. De beroepsgrond slaagt niet.

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 15-03-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2024:1476

**Zaaknummer:** 23/1587

**Wetsartikelen:** 5.4 Waterwet en 5.24 Waterwet

ANNOTATIE

## **Additionaliteitsvereiste geldt ook voor particuliere initiatieven**

***mr. M. Jansen Schoonhoven***

Hoewel op dat moment de impact wellicht nog niet helemaal overzien werd, heeft met de PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603) van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling), het ‘additionaliteitsvereiste’ haar intrede gedaan. Uit de rechtsoverwegingen 13-13.8 van de PAS-uitspraak volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd en de maatregel verbonden is aan het plan of project.

Kort gezegd houdt dit in dat een maatregel alleen mag worden ingezet ten behoeve van externe saldering als die maatregel niet nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende Natura 2000-gebied te behalen. De maatregel moet, met andere woorden, additioneel zijn aan de maatregelen die genomen worden voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Vandaar dat de uit de rechtsoverwegingen 13-13.8 voortvloeiende motivering in de praktijk nader wordt geduid als ‘additionaliteitsvereiste’.

In deze annotatie ga ik in op de uitspraken van de Afdeling waarin wordt geoordeeld dat het additionaliteitsvereiste ook geldt in geval van particuliere initiatieven en wat dat betekent voor de praktijk. Voordat ik daaraan toekom, ga ik eerst nader in op de wijze waarop de Afdeling met het additionaliteitsvereiste is omgegaan in haar jurisprudentie.

Voor zover ik kan nagaan heeft de Afdeling het additionaliteitsvereiste voor het eerst toegepast in haar uitspraak over het inpassingsplan ‘Logistiek Park Moerdijk’ (ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318). De Afdeling heeft in die uitspraak onder meer geoordeeld over het betoog van appellanten dat de beëindiging van de saldogevende bedrijven niet als mitigerende maatregel kan worden ingezet als de depositiedaling die daardoor

ontstaat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden te halen. Voor wat betreft dit betoog verwijst de Afdeling naar voormelde rechtsoverwegingen uit de PAS-uitspraak en constateert dat de beëindiging van de saldogevende bedrijven inderdaad een maatregel is die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Dat maakt echter niet, zo oordeelt de Afdeling in die uitspraak, dat de beëindiging van deze bedrijven niet als mitigerende maatregel kan worden ingezet. Het betoog van provinciale staten van Brabant dat, voor zover nodig, andere maatregelen dan de aankoop van de saldogevende bedrijven en intrekking van de vergunning daarvan, worden getroffen voor het behoud, de verbetering of het herstel van de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden, acht de Afdeling in dit geval voldoende om te concluderen dat de aankoop van de saldogevers en de intrekking van de vergunning als mitigerende maatregel kon worden aangemerkt.

In haar eerste tussenuitspraak over de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat (ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627) is de Afdeling vervolgens een stuk strenger. Ook in dit geval worden agrarische bedrijven beëindigd en als mitigerende maatregel ingezet. En ook nu hebben provinciale staten van wederom Brabant betoogd dat voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen andere maatregelen kunnen worden getroffen. In dit geval vindt de Afdeling dat echter een onvoldoende motivering. De toelichting ter zitting dat maatregelen in het Natura 2000-beheerplan zijn opgenomen, dat er extra emissie-eisen gelden voor stallen, alsook dat, wanneer gebruik wordt gemaakt van extern salderen, 30% van het saldo van de saldogever wordt afgeroomd, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende.

Deze strengere lijn trekt de Afdeling door in andere uitspraken. Zo ook in haar recente derde tussenuitspraak over de ViA15 (ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951), waarin de Afdeling oordeelt dat een algemene verwijzing naar maatregelen uit onder andere het Programma stikstofreductie en natuurverbetering en provinciale maatregelen onvoldoende is om invulling te geven aan het additionaliteitsvereiste.

Overigens, dat het niet per definitie onmogelijk is om invulling te geven aan het additionaliteitsvereiste, blijkt uit de tweede tussenuitspraak over de Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat (ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625).

Kortom, invulling geven aan het additionaliteitsvereiste is geen sinecure. In de vermelde gevallen/uitspraken ging het over kwesties waar de provinciale dan wel rijksoverheid ook initiatiefnemer was. In de praktijk werd daarom wel de vraag gesteld of het additionaliteitsvereiste ook aan particulieren kon worden tegengeworpen. Immers, van de provinciale dan wel rijksoverheid kan, als de verantwoordelijke voor het behalen van de

instandhoudingsdoelstellingen, verlangd worden dat (andere) maatregelen dan de ingezette mitigerende maatregel getroffen worden om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. En ook dat hierin inzicht kan worden gegeven. Kan dat ook bij een particulier initiatief verwacht worden? Kan van een agrariër die saldeert met de stikstofruimte van zijn buurman, worden gevraagd om inzichtelijk te maken op welke manier de instandhoudingsdoelstellingen behaald gaan worden, zonder de inzet van de stikstofruimte van de buurman? Over deze vraag heeft de Afdeling inmiddels geoordeeld.

In de twee uitspraken van 28 februari 2024 (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:831 en ECLI:NL:RVS:2024:834) komt de Afdeling tot de conclusie dat ook bij particuliere initiatieven getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste.

In casu stelde het college van gedeputeerde staten van Limburg kort gezegd dat de verplichting tot het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen op de lidstaat rust en dat daarom alleen bij extern salderen door de overheid de vraag aan de orde kan zijn of een maatregel die als mitigerende maatregel wordt ingezet, ook ingezet had kunnen of moeten worden als passende of instandhoudingsmaatregel. Als de overheid geen voornemen heeft uitgesproken om de betreffende (mitigerende) maatregel als passende maatregelen in te zetten, zouden particulieren deze maatregel moeten mogen inzetten ten behoeve van extern salderen.

De Afdeling verwijst ook hier weer naar de rechtsoverwegingen 13-13.8 van de PAS-uitspraak.

Zij geeft daarbij aan geen redenen te zien voor het oordeel dat het additionaliteitsvereiste niet zou gelden voor projecten van particulieren.

Het additionaliteitsvereiste volgt uit het Europese PAS-arrest (HvJEU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882). Dat arrest, alsook de Habitatrictlijn en de Wet natuurbescherming (thans Omgevingswet) bieden geen aanknopingspunten voor een uitleg dat aan een passende beoordeling voor particuliere projecten andere eisen kunnen worden gesteld dan aan een passende beoordeling voor overheidsprojecten. De beoordeling of een maatregel als mitigerende maatregel mag worden ingezet en dus niet nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen, dient door het bevoegd gezag te worden verricht in het kader van de vergunningverlening. Daarbij is niet relevant of de externe saldering plaatsvindt op initiatief van een particulier. Ook het feit dat de verplichting om instandhoudings- of passende maatregelen te nemen rust op de lidstaten, speelt daarbij geen rol. Ten slotte is ook het feit dat de verleende natuurvergunning op een later moment alsnog kan worden ingetrokken, als dat nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, niet relevant. De toets aan het additionaliteitsvereiste dient

namelijk plaats te vinden bij het besluit op de aanvraag om een natuurvergunning.

Ook bij particuliere initiatieven dient dus voldaan te worden aan het additionaliteitsvereiste. Bij het verlenen van de vergunning dient het bevoegd gezag dus inzichtelijk te kunnen maken dat een maatregel niet als instandhoudings- of passende maatregel hoeft te worden ingezet. Voor de invulling van deze motiveringseis verwijst de Afdeling naar de uitspraken van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (r.o. 30.4-30.5) en 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (r.o. 49-49.2 en 50).

Voor de praktijk betekent deze uitspraak dat ook particulieren zich goed moeten vergewissen van de mogelijkheid van de inzet van een maatregel als mitigerende maatregelen voor hun initiatief. Dat vraagt vroegtijdige afstemming door de particulier met het bevoegd gezag. Zo kan voorkomen worden dat de particulier bijvoorbeeld stikstofruimte koopt, waarvan naderhand blijkt dat die ruimte niet inzetbaar is. Dit geldt te meer nu door de bevoegde gezagen vaak nog onvoldoende invulling gegeven kan worden aan het additionaliteitsvereiste, omdat in veel gevallen nog te weinig inzicht bestaat in de te treffen instandhoudings- en passende maatregelen. Uit deze uitspraken blijkt ook weer hoe belangrijk het vanuit het belang van vergunningverlening en natuur(herstel) is dat concreet inzicht wordt verkregen in de te treffen maatregelen om onder meer de omgevingswaarden voor stikstof (artikel 2.15a Omgevingswet) te bereiken.

RECHTSPRAAK

## **Wnb-vergunning/Limburg**

***De motiveringsplicht dat een maatregel, die ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken, geldt ook voor particuliere projecten.***

### **Casus**

Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft een Wnb-vergunning verleend voor het oprichten en exploiteren van een varkenshouderij. De vergunning kon worden verleend omdat de toename van stikstofdepositie extern wordt gesaldeerd door de afname van stikstofdepositie door de gehele of gedeeltelijke intrekking van de milieutoestemming voor vier, in de omgeving liggende, agrarische bedrijven. De rechtbank Limburg heeft de vergunning vernietigd, onder meer omdat het college bij extern salderen niet kan volstaan met een vergelijking van de toe- en afname van stikstofdepositie. Volgens de rechtbank vergt de inzet van extern salderen een nadere motivering, omdat extern salderen naar zijn aard een maatregel is die ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet. Het college voert in hoger beroep onder meer aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in dit geval sprake is van extern salderen tussen particulieren.

### **Rechtsvraag**

Geldt de motiveringsplicht dat een maatregel, die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken, ook voor particuliere projecten?

### **Uitspraak**

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze motiveringsplicht niet zou gelden voor projecten van particulieren, zoals het college en vergunninghoudster betogen. De motiveringsplicht is afgeleid uit het PAS-arrest van het Hof van Justitie (7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882). Dat arrest, artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en artikel 2.8 van

de Wet natuurbescherming (Wnb) bieden geen aanknopingspunten voor een uitleg dat aan een passende beoordeling voor particuliere projecten andere eisen kunnen worden gesteld dan aan een passende beoordeling voor overheidsprojecten. De beoordeling of een maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken en dus niet nodig is om te voldoen aan artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrictlijn, moet het college maken in het kader van de verlening van de natuurvergunning. Daarbij doet het niet ter zake of de daarbij aan de orde zijnde intrekking van een vergunning plaatsvindt op initiatief van een particulier. Het college stelt dat de verplichting om instandhoudings- of passende maatregelen te nemen niet op particulieren rust, maar op de Lidstaten of op bestuursorganen. Maar deze stelling doet er ook niet aan af dat indien de intrekking van de vergunning wordt geïnitieerd door een particulier, zich de situatie kan voordoen dat die intrekking nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Het college voert ook aan dat het altijd nog mogelijk is dat op een later moment de natuurvergunning van het saldonemende bedrijf wordt ingetrokken als dat uiteindelijk toch noodzakelijk zou zijn om de betreffende hoeveelheid stikstofdepositie te reduceren. Dat neemt echter niet weg dat het college ten tijde van de beslissing op de aanvraag om een natuurvergunning, waarbij extern wordt gesaldeerd, moet onderbouwen waarom de als gevolg van de intrekking van een vergunning weggenomen stikstofdepositie van het saldogevende bedrijf op dat moment niet dient te worden 'aangewend' als instandhoudings- of passende maatregel.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 28-02-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:831

**Zaaknummer:** 202104186/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.7 Wnb en 2.8 Wnb



RECHTSPRAAK

## **Wnb-vergunning/Limburg**

***De motiveringsplicht dat een maatregel, die ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken, geldt ook voor particuliere projecten.***

### **Casus**

Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft een Wnb-vergunning verleend voor het oprichten en exploiteren van een varkens- en kalverenhouderij. De vergunning kon worden verleend omdat de toename van stikstofdepositie extern wordt gesaldeerd door de afname van stikstofdepositie door de intrekking van de milieutoestemming voor een ander agrarisch bedrijf. De rechtbank Limburg heeft de vergunning vernietigd omdat het college bij extern salderen niet kan volstaan met een vergelijking van de toe- en afname van stikstofdepositie. Volgens de rechtbank vergt de inzet van extern salderen een nadere motivering, omdat extern salderen naar zijn aard een maatregel is die ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet. Het college en vergunninghoudster voeren in hoger beroep onder meer aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in dit geval sprake is van extern salderen tussen particulieren.

### **Rechtsvraag**

Geldt de motiveringsplicht dat een maatregel, die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken, ook voor particuliere projecten?

### **Uitspraak**

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze motiveringsplicht niet zou gelden voor projecten van particulieren, zoals het college en vergunninghoudster betogen. De motiveringsplicht is afgeleid uit het PAS-arrest van het Hof van Justitie (7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882). Dat arrest, artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en artikel 2.8 van

de Wet natuurbescherming (Wnb) bieden geen aanknopingspunten voor een uitleg dat aan een passende beoordeling voor particuliere projecten andere eisen kunnen worden gesteld dan aan een passende beoordeling voor overheidsprojecten. De beoordeling of een maatregel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken en dus niet nodig is om te voldoen aan artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrictlijn, moet het college maken in het kader van de verlening van de natuurvergunning. Daarbij doet het niet ter zake of de daarbij aan de orde zijnde intrekking van een vergunning plaatsvindt op initiatief van een particulier. Het college stelt dat de verplichting om instandhoudings- of passende maatregelen te nemen niet op particulieren rust, maar op de Lidstaten of op bestuursorganen. Maar deze stelling doet er ook niet aan af dat indien de intrekking van de vergunning wordt geïnitieerd door een particulier, zich de situatie kan voordoen dat die intrekking nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Het college voert ook aan dat het altijd nog mogelijk is dat op een later moment de natuurvergunning van het saldonemende bedrijf wordt ingetrokken als dat uiteindelijk toch noodzakelijk zou zijn om de betreffende hoeveelheid stikstofdepositie te reduceren. Dat neemt echter niet weg dat het college ten tijde van de beslissing op de aanvraag om een natuurvergunning, waarbij extern wordt gesaldeerd, moet onderbouwen waarom de als gevolg van de intrekking van een vergunning weggenomen stikstofdepositie van het saldogevende bedrijf op dat moment niet dient te worden 'aangewend' als instandhoudings- of passende maatregel.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 28-02-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2024:834

**Zaaknummer:** 202104236/1/R2

**Wetsartikelen:** 2.7 Wnb en 2.8 Wnb

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Gelderland**

***Onderzoek naar fundamentele vragen met betrekking tot risico's op het verspreiden van legionella mag niet van een individuele inrichting worden verlangd.***

### **Casus**

Eiseres exploiteert een bedrijf voor het produceren van papier en karton aan [locatie]. Voor de inrichting is op 15 september 2009 een omgevingsvergunning milieu verleend. De inrichting heeft een biologische afvalwaterzuiveringsinstallatie met een open beluchtingsbassin. Daarin wordt het eigen bedrijfsafvalwater gezuiverd.

Met het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning ambtshalve gewijzigd op grond van artikel 2.31, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Met die wijziging zijn voorschriften toegevoegd aan de omgevingsvergunning voor de biologische waterzuivering van de inrichting om het risico op legionellabesmetting voor de omgeving te voorkomen, dan wel zo veel mogelijk te beperken. De aanleiding voor de wijziging zijn de brieffrapporten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uit 2019 (Brieffrapporten 2019-0061, 0194 en 0195) over – kort gezegd – het risico op het vrijkomen van legionella bij biologische waterzuivering.

Hoewel in een eerdere rechtbankuitspraak is geoordeeld dat over het risico op verspreiding van legionella vanuit inrichtingen nog weinig bekend is, ook niet op basis van de rapporten van het RIVM. Verder heeft de rechtbank in die zaak geoordeeld dat geen van de voorschriften op grond van artikel 2.31 van de Wabo, met een ambtshalve besluit van het college, aan een inrichting kunnen worden opgelegd met als enig doel om meer inzicht te krijgen in de risico's van de verspreiding van legionella.

In het voorliggende besluit zijn voorschriften omtrent risicoanalyse en een legionellabeheersplan gehandhaafd. Eiseres voert in beroep aan dat het bij een ambtshalve besluit op de weg van het college ligt om te onderzoeken en onderbouwen in hoeverre er in het specifieke geval een risico aanwezig is en welke maatregelen dan moeten worden

getroffen.

### **Rechtsvraag**

Kan bij een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning aan de vergunninghouder een verplichting opgelegd worden om risico's te onderzoeken en een beheersplan op te stellen, terwijl over het risico op verspreiding van legionella vanuit inrichtingen als die van eiseres nog weinig bekend is?

### **Uitspraak**

De rechtbank is met eiseres van oordeel dat het college voorschriften 1 en 2 ten onrechte heeft gehandhaafd.

De rechtbank volgt niet het standpunt van het college dat met de nu geformuleerde voorschriften aan de kritiek van de rechtbank in de eerdere uitspraak is voldaan. Zo heeft de rechtbank in die uitspraak overwogen dat bij het college en het RIVM geen duidelijkheid bestaat over de exacte processen waardoor legionella zou worden verspreid en de risicofactoren die daarbij een rol spelen. Het RIVM deed daar ook geen nader onderzoek naar. Volgens de rechtbank kon dergelijk onderzoek dan niet op het bordje van een individuele inrichting worden gelegd. Toch verlangt het college ook nu van eiseres dat zij de risico's voor de omgeving in kaart brengt (voorschrift 1), zonder dat duidelijk is hoe beoordeeld zal worden of eiseres aan dit voorschrift heeft voldaan.

Verder heeft de rechtbank in de eerdere uitspraak vastgesteld dat het RIVM onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van mogelijke maatregelen, maar dat zij ook heeft aangegeven dat nog veel nader onderzoek gedaan moet worden. Onder die omstandigheden kon naar het oordeel van de rechtbank niet van de individuele inrichting worden verlangd dat zij zelf dergelijk onderzoek zou doen. Toch wordt ook nu van eiseres verlangd dat zij onderzoek doet naar de effectiviteit van mogelijke beheersmaatregelen met betrekking tot legionellabacteriën (voorschrift 1).

Tot slot heeft de rechtbank in de eerdere uitspraak overwogen dat bij het college, noch bij het RIVM duidelijkheid bestaat over de vraag of (drempel)waarden van legionella in water bestaan waarbij maatregelen genomen moeten worden en zo ja, wat die waarden dan zouden moeten zijn. Daar werd evenmin nader onderzoek naar gedaan. Toch schrijft het college ook nu weer voor dat eiseres waarden moet aanduiden van de 'fysische, chemische en microbiologische parameters (zoals temperatuur en pH), inclusief de concentratie aan legionellabacteriën in de biologische (afval)waterzuivering' bij het bereiken waarvan maatregelen ter verbetering worden getroffen, alsmede een beschrijving van die maatregelen

(voorschrift 2). De rechtbank is onverkort van oordeel dat onderzoek naar dergelijke fundamentele vragen niet van een individuele inrichting als die van eiseres kan worden verlangd.

---

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 07-03-2024

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2024:1179

**Zaaknummer:** AWB - 21 \_ 2979

**Wetsartikelen:** 2.31 lid 1 onder b en lid 2 onder b Wabo