

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 6, 2025

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 Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:3071](#) 10-03-2025

Omgevingsvergunning/Gorinchem

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:1665](#) 04-03-2025

Omgevingsvergunning/Overbetuwe

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2025:1700](#) 04-03-2025

Omgevingsvergunning/Apeldoorn

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2025:1176](#) 27-02-2025

Omgevingsvergunning/Ommen

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047](#) 25-02-2025

Ontheffing/Altena

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:2659](#) 21-02-2025

Handhaving/Westland

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:2238](#) 18-02-2025

Omgevingsvergunning/Bodegraven-Reeuwijk

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2024:23123](#) 12-09-2024

Watervergunning/Hoogheemraadschap van Delfland

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:891](#) 05-03-2025

Hattem/Handhaving

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:883](#) 05-03-2025

Amsterdam/bestemmingsplan

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:691](#) 21-02-2025

Vovo bestemmingsplan/Alphen aan de Rijn

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:454](#) 12-02-2025

Watervergunning WKC Linne/Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Annotatie

Gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan: geluidemissies wijzigen onderdelen van de fysieke leefomgeving niet

mr. R. Veenhof

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Apeldoorn

Het college van burgemeester en wethouders heeft ten onrechte niet beoordeeld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit had wel moeten op grond van artikel 22.281 van (het tijdelijk deel van) het omgevingsplan.

Casus

Op 7 oktober 2024 heeft vergunninghoudster een aanvraag ingediend voor het plaatsen van een geluidsscherm op het perceel. Bij besluit van 20 november 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn (het college) een omgevingsvergunning verleend voor de ‘omgevingsplanactiviteit bouwen’ als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Het geluidsscherm wordt gerealiseerd tussen het bedrijf van verzoekers en de locatie waar de nieuwbouw van woningen is voorzien. Daarom is het geluidsscherm, naast een geluidwerende voorziening, ook een erfafscheiding. Verzoekers zijn het niet eens met de verleende omgevingsvergunning en hebben bezwaar ingediend. Verzoekers hebben een autobedrijf en vrezers – kort samengevat – dat hun bedrijf voor overlast zal gaan zorgen voor de toekomstige bewoners omdat de nieuw te bouwen woningen dichterbij gerealiseerd zullen worden en een drie meter hoge muur onvoldoende effect zal sorteren om (geluids)overlast van het autobedrijf tegen te gaan.

Rechtsvragen

1. Past het bouwwerk binnen de bouwregels van het bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan?
2. Dient beoordeeld te worden of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

Uitspraak

Wettelijk kader

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Zie artikel 22.1, aanhef en onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Dat omgevingsplan bestaat voor nu uit een tijdelijk deel, waarin onder meer alle bestemmingsplannen zijn opgenomen die vóór 1 januari 2024 golden alsook de bestemmingsplannen die na 2024 zijn vastgesteld, maar waarvan het ontwerp vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd. Ook bestaat het tijdelijke deel van het omgevingsplan uit enkele gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat. De bruidsschat bevat regels die eerst op Rijksniveau geregeld waren, maar nu (in ieder geval tijdelijk) onderdeel uitmaken van het omgevingsplan.

Voor het perceel waar het geluidsscherm gerealiseerd wordt, is op 18 april 2024 het bestemmingsplan '[locatie]' vastgesteld. Het ontwerp van dit bestemmingsplan is ter inzage gelegd op 21 december 2023 en daarmee vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor de vaststelling van dit bestemmingsplan was daarom nog het oude recht van toepassing, zie artikel 4.6, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

Dat bestemmingsplan maakt dus onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente Apeldoorn. Volgens het bestemmingsplan [locatie] geldt op het perceel de functie 'Wonen' en de gebiedsaanduidingen 'overige zone-hoge archeologische verwachtingswaarde' en 'wetgevingszone - wijzigingsgebied realisatie termijn woningbouw'. Ten slotte ligt de bouwaanduiding 'specifieke bouwaanduiding -geluidwerende voorziening' op het deel van het perceel waar het bouwwerk wordt gesitueerd.

Het plaatsen van de erfafscheiding is niet vergunningvrij op grond van artikel 2.29, aanhef en onder j, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Uit die bepaling volgt namelijk dat enkel een erf- of perceelsafscheiding met een hoogte van maximaal 1.00 m vergunningvrij is. Aanvullend op het Bbl zijn er ook vergunningvrije mogelijkheden voor bouwwerken opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan (de bruidsschat). Het vergunningvrij plaatsen van de erfafscheiding is echter ook niet toegestaan op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, omdat de erfafscheiding (deels) een bouwhoogte van 3.00 m heeft. Het bouwen van een dergelijke erfafscheiding is op grond van het omgevingsplan dus verboden zonder omgevingsvergunning. Op grond van artikel 22.26 jo. 22.27 jo. 22.36 van het Omgevingsplan, in samenhang met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de

Omgevingswet.

Een activiteit die in strijd is met het (tijdelijk deel van) het omgevingsplan wordt een omgevingsplanactiviteit genoemd. Dit volgt uit bijlage A behorend bij artikel 1.1 van de Omgevingswet, waarin het begrip 'omgevingsplanactiviteit' is gedefinieerd.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan beoordelingsregels. Deze beoordelingsregels vormen het toetsingskader dat geldt wanneer het college de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleent. In artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl staat dat de omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten.

Uit artikel 22.281 van het omgevingsplan (de bruidsschat) volgt echter dat deze verplichting als bevoegdheid gelezen moet worden. De wetgever heeft daarmee willen ondervangen dat vanwege artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving per 1 januari 2024 geen mogelijkheid meer bestaat (zoals onder het oude recht wel het geval was) om de omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels uit het tijdelijk deel van een omgevingsplan, op andere gronden te kunnen weigeren. Op grond van artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:29), kon een omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling namelijk alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Hiermee is dus beoogd om het oude recht te continueren, met dien verstande dat vanaf 1 januari 2024 sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in plaats van de onder het oude recht geldende norm van een goede ruimtelijke ordening. Dat betekent concreet dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het omgevingsplan al dan niet te gebruiken. De voorzieningenrechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen redelijkerwijs tot zijn besluit heeft kunnen komen. Het college moet de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte goed motiveren. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4624, waarin uitgebreider is stilgestaan bij artikel 22.281 van de bruidsschat.

1. De voorzieningenrechter overweegt dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan, en meer specifiek artikel 5.2.2 van het bestemmingsplan [locatie], een bouwschema met een aantal specifieke bouwregels bevat. In die bepaling staat dat ter plaatse van de bouwaanduiding 'specifieke bouwaanduiding - geluidwerende voorziening' de geluidwerende voorziening gerealiseerd dient te worden conform het akoestisch rapport dat is bijgevoegd als bijlage 3 van de planregels. In dit rapport staat dat er voor een deel van het geluidsscherm een muur van drie meter hoog opgericht moet gaan worden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat (de hoogte van) de erfafscheiding voldoet aan het akoestisch rapport en daarmee dus passend is binnen de bouwregels van het omgevingsplan. In zoverre hebben verzoekers ook niet betwist dat het geluidsscherm voldoet aan de bouwregels uit het omgevingsplan.

2. Zoals in het wettelijk kader is beschreven, volgt uit artikel 22.281 van het omgevingsplan dat, anders dan het college meent, wel beoordeeld moet worden of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De bezwaargronden die verzoekers hebben aangevoerd, die in de kern gaan over hun bedrijfsbelangen en de ruimtelijke gevolgen van het plaatsen van het geluidsscherm, zullen daar ook bij betrokken moeten worden. Nu het college dit niet heeft beoordeeld, kleeft er in zoverre een motiveringsgebrek aan het bestreden besluit.

De voorzieningenrechter ziet echter geen reden om het bestreden besluit vanwege dit gebrek te schorsen. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van het geluidsscherm is tenslotte al beoordeeld in het kader het bestemmingsplan [locatie], dat recent en specifiek voor dit project is vastgesteld. Op zitting heeft het college nog toegelicht dat het geluidsscherm juist wordt geplaatst om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de toekomstige bewoners van de woningen te garanderen. Hiermee heeft het college te kennen gegeven een beoordeling te hebben gemaakt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De voorzieningenrechter meent daarom dat het gebrek nog hersteld kan worden door het college in de beslissing op bezwaar.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 04-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:1700

Zaaknummer: AWB- 24_9324

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 2.29 onder j Besluit bouwwerken leefomgeving en 8.0a lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Overbetuwe

Voor de uitleg van zowel het begrip ‘water met recreatieve doeleinden’ als ‘recreatieve oevers’ dient te worden uitgegaan van wat in het algemeen spraakgebruik onder ‘recreatief’ wordt verstaan, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij de definitie in de Van Dale. De rechtbank is van oordeel dat ‘airsoft activiteiten’ in het licht van de definitie in de Van Dale als ‘recreatief’ moeten worden beschouwd.

Casus

Eiser heeft een bedrijf waar ‘airsoft activiteiten’ plaatsvinden. Dat is een schietsport waarbij wordt geschoten met replica’s van vuurwapens met kleine balletjes als munitie. Eiser wenst zijn exploitatie voort te zetten op een nieuwe locatie. In dit kader heeft hij een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten ‘bouwen van een bouwwerk’, ‘plaatsen van handelsreclame’ en ‘aanleggen of veranderen van een uitweg’ (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, h en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)).

Bij besluit van 8 mei 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe (het college) deze aanvraag geweigerd. Tegen dit besluit heeft eiser op 7 juni 2023 bezwaar gemaakt. Op 2 juni 2023 heeft eiser voor dezelfde activiteiten een nieuwe aanvraag ingediend. In deze aanvraag heeft eiser de oppervlakte van de bebouwing aangepast. Bij besluit van 25 juli 2023 wordt deze aanvraag door het college ook geweigerd.

In de beslissing op bezwaar van 30 januari 2024 is het college bij de afwijzing van de beide aanvragen gebleven, onder aanvulling van de motivering. Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld.

Het college stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat de activiteiten van eiser niet passen binnen de bestemming ‘Water - Recreatieplas’. Volgens het college heeft het

beoogde gebruik van eiser geen relatie met de activiteiten die normaal gesproken gerelateerd zijn aan water en die een normaal gebruik als waterrecreatie in deze recreatieplas tot gevolg heeft. Het college is daarbij niet bereid om een omgevingsvergunning te verlenen voor het (buitenplans) afwijken van het ter plaatse geldende bestemmingsplan (artikel 2.12, eerste lid, sub a onder 3 van de Wabo).

Rechtsvraag

Is het voorgenomen gebruik in strijd met het bestemmingsplan?

Uitspraak

Op het perceel van eiser is het bestemmingsplan '[locatie]' (hierna: de planregels) van toepassing. Het perceel heeft de volgende bestemmingen: 'Water - Recreatieplas' en de dubbelbestemming 'Waarde - Archeologische verwachting 4'. Niet in geschil is dat het bouwplan niet in strijd is met deze dubbelbestemming. De rechtbank stelt vast dat zowel bij de eerste als de tweede aanvraag het college zich op het standpunt stelt dat het voorgenomen gebruik in strijd is met de bestemming 'Water - Recreatieplas'.

In artikel 21.1 van de planregels staat:

'21.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Water - Recreatieplas aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. water met recreatieve doeleinden;
- b. groenvoorzieningen;
- c. recreatieve oevers;
- d. waterhuishoudkundige doeleinden, waterberging en waterlopen;

met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, paden, speelvoorzieningen, tuinen en erven en parkeervoorzieningen.'

De rechtbank overweegt dat de voor 'Water - Recreatieplas' aangewezen gronden naast 'water met recreatieve doeleinden', ook bestemd zijn voor 'recreatieve oevers'. In het bestemmingsplan wordt niet uiteengezet wat onder beide begrippen dient te worden verstaan. Dit volgt ook niet uit de plantoelichting, waarin het volgende is bepaald:

‘6.13 Water - Recreatieplas

Binnen [locatie] zijn de [locatie] gelegen. Deze hebben een belangrijke recreatieve functie. De huidige voorzieningen zijn mogelijk gemaakt en uitbreiding van de bebouwing kan plaatsvinden tot een maximale oppervlakte van 400 m².

(...)

Het strand bij de [locatie] is opgenomen in de recreatiebestemming. Hier zijn evenementen en dagrecreatie toegestaan.’

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling dienen planregels omwille van de rechtszekerheid letterlijk te worden uitgelegd. De rechtszekerheid vereist immers dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, in beginsel van dient te worden uitgegaan (ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3579, onder 15.2). Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie hiervoor onder meer ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1318, onder 5.2), kan voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting, voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in het ‘Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal’ (hierna: Van Dale) is gegeven, worden betrokken.

Het vorenstaande betekent dat voor de uitleg van zowel het begrip ‘water met recreatieve doeleinden’ als ‘recreatieve oevers’ dient te worden uitgegaan van wat in het algemeen spraakgebruik onder ‘recreatief’ wordt verstaan, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij de definitie in de Van Dale. In de Van Dale wordt ‘recreatief’ beschreven als ‘de recreatie betreffend, uit oogpunt van recreatie, recreatief sporten meer voor de ontspanning dan voor de prestatie’. De betekenis van ‘recreëren’ is volgens de Van Dale: ‘zijn vrije tijd besteden, zich ontspannen’.

De rechtbank is van oordeel dat ‘airsoft activiteiten’ in het licht van de definitie in de Van Dale als ‘recreatief’ moeten worden beschouwd. Daarbij neemt de rechtbank mee dat uit de toelichting bij de aanvraag blijkt dat airsoft een door het NOC NSF gecertificeerde sport is, en eiser zich met zijn bedrijf richt op het faciliteren van ‘teambuilding’ en ‘ontspanning’. Daarmee voldoen de activiteiten aan de betekenis van recreatie en recreëren zoals uiteengezet in de Van Dale. Bovendien zijn zowel in het bestemmingsplan als in de plantoelichting geen verdere beperkingen opgelegd ten aanzien van de ‘recreatieve’ bestemming, zodat de definitie ook niet is ingeperkt. Dat betekent dat de airsoft activiteiten niet in strijd zijn met de in

artikel 21.1 onder c van het bestemmingsplan genoemde bestemming. De beroepsgrond slaagt.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 04-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2025:1665

Zaaknummer: ARN 24-192

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Gorinchem

Omgevingsvergunning voor een speelvoorziening in de vorm van een multisportveld. Er is sprake van een constructie met een plaatsgebonden karakter en een zekere omvang, waarvan de diverse onderdelen niet kunnen worden opgeknipt ter vaststelling van de totale oppervlakte. De oppervlakte van maximaal 50 m² wordt overschreden, zodat de speelvoorziening niet voldoet aan artikel 4, onderdeel 3, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). Verder had het college geen toepassing kunnen geven aan artikel 4, onderdeel 8, van bijlage II bij het Bor.

Casus

De gemeente Gorinchem heeft een aanvraag ingediend voor het realiseren van een speelvoorziening in de vorm van een multisportveld. Bij besluit van 30 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Gorinchem (het college) de omgevingsvergunning verleend. Met het bestreden besluit van 8 november 2022 op het bezwaar van eisers heeft het college het besluit herzien en een nieuw besluit genomen, met afwijking van het bestemmingsplan, omdat bij het primaire besluit ten onrechte een beroep was gedaan op overgangsrecht.

Eisers wonen tegenover de speelvoorziening op circa 25 m afstand en ervaren hiervan in toenemende mate (geluids)overlast die volgens hen leidt tot ontoelaatbare geluidshinder waar ten onrechte geen onderzoek naar is gedaan. Er is geen sprake van een goede ruimtelijke ordening noch van een goed woon- en leefklimaat.

Het college heeft de omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten 'bouwen' en 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan' (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). Het bouwplan is in strijd met de bestemming 'Maatschappelijk' door de ligging van de speelvoorziening. Voor het afwijken van het bestemmingsplan heeft het college toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a

en onder 2^o, van de Wabo, in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 3 en 8, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Eisers hebben beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Eisers hebben betoogd dat het college niet had mogen afwijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 4, aanhef en onderdeel 3 en 8, van bijlage II van het Bor. Eisers stellen dat het bouwwerk of een gedeelte daarvan groter is dan 50 m². Ook stellen eisers dat het hier niet gaat om een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, omdat er voorheen alleen een basketbalveld was en het nu een multisportveld is geworden waar meer mogelijk is. Deze verandering heeft ingrijpende gevolgen voor hen.

Rechtsvragen

1. Had het college toepassing mogen geven aan artikel 4, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor?
2. Had het college toepassing mogen geven aan artikel 4, aanhef en onderdeel 8, van bijlage II bij het Bor?

Uitspraak

1. Op grond van artikel 4, aanhef, onderdeel 3, van bijlage II van het Bor komt voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken in aanmerking 'een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits niet hoger dan 10 m, en de oppervlakte niet meer dan 50 m²'.

Voor wat betreft de vraag of met toepassing van artikel 4, onderdeel 3, van bijlage II van het Bor had kunnen worden afgeweken, is ten eerste van belang wat als 'bouwwerk' dient te worden aangemerkt. Het begrip 'bouwwerk' is in de Wabo niet omschreven. De Wabo beoogt gelet op de geschiedenis van totstandkoming (*Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 91 en 92*) voor het begrip 'bouwwerk' aan te sluiten bij de aanduiding onder de Woningwet. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4615), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij de toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze luidt: '(...) elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij

direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren’.

Voor het bepalen of de speelvoorziening in strijd is met de bestemming ‘Maatschappelijk’ heeft het college de speelvoorziening als geheel getoetst aan het bestemmingsplan. De adviescommissie bezwaarschriften, waarvan het advies ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, heeft de speelvoorziening gekwalificeerd als een bouwwerk en als volgt omschreven: ‘Het nieuwe multifunctionele sportveld omvat een nieuwe kunstgras ondergrond, meerdere (voetbal)doelen en een hekwerk, bedoeld voor meerdere sporten en activiteiten.’ Vervolgens heeft het college voor de legalisatie van de speelvoorziening de verschillende onderdelen van de speelvoorziening opgeknipt.

De speelvoorziening bestaat uit een nieuw kunstgrasveld en onder het kunstgras zit een geluiddempende laag zand met een lava inbouw. Op het kunstgras zijn gekleurde velden aangebracht. De speelvoorziening is omsloten met een hekwerk, waarbij aan beide uiteinden een houten hekwerk met netten van touw staat, dat in de tekening wordt omschreven als een hoge ballenvanger van 2,45 m hoog. Vóór deze houten hekwerken bevinden zich op het speelveld twee grote metalen doelen van 2 m hoog met daarop nog een 2 meter hoog basket, waarbij de doelpalen aan de schotkant met hout zijn bekleed. Aan de lange zijanten van de speelvoorziening bevinden zich in de lage metalen hekwerken van circa 1 m hoog aan elke zijkant van de speelvoorziening volgens de omgevingsvergunning in totaal 4 kleine metalen doelen met van hout beklede doelpalen met een hoogte van circa 1 m.

Gelet op wat hiervoor is overwogen is er naar het oordeel van de rechtbank sprake van een bouwwerk als bedoeld in de Wabo. Tussen het kunstgrasspeelveldje, de omheining en de doelen bestaat functionele samenhang. De hekwerken zijn bedoeld om ballen tegen te houden, zodat voorkomen wordt dat deze naar de naastgelegen weg rollen. Daarmee is het speelveld geschikt gemaakt voor eenieder om er te spelen. Het speelveld bevat ook kleurvakken en belijningen die in verbinding staan met de doelen. De doelen aan de zijanten zijn in het hekwerk verwerkt. Anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2022, waar het college naar verwijst, kan de speelvoorziening niet functioneren zonder het hekwerk en de doelen. Dit leidt de rechtbank tot de conclusie dat er sprake is van een constructie met een plaatsgebonden karakter en een zekere omvang, waarvan de diverse onderdelen niet kunnen worden opgeknipt ter vaststelling van de totale oppervlakte zoals het college heeft gemeend, en in de aanvullende reactie nog eens uiteen heeft gezet. Daarbij heeft het college ook ten onrechte de oppervlakte van de speelvelden zelf buiten beschouwing gelaten. De oppervlakte van het kunstgrasveld, volgens

de tekening 258 m², maakt reeds dat de totale oppervlakte van de speelvoorziening meer dan 50 m² is. Het voorgaande brengt met zich dat de speelvoorziening voor zover die ligt in de bestemming ‘Maatschappelijk’ niet voldoet aan artikel 4, onderdeel 3, van bijlage II van het Bor, omdat de maximale oppervlakte van 50 m² wordt overschreden. Het college had dan ook geen toepassing kunnen geven aan dit artikel.

2. Op grond van artikel 4, aanhef, onderdeel 8, van bijlage II van het Bor komt voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken in aanmerking het gebruiken van gronden voor een ‘niet-ingrijpende herinrichting’ van openbaar gebied. Bij het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, zullen onder andere moeten worden betrokken de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied (*Stb.* 2014, 333, blz. 54).

Het college stelt zich op het standpunt dat de herinrichting niet-ingrijpend is. De herinrichting ziet volgens het college alleen op het wijzigen van het oude basketbalveld, waarbij de ondergrond is voorzien van een geluiddempende lava onderlaag. Het is volgens een omwonende een verbetering ten opzichte van de oude situatie met een harde ondergrond. De speelvoorziening is ook niet in omvang toegenomen en is verplaatst uit de bestemming ‘Maatschappelijk’ naar de bestemming ‘Groen’. De strijdigheid met het bestemmingsplan is volgens het college dan ook verkleind. Het college betwist dat de speelvoorziening intensiever wordt gebruikt. Ook met het oude basketbalveld kon men voetballen door met jassen of andere voorwerpen een doel te maken. Er zal ook niet gelijktijdig worden gevoetbald en gebasketbald. Daar leent de speelvoorziening zich gelet op de omvang niet voor. De voetbaldoelen en doelpalen zijn voorzien van geluiddempende materialen. Dit brengt ook een verbetering met zich mee. Sinds de omgevingsvergunning is verleend, heeft de gemeente geen klachten meer ontvangen over het gebruik van de speelvoorziening.

Voor zover het college stelt dat de strijdigheid beperkt is ten opzichte van de oude situatie, overweegt de rechtbank dat de speelvoorziening voor meer dan de helft strijdig is met het bestemmingsplan. Voor dat gedeelte is het de vraag of de wijziging van niet-ingrijpende aard is. Het college stelt dat er ten opzichte van de oude situatie een verschuiving heeft plaatsgevonden naar de bestemming ‘Groen’, maar deze stelling vindt geen grondslag in de stukken en het college heeft deze stelling verder niet onderbouwd of anderszins aannemelijk gemaakt. Ter illustratie is hieronder een uitsnede van de plankaart en de tekening bij de omgevingsvergunning (rechts) opgenomen. Daarin is geen verschil te zien in positionering voor wat betreft de bestemming ‘Groen’.

De rechtbank stelt vast dat de speelvoorziening voorheen enkel uit een sportveldje met twee basketbalkorven, zonder omheining of andere sportvoorzieningen bestond. De vergunde speelvoorziening maakt het beoefenen van meerdere sporten mogelijk (in de tekening bij de omgevingsvergunning staan expliciet, voetbal, basketbal en hockey genoemd) doordat er extra voorzieningen zijn geplaatst. Dit maakt het aantrekkelijker om er te spelen en te verblijven. De stelling dat men voorheen ook met eigen gecreëerde voetbaldoelen (bijvoorbeeld door het plaatsen van jassen) kon voetballen op het basketbalveld, zoals het college stelt, doet niet af aan de omstandigheid dat met de vergunde speelvoorziening vaste voetbaldoelen worden geplaatst in tegenstelling tot de oude situatie. Dat er geluiddempende maatregelen zijn genomen, maakt dit niet anders, nu deze onder meer zien op de aan te brengen extra voorzieningen. Naar het oordeel van de rechtbank is het niet onaannemelijk dat de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden dan ook ingrijpender zullen zijn, zoals eisers stellen. Dit leidt tot de conclusie dat het college ook niet met toepassing van artikel 4, aanhef, onderdeel 8, van bijlage II van het Bor had kunnen afwijken van het bestemmingsplan.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 10-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:3071

Zaaknummer: ROT 22/6114

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2.12 lid 1 onder a en onder 2° Wabo, 4 onderdeel 3 bijlage II Bor en 4 onderdeel 8 bijlage II Bor

ANNOTATIE

Gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan: geluidemissies wijzigen onderdelen van de fysieke leefomgeving niet

mr. R. Veenhof

I. Inleiding

1. In een uitspraak van 25 februari 2025 (ECLI:NL:RBZWB:2025:1047) heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant zich uitgelaten over de vraag of een bepaling uit een gemeentelijke verordening (i.c. de Algemene Plaatselijke Verordening) in het omgevingsplan opgenomen moet worden. Omdat dit – naar het mij voorkomt – de eerste keer is dat dit onderwerp in een uitspraak aan de orde komt, rechtvaardigt dit mijns inziens een annotatie. Deze uitspraak biedt daarnaast de mogelijkheid om wat uitgebreider stil te staan bij gemeentelijke verordeningen in relatie tot het omgevingsplan.

In deze annotatie zal ik eerst het wettelijk kader schetsen voor gemeentelijke verordeningen in relatie tot het omgevingsplan (onder II). Bij deze beschrijving van het wettelijk kader zal ook de overgangsfase voor het omgevingsplan worden betrokken. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) is een omgevingsplan van rechtswege ontstaan. Deze overgangsfase biedt gemeenten de tijd om dit omgevingsplan te wijzigen, zodat dit voldoet aan de eisen die de Ow hieraan stelt. Vervolgens bespreek ik de casus en geef het oordeel van de voorzieningenrechter weer (onder III). Daarna zal ik stilstaan bij twee elementen, die mijns inziens maken dat deze uitspraak bespreking verdient. Bij het eerste element gaat het om de vraag of bij een activiteit met geluidemissie sprake is van het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving (onder IV). Als dit het geval is, dan dient een bepaling uit de gemeentelijke verordening namelijk in het omgevingsplan te worden opgenomen. Het tweede element heeft betrekking op artikel 22.4 van de Ow, zoals dit is opgenomen met de Invoeringswet Omgevingswet (Invoeringswet Ow; zie onder V). Deze bepaling voorziet in overgangsrecht voor regels uit gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Hierna zal ik stilstaan bij artikel 22.8 van de Ow, dat ook voorziet in overgangsrecht in relatie tot gemeentelijke verordeningen, en de eerste uitspraken over dit

artikel (onder VI). Tot slot zullen enkele afsluitende opmerkingen worden gemaakt (onder VII).

II. Gemeentelijke verordeningen en het omgevingsplan: wettelijk kader^[1]

2. *Van rechtswege in het omgevingsplan*: allereerst wijs ik erop dat bepaalde (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen met inwerkingtreding van de Ow van rechtswege onderdeel zijn gaan uitmaken van het omgevingsplan. Het gaat dan om onderdelen van de erfgoedverordening, de geurverordening en (kortweg) de hemelwaterverordening (artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder d, e en f, van de Invoeringswet Ow).

3. *Drie categorieën van bepalingen*: voor gemeentelijke verordeningen, waarvoor het voorgaande niet geldt, is het navolgende van belang. Artikel 2.4 van de Ow bepaalt dat de raad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In artikel 2.7 van de Ow, in samenhang met artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit (Ob), is hieraan nadere uitwerking gegeven. In artikel 2.1 van het Ob is bepaald welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden en welke regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

4. Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen (zie artikel 2.1, eerste lid, van het Ob). In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Invoeringsbesluit Ow) is dit als volgt toegelicht: 'Het gaat om regels over activiteiten die leiden tot als het ware tastbare veranderingen in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn het bouwen van bouwwerken, het kappen van bomen, het maken van een in- en uitrit op openbare wegen, het verleggen van kabels en leidingen of het ontsieren van een monument. Het veroorzaken van emissies, hinder en risico's valt niet onder het wijzigen van de fysieke leefomgeving in deze zin, omdat bijvoorbeeld emissies naar de lucht of geluid geen tastbare wijzigingen zijn. Datzelfde geldt voor verandering in het gebruik, bijvoorbeeld gebruiksverandering van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn.' (zie *Stb.* 2020, 400, p. 1107).

Nijmeijer geeft in zijn commentaar op artikel 2.7, eerste lid, van de Ow aan dat in artikel 2.1, eerste lid, van het Ob strikt genomen (dus) niet zozeer gevallen worden aangewezen, als wel in algemene termen is bepaald dat decentrale regels over activiteiten die de onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, uitsluitend in het omgevingsplan opgenomen mogen worden (Nijmeijer, in: *T&C Omgevingswet*, art. 2.7 Ow, aant. 2 (online geraadpleegd 6 maart 2025)).

5. Artikel 2.1, tweede lid, van het Ob schrijft voor welke regels (in ieder geval) niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. In dit artikellid wordt verwezen naar diverse

bepalingen uit de Gemeentewet. De ratio van het opnemen van deze bepalingen is in de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow – in algemene zin – als volgt toegelicht: ‘De bepaling gaat ten eerste over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Omdat het veelal wel gaat om gedragingen in de fysieke leefomgeving en daarom twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of dergelijke regels in het omgevingsplan thuishoren, wordt hierover in deze bepaling uitsluitend gegeven. [...]. Ten tweede gaat deze bepaling over regels met strafbaarstellingen [...] en over financiële regels [...].’ (zie *Stb.* 2020, 400, p. 1703).

6. Uit de voorgaande beschrijving kan (dus) worden afgeleid dat de gemeentelijke verordeningen uiteenvallen in drie categorieën: 1) bepalingen uit gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan **moeten** worden opgenomen, 2) bepalingen uit dergelijke verordeningen die **niet** in het omgevingsplan **mogen** worden opgenomen en 3) gevallen waarin aan de gemeenteraad de **keuze** is om een bepaling in het omgevingsplan op te nemen.

7. (*Einde*) *overgangsfase*: voor verordeningen en de overgangsfase van het omgevingsplan is artikel 22.4 van de Ow (in het bijzonder) van belang. Dit artikel, dat is ingevoegd met de Invoeringswet Ow, bepaalt dat aan de verplichting tot vaststelling van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Ow uiterlijk wordt voldaan op 1 januari 2032 (zie artikel 22.4 van de Ow, gelezen in verbinding met het koninklijk besluit in *Stb.* 2023, 267). Tot dit tijdstip is onder meer artikel 122 van de Gemeentewet niet van toepassing. Het voorgaande betekent concreet dat uiterlijk eind 2031 de bepalingen uit verordeningen, die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, in dit plan staan. Als dit niet het geval is, dan komen deze bepalingen – gelet op artikel 122 van de Gemeentewet – van rechtswege te vervallen (zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 99).

8. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow staat ook vermeld dat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog niet alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan zullen staan. Deze regels staan ook in autonome gemeentelijke verordeningen, zoals de ligplaatsenverordening, de bomenverordening of de Algemene Plaatselijke Verordening. Gemeenten hebben gedurende de overgangsfase de tijd om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen. Tot die tijd hoeft dan nog niet volledig te worden voldaan aan de opdracht in artikel 2.4 van de Ow om voor het gehele grondgebied van de gemeente regels over de fysieke leefomgeving in het

omgevingsplan op te nemen. Artikel 22.4 van de Ow regelt daarom dat de gemeenteraad uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ter uitvoering van artikel 2.4 de in artikel 2.7, eerste lid, van de Ow bedoelde regels opneemt in het omgevingsplan. Tot die tijd kunnen regels dus nog in autonome gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bestaande gemeentelijke verordeningen of onderdelen daarvan die op de fysieke leefomgeving betrekking hebben, na inwerkingtreding van de Ow van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden (*Kamerstukken II 2017/18*, 34986, nr. 3, p. 326).

III. Casus

9. In artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Altena (APV) staat dat het verboden is buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Activiteitenbesluit milieubeheer op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten, dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt. Het college van burgemeester en wethouders kan van het verbod ontheffing verlenen op grond van het tweede lid.

Het college van burgemeester en wethouders van Altena heeft op 11 november 2024 aan een derde partij ontheffing verleend van het verbod uit artikel 4:6, eerste lid, van de APV ten behoeve van één knalapparaat. Het knalapparaat dient voor het verjagen van vogels ter voorkoming van schade aan de gewassen. Aan de ontheffing zijn verschillende voorwaarden verbonden over onder andere de afstand tot woningen, geluid, de start- en eindtijd van het knallen en de knalfrequentie. Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit en heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

10. De voorzieningenrechter heeft ambtshalve beoordeeld of het verbod uit artikel 4:6 van de APV na inwerkingtreding van de Ow in de APV geregeld mag blijven. De voorzieningenrechter overweegt allereerst dat op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Ow er een categorie gevallen is waarvoor is bepaald dat die alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dat betekent volgens de voorzieningenrechter dat decentrale regels behorende tot die aan te wijzen gevallen, niet in een (autonome) lokale verordening (zoals de APV) mogen worden opgenomen.

11. De voorzieningenrechter stelt vervolgens vast dat artikel 2.1, eerste lid, van het Ob de aanwijzing van deze gevallen, die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, bevat. In dit artikellid staat dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Ow alleen in het omgevingsplan opgenomen worden. In het kader van de uitleg hiervan haalt de voorzieningenrechter de nota

van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow aan. Uit die nota van toelichting blijkt volgens de voorzieningenrechter ook dat uit artikel 1.2, derde lid, van de Ow volgt dat het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving moet worden onderscheiden van regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. Omdat het eerste lid van artikel 2.1 van het Ob alleen bepaalt dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, vallen regels over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, niet binnen het bereik van deze bepaling. Dit brengt bijvoorbeeld met zich dat regels over activiteiten die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaken (zoals geluid, geur of fijnstof) buiten het bereik van deze bepaling vallen. Deze bepaling brengt dus niet met zich dat regels daarover in het omgevingsplan moeten worden opgenomen (nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Ow, *Stb.* 2020, 400, p. 1701-1706), aldus de voorzieningenrechter.

12. Op basis van het voorgaande concludeert de voorzieningenrechter dat het verbod uit de APV een zodanige regel bevat over een activiteit die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaakt, namelijk geluid. Gelet op het voorgaande valt die regel buiten het bereik van artikel 2.1 van het Ob in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Ow en is dit een regel die na inwerkingtreding van de Ow in de APV mag blijven staan, aldus de voorzieningenrechter.

IV. Geluidemissie: geen wijziging van de fysieke leefomgeving

13. Het eerste interessante element in het oordeel van de voorzieningenrechter is dat hij uitmaakt dat bij de emissie van geluid geen sprake is van het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Ow. Dit maakt duidelijk dat de bepaling, die aan de orde is in de uitspraak van de voorzieningenrechter, niet in het omgevingsplan opgenomen hoeft te worden. Hiermee geeft deze uitspraak dus (mogelijkerwijs) voor het eerst duidelijkheid aan de planwetgever over de vraag welke bepalingen uit gemeentelijke verordeningen hij in het omgevingsplan dient op te nemen en welke niet.

14. In dit verband wijs ik erop dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de 'Handreiking APV en omgevingsplan' heeft uitgebracht.[2] Deze handreiking beoogt gemeenten handvatten aan te reiken om te beoordelen welke bepalingen uit de APV in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en deze handreiking identificeert welke bepalingen niet mogen worden opgenomen. De handreiking gaat met name in op bepalingen die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Tot slot bevat de handreiking een aantal bijlagen waarin voor de verschillende bepalingen uit de model-APV is aangegeven waar deze volgens de opstellers van de handreiking het beste thuishoren. Het advies is om artikel 4:6 in de APV te handhaven (zie p. 31 van de handreiking). Voor de beoordeling van artikel 4:6 van

de APV verwijzen de opstellers van de handreiking naar de beoordeling van artikel 4:5b van de APV. Artikel 4:5b van de APV gaat over het veroorzaken van geluidhinder in de openlucht.

In het advies bij artikel 4:5b is door de opstellers van de handreiking gesteld dat het oogmerk van deze bepaling pleit voor opname in de APV. Ook neigt de aard van de handeling naar de APV en bestaat geen specifieke samenhang met de bepalingen in het omgevingsplan, die met de bruidsschat zijn ingevoegd. Als gemeenten zouden overwegen de bepalingen over geluidhinder in het omgevingsplan op te nemen, dan is het advies voor een integrale benadering te kiezen en de bepalingen in samenhang over te hevelen naar het omgevingsplan (zie p. 29 van de handreiking).

15. Op basis van het voorgaande constateer ik dat de uitspraak van de voorzieningenrechter en de handreiking van de VNG met elkaar in lijn zijn, omdat in beide is geconcludeerd dat geen verplichting bestaat tot het opnemen van de desbetreffende bepaling uit de APV in het gemeentelijke omgevingsplan.

V. Rol van artikel 22.4 Omgevingswet

16. Bij lezing van de uitspraak van de voorzieningenrechter kwam bij mij nog wel de vraag op waarom hij precies aanleiding heeft gezien om ambtshalve te beoordelen of het verbod na inwerkingtreding van de Ow in de APV geregeld mag blijven. Een mogelijke redenering zou kunnen zijn dat de bepaling met het verbod en de grondslag voor het verlenen van ontheffing van rechtswege zouden zijn vervallen, als deze bepaling in het omgevingsplan zou moeten staan na inwerkingtreding van de Ow. De navolgende zinnen uit de uitspraken pleiten mijns inziens voor deze achterliggende redenering: *‘De voorzieningenrechter heeft ambtshalve beoordeeld of het verbod uit artikel 4:6 van de APV na inwerkingtreding van de Ow in de APV geregeld mag blijven.’* en *‘(...) is dit een regel die na inwerkingtreding van de Ow in de APV mag blijven staan.’* [onderstrepingen toegevoegd, RV]

Deze redenering lijkt mij echter – gelet op artikel 22.4 van de Ow dat hiervoor al is beschreven – onjuist. Uit deze bepaling volgt namelijk dat tijdens de overgangsfase die tot 1 januari 2032 duurt, deze ‘verplichte’ bepalingen in de desbetreffende gemeentelijke verordening mogen blijven staan. In dit verband constateer ik ook dat in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow expliciet is gesteld dat deze bepalingen na inwerkingtreding van de Ow van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden. Artikel 122 van de Gemeentewet dat bepaalt wanneer verordeningen van rechtswege vervallen, is gedurende de overgangsfase niet van toepassing.

17. Een andere mogelijkheid is wellicht dat de voorzieningenrechter heeft beoordeeld of het

besluit wel voorzien is van de juiste wettelijke grondslag. Voor bepalingen uit gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden, is namelijk artikel 22.8 van de Ow van belang. Op grond van dit artikel wordt een ontheffing of vergunning op grond van een gemeentelijke verordening, waarvan de regels ingevolge artikel 2.7 van de Ow in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, gelijkgesteld aan een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow). Onder VI van deze annotatie ga ik nader in op het overgangsrecht van artikel 22.8 van de Ow en de eerste uitspraken hierover.

18. Ook deze redenering zou naar mijn idee – gelet op de vormgeving van het overgangsrecht – niet juist zijn. Artikel 22.8 van de Ow is namelijk nader uitgewerkt in artikel 2.1a van het Ob. Uit artikel 2.1a, aanhef en onder a, van het Ob volgt dat als geen sprake is van een activiteit in de zin van artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), deze situatie is uitgesloten van de reikwijdte van artikel 22.8 van de Ow. De achtergrond hiervan is dat anders een situatie zou ontstaan waarbij een vergunningplicht op rijksniveau in het leven wordt geroepen (waar deze voor inwerkingtreding van de Ow nog niet bestond). Omdat bij de ontheffing, zoals deze voorligt in de uitspraak van de voorzieningenrechter, geen sprake is van een activiteit in de zin van artikel 2.2 van de Wabo, is dan ook geen sprake van een gelijkstelling aan een omgevingsplanactiviteit, als geconcludeerd zou worden dat de bepaling in het omgevingsplan moet staan. Ook in relatie tot de wettelijke grondslag voor de ontheffing lijkt mij dus niet relevant of het gaat om een bepaling die in het omgevingsplan opgenomen moet worden. Ik betwijfel echter of dit aspect een rol heeft gespeeld bij de beoordeling van de voorzieningenrechter. Hierbij acht ik van belang dat artikel 22.8 van de Ow nergens in de uitspraak wordt genoemd. Voorts komt het mij voor dat de voorzieningenrechter dan expliciet zou hebben geconcludeerd dat het besluit op de juiste wettelijke grondslag berust. Dit lees ik echter niet in de uitspraak terug.

VI. Artikel 22.8 Ow: eerste uitspraken

19. Zoals hiervoor opgemerkt, regelt artikel 22.8 van de Ow dat een ontheffing of vergunning op grond van een gemeentelijke verordening, waarvan de regels in het omgevingsplan *moeten* worden opgenomen, gelijk wordt gesteld aan een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow spreekt het voor zich dat de voor de verlening van deze vergunningen en ontheffingen in de desbetreffende verordening opgenomen beoordelingsregels ook blijven gelden tot de bepalingen zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Ditzelfde geldt volgens de wetgever voor de in de verordening opgenomen indieningsvereisten (zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 330).

20. In aanvulling op het voorgaande merk ik nog op dat in artikel 2.1a van het Ob is voorzien in aanvullend overgangsrecht, namelijk voor de volgende twee situaties:

1. Als het regels betreft die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, maar waarbij het geen activiteit betreft in de zin van artikel 2.2 van de Wabo. Deze situatie is al eerder in deze annotatie onder V besproken, waarbij is aangegeven dat deze situatie is uitgesloten van de reikwijdte van artikel 22.8 van de Ow.

2. Als het regels betreft over activiteiten in de zin van artikel 2.2 van de Wabo, maar waarbij de regels *niet* in het omgevingsplan dienen te worden opgenomen. Deze situaties worden juist onder de reikwijdte van artikel 22.8 van de Ow gebracht, omdat anders de situatie ontstaat dat de vergunningplicht op rijksniveau komt te vervallen.

21. In de eerste gepubliceerde uitspraken van de rechtbanken, waarin artikel 22.8 van de Ow aan de orde komt, gaat het veelal om een omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand (ook wel bekend als kapvergunning) op grond van de APV of een gemeentelijke bomenverordening (zie in dit verband Rb. Oost-Brabant 20 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:599, Rb. Amsterdam 25 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7192, Rb. Noord-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4664, Rb. Midden-Nederland 13 februari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:529, Rb. Noord-Nederland 6 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:822 en Rb. Noord-Nederland 29 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2083).

22. Verder wijs ik nog op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 11 juli 2024 (ECLI:NL:RBGEL:2024:4351). In deze uitspraak overweegt de voorzieningenrechter dat het verbod om zonder vergunning een uitweg te maken (vooralsnog) in de APV staat. Onder verwijzing naar artikel 2.7, eerste lid, van de Ow concludeert de voorzieningenrechter vervolgens dat een dergelijk verbod echter alleen in het omgevingsplan mag worden opgenomen. Nu de verbodsbepaling uit de APV nog niet in het omgevingsplan is opgenomen, bepaalt volgens de voorzieningenrechter artikel 22.8 van de Ow dat die bepaling geldt als een verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

23. Tot slot wijs ik op een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 april 2024 (ECLI:NL:RBMNE:2024:2156). In deze uitspraak overweegt de rechtbank dat, op grond van artikel 2.1a van het Ob, voor de toepassing van artikel 22.8 van de Ow regels in een gemeentelijke verordening worden aangemerkt als regels als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Ow, voor zover het gaat om regels over een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. Uit dit overgangsstelsel volgt volgens de rechtbank dat vergunning- of ontheffingplichten die krachtens artikel 2.2, eerste of tweede lid, van de Wabo werden

aangemerkt als een Wabo-omgevingsvergunningplicht, in de periode van 1 januari 2024 tot 1 januari 2032 worden aangemerkt als een omgevingsvergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow. Voor het slopen, verstoren of wijzigen van een gemeentelijk monument waarop de vergunningplicht van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b van de Wabo van toepassing was, betekent dit dat daarvoor een omgevingsvergunning nodig blijft.

VII. Resumé en afsluiting

24. De voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft in zijn uitspraak van 25 februari 2025 (bij mijn weten) voor de eerste keer geoordeeld over de vraag of een bepaling uit een gemeentelijke verordening (i.c. de APV) in het omgevingsplan opgenomen moet worden. Uit de uitspraak blijkt dat bij geluidemissie geen sprake is van het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving, als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Ow. Dit betekent voor dit concrete geval dat deze bepaling niet in het omgevingsplan opgenomen hoeft te worden. In deze annotatie is stilgestaan bij het wettelijk kader voor gemeentelijke verordeningen in relatie tot het omgevingsplan. Hieruit blijkt dat bepaalde (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen, zoals de geurverordening, al onderdeel uitmaken van het omgevingsplan dat van rechtswege is ontstaan met inwerkingtreding van de Ow. Voor de gemeentelijke verordeningen, waarvoor dit niet geldt, is van belang dat hierbij een drieslag aan mogelijkheden bestaat: bepalingen moeten, mogen niet of kunnen in het omgevingsplan opgenomen worden. Bij de uitspraak heb ik een kritische kanttekening geplaatst, in die zin dat mij niet geheel duidelijk is waarom de voorzieningenrechter het nu al van belang heeft geacht om te beoordelen of de bepaling na inwerkingtreding van de Ow nog in de APV mocht staan. Op basis van artikel 22.4 van de Ow geldt voor bepalingen die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden namelijk dat deze tijdens de overgangsfase van het omgevingsplan, die tot 1 januari 2032 duurt, in de desbetreffende verordening mogen (blijven) staan. Voor zover de voorzieningenrechter deze beoordeling, gelet op artikel 22.8 van de Ow, van belang heeft geacht voor de vraag of de wettelijke grondslag juist is vastgesteld, is opgemerkt dat uit artikel 2.1a van het Ob volgt dat ook dit in het voorliggende geval niet van belang is. Tot slot is in de annotatie (nader) ingegaan op artikel 22.8 van de Ow en de eerste rechtspraak hierover.

Ruud Veenhof dankt mr. G.A. Keus, adviseur bij STAB, voor zijn waardevolle commentaar bij een eerdere versie van deze annotatie.

[1] De beschrijving van dit wettelijk kader is grotendeels ontleend aan mijn artikel in *Praktijk Omgevingsrecht (PRO)* over de overgangsfase van het omgevingsplan (R. Veenhof,

‘Overgangsfase van het omgevingsplan’, *PRO* 2023/nummer 7, paragraaf 5).

[2] Deze handreiking is te raadplegen via: <https://vng.nl/publicaties/handreiking-apv-en-omgevingsplan>. Daarnaast heeft de VNG ook de handreiking ‘Verordeningen en het omgevingsplan’ uitgebracht. Deze handreiking is hier te vinden: <https://vng.nl/publicaties/handreiking-verordeningen-en-het-omgevingsplan>. Tot slot wijs ik op de volgende webpagina’s van de VNG en het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): <https://vng.nl/artikelen/verordeningen-en-omgevingsplan-o> en <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/nieuwe-regels-opstellen-omgevingsplan/regels-omgevingsplan-gevolgen-gemeentelijke/>.

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Hoogheemraadschap van Delfland

Dat ter plaatse van de woning van eiseres de zonering van de waterkering wijzigt, betekent niet dat verweerder de watervergunning niet heeft mogen verlenen. De rechtbank stelt voorop dat dit niet valt te relateren aan een van de doelstellingen in artikel 2.1 of aan een van de belangen in artikel 6.11 van de Waterwet, zodat dit geen weigeringsgrond oplevert. Het is de rechtbank bovendien niet gebleken dat eiseres enig nadeel ondervindt van de verandering van de zonering van de waterkering.

Casus

Vergunninghouder woont op het perceel [adres] te [woonplaats]. De uitbouw van de woning van vergunninghouder is aan het verzakken. Hij wil daarom de uitbouw herbouwen. Omdat de uitbouw kort op het water Binnenboezem Berkel staat, moet hiervoor een klein stuk van het water worden gedempt. Ter compensatie daarvan moet vergunninghouder op zijn perceel een stuk afgraven waar het water terecht kan. Voor die activiteiten heeft hij op 13 juni 2021 een watervergunning aangevraagd. Verweerder heeft de aangevraagde vergunning verleend.

Eiseres woont op het perceel naast vergunninghouder. Zij is het niet eens met het bestreden besluit. Eiseres is niet tegen de herbouw van de aanbouw van vergunninghouder en ook niet tegen het dempen van een stuk van het water. Eiseres is wel tegen de afgraving op het perceel van vergunninghouder ter compensatie hiervan. Dit heeft namelijk tot gevolg dat het water van de Binnenboezem Berkel een uitstulping op het perceel [adres] zal maken en aangezien de zonering van het waterstaatswerk dit water volgt, zal ook deze zonering een uitstulping krijgen, waardoor deze over het perceel en (een deel van) de woning van eiseres zal komen te liggen. Eiseres vreest dat zij als gevolg hiervan nadeel gaat ondervinden in de vorm van extra vergunningsplichten bij een eventuele verbouwing of omdat in de toekomst mogelijk andere ontwikkelingen kunnen plaatsvinden binnen de zone van het waterstaatswerk.

Rechtsvraag

Had verweerder de vergunning mogen verlenen, gelet op de gevolgen voor eiseres?

Uitspraak

Op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Keur Delfland 2015 is het verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk of bijbehorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder handelingen te verrichten, werken te behouden, vaste substanties of voorwerpen te laten staan, of te laten liggen, of de waterstand op een ander peil te brengen of houden dan het peil dat in het peilbesluit is vastgesteld.

Vast staat dat het perceel en de woning van eiseres in de huidige situatie in de beschermingszone van de waterkering liggen. Vast staat verder dat de afgraving op het perceel van vergunninghouder zal betekenen dat de zonering van de waterkering zal veranderen. De verschillende zones van de waterkering zullen zich om de afgraving plooien, waardoor het perceel en de woning van eiseres in de zone waterstaatswerk zullen komen te liggen.

De rechtbank overweegt dat dit niet betekent dat verweerder de watervergunning niet heeft mogen verlenen. De rechtbank stelt voorop dat dit niet valt te relateren aan een van de doelstellingen in artikel 2.1 of aan een van de belangen in artikel 6.11 van de Waterwet, zodat dit geen weigeringsgrond oplevert. Het is de rechtbank bovendien niet gebleken dat eiseres enig nadeel ondervindt van de verandering van de zonering van de waterkering. Vast staat dat op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Keur Delfland, zoals deze gold ten tijde van belang, voor zowel bouwen in de zone waterstaatswerk als in de beschermingszone een vergunningplicht geldt. Dit betekent dat eiseres ook in de huidige situatie een vergunning op grond van de Keur nodig heeft bij een eventuele verbouwing. Op grond van artikel 5.2 van de 'Beleidsregel Medegebruik waterkeringen' zijn de vereisten voor vergunningverlening voor bouwen in de zone waterstaatswerk en in de beschermingszone gelijk, behalve dat voor bouwen in de zone waterstaatswerk aanvullend geldt dat een aanheling op minimaal de kruinhoogte wordt aangelegd of de ruimte tussen kruin en bouwwerk wordt aangevuld op minimaal de kruinhoogte. Nu de woning van eisers echter hoger ligt dan de kruin, is hieraan volgens verweerder per definitie voldaan. Eiseres zal daarom in de praktijk niet te maken hebben met extra vereisten waaraan moet worden voldaan als zij haar woning zou willen verbouwen. Eiseres heeft verder niet toegelicht wat voor andere nadelige effecten ze verwacht, zodat de rechtbank hierin ook geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de watervergunning niet had kunnen worden verleend. Voor zover eiseres vreest dat door de verschuiving van de zones haar huis minder waard is geworden, geldt dat zij een verzoek tot nadeelcompensatie kan indienen.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 12-09-2024

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2024:23123

Zaaknummer: SGR 22/3583

Wetsartikelen: 2.1 Waterwet en 6.11 Waterwet

RECHTSPRAAK

Amsterdam/bestemmingsplan

De raad heeft ten onrechte bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen rekening gehouden met concrete bouwplannen van appellanten en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan beoordeeld.

Casus

Bij besluit van 20 juli 2023 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan 'Klaprozenbuurt 2' vastgesteld. Het projectgebied Klaprozenbuurt ligt tussen andere ontwikkelgebieden aan de Noordelijke IJ-oever en bestaande woonbuurten en is momenteel een grotendeels extensief gebruikt bedrijventerrein. Het vorige plan 'Klaprozenbuurt' uit 2021 voorzag al in de transformatie van het bedrijventerrein naar een gemengde stadsbuurt met ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. Het nu voorliggende plan is een herziening daarvan, waarmee beoogd is een aantal knelpunten van het vorige plan op te lossen. Appellanten zijn grondeigenaren dan wel pachters die de beoogde herontwikkeling willen uitvoeren. Zij betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in de overeengekomen bouwmogelijkheden. De raad stelt dat appellanten ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concrete bouwplannen hadden ingediend.

Rechtsvraag

Heeft de raad terecht geoordeeld dat er in dit geval ten tijde van de vaststelling van het plan geen sprake was van concrete bouwplannen?

Uitspraak

Globaal genomen voorziet het plan in de door Unicorn, UAO en Bun, voor hun gronden, gewenste bestemming 'Gemengd'. Op onderdelen wensen zij echter meer of net iets andere bouwmogelijkheden. Unicorn, UAO en Bun betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in de bouwmogelijkheden die zij tijdens de bestemmingsplanprocedure als wens naar voren hebben gebracht. Hierbij voeren zij aan dat de supervisor die door hen gewenste bouwmogelijkheden had goedgekeurd, dan wel dat die bouwmogelijkheden in een

overeenkomst met het gemeentebestuur waren vastgelegd.

De raad stelt zich op het standpunt dat Unicorn, UAO en Bun ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende concrete bouwplannen hadden ingediend. In dat kader heeft de raad toegelicht dat wensen van Unicorn, UAO en Bun pas met een rechtstreekse en gedetailleerde regeling in het bestemmingsplan worden opgenomen als deze voldoende vastliggen. Daarvan was geen sprake. Er is tot op heden geen complete aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend en er worden nog steeds gesprekken gevoerd over de uitvoerbaarheid van het plan. Daarom heeft de raad de wensen van Unicorn, UAO en Bun niet beoordeeld om te bezien of het plan op deze punten kon worden aangevuld, maar is op de betrokken onderdelen voorzien in een generieke planregeling.

De Afdeling begrijpt het door het gemeentebestuur gehanteerde proces van planvorming aldus dat onder leiding van een zogeheten gemeentelijke supervisor in meerdere fasen wordt gesproken met initiatiefnemers. Daarbij doorlopen hun bouwplannen de stadia van een schetsontwerp (hierna: SO), een voorontwerp (hierna: VO) en een definitief ontwerp (hierna: DO). Het staat het gemeentebestuur op zichzelf vrij om een dergelijk proces van planvorming te hanteren. Dat kan echter geen afbreuk doen aan de betekenis van concrete bouwplannen in de bestemmingsplanprocedure. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een bestemmingsplan in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en de raad op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen. Vergelijk de uitspraak van 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1514, onder 8.4.

Op voorhand is niet uitgesloten dat een SO, een VO, een DO, of afspraken gemaakt in een overeenkomst, voldoen aan deze criteria. Naar het oordeel van de Afdeling speelt bij toepassing van deze criteria dan ook geen rol in welke fase van het door het gemeentebestuur gehanteerde proces van planvorming een concreet initiatief zich bevond. Evenmin is vereist dat de plannen vastliggen in die zin dat er overeenstemming met de supervisor is bereikt. Ook is niet vereist dat een complete aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3702.

Tegen deze achtergrond zal de Afdeling ingaan op de wensen die Unicorn, UAO en Bun tijdens de bestemmingsplanprocedure naar voren hebben gebracht. Daarbij is relevant dat de zienswijzetermijn liep van 13 oktober 2022 tot en met 24 november 2022, dat de nota van zienswijzen is vastgesteld op 9 mei 2023 en dat het plan is vastgesteld op 20 juli 2023.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 05-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:883

Zaaknummer: 202305858/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Hattem/Handhaving

Artikel 4:5 van de Awb ziet alleen op gevallen waarin de aanvraag onvolledig is en deze gebreken in de aanvraag herstelbaar zijn.

Casus

Op 27 januari 2020 heeft appellant een omgevingsvergunning aangevraagd voor het legaliseren van drie zelfstandige wooneenheden in het pand op het perceel in Zwolle. Op 21 februari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zwolle aan appellant meegedeeld dat de verstrekte gegevens onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft het college om aanvullende gegevens gevraagd. Volgens appellant is een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. Hij heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig bekendmaken van een volgens hem van rechtswege gegeven omgevingsvergunning. De rechtbank heeft dat beroep echter niet ontvankelijk verklaard, omdat zij tot de conclusie is gekomen dat de aangevraagde omgevingsvergunning niet van rechtswege is gegeven. Appellant stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb om aanvullende gegevens over de bergingen mocht vragen. Hij voert hiertoe ten eerste aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet onderdeel a van het eerste lid van artikel 4:5 van toepassing is, maar onderdeel c. Hij voert verder aan dat het college ook niet op grond van dat onderdeel om aanvulling van de aanvraag heeft mogen vragen omdat volgens hem het college met zijn verzoek van 21 februari 2020 niet heeft gevraagd om aanvulling van de aanvraag, maar om wijziging van de aanvraag door deze ook betrekking te laten hebben op een bouwactiviteit. Daarnaast stelt hij dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college hem in redelijkheid naar gegevens over de bergingen heeft mogen vragen omdat volgens hem hij vóór het indienen van de aanvraag al bij het college had aangegeven dat het niet mogelijk was om de bergingen te realiseren.

Rechtsvraag

Had het college op grond van artikel 4:5 Awb om aanvullende gegevens mogen vragen dan wel is er een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan?

Uitspraak

De Afdeling stelt voorop dat artikel 4:5 van de Awb alleen ziet op gevallen waarin de aanvraag onvolledig is en deze gebreken in de aanvraag herstelbaar zijn. Artikel 4:5 van de Awb ziet niet op onherstelbare gebreken in de aanvraag. De Afdeling overweegt dat het in dit geval bij beoordeling van de aanvraag voor het college al duidelijk was dat het niet mogelijk was om de bergingen op het perceel te realiseren. De door het college gewenste aanduiding van de bergruimte kon dus niet worden verstrekt. Artikel 4:5 van de Awb kwam daarom niet voor toepassing in aanmerking.

Op 27 januari 2020 is de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. De eerste dag van de beslistermijn is 28 januari 2020 en de laatste dag 23 maart 2020. Het college heeft op 21 februari 2020 verzocht om aanvulling van de gegevens. De beslistermijn is niet opgeschort, omdat, zoals hiervoor is overwogen, het college niet om aanvulling van de gegevens had mogen vragen. Omdat het college niet tijdig op de aanvraag heeft beslist, is op 24 maart 2020 een omgevingsvergunning van rechtswege ter legalisatie van drie zelfstandige wooneenheden op het perceel gegeven. De rechtbank heeft dit niet onderkend en daarom ten onrechte het beroep van [appellant] niet-ontvankelijk verklaard.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 05-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:891

Zaaknummer: 202303959/1/R3

Wetsartikelen: 4:5 Awb

RECHTSPRAAK

Watervergunning WKC Linne/Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister heeft het maximaal aanvaardbare percentage vissterfte voldoende onderbouwd en heeft dit mogen baseren op inzichten in de ecologische kwaliteit van het watersysteem.

Casus

In de Maas zijn drie waterkrachtcentrales (wkc's) gebouwd: één in Borgharen, één in *Linne*, en één in Alphen/Lith. De centrales in Alphen/Lith en *Linne* zijn in bedrijf. RWE exploiteert de wkc in *Linne*. Omdat de turbines van de wkc in bepaalde mate vissterfte veroorzaken, experimenteert RWE met maatregelen en voorzieningen om vissterfte tegen te gaan, zoals stillegging van de wkc in bepaalde periodes en een Early Warning System (EWS).

De vergunning is aangevraagd voor onbepaalde tijd. De minister heeft ervoor gekozen om de vergunning voor bepaalde tijd te verlenen, namelijk tot 1 januari 2025. De minister heeft hier met name voor gekozen om inzicht te krijgen in de effectiviteit van maatregelen om vissterfte tegen te gaan.

RWE kan zich niet verenigen met de vergunningvoorschriften voor zover die zijn gebaseerd op het uitgangspunt van de minister dat een norm van 10% (cumulatief) voor sterfte van zalm smolts en schieraal moet worden aangehouden. Deze cumulatieve norm resulteert in een norm van 5% voor de wkc van RWE. RWE voert aan dat de norm nog altijd niet is vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en dus, gezien de uitspraken van 9 december 2020, ook niet aan haar kan worden tegengeworpen. Het standpunt van de minister dat artikel 2.10 van de Waterwet niet afdoet aan de verplichting om het ecologisch inzicht te betrekken bij vergunningverlening op grond van de artikelen 6.21 en 2.1 van de Waterwet en dat in die artikelen niet wordt verwezen naar artikel 2.10 van de Waterwet, maakt dit niet anders, aldus RWE.

Rechtsvraag

Mocht de minister de vergunningvoorschriften baseren op een cumulatieve vissterftenorm van 10% voor smolts en schieraal?

Uitspraak

De Afdeling overweegt dat de minister voor het bepalen van de vissterftepercentages niet heeft verwezen naar de Beleidsregel of een andere norm zoals bedoeld in artikel 2.10 van de Waterwet. De minister heeft zich thans gebaseerd op inzichten in de ecologische kwaliteit van het watersysteem, waaronder begrepen de visstanden, binnen het relevante deel van de Maas tussen Eijsden en Lith. Hij heeft in dat kader een maximaal aanvaardbaar te achten percentage vissterfte bepaald en dit percentage ten grondslag gelegd aan de beoordeling van de aanvraag. De Afdeling acht de uitleg van de minister over het verschil tussen de artikelen 2.1 en 6.21 van de Waterwet enerzijds en artikel 2.10 van de Waterwet anderzijds niet onjuist. Ook de uitspraken van 9 december 2020 staan er niet aan in de weg dat de minister een ecologisch inzicht ten grondslag legt aan de beoordeling van de aanvraag. In de vernietigde besluiten had de minister zich immers enkel gebaseerd op een norm die in de Beleidsregel was neergelegd.

Nu het bestreden besluit is gebaseerd op een beoordeling aan de hand van ecologische inzichten met betrekking tot dit specifieke, relevante, deel van de Maas en de concreet aangevraagde situatie en niet op een algemene norm, slaagt het betoog dat artikel 2.10 van de Waterwet in de weg staat aan toetsing aan de maximaal toelaatbaar geachte vissterfte van 10% niet.

Het voorgaande neemt niet weg dat de maximaal toelaatbaar geachte vissterfte niet aan RWE kan worden tegengeworpen als de ecologische inzichten die tot het percentage van 10% hebben geleid onjuist of onvolledig onderbouwd zijn. De Afdeling zal hierna ingaan op de totstandkoming van de ecologische inzichten.

(...)

Over de bijdrage van het maximeren van de vissterfte op 10% aan het verbeteren van het ecologisch potentieel, is in het deskundigenbericht vermeld dat, los van de vraag of met de 10%-grens wordt beoogd het aantal diadrome en reofiele vissoorten in de Maas te doen laten toenemen, de 10%-grens mede is ingegeven door de wens om de nu voorkomende soorten te behouden. Daarmee zou met de toets mede kunnen worden voorkomen dat het aantal soorten afneemt en dat de score op de deelmaatlat bijvoorbeeld verschuift van 'ontoereikend' naar 'slecht'. Verder is vermeld dat het beperken van vissterfte vanwege de wkc direct invloed heeft op de abundantie van vissoorten. Ook deze conclusie in het deskundigenbericht heeft RWE niet overtuigend bestreden. Gelet op de conclusies in het Herijkingsrapport en het

deskundigenbericht, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister het maximaal aanvaardbare percentage vissterfte onvoldoende heeft onderbouwd. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 12-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:454

Zaaknummer: 202206200/1/R1

Wetsartikelen: 2.10 Waterwet

RECHTSPRAAK

Vovo bestemmingsplan/Alphen aan de Rijn

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter mag de raad er voor kiezen om in de voorwaardelijke verplichting te verwijzen naar de vereiste waterberging op grond van het beleid van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Casus

Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van een bedrijventerrein aan de oostzijde van de kern van Koudekerk aan den Rijn. De totale oppervlakte van het bedrijventerrein bedraagt ongeveer 87.626 m², waarvan ongeveer 64.530 m² uitgeefbaar, zo staat in de plantoelichting. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van een bedrijventerrein aan de oostzijde van de kern van Koudekerk aan den Rijn. De totale oppervlakte van het bedrijventerrein bedraagt ongeveer 87.626 m², waarvan ongeveer 64.530 m² uitgeefbaar, zo staat in de plantoelichting.

Bij uitspraak van 1 mei 2024 heeft de voorzieningenrechter het besluit van 14 december 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan geschorst. De reden hiervoor is dat de voorzieningenrechter heeft vastgesteld dat het bestemmingsplan er niet aan in de weg stond dat de gronden binnen het bestemmingsplan volledig kunnen worden verhard. Ook was in de planregels niet vastgelegd dat de beoogde 3.100 m² aan extra open water wordt gegraven. Daarom was de realisatie van de waterberging, zoals beschreven in de plantoelichting, niet voldoende gewaarborgd in het publiekrechtelijke spoor.

De raad heeft beoogd om dit gebrek te herstellen door het bestemmingsplan te wijzigen bij het besluit van 24 oktober 2024. Dat heeft hij gedaan door aan de planregels een voorwaardelijke verplichting toe te voegen.

Rechtsvraag

Is met de voorwaardelijke verplichting in het wijzigingsbesluit voldoende gewaarborgd dat in voldoende waterberging zal worden voorzien?

Uitspraak

De voorzieningenrechter stelt voorop dat de regulering van waterberging primair een zaak van het waterschap is. Het is niet aan de raad om bij de vaststelling van een bestemmingsplan te bepalen hoeveel waterberging nodig is bij welke mate van verharding. Zo is het voorschrift dat de zogenoemde 90 mm-regel (die inhoudt dat een bui van 90 mm in 24 uur geborgen moet kunnen worden) pas geldt bij verhardingen van groter dan 5.000 m², waarover op de zitting is gesproken, een zaak van het waterschap. Het gaat erom dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan is nagegaan of voldoende is gewaarborgd dat bij gebruikmaking van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, de eventueel door het waterschap nodig geachte waterberging ter compensatie zal worden gerealiseerd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter mag de raad er daarom voor kiezen om in de voorwaardelijke verplichting te verwijzen naar de vereiste waterberging op grond van het beleid van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Voor zover de voorwaardelijke verplichting de mogelijkheid openlaat om bouwwerken of verhardingen te realiseren, zonder dat er al voldoende waterberging is gerealiseerd, ziet de voorzieningenrechter daarin geen aanleiding voor het oordeel dat de voorwaardelijke verplichting onvoldoende waarborg biedt. De kans dat een bouwwerk of verharding wel wordt gerealiseerd, terwijl deze vervolgens door het ontbreken van voldoende waterberging niet in gebruik zal (kunnen) worden genomen, is daarvoor naar het oordeel van de voorzieningenrechter te theoretisch. Overigens is gebleken dat [verzoeker B] voor haar project binnen het plangebied intussen een waterstructuurplan heeft opgesteld en beschikt over een watervergunning. De voorzieningenrechter acht aannemelijk dat hiermee in dit geval aan de voorwaardelijke verplichting zal worden voldaan. Ook heeft [verzoeker B] op de zitting naar voren gebracht dat zij de waterberging al vóór het bouwrijp maken van de grond wil gaan realiseren.

Voor zover [verzoeker A] en anderen wijzen op het ontbreken van een sanctie, merkt de voorzieningenrechter op dat een afzonderlijke sanctiebepaling voor het afdwingen van de naleving van een voorwaardelijke verplichting niet is vereist. Een voorwaardelijke verplichting is handhaafbaar zoals ook andere gebruiksregels van een bestemmingsplan handhaafbaar zijn.

Gelet hierop is de voorzieningenrechter van oordeel dat de aanleiding voor de eerdere schorsing van het bestemmingsplan bij de uitspraak van 1 mei 2024, door de toevoeging van de voorwaardelijke verplichting in artikel 3, lid 3.3.3, van de planregels niet langer aan de orde is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:691

Zaaknummer: 202400965/3/R3 en 202400965/4

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Ontheffing/Altena

Het verbod, zoals opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), bevat een regel over een activiteit die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaakt, namelijk geluid. Deze regel valt buiten het bereik van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet (Ow). Daarmee is dit een regel die na inwerkingtreding van de Ow in de APV mag blijven staan.

Casus

Bij besluit van 12 juni 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Altena (het college) ontheffing verleend van het verbod uit artikel 4:6 van de Algemene Plaatselijke Verordening Altena (APV), voor het in werking hebben van het knalapparaat bij het landbouwbedrijf. Het knalapparaat dient voor het verjagen van vogels ter voorkoming van schade aan gewassen. Aan het bestreden besluit zijn verschillende voorwaarden verbonden over onder andere de afstand tot woningen, geluid, de start- en eindtijd van het knallen en de knalfrequentie.

Rechtsvraag

Mag het verbod uit artikel 4:6 van de APV na inwerkingtreding van de Omgevingswet in de APV geregeld blijven?

Uitspraak

In artikel 4:6, eerste lid, van de APV staat dat het verboden is buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Activiteitenbesluit milieubeheer op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten, dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen op grond van het tweede lid.

Het bestreden besluit is van na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow). De

voorzieningenrechter heeft ambtshalve beoordeeld of het verbod uit artikel 4:6 van de APV na de inwerkingtreding van de Ow in de APV geregeld mag blijven.

In artikel 2.7, eerste lid, van de Ow staat dat in het Omgevingsbesluit (Ob) gevallen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Dat betekent dat decentrale regels behorende tot die aan te wijzen gevallen, niet in een (autonome) lokale verordening (zoals de APV) mogen worden opgenomen.

Artikel 2.1, eerste lid, van het Ob bevat de aanwijzing van gevallen. In die bepaling staat dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Ow alleen in het omgevingsplan opgenomen worden. Onder het 'wijzigen van de fysieke leefomgeving' wordt in de nota van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet verstaan: regels over activiteiten die direct ingrijpen in de fysieke leefomgeving en die een 'tastbare' en 'blijvende' verandering in de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben, zowel boven- als ondergronds. Als voorbeelden worden genoemd bouwen en slopen, kappen van bomen, enzovoort.

Uit die nota van toelichting blijkt ook dat uit artikel 1.2, derde lid, van de Ow volgt dat het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving moet worden onderscheiden van regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. Omdat het eerste lid van artikel 2.1 van het Ob alleen bepaalt dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, vallen regels over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, niet binnen het bereik van deze bepaling. Dit brengt bijvoorbeeld met zich dat regels over activiteiten die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaken (zoals geluid, geur of fijn stof) buiten het bereik van deze bepaling vallen. Deze bepaling brengt dus niet met zich dat regels daarover in het omgevingsplan moeten worden opgenomen (nota van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1701-1706).

Het verbod uit de APV bevat een zodanige regel over een activiteit die emissies in de fysieke leefomgeving veroorzaakt, namelijk geluid. Gelet op het voorgaande valt die regel buiten het bereik van artikel 2.1 van het Ob in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Ow en is dit een regel die na inwerkingtreding van de Ow in de APV mag blijven staan.

Instantie: Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Datum uitspraak: 25-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RBZWB:2025:1047

Zaaknummer: 24/8479

Wetsartikelen: 2.7 lid 1 Omgevingswet, 2.1 lid 1 Omgevingsbesluit en 1.2 lid 3 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Westland

Uit de begripsomschrijving en de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt dat het nieuwe begrip ‘gebouwerf’ inhoudelijk gelijk is aan het begrip ‘erf’ uit bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. De wetgever heeft beoogd dat dit begrip in de rechtspraak ongewijzigd wordt toegepast. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat de jurisprudentie over het begrip ‘erf’ uit bijlage II bij het Bor ook relevant is voor de uitleg en toepassing van het begrip ‘gebouwerf’ binnen het stelsel van de Omgevingswet.

Casus

Bij besluit van 2 december 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westland (het college) de verzoeker om een voorlopige voorziening gelast om uiterlijk 28 januari 2025 (1) de geplaatste carport te verwijderen en verwijderd te houden en (2) om de geplaatste erfafscheiding te verlagen naar maximaal 1 meter.

In het bestreden besluit is overwogen dat de carport en de erfafscheiding niet voldoen aan de uitzonderingssituaties als genoemd in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en artikel 22.27 van de Bruidsschat. De bouwwerken zijn daarom vergunningplichtig voor de omgevingsplanactiviteit.

Rechtsvragen

1. Is voor de uitleg van het begrip ‘gebouwerf’ uit het Bbl de jurisprudentie over het begrip ‘erf’ uit bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van belang?
2. Is sprake van een overtreding?

Uitspraak

Relevante bepalingen

Ingevolge artikel 22.1 van de Omgevingswet (Ow) geldt ter plaatse het tijdelijk deel van het Omgevingsplan gemeente Westland, bestaande uit het onderdeel 'Glastuinbouwgebied Westland' en de zogeheten Bruidsschat. De carport en de erfafscheiding zijn gebouwd op gronden met de functie 'Agrarisch-Glastuinbouw'.

Op grond van artikel 3.1 van de regels van het omgevingsplan zijn de voor 'Agrarisch - Glastuinbouw' aangewezen gronden bestemd voor (voor zover relevant) een volwaardig en doelmatig glastuinbouwbedrijf.

Op grond van artikel 3.2 van de regels van het omgevingsplan mogen op deze gronden ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd of uitgevoerd (voor zover relevant) bouwwerken, geen gebouw zijnde, zoals watertanks, watersilo's, (natte) koeltorens, wkk installaties en installaties voor de winning van warmte.

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

Een omgevingsplanactiviteit wordt in de bijlage bij de Ow gedefinieerd als:

- a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,
- b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of
- c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Ingevolge artikel 22.26 van de Bruidsschat is het verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.

Ad 1 en ad 2

De voorzieningenrechter stelt voorop dat een carport en een erfafscheiding hoger dan 1 meter niet zijn vermeld in artikel 2.29 van het Bbl en dus op basis daarvan niet vergunningvrij zijn.

Ingevolge artikel 22.27, aanhef en onder a, van de Bruidsschat geldt het verbod, bedoeld in

artikel 22.26 van de Bruidsschat, niet voor de activiteiten, bedoeld in dat artikel, als die betrekking hebben op een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan, als wordt voldaan aan (voor zover relevant) de volgende eisen:

1. op de grond staand;
2. gelegen in achtererfgebied.

Ingevolge artikel 22.27, aanhef en onder f, van de Bruidsschat geldt het verbod, bedoeld in artikel 22.26 van de Bruidsschat, niet voor de activiteiten, bedoeld in dat artikel, als die betrekking hebben op een erf- of perceelafscheiding, als wordt voldaan aan de volgende eisen:

1. hoger dan 1 m maar niet hoger dan 2 m;
2. op een erf of perceel waarop al een gebouw staat waarmee de afscheiding in functionele relatie staat; en
3. achter de lijn die langs de voorkant van dat gebouw evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied.

Op grond van artikel 22.27 van de Bruidsschat is het verzoeker dus alleen toegestaan om zonder omgevingsvergunning een carport te bouwen, in stand te houden en te gebruiken als die zich bevindt in het achtererfgebied. Een erfafscheiding is zonder omgevingsvergunning te bouwen als deze in functionele relatie staat met de woning van verzoeker en zich bevindt achter de lijn die langs de voorkant van dat gebouw evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied.

Ingevolge artikel 1.1 van de Bruidsschat zijn de begripsbepalingen die, op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn opgenomen in (voor zover relevant) bijlage 1 bij het Bbl, van toepassing op hoofdstuk 22 van het omgevingsplan.

Ingevolge bijlage 1 bij het Bbl wordt onder 'achtererfgebied' verstaan: gebouwerf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het gebouwerf achter het hoofdgebouw te komen, waarbij als op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel toegestane activiteiten of als het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel

wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, voor het leggen van deze lijn bepalend is het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied.

Zoals hiervoor is overwogen zijn de carport en de erfafscheiding gebouwd op perceelsgedeelten met de functie 'Agrarisch-Glastuinbouw'. Voor het antwoord op de vraag of deze perceelsgedeelten tot het achtererfgebied behoren, is van belang of deze kunnen worden aangemerkt als gebouwerf in de zin van bijlage 1 bij het Bbl.

Ingevolge bijlage 1 bij het Bbl wordt onder 'gebouwerf' verstaan: bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt.

Uit deze begripsbepaling en de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt dat het nieuwe begrip 'gebouwerf' inhoudelijk gelijk is aan het begrip 'erf' uit bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). De wetgever heeft beoogd dat dit begrip in de rechtspraktijk ongewijzigd wordt toegepast:

'De begrippen "achtererfgebied", ... "gebouwerf", ... houden alle verband met afdeling 2.3 afbakening vergunningplichten. Deze begrippen zijn overgenomen uit bijlage II bij het Besluit Omgevingsrecht en worden niet inhoudelijk gewijzigd. Beoogd is dan ook dat deze begrippen in de rechtspraktijk ongewijzigd kunnen blijven worden toegepast.

...

Het begrip "erf" uit het Besluit omgevingsrecht is in dit besluit inhoudelijk gelijk omgezet naar het nieuwe begrip "gebouwerf". Dit is gedaan om te voorkomen dat het uit het Besluit omgevingsrecht afkomstige begrip binnen het stelsel van de Omgevingswet een bredere reikwijdte krijgt en ook van toepassing wordt op andere regels die verwijzen naar het erf zoals dat in het spraakgebruik gebruikt wordt. Aangezien het wel wenselijk blijft dat gemeenten via lokale invulling van het erfbegrip kunnen sturen op de mogelijkheden rond vergunningvrij bouwen, is besloten in afdeling 2.3 Bbl van de specifiekere term "gebouwerf" te spreken. Deze term werkt ook door in de begripsomschrijvingen van "achtererfgebied" en "voorerfgebied".' (Stb. 2020, 400, p. 1532)

De voorzieningenrechter is gelet op het voorgaande van oordeel dat de jurisprudentie over het begrip 'erf' uit bijlage II bij het Bor ook relevant is voor de uitleg en toepassing van het begrip 'gebouwerf' binnen het stelsel van de Omgevingswet.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) onder het Bor volgt dat het voor het antwoord op de vraag of een perceelsgedeelte tot het achtererfgebied behoort, van belang is of het kan worden aangemerkt als erf in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Het uitgangspunt van de definitie voor erf is volgens de nota van toelichting bij artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt en dat uit de systematiek van een bestemmingsplan kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw afgelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden (*Stb.* 2010, 143, p. 134-135). Als een gedeelte van een perceel een bestemming heeft die niet gerelateerd is aan de woning en dat perceelsgedeelte slechts mag worden bebouwd en ingericht met bouwwerken ten behoeve van die bestemming, dan volgt uit de plansystematiek dat dat perceelsgedeelte niet kan worden aangemerkt als erf, omdat het bestemmingsplan de inrichting als erf verbiedt. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1481, r.o. 2.3 en 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2200, r.o. 7.2.

De perceelsgedeelten waarop de carport en erfafscheiding van verzoeker staan mogen ingevolge artikel 3.2 van de regels van het omgevingsplan slechts worden bebouwd en ingericht met bouwwerken ten behoeve van de functie 'Agrarisch - Glastuinbouw'. Deze functie is niet gerelateerd aan de woning van verzoeker. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter volgt daarom uit de plansystematiek dat deze perceelsgedeelten niet kunnen worden aangemerkt als gebouwerf, omdat het omgevingsplan de inrichting als gebouwerf verbiedt.

De voorzieningenrechter volgt niet het standpunt van verzoeker dat artikel 3.2 van de planregels niet bepaalt dat uitsluitend bouwwerken ten behoeve van de bestemming mogen worden gebouwd omdat 'uitsluitend' niet vóór 'ten behoeve van de bestemming' staat maar daarna. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter blijkt uit dit artikel voldoende duidelijk dat op gronden met de functie 'Agrarisch - Glastuinbouw' uitsluitend bouwwerken ten behoeve van deze functie mogen worden gebouwd. De uitleg van verzoeker zou ertoe leiden dat aan het bouwen van bouwwerken ten behoeve van de functie wel voorwaarden worden gesteld, maar aan het bouwen van bouwwerken die dat niet zijn niet. Deze uitleg, waartoe een letterlijke lezing van de planregel niet dwingt, is evident in strijd met de plansystematiek.

De voorzieningenrechter volgt ook niet het standpunt van verzoeker dat de carport en de erfafscheiding zijn toegestaan nu artikel 3.4.1 van de planregels slechts privégebruik van

gronden en bouwwerken met een grotere oppervlakte dan 1.000 m² tot een strijdig gebruik rekent. Het gaat hier immers om een gebruiksregel, die geen afbreuk doet aan de bouwregels van artikel 3.2 van de planregels.

Nu de perceelsgedeelten waarop de carport en de erfafscheiding staan niet als gebouwerf kunnen worden aangemerkt, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat deze perceelsgedeelten niet tot het achtererfgebied behoren. De erfafscheiding staat ook niet in functionele relatie tot de woning van verzoeker, omdat deze als gezegd is gebouwd op perceelsgedeelten met de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw' en het perceel waarop de woning is gelegen de bestemming 'Wonen' heeft (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2619, r.o. 2.3-2.4). Omdat daarom sprake is van een van de in artikel 22.27 van de Bruidsschat genoemde uitzonderingen op de vergunningplicht, is gelet op artikel 22.26 van de Bruidsschat voor het bouwen van deze bouwwerken een omgevingsvergunning vereist. De bouwwerken zijn bovendien in strijd met artikel 3.2 van de regels van het omgevingsplan. Het bouwen daarvan is ook om die reden een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit. Nu verzoeker de carport en erfafscheiding heeft gebouwd zonder omgevingsvergunning, is sprake van een overtreding van het verbod van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow. Het college was op grond van artikel 18.2, tweede lid, van de Ow bevoegd om hiertegen handhavend op te treden.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 21-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:2659

Zaaknummer: 25-675

Wetsartikelen: 22.1 Omgevingswet, 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 18.2 lid 2 Omgevingswet, 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving en bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Bodegraven-Reeuwijk

Eiser is belanghebbende bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, zodat het college van burgemeester en wethouders zijn bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Niet uitgesloten is namelijk dat eiser gevolgen van enige betekenis voor zijn woon- of leefklimaat ondervindt van de tunnelkassen.

Casus

Bij besluit van 19 december 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk (verweerder) omgevingsvergunning verleend voor de duur van maximaal vijf jaar. De omgevingsvergunning is verleend voor het tijdelijk plaatsen van een bouwkeet en twee tunnelkassen, en voor het scheuren van grasland. Met het bestreden besluit van 16 april 2024 zijn de ingediende bezwaren niet-ontvankelijk verklaard, in navolging van het advies van de bezwaarschriftencommissie.

Eiser betoogt dat zijn woon- en leefklimaat wordt beïnvloed door de plaatsing van de tunnelkassen, doordat hij direct zicht heeft op deze bouwwerken. In dat kader voert eiser aan dat de tunnelkassen een afwijkende omvang en een aanzienlijke bouwmassa hebben en dat het landschap ter plaatse een open karakter heeft.

Rechtsvraag

Is uitgesloten dat eiser gevolgen van enige betekenis ondervindt, zodat verweerder zijn bezwaar terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard?

Uitspraak

Uit artikel 7:1, eerste lid, in samenhang met artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat bezwaar kan worden gemaakt door een belanghebbende.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens

belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3692. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden bezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Het is niet uitgesloten dat eiser gevolgen van enige betekenis voor zijn woon- of leefklimaat ondervindt van de tunnelkassen. De omgevingsvergunning voorziet in een behoorlijk omvangrijke ontwikkeling: de tunnelkassen hebben elk een afmeting van 30 meter lang, 7 meter breed en 3 meter hoog. Tussen het perceel van eiser en het perceel waarop de tunnelkassen zich bevinden, zit een ruime afstand van tussen de 200 en 300 meter. Desalniettemin blijkt uit een overgelegde foto dat er vanuit de woning van eiser rechtstreeks zicht is op de tunnelkassen. Dit zicht wordt niet belemmerd door bouwwerken, bomen of anderszins. Daarbij is ter zitting toegelicht dat er wekelijks uitgiften plaatsvinden die verband houden met de groenteteelt in de tunnelkassen en dat er maandelijks een open dag wordt georganiseerd met rondleidingen voor bezoekers. De rechtbank acht het gelet hierop aannemelijk dat de toegestane activiteiten tot een intensiever gebruik van het perceel met de tunnelkassen leiden. Niet valt uit te sluiten dat dit gebruik in combinatie met het zicht op de vergunde tunnelkassen van invloed kan zijn op het woon- en leefklimaat van eiser. Omdat twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen voor eiser van enige betekenis zijn, moet hij naar het oordeel van de rechtbank het voordeel van de twijfel krijgen (zie onder andere ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499). Eiser is dan ook belanghebbende bij het besluit van 19 december 2023. Verweerder heeft dit niet onderkend en het bezwaar van eiser ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 18-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2025:2238

Zaaknummer: 24/3834

Wetsartikelen: 7:1 lid 1 Awb, 8:1 Awb en 1:2 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Ommen

Het plan is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit milieueffectrapportage, zodat het besluit in strijd met artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht is genomen. Het gebrek wordt door de voorzieningenrecht niet gepasseerd.

Casus

Bij besluit van 14 februari 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ommen (het college) op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning verleend. Deze omgevingsvergunning heeft betrekking op de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan. Bij het afwijken van het bestemmingsplan is toepassing gegeven aan de kruimelgevallenregeling (artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor)). Met het besluit is het bouwen van 50 flexwoningen voor de duur van tien jaar vergund.

Met het bestreden besluit van 16 juli 2024 op het bezwaar van eisers is het college, in afwijking van het advies van de commissie voor de bezwaarschriften, bij de verlening van de omgevingsvergunning gebleven.

Eisers betogen dat het college de omgevingsvergunning ten onrechte niet heeft voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Volgens eisers moet het bouwplan worden gekwalificeerd als een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van kolom 1 van categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r) en is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist alsmede een milieueffectrapportage. Eisers voeren hiertoe aan dat sprake is van een algehele functiewijziging van het perceel met een oppervlakte van 15.501 m². Het perceel heeft een groene bestemming en is onderdeel van een open landschap. Anders dan het college is de bezwaarcommissie tot de conclusie gekomen dat wel sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Het college is op dit punt ten onrechte afgeweken van het advies van de

bezwaarschriftencommissie.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r.?
2. En zo ja, bestaat aanleiding het gebrek met artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht te passeren?

Uitspraak

1. Of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r. hangt volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2024:5433) af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van (de voorziene aanleg van) de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Niet van belang is of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan als gevolg van het project. Volgens de geschiedenis van totstandkoming van onderdeel D, categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. kan het bij een stedelijk ontwikkelingsproject gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Wat 'stedelijke ontwikkeling' inhoudt kan van regio tot regio verschillen.

Het plan is naar het oordeel van de voorzieningenrechter gelet op de omstandigheden van het geval een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Zoals ook de bezwaarschriftencommissie in het advies heeft aangegeven, is sprake van een algehele functiewijziging van het perceel. Het perceel heeft de bestemming 'Groen' en het huidige bestemmingsplan staat uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen en overkappingen zijnde, toe met een bouwhoogte van maximaal 3 meter. Het perceel ligt in een landelijk gebied aan de rand van Ommen. Enkele zijden van het gebied zijn omringd door bebouwing, echter de bestaande bebouwing is niet te vergelijken met de voorgenomen bebouwing van de flexwoningen. Deze bebouwing zal een stuk intensiever zijn. Er zal sprake zijn van meerdere geclusterde gebouwen met een bouwhoogte van ruim 6 meter zonder doorkijk, wat een aantasting van het open karakter met zich mee zal brengen.

Met het plan ondergaat het landschappelijke beeld een grote verandering: het groene en open karakter maakt plaats voor een gebied van 5.405 m² verharding (bebouwd oppervlak, terrassen, paden, parkeren) met 50 woningen. De uitstraling wijzigt significant. Het feit dat beplanting en een grondwal worden aangelegd om het de bebouwing (deels) aan het zicht te

onttrekken wijzigt de ruimtelijke uitstraling van het plan ook niet wezenlijk.

Dat het gaat om een tijdelijke situatie, kan ook niet tot een andere uitkomst leiden. Artikel 5, zesde lid, Bijlage II, Bor creëert een uitzondering op de mogelijkheid om op grond van artikel 4, onderdeel 11, Bijlage II, Bor vergunning te verlenen. Die grond ziet per definitie op vergunningverlening van tijdelijke aard. Het maatschappelijke belang van de flexwoningen staat, gezien de grote woningnood, niet ter discussie. Echter, ook dit besluit zal moeten voldoen aan de eisen die de van toepassing zijnde wetgeving daaraan stelt.

Het besluit is naar oordeel van de voorzieningenrechter dan ook in strijd met artikel 5, zesde lid, bijlage II, Bor. De vergunning kan alleen worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en ten derde, van de Wabo, zodat de procedure van artikel 3.10 van de Wabo en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Artikel 6.5 Bor vereist daarbij in beginsel een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

2. Ten aanzien van het geconstateerde gebrek heeft de gemachtigde van het college ter zitting verzocht om toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Zij heeft daarbij toegelicht dat vergunninghoudster op 2 oktober 2024 een zogenoemde Bopa-aanvraag heeft ingediend op grond van de Omgevingswet voor afwijken van het Omgevingsplan. Hiervoor geldt de reguliere procedure en uit de reeds verrichte beperkte milieutoets is, naar wordt gesteld, gebleken dat een m.e.r. niet is vereist.

Het gebrek wordt door de voorzieningenrechter niet gepasseerd. Het gaat om een fundamenteel gebrek, omdat verweerder niet de juiste procedure heeft gevolgd bij de besluitvorming. Het gaat verder om een nieuwe aanvraag in een geheel ander juridisch kader en er is nog geen sprake geweest van besluitvorming. Bovendien is niet voldaan aan de voorwaarde dat aannemelijk is geworden dat eisers hierdoor niet zijn benadeeld.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 27-02-2025

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2025:1176

Zaaknummer: AK_24_3398_25_586

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a en c Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo, 4 onderdeel 11 bijlage II Bor, 5 lid 6 bijlage II Bor en 6:22 Awb