

# UPDATE

## OMGEVINGSRECHT

januari\_2022

Onder redactie van:



**Yasemin Demirci**

Advocaat  
024 - 382 83 83  
y.demirci@hekkelman.nl



**Rachid Benhadi**

Advocaat  
024 - 382 84 48  
r.benhadi@hekkelman.nl



**Wiebe van de Rijt**

Advocaat  
024 - 382 83 03  
w.van.de.rijt@hekkelman.nl

## 1. Rechtbank steekt stokje voor intern salderen met latente stikstofruimte

Rechtbank Oost-Brabant 8 december 2021, [ECLI:NL:RBOBR:2021:6389](#)

Intern salderen met latente stikstofruimte die nog wel in de natuurvergunning zit, maar die feitelijk niet meer aanwezig is – naar het oordeel van de rechtbank – in beginsel niet toegestaan indien (1) die activiteit in het verleden niet passend is beoordeeld en (2) voor het hervatten van die activiteit een omgevingsvergunning (bouwen of milieu) of natuurvergunning is vereist. Deze “hoofdregel” leidt uitzondering, zo overweegt de rechtbank, als het bevoegd gezag (lees: gedeputeerde staten) in het kader van de natuurvergunningverlening inzichtelijk maakt welke andere passende maatregelen ingezet (kunnen) worden om de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden te verminderen.

[lees verder...](#)

## 2. Uitwerkingsplan en de toets aan een ‘goede ruimtelijke ordening’

AbRS 8 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2767](#), r.o. 12-12.3

De planologische aanvaardbaarheid van een uit te werken bestemming in een onherroepelijk moederplan geldt als een gegeven. Dit laat onverlet dat in het geval het moederplan verschillende mogelijkheden biedt voor de invulling van het plangebied, bij de gekozen invulling in het uitwerkingsplan beoordeeld dient te worden of deze in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 lid 1 van de Wro).

[lees verder...](#)

## 3. Belanghebbendheid en de toegang tot de bestuursrechter

AbRS 15 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2823](#), r.o. 2-2.3 en r.o. 2.4-2.7

Niet-belanghebbenden komt bij omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb alleen toegang tot de bestuursrechter toe als in de betrokken zaak de kring van personen die een zienswijze naar voren mogen brengen op grond van het nationale recht is verruimd tot ‘een ieder’ en als de niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend.

[lees verder...](#)

## 4. Voorbereidingsbesluit en gebruiksverbod: geen verval bij niet tijdig vaststellen bestemmingsplan

AbRS 22 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2926](#), r.o. 5-5.1

Op grond van artikel 3.7 lid 4 van de Wro kan de gemeenteraad in een voorbereidingsbesluit een gebruiksverbod opnemen. Dit gebruiksverbod houdt dan – kort samengevat – in dat het verboden is het gebruik van daarbij aangegeven gronden of bouwwerken te wijzigen. In de uitspraak van de Afdeling van 22 december 2021 staat de vraag centraal of een voorbereidingsbesluit met een dergelijk gebruiksverbod vervalt als de gemeenteraad een bestemmingsplan niet vaststelt binnen een termijn van twaalf weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. De Afdeling beantwoordt deze vraag ontkennend.

[lees verder...](#)

## 5. Mogelijke wijziging welstandsnota is geen ‘te verwachten ontwikkeling’

AbRS 22 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2920](#), r.o. 6-6.2

Mogelijke wijziging welstandsnota is geen ‘te verwachten ontwikkeling’ als bedoeld in artikel 2.10 lid 1 aanhef en onder d van de Wabo. De zinsnede ‘te verwachten ontwikkeling’ ziet niet op juridische ontwikkelingen, maar op feitelijke ontwikkelingen in de omgeving van het desbetreffende bouwwerk.

[lees verder...](#)

## 6. Vergunningvoorschrift hittewerende bekleding LPG-tankwagens en de toets aan het Europese recht

AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:11](#)

Het is niet toegestaan om nationaalrechtelijk strengere eisen (zoals strengere veiligheidsvoorschriften) te stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg dan de Europese lidstaten onderling in Europees verband hebben afgesproken. Om die reden is het niet toegestaan om in Nederland strengere eisen te stellen dan in Europees verband is afgesproken, zoals het in een vergunning verplicht stellen van hittewerende bekleding bij LPG-tankwagens.

[lees verder...](#)

## 7. Overtredersbegrip artikel 13 Wbb, bodemverontreiniging drugs(afval)

AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:80](#), r.o. 3-3.3  
AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:81](#), r.o. 3-3.3

De enkele constatering dat op het perceel van de vermeende overtreder druggerelateerde voorwerpen zijn aangetroffen zonder dat daar druggerelateerde stoffen zijn aangetroffen, is onvoldoende om aan te nemen dat de vermeende overtreder ten aanzien van een naastgelegen perceel artikel 13 van de Wbb heeft overtreden.

[lees verder...](#)

## 8. Wob en locatiegegevens PAS-melders

AbRS 19 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:128](#), r.o. 5-5.4

In de uitspraak van 19 januari 2022 staat de vraag centraal of onder locatiegegevens in de PAS-meldingen ook de bedrijfsadresgegevens van de betreffende PAS-melder vallen. In dit geval, zo overweegt de Afdeling, zijn de bedrijfsadresgegevens aan te merken als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. De minister mag openbaarmaking van die informatie niet weigeren op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 lid 2 aanhef en onder e van de Wob).

[lees verder...](#)

## Actualiteiten wetgeving

Bij brief van 1 februari 2022 ([kenmerk 2022-0000057606](#)) heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Eerste Kamer en de Tweede Kamer meegedeeld dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet (wederom) wordt uitgesteld. Daarmee is de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2022 van de baan. De minister beslist de komende weken of de nieuwe (beoogde) inwerkingtredingsdatum 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 zal worden, waarna het ontwerp van het Koninklijk Besluit over de inwerkingtredingsdatum aan zowel Tweede Kamer als Eerste Kamer zal worden aangeboden.

# 1. Rechtbank steekt stokje voor intern salderen met latente stikstofruimte

Rechtbank Oost-Brabant 8 december 2021, [ECLI:NL:RBOBR:2021:6389](#)

## Achtergrondinformatie

In de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2021 ([ECLI:NL:RBOBR:2021:6389](#)) staat (onder andere) de vraag centraal of in het kader van de natuurwetgeving intern mag worden gesaldeer met eerder vergunde maar niet (meer) benutte stikstofruimte. De rechtbank overweegt dat dit niet zonder meer kan.

## De overwegingen van de rechtbank

De Amercentrale is – zo volgt uit de uitspraak van de rechtbank – sinds 1952 in bedrijf. De Amercentrale – en dat is relevant – bestond (in ieder geval) uit twee centrales, namelijk eenheid AC8 en eenheid AC9. Eenheid AC8 is in 1980 in bedrijf genomen en sinds 2015 feitelijk niet meer in gebruik. Eenheid A9 is in 1993 in bedrijf genomen en nog steeds operationeel. In 2011 is aan (de exploitant van) de Amercentrale een natuurvergunning verleend. Deze natuurvergunning had betrekking op de gehele centrale en omvatte zowel eenheid AC8 alsook eenheid AC9. Eind 2019 hebben gedeputeerde staten een nieuwe natuurvergunning verleend aan de Amercentrale. Deze natuurvergunning was nodig omdat de Amercentrale werd gewijzigd. Om deze natuurvergunning te verkrijgen, werd intern gesaldeer met de stikstofrechten die de Amercentrale kon

ontlenen aan de natuurvergunning uit 2011. Bij het bepalen van deze stikstofrechten ten behoeve van het intern salderen is ook rekening gehouden met de stikstofuitstoot van eenheid AC8, ook al was deze sinds 2015 feitelijk niet meer in gebruik en ook niet meer opgenomen in de milieuvergunning van de Amercentrale die in 2017 is verleend. Met andere woorden – zo stelt de rechtbank vast – er worden in het kader van het natuurspoor (namelijk ten behoeve van het verkrijgen van een nieuwe natuurvergunning met intern salderen) stikstofrechten ingezet van een installatie die weliswaar nog wel in de natuurvergunning zit, maar die feitelijk niet meer aanwezig is en die ook niet meer is opgenomen in de milieuvergunning. De rechtbank overweegt op dit punt dat intern salderen met niet feitelijk benutte emissieruimte (lees: latente stikstofruimte uit een natuurvergunning) goed gemotiveerd moet worden. De rechtbank wijst er nog in dit verband op dat zij met haar uitspraak de vaste jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van intern salderen nuanceert. Volgens deze rechtspraak van de Afdeling is het toegestaan om intern te salderen met in het verleden vergunde, maar niet feitelijke benutte emissieruimte, tenzij de in het verleden vergunde emissieruimte is vervallen of geëxpireerd.

### Belang voor de praktijk

Het stikstofdossier is geen rustig bezit, zo toont ook de hiervoor opgenomen uitspraak aan. Intern salderen met latente stikstofruimte die nog wel in de natuurvergunning zit, maar die feitelijk niet meer aanwezig is – naar het oordeel van de rechtbank – in beginsel niet toegestaan indien (1) die activiteit in het verleden niet passend is beoordeeld en (2) voor het hervatten van die activiteit een omgevingsvergunning (bouwen of milieu) of natuurvergunning is vereist. Deze “hoofdregel” leidt uitzondering, zo overweegt de rechtbank, als het bevoegd gezag (lees: gedeputeerde staten) in het kader van de natuurvergunningverlening inzichtelijk maakt welke andere passende maatregelen ingezet (kunnen) worden om de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden te verminderen. Deze motivering is noodzakelijk – zo overweegt de rechtbank – omdat anders “tot in lengte der dagen” intern gesaldeerd kan worden met niet passend beoordeelde emissieruimte uit het verleden. De rechtbank acht dat in strijd met de Habitatrichtlijn.

Inmiddels heeft de provincie kenbaar gemaakt dat zij hoger beroep heeft aangetekend tegen de uitspraak. De provincie is van mening dat de uitspraak van de rechtbank strijdig is met jurisprudentie van de Afdeling. Het is nu afwachten op deze uitspraak. In de tussentijd is het raadzaam om rekening te houden met de hierboven aangehaalde uitspraak en de daarin opgenomen overwegingen.

## 2. Uitwerkingsplan en de toets aan een ‘goede ruimtelijke ordening’

AbRS 8 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2767](#), r.o. 12-12.3

### Achtergrondinformatie

In de uitspraak van 8 december 2021 staat een uitwerkingsplan centraal dat 56 woningen mogelijk maak. Appellanten (omwonenden die tegenover het plangebied wonen) stellen in hun beroep tegen het uitwerkingsplan onder andere dat als gevolg van de met het uitwerkingsplan mogelijk gemaakte woningbouw het verkeer op een nabijgelegen 30 km-weg aanzienlijk zal toenemen. Daarmee, zo stellen appellanten, zou ook het (verkeers)geluid op hun woningen onevenredig toenemen.

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat de toename van de geluidbelasting bij de woningen van appellanten ten onrechte niet is onderzocht, terwijl daartoe wel aanleiding was. De Afdeling betreft hierbij (onder andere) het feit dat uit het uitgevoerde akoestisch onderzoek blijkt dat het verkeer op de betrokken 30 km-weg een belangrijke bijdrage levert aan de gecumuleerde geluidbelasting bij de

gevels van de woningen aan de noordzijde van het plangebied.

Dat de planologische aanvaardbaarheid van de met het uitwerkingsplan mogelijk gemaakte woningen reeds bij de vaststelling van het moederplan is beoordeeld en dat woningbouw (om die reden) een gegeven is, is in dit geval naar het oordeel van de Afdeling geen reden om dit akoestische onderzoek achterwege te laten. De Afdeling overweegt hierbij dat de uitwerkingsregels van het moederplan verschillende mogelijkheden bieden voor de invulling van het plangebied. Gelet hierop is er dus ruimte voor een aanvullende toets aan een ‘goede ruimtelijke ordening’ (artikel 3.1 van de Wro) en hadden burgemeester en wethouders de gevolgen van het uitwerkingsplan voor de geluidbelasting bij de woningen van appellanten in die beoordeling moeten betrekken. Burgemeester en wethouders krijgen de opdracht van de Afdeling om dit gebrek alsnog te herstellen.

### Belang voor de praktijk

Niet-belanghebbenden komt bij omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb alleen toegang tot de bestuursrechter toe als in de betrokken zaak de kring van personen die een zienswijze naar voren mogen brengen op grond van het nationale recht is verruimd tot ‘een ieder’ en als de niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend.

### 3. Belanghebbendheid en de toegang tot de bestuursrechter

AbRS 15 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2823](#), r.o. 2-2.3 en r.o. 2.4-2.7

#### Achtergrondinformatie

In de uitspraak van 15 december 2021 staat een verleende natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming centraal. Deze vergunning ziet op het herinrichten en in gebruik nemen van een fiets- en wandelpad in het Natura 2000-gebied 'Kop van Schouwen'. Appellanten zijn een stichting en twee omwonenden.

In geschil is of het beroep van appellanten ontvankelijk is. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij geen belanghebbende is bij de natuurvergunning omdat zij geen andere feitelijke werkzaamheden zou verrichten dan handelingen ter voorbereiding van de procedure tegen de natuurvergunning. Volgens de stichting is haar beroep dan ook ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders stellen dat de rechtbank de omwonenden ten onrechte hebben ontvangen in beroep. De omwonenden zijn naar hun oordeel niet-belanghebbend, omdat zij geen gevolgen van enige betekenis ondervinden van de aanleg en het gebruik van het fiets- en wandelpad.

#### De overwegingen van de Afdeling

De natuurvergunning is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de

Awb. Bij de voorbereiding van de natuurvergunning zijn op grond van artikel 3:15 lid 1 van de Awb (uitsluitend) belanghebbenden (in de zin van artikel 1:2 van de Awb) in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerpbesluit. Het indienen van zienswijzen was dus niet opengesteld voor 'een ieder'.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:953](#), r.o. 4.7) volgt dat in omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, niet-belanghebbenden alleen toegang tot de bestuursrechter hebben als het indienen van zienswijzen tegen het ontwerpbesluit opengesteld was voor 'een ieder'. Dit is een gevolg van het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie ([ECLI:EU:C:2021:7](#)). In de voorliggende zaak was het indienen van zienswijzen tegen het ontwerpbesluit alleen mogelijk voor belanghebbenden (in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Het gegeven dat de stichting en de omwonenden een zienswijze naar voren hebben gebracht tegen het ontwerpbesluit betekent daarom niet dat zij daardoor sowieso ontvankelijk zijn in hun beroep (dit is dus anders als zienswijzen door 'een ieder' konden worden ingediend, vgl. AbRS 27 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2390](#), r.o. 6.3). De belanghebbendheid van appellanten moet om die reden toch worden beoordeeld.

De Afdeling overweegt verder dat in dit geval niet beoordeeld hoeft te worden of de stichting (al) in de zienswijzenfase voldoende feitelijke werkzaamheden verrichtte. De stichting kwalificeert namelijk als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 van de Awb. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 14 april 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:786](#), r.o. 4.3-4.9) overweegt de Afdeling dat in

omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, voor belanghebbenden het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit geen voorwaarde is voor het kunnen instellen van beroep. Daarom is in dit geval niet van belang of de stichting al ten tijde van de zienswijzefase voldoende feitelijke werkzaamheden verrichtte.

### **Belang voor de praktijk**

Niet-belanghebbenden komt bij omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb alleen toegang tot de bestuursrechter toe als in de betrokken zaak de kring van personen die een zienswijze naar voren mogen brengen op grond van het nationale recht is verruimd tot 'een ieder' en als de niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend.



## 4. Voorbereidingsbesluit en gebruiksverbod: geen verval bij niet tijdig vaststellen bestemmingsplan

AbRS 22 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2926](#), r.o. 5-5.1

### Achtergrondinformatie

Op grond van artikel 3.7 lid 4 van de Wro kan de gemeenteraad in een voorbereidingsbesluit een gebruiksverbod opnemen. Dit gebruiksverbod houdt dan – kort samengevat – in dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. In de uitspraak van de Afdeling van 22 december 2021 staat de vraag centraal of een voorbereidingsbesluit met een dergelijk gebruiksverbod vervalt als de gemeenteraad een bestemmingsplan niet vaststelt binnen een termijn van twaalf weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. De Afdeling beantwoordt deze vraag ontkennend.

### De overwegingen van de Afdeling

De wettelijke grondslag van het gebruiksverbod is in dit geval artikel 3.7 lid 4 van de

Wro, zo overweegt de Afdeling. Artikel 3.7 van de Wro kent (slechts) twee vervalgronden: de in het vijfde lid opgenomen vervalgrond dat niet binnen een jaar na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een ontwerpplan ter inzage is gelegd, en de in het zesde lid opgenomen vervalgrond van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan. De termijnoverschrijding van het vaststellen van een bestemmingsplan is niet in dit artikel opgenomen als vervalgrond. De tekst van artikel 3.7 van de Wro is duidelijk en daarmee niet voor meerdere uitleg vatbaar, aldus de Afdeling. Gelet hierop, zo overweegt de Afdeling, betekent het feit dat de gemeenteraad het bestemmingsplan niet binnen de in artikel 3.8 lid 1 onder d van de Wro neergelegde termijn heeft vastgesteld, niet dat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

### Belang voor de praktijk

Op grond van artikel 3.7 lid 4 van de Wro kan een gebruiksverbod worden opgenomen in een voorbereidingsbesluit. Artikel 3.7 van de Wro kent twee vervalgronden: de in het vijfde lid opgenomen vervalgrond dat niet binnen een jaar na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een ontwerpplan ter inzage is gelegd, en de in het zesde lid opgenomen vervalgrond van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan. De termijnoverschrijding van het vaststellen van een bestemmingsplan is niet in dit artikel opgenomen als vervalgrond. Wordt een bestemmingsplan niet binnen twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp daarvan vastgesteld, dan vervalt het gebruiksverbod uit het voorbereidingsbesluit niet. Let wel: het niet vaststellen van een bestemmingsplan binnen twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan leidt er echter wel toe dat de aanhoudingsplicht voor een omgevingsvergunning voor het bouwen of voor aanlegactiviteiten vervalt (artikel 3.3 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo). De Afdeling heeft dit eerder al overwogen in haar uitspraak van 4 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:666). Kort samengevat: de aanhoudingsplicht kan dus eindigen in weerwil van het feit dat het voorbereidingsbesluit nog niet is vervallen (zie ook P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer, Wolters Kluwer 2017, par. 4.6.2).

## 5. Mogelijke wijziging welstandsnota is geen ‘te verwachten ontwikkeling’

AbRS 22 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2920](#), r.o. 6-6.2

### Achtergrondinformatie

In de uitspraak van 22 december 2021 staat een omgevingsvergunning voor het bouwen van een (dak)opbouw ter discussie. Burgemeester en wethouders hebben de gevraagde omgevingsvergunning verleend, omdat het bouwplan volgens hen niet in strijd is met de vigerende beheersverordening en er ook geen andere weigeringsgronden bestaan op grond van artikel 2.10 van de Wabo.

In hoger beroep staat de vraag centraal hoe de in artikel 2.10 lid 1 aanhef en onder d van de Wabo opgenomen zinsnede ‘de te verwachten ontwikkeling’ moet worden uitgelegd. Dit artikellid luidt als volgt:

*“1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:*

*(...)*

*d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zich-*

*zelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;”.*

Appellanten, die allebei naast het perceel wonen waarop de omgevingsvergunning ziet, zijn van oordeel dat een voorgenomen wijziging van de gemeentelijke welstandsnota beschouwd moet worden als een ‘te verwachten ontwikkeling’. De overweging van de rechtbank dat de zinsnede ‘de te verwachten ontwikkeling’ alleen betrekking heeft op de te verwachten ontwikkeling van de omgeving van het perceel is volgens appellanten onjuist. Volgens appellanten hadden burgemeester en wethouders dan ook rekening moeten houden met het gegeven dat de welstandsnota wellicht zou wijzigen, waardoor de gronden van het perceel wellicht dan niet meer zijn gesitueerd in welstandsvrij gebied.

**De overweging van de Afdeling**

De overwegingen van de Afdeling  
De Afdeling overweegt dat niet in geding is dat het perceel is gesitueerd in een welstandsvrij gebied. Verder is de Afdeling van oordeel dat de zinsnede 'de te verwachten ontwikkeling' als bedoeld in artikel 2.10 lid 1 aanhef en onder d van de Wabo niet ziet op juridische ontwikkelingen, zoals een eventuele wijziging van een welstand-

snota, maar op feitelijke ontwikkelingen in de omgeving van het desbetreffende bouwwerk. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het woord 'daarvan' in het desbetreffende artikel enkel kan slaan op de omgeving van het bouwwerk. De Afdeling overweegt dan ook dat burgemeester en wethouders terecht geen rekening hebben gehouden met een eventuele wijziging van de welstandsnota.

**Belang voor de praktijk**

Artikel 2.10 lid 1 aanhef en onder d van de Wabo bepaalt dat een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' (ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a van de Wabo) wordt geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan in strijd is met de redelijke eisen van welstand, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.

De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de zinsnede 'de te verwachten ontwikkeling' alleen betrekking heeft op feitelijke ontwikkelingen in de omgeving van het desbetreffende bouwwerk. Eventuele te verwachten juridische ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld een wijziging van de welstandsnota) vallen hier niet onder.

## 6. Vergunningvoorschrift hittewerende bekleding LPG-tankwagens en de toets aan het Europese recht

AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:11](#)

### Achtergrondinformatie

Deze uitspraak in de vergunningsprocedure vormt tezamen met de gelijktijdige uitspraak van de Afdeling van 12 januari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:72](#)) in de bestemmingsplanprocedure het sluitstuk van een langlopende juridische procedure over een bestaand tankstation in Purmerend dat ook LPG afzet. In de omgevingsvergunning milieu zijn twee aanvullende voorschriften gesteld voor het in werking hebben van het LPG-tankstation. In de aanvullende voorschriften is vastgelegd dat het tankstation alleen bevoorrad mag worden door LPG-tankwagens die zijn voorzien van hittewerende bekleding en die beschikken over een verbeterde vulslang. Volgens een omwonende van het tankstation moeten deze voorschriften worden vernietigd wegens strijd met het Europese recht. Zij wil dat de Afdeling zowel de omgevingsvergunning alsook het bestemmingsplan vernietigt om te bereiken dat op het tankstation niet langer LPG mag worden geleverd en verkocht.

Naar aanleiding van deze procedures heeft de Voorzitter van de Afdeling staatsraad advocaat-generaal Widdershoven verzocht een conclusie te nemen over exceptieve toetsing. Onder meer lag de vraag voor hoe intensief de bestuursrechter een algemeen

verbindend voorschrift moet toetsen en welke omstandigheden daarvoor bepalend zijn. Aanleiding daarvoor was de stelling van de omwonende van het tankstation dat een ministeriële regeling waarin veiligheidsvoorschriften staan voor LPG-tankstations (zijnde een algemeen verbindend voorschrift) niet mag worden toegepast vanwege strijd met een Europese regeling. De conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Widdershoven verscheen op 22 december 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:3557](#)).

In haar tussenuitspraak van 30 januari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:260](#)) stelde de Afdeling vervolgens in dezelfde procedures ook prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: 'het Hof van Justitie'). Onder andere werd aan het Hof van Justitie gevraagd of het vergunningvoorschrift over de hittewerende bekleding van LPG-tankwagens in strijd is met het Europese recht. Een andere prejudiciële vraag betrof de vraag of de nationale rechter mag uitgaan van de rechtmatigheid van vergunningvoorschriften die in strijd zijn met het Europese recht, maar inmiddels definitief zijn geworden en niet meer juridisch kunnen worden aangevochten. Het arrest van het Hof van Justitie volgde op 20 mei 2021 ([ECLI:EU:C:2021:398](#)).

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat uit het arrest van het Hof van Justitie van 20 mei 2021 (ECLI:EU:C:2021:398) volgt dat artikel 5 lid 1 van de Europese Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/103/EU van 21 november 2014 van de Europese Commissie (hierna: 'de Europese Richtlijn'), aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat op nationaalrechtelijk niveau strengere constructievoorschriften worden vastgesteld dan in Europees verband is afgesproken, zoals het vergunningvoorschrift op grond waarvan een tankstation zich enkel met LPG mag laten bevoorraden door tankwagens die zijn voorzien van een bijzondere hittewerende bekleding.

De Afdeling vervolgt dat het Hof van Justitie in voornoemd arrest verder heeft overwogen dat het feit dat het vergunningvoorschrift over de hittewerende bekleding is opgelegd aan een tankstation en niet rechtstreeks aan de eigenaren of exploitanten van tankwagens, alsook dat het is vastgesteld in een individueel geval en niet bij een algemeen verbindend voorschrift, onverlet laat dat het vergunningvoorschrift in strijd is met artikel 5 lid 1 van de Europese Richtlijn. De tussen de Nederlandse autoriteiten en marktpartijen gemaakte afspraken kunnen op geen enkele wijze een rechtvaardiging vormen voor het in een omgevingsvergunning opnemen van een voorschrift dat in strijd is met artikel 5 lid 1 van de Europese Richtlijn, aldus de Afdeling in navolging van

het Hof van Justitie.

De Afdeling is dan ook in navolging van het Hof van Justitie van oordeel dat het niet toegestaan is om in Nederland strengere eisen te stellen aan LPG-tankwagens dan in Europees verband is afgesproken. Om die reden mocht het vergunningvoorschrift over de verplichting tot hittewerende bekleding bij LPG-tankwagens niet worden gesteld en heeft de Afdeling het vergunningvoorschrift vernietigd.

De Afdeling gaat tot slot nog in op de handhaafbaarheid van dit vernietigde vergunningvoorschrift. Daarbij stelt de Afdeling in de eerste plaats vast dat het Hof van Justitie de prejudiciële vraag over de handhaafbaarheid van het vergunningvoorschrift over de hittewerende bekleding als deze in rechte onaantastbaar zou zijn, niet uitdrukkelijk heeft beantwoord. De Afdeling wenste bij deze prejudiciële vraag van het Hof van Justitie te vernemen of het evidentiecriterium bij de toetsing van een mogelijk toekomstig handhavingsbesluit ook mag worden toegepast als het dan overtreden voorschrift in strijd is met het Unierecht. Het antwoord hierop is uitgebleven. De Afdeling overweegt vervolgens dat gelet op het gegeven dat in rechte vaststaat dat het vergunningvoorschrift over de hittewerende bekleding in strijd is met artikel 5 lid 1 van de Europese Richtlijn, dit voorschrift niet handhaafbaar is. Daaraan voegt de Afdeling toe dat het vergunningvoorschrift ook niet handhaafbaar is als het vergunningvoorschrift in rechte onaantastbaar zou zijn geworden.

**Belang voor de praktijk**

Het is niet toegestaan om nationaalrechtelijk strengere eisen (zoals strengere veiligheidsvoorschriften) te stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg dan de lidstaten onderling in Europees verband hebben afgesproken. Om die reden is het niet toegestaan om in Nederland strengere eisen te stellen aan LPG-tankwagens dan in Europees verband is afgesproken, zoals het in een vergunning verplicht stellen van hittewerende bekleding bij LPG-tankwagens.

## 7. Overtredersbegrip artikel 13 Wbb, bodemverontreiniging drugs(afval)

AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:80](#), r.o. 3-3.3

AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:81](#), r.o. 3-3.3

### Achtergrondinformatie

In de uitspraken van 12 januari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:80](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:81](#)) staan lasten onder bestuursdwang centraal die zijn opgelegd vanwege overtreding van (o.m.) de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming (hierna: 'de Wbb'). Deze zorgplicht is, zo stellen burgemeester en wethouders, geschonden omdat ter plaatse van het betreffende bosperceel sprake is van bodemverontreiniging, althans aantasting van de bodem, als gevolg van drugsafval. Omwonenden van het betreffende bosperceel zijn vervolgens als overtreder aangemerkt door burgemeester en wethouders. In slechts één van de uitspraken komt de Afdeling tot de conclusie dat de opgelegde lasten onder bestuursdwang terecht zijn opgelegd. Het verschil in uitkomst kan worden verklaard doordat in het ene geval burgemeester en wethouders aannemelijk hebben weten te maken dat appellanten betrokken zijn geweest bij het produceren van drugs dat tot de storting van daaraan gerelateerde voorwerpen en stoffen op het bosperceel heeft geleid. In de andere uitspraak komt de Afdeling juist tot de conclusie dat burgemeester en wethouders dat niet aannemelijk hebben weten te maken. Hierna gaan wij in op de belangrijkste overwegingen uit deze uitspraken.

### Toetsingskader: artikel 13 Wbb

De Afdeling overweegt in beide uitspraken, conform haar vaste jurisprudentie, dat het aan burgemeester en wethouders is om aannemelijk te maken dat de overtreding van artikel 13 van de Wbb aan de vermeende overtreder kan worden toegerekend. Om als overtreder aangemerkt te worden is vereist dat de vermeende overtreder zelf druggerelateerde stoffen en voorwerpen op het (in dit geval) bosperceel heeft gestort en daarmee handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 heeft verricht, dan wel dat dergelijke handelingen, verricht door anderen, aan de vermeende overtreder kunnen worden toegerekend. Burgemeester en wethouders dienen daartoe aannemelijk te maken dat de vermeende overtreder betrokken is bij het produceren van drugs dat tot de storting van daaraan gerelateerde voorwerpen en stoffen op het (in dit geval) bosperceel heeft geleid.

### AbRS 12 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:80](#)

In deze uitspraak staan de lasten onder bestuursdwang centraal die zijn opgelegd aan de bewoner en tevens medehuurder van een naast het bosperceel gelegen perceel. Burgemeester en wethouders zijn (kort samengevat) van oordeel dat appellante als overtreder kan worden aangemerkt omdat in het bijgebouw op het perceel van appellante



bijgebouw op het perceel van appellante druggerelateerde voorwerpen en stoffen zijn gevonden en omdat op het bosperceel nabij de muur achter het perceel van appellante druggerelateerde voorwerpen en stoffen gevonden zijn die overeenkomen met de voorwerpen en stoffen aangetroffen in het bijgebouw. Appellante stelt dat haar de verontreiniging niet kan worden toegerekend. Volgens appellante (kort samengevat) is er geen verband aangetoond tussen de aangetroffen voorwerpen op het bosperceel en de in het bijgebouw aangetroffen voorwerpen en stoffen.

De Afdeling overweegt dat vaststaat dat op het perceel van appellante voorwerpen en stoffen zijn gevonden die gebruikt worden voor het procederen van synthetische drugs. Omdat appellante de productie en opslag van synthetische drugs op haar perceel heeft laten plaatsvinden, heeft appellante ook het risico aanvaard dat een storting uit dat productieproces afkomstige drugsafval in de directe nabijheid van dat perceel (aan de andere zijde van de scheidingsmuur) zou plaatsvinden en dat door die storting de bodem en het grondwater zou kunnen worden verontreinigd of aangetast. Burgemeester en wethouders hebben appellante daarom, volgens de Afdeling, terecht aangemerkt als overtreder van artikel 13 Wbb.

**AbRS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:81**

In deze uitspraak staan de lasten onder bestuursdwang centraal opgelegd aan twee

bewoners van een (ander) naast het bosperceel gelegen perceel. Burgemeester en wethouders zijn (kort en onvolledig samengevat) van oordeel dat appellanten kunnen worden aangemerkt als overtreders omdat op het perceel van appellanten voorwerpen zijn aangetroffen die bedoeld waren voor productie van drugs. Verder zijn in de bodem en het grondwater van het bosperceel druggerelateerde verbindingen aangetroffen, alsmede vergelijkbare voorwerpen die ook op het perceel van appellanten zijn aangetroffen. Appellanten betogen daarentegen (kort samengevat) dat zij niets van doen hebben gehad met de productie van drugs. De betreffende voorwerpen zijn aangeschaft wegens andere doeleinden (namelijk het bewaren van verdelgingsmiddelen). Verder zijn er geen druggerelateerde stoffen op hun perceel gevonden.

De Afdeling overweegt dat burgemeester en wethouders appellanten ten onrechte hebben aangemerkt als overtreders. De enkele constatering dat op het perceel van appellanten voorwerpen als jerrycans, reactieketels en slangen zijn aangetroffen, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat op dat perceel enige productie van drugs heeft plaatsgevonden. Op het perceel van appellanten zelf zijn immers géén druggerelateerde stoffen aangetroffen. Daar komt bij dat een deel van de op het perceel aangetroffen voorwerpen nieuw, schoon en/of niet gebruikt waren.

**Belang voor de praktijk**

Bij overtreding van artikel 13 Wbb vanwege bodemverontreiniging door drugs(afval), op een ander perceel dan die van de vermeende overtreder, dienen burgemeester en wethouders aannemelijk te maken dat de vermeende overtreder betrokken is bij het produceren van drugs dat tot de storting van daaraan gerelateerde voorwerpen en stoffen op het andere perceel heeft geleid. De enkele constatering dat druggerelateerde voorwerpen zijn aangetroffen op het perceel van de vermeende overtreder zonder dat daar druggerelateerde stoffen zijn aangetroffen, is in beginsel onvoldoende om aan te nemen dat op dat perceel van de vermeende overtreder enige productie van drugs heeft plaatsgevonden.

## 8. Wob en locatiegegevens PAS-melders

AbRS 19 januari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:128](#), r.o. 5-5.4

### Achtergrondinformatie

De uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2022 borduurt voort op de eerdere uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:153](#)) ten aanzien van verschillende Wob-verzoeken van MOB waarmee – kort samengevat – verzocht is om openbaarmaking van alle meldingen die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS-meldingen) zijn ingediend. De Wob-verzoeken van MOB omvatten de PAS-meldingen van ongeveer 3300 bedrijven. In de uitspraak van 19 januari 2022 staat de vraag centraal of onder locatiegegevens in de PAS-meldingen ook de bedrijfsadresgegevens van de betreffende PAS-melder vallen. In dit geval, zo overweegt de Afdeling, zijn de bedrijfsadresgegevens aan te merken als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. De minister mag openbaarmaking van die informatie niet weigeren op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 lid 2 aanhef en onder e van de Wob).

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling heeft zich in de eerdere (hierboven aangehaalde) uitspraak van 27 januari 2021 uitgelaten over de locatiegegevens in de PAS-meldingen. De Afdeling heeft daarbij vier categorieën van locatiegegevens onderscheiden in de PAS-meldingen. Namelijk: (1) het adres van de persoon

of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan, (2) een kaartje genaamd “Locatie Situatie 1” en de bijbehorende locatiegegevens van de “Emissie (per bron) Situatie 1”, (3) een kaartje genaamd “Locatie Situatie 2” en de bijbehorende locatiegegevens van de “Emissie (per bron) Situatie 2” en (4) locatiegegevens in de vorm van een kaartje over de “Depositie natuurgebieden”. In de uitspraak van 19 januari 2022 gaat het om de gegevens die onder categorie 1 vallen. Ook die gegevens heeft de Afdeling in haar uitspraak van 19 januari 2022 aangemerkt als locatiegegevens. Dat betekent dat de minister ook die gegevens openbaar moet maken (tenzij het verstrekken van deze gegevens niet opweegt tegen de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage, als bedoeld in artikel 10 lid 7 aanhef en onder b van de Wob).

De Afdeling heeft daarbij overwogen dat voor het locatiegegeven dat bestaat uit het adres van de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan, geldt dat dit adres alleen milieu-informatie is als het adres gelijk is aan de locatie van de activiteiten waarvoor de melding is gedaan. Deze kanttekening betekent, anders dan de minister betoogt, niet dat bedrijfsadresgegevens niet onder locatiegegevens vallen, omdat de bedrijfswoning van de agrariër niet de locatie van de stikstofemissie is. Deze lezing van de minister betekent – zo overweegt de

Afdeling – in essentie dat als op het bedrijfsadres ook een bedrijfswoning staat, hij de gegevens in categorie 1 nooit openbaar zou hoeven maken, omdat de bedrijfswoning niet de exacte locatie van de stikstofemissie is. Dat is een onjuiste lezing van de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2021.

De kanttekening die de Afdeling bij categorie 1 heeft gemaakt, betekent dat het adres van degene voor wie de melding is gedaan geen locatiegegevens is, als het adres van de PAS-melder niet gelijk is aan het locatieadres van de (bedrijfs)activiteiten. Dat, zoals de minister stelt, met alleen de X- en Y-coördinaten voldoende kan wor-

den gecontroleerd of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is maakt dit oordeel niet anders. De Afdeling heeft in haar eerdere uitspraak van 27 januari 2021 ook geoordeeld dat de onder 1 tot en met 4 omschreven locatiegegevens dusdanig met elkaar samenhangen dat geen mogelijkheid bestaat om het ene locatiegegeven wel en het andere locatiegegeven niet aan te merken als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. In navolging van de rechtbank overweegt de Afdeling dat de bedrijfsadresgegevens in de PAS-meldingen als emissiegegevens moeten worden aangemerkt.

### **Belang voor de praktijk**

Bovenstaande uitspraak maakt duidelijk dat bedrijfsadresgegevens kwalificeren als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu en om die reden in beginsel openbaar zijn.