

UPDATE

OMGEVINGSRECHT

maart_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

Vooraf

Deze nieuwsbrief bevat een overzicht van de belangrijkste omgevingsrechtelijke uitspraken die zijn verschenen in de achterliggende periode (16 februari 2022 tot en met 16 maart 2022).

In een tweetal uitspraken van 16 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:437](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:442](#)) gaat de Afdeling in op het fair play-beginsel in relatie tot de verlening van een omgevingsvergunning voor een zonnepark, in die gevallen waarin sprake is van meerdere gegadigden. Deze uitspraken zijn van belang voor de praktijk, omdat veel gemeenten een beleidskader hanteren bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor duurzame (energie)projecten, zoals wind- en zonneparken.

Flitsbezorging – een boodschappenservice die (super)snelle bezorging belooft – is aan een flinke opmars bezig. Dit leidt tot handhavingsdiscussies (over onder andere de vraag of flitsbezorging past binnen een reguliere detailhandelsbestemming). In de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 25 februari 2022 ([ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#)) staat de vraag centraal of burgemeester en wethouders bevoegd waren om door middel van een preventieve last onder dwangsom handhavend op te treden tegen de voorgenomen exploitatie van een darkstore (ten behoeve van een flitsbezorgingsdienst). De Voorzieningenrechter overweegt dat een darkstore niet kwalificeert als ‘detailhandel’, gelet op

de in het bestemmingsplan opgenomen definitie van dat begrip. Bij een darkstore vindt geen “uitstalling ten verkoop” plaats. De omstandigheid dat in een app zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen, maakt het voorgaande niet anders.

Een andere noemenswaardige uitspraak in de achterliggende periode betreft een vervolg op de uitspraken van 9 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:362](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:363](#)) waarbij de Afdeling de grondentrichter in niet-omgevingsrechtelijke zaken heeft verlaten, zoals in onze vorige nieuwsbrief aangehaald. In de uitspraak van 9 maart 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:693](#)) overweegt de Afdeling dat zij de grondentrichter in de hogerberoepsfase ook verlaat bij planschadezaken en andere nadeelcompensatiezaken in het omgevingsrecht.

In deze nieuwsbrief komt het bovenstaande en nog veel meer omgevingsrechtelijke rechtspraak uit de achterliggende periode aan de orde.

Rachid Benhadi, Yasemin Demirci & Wiebe van de Rijt

1. Toetsing aanvragen zonneparken en het fair play-beginsel

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:437](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:442](#)

De procedure voor vijf vergunningaanvragen voor de realisatie van zonneparken in dezelfde gemeente moet opnieuw. De aanvragen zijn volgens de Afdeling niet objectief en op een gelijke wijze beoordeeld. De aanvraag van een initiatiefnemer is bevoordeeld ten opzichte van de andere vier vergunningaanvragen. Dit is in strijd met het fair play-beginsel.

[lees verder...](#)

2. Bewijs van niet-aangetekende verzending en aangetekende verzending

Vzr. AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:468](#), r.o. 3-8

Deze uitspraak illustreert het belang van een deugdelijke borging van een woningbouwfasering in de planregels van een bestemmingsplan. De fasering kan worden geborgd door middel van het opnemen van een adequate voorwaardelijke verplichting in de planregels of een vergelijkbare figuur. Het vastleggen van de fasering in de plantoelichting is ontoereikend, omdat de plantoelichting geen bindend onderdeel is van het bestemmingsplan.

[lees verder...](#)

3. Alternatieven beoordelen in het kader van een bestemmingsplan

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:491](#), r.o. 8-8.1

Als belanghebbenden ten aanzien van een bestemmingsplan alternatieven voordragen, moeten deze worden voorgelegd aan de gemeenteraad en moet de gemeenteraad hierover een eigen mening vormen. De gemeenteraad moet immers bij de keuze van een bestemmingsplan een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan.

[lees verder...](#)

4. Uitvoering raadsamendement

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:494](#), r.o. 7-7.3

Het is enkel aan de gemeenteraad (en niet aan de bestuursrechter) om te beoordelen of een met betrekking tot een bestemmingsplan door de gemeenteraad aangenomen amendement op voldoende adequate wijze is uitgevoerd.

[lees verder...](#)

5. Planologische afweging ten onrechte doorgeschoven naar wijzigingsplan

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:507](#), r.o. 13-13.2

Een provinciaal inpassingsplan moet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De afweging of bij een woonbestemming sprake is van een goede ruimtelijke ordening mag niet doorgeschoven worden naar een later tijdstip en naar het college van burgemeester en wethouders.

[lees verder...](#)

6. Bestemmingsplan en parkeren

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:512](#), r.o. 12.2 en AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:576](#), r.o. 13.1

In de eerste uitspraak stelt de Afdeling vast dat de in het bestemmingsplan opgenomen parkeerregeling niet deugdelijk is omdat deze in strijd is met het Besluit ruimtelijke ordening. In de tweede uitspraak stelt de Afdeling vast dat de keuze van de gemeenteraad voor een bepaalde parkeernorm onvoldoende is onderbouwd. In beide gevallen komt de Afdeling tot de conclusie dat er een gebrek kleeft aan het bestemmingsplan vanwege het aspect parkeren.

[lees verder...](#)

7. Niet tegen alle onderdelen van een warmteplan kunnen rechtsmiddelen worden aangewend

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:517](#), r.o. 3-3.3

Alleen voor zover in een warmteplan invulling wordt gegeven aan de elementen genoemd in de definitiebepaling van 'warmteplan' zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012, is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking. Alleen tegen deze onderdelen van een warmteplan kunnen dan ook rechtsmiddelen worden aangewend.

[lees verder...](#)

8. Afzien van handhavend optreden wegens bijzondere omstandigheden

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:559](#), r.o. 9-9.7

Gelet op de bijzondere omstandigheden in voorliggend geval - in het bijzonder de relevantie van het hekwerk voor het architectonische concept van het internationaal bekende 'Russische Paleisje' - hadden burgemeester en wethouders moeten afzien van handhavend optreden tegen het hekwerk.

[lees verder...](#)

9. Artikel 4 onderdeel 9 bijlage II Bor beoogt niet wijziging gebruik onbebouwde gronden zonder aanwezigheid bouwwerken

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:571](#), r.o. 7.2

Artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor maakt het mogelijk om bouwwerken te gebruiken anders dan een bestemmingsplan toestaat en beoogt niet het wijzigen van het gebruik van onbebouwde gronden zonder dat bouwwerken aanwezig zijn.

[lees verder...](#)

10. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:580](#), r.o. 10.1

Is de aanleg van geluidwallen noodzakelijk voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, dan dient aanleg en instandhouding hiervan te worden verzekerd in het plan. Het sluiten van een anterieure overeenkomst biedt niet voldoende zekerheid dat de geluidwallen daadwerkelijk worden gerealiseerd en in stand worden gehouden, mede gelet op de omstandigheid dat deze niet kunnen worden afgedwongen door derden.

[lees verder...](#)

11. Darkstore is geen detailhandel

Vzr. Rb. Den Haag 25 februari 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#), r.o. 5-8.3

De Voorzieningenrechter overweegt dat een darkstore niet kwalificeert als 'detailhandel', gelet op de in het bestemmingsplan opgenomen definitie van 'detailhandel'. Bij een darkstore vindt geen "uitstalling ten verkoop" plaats. De omstandigheid dat in een app zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen, maakt het voorgaande niet anders.

[lees verder...](#)

12. Grondentrichter hogerberoepsfase

AbRS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:693](#), r.o. 6

Ook bij planschadezaken en andere nadeelcompensatieschade in het omgevingsrecht verlaat de Afdeling de grondentrichter in de hogerberoepsfase.

[lees verder...](#)

13. Intrekking revisievergunning Wet Bibob

AbRS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:695](#), r.o. 4-4.6

Intrekking van omgevingsvergunningen op grond van de Wet Bibob mag alleen als dit evenredig is. In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat de gevolgen van de permanente intrekking voor de vergunninghouder zeer zwaar zijn en dat het besluit tot definitieve intrekking voor wat betreft de evenredigheid ervan niet deugdelijk is gemotiveerd.

[lees verder...](#)

14. Elektronisch indienen bezwaarschrift

AbRS 16 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:767](#), r.o. 8-8.4

Als de elektronische weg is opengesteld, kan dit onder omstandigheden betekenen dat een bezwaarschrift ook per mail bij de behandelend ambtenaar kan worden ingediend. Dit is het geval als de behandelend ambtenaar het besluit (mede) per mail aan de normadressaat (lees: de aangeschrevene) heeft verstuurd en de normadressaat hierop (tijdig) een reactie heeft gestuurd waaruit duidelijk volgt dat hij tegen het besluit opkomt. Er geldt dan een doorzendplicht.

[lees verder...](#)

Actualiteiten wetgeving

Op 1 mei 2022 treedt de Wet open overheid (Woo) in werking. Deze wet vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Belangrijk voor de praktijk is dat in de Woo weinig overgangsrecht is opgenomen. De Woo heeft, behoudens een aantal uitzonderingen, vanaf 1 mei 2022 directe werking. De Woo zal dus ook gaan gelden voor bestaande situaties en procedures op 1 mei 2022. Consequentie hiervan is onder andere dat ingediende Wob-verzoeken waarop nog niet op 1 mei 2022 is beslist, met inachtneming van de Woo zullen moeten worden afgehandeld. De directe werking betekent ook dat op bezwaren tegen Wob-besluiten waarop ná 1 mei 2022 moet worden beslist, de Woo van toepassing is. Dit is dus iets om alert op te zijn. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ten behoeve van een goede uitvoering van de Woo recentelijk een ['Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken'](#) uitgebracht.

1. Toetsing aanvragen zonneparken en het fair play-beginsel

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:437](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:442](#)

Belang voor de praktijk

In de hierna te behandelen twee uitspraken liggen vijf vergunningaanvragen voor de realisatie van zonneparken in een en dezelfde gemeente voor. De Afdeling overweegt in deze uitspraken dat de procedure voor de vijf vergunningaanvragen opnieuw moet worden gedaan wegens strijd met het fair play-beginsel. De vijf aanvragen zijn volgens de Afdeling niet objectief en op een gelijke wijze beoordeeld. Deze uitspraken zijn van belang voor de praktijk, omdat veel gemeenten een beleidskader hanteren bij het beoordelen van vergunningaanvragen voor duurzame (energie) projecten, zoals wind- en zonneparken. Deze uitspraken onderstrepen het belang van een objectieve en gelijke toetsing van vergunningaanvragen. De toetsing moet bovendien vooraf duidelijk zijn en consequent worden toegepast.

Vijf vergunningaanvragen voor de realisatie van zonneparken

De betrokken procedures gaan over vijf vergunningaanvragen voor de realisatie voor zonneparken binnen een en dezelfde gemeente. Burgemeester en wethouders hebben besloten om vier van de vijf aangevraagde omgevingsvergunningen te weigeren en om alleen voor één van de aangevraagde projecten een omgevingsvergunning te verlenen. Zowel de rechtbank als de Afdeling hebben deze vijf zaken in clustervorm behandeld.

Achtergrondinformatie

De gemeenteraad heeft op 13 september 2018 het 'Beleidskader grootschalige zonnenvelden' (datum 4 september 2018) vastgesteld. Dit beleidskader bevat voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning voor grootschalige zonnenvelden binnen de gemeente drie zogenoemde lei-

dende principes. Het project moet volgens het beleidskader:

1. een maatschappelijke meerwaarde hebben;
2. een landschappelijke meerwaarde hebben; en
3. een leerdoel dienen.

Daarnaast bevat het beleidskader uitgangspunten voor de afweging van locaties.

De gemeenteraad heeft ook op 13 september 2018 een algemene verklaring van geen bedenkingen afgegeven voor initiatieven die passen binnen het 'Beleidskader grootschalige zonnenvelden' van 4 september 2018.

Naar aanleiding van een stormloop aan vergunningaanvragen en onrust bij de bewoners binnen de gemeente, heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten om

het beleidskader te wijzigen en de passage “Voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021” te wijzigen in: “Er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor een periode tot 1 januari 2021”. Het beleidskader is verder ongewijzigd gebleven.

Bij het besluit tot de wijziging van het beleidskader heeft de gemeenteraad verder ook een overgangsregeling opgenomen. Deze overgangsregeling luidt dat aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend én die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, beoordeeld zullen worden aan de hand van het beleidskader dat gold van 27 februari 2018 tot 28 februari 2019. Dit betrof dus het ‘Beleidskader grootschalige zonnevelden’ met datum 4 september 2018.

De gemeenteraad heeft bij besluit van 28 februari 2019 ook besloten om de algemene verklaring van geen bedenkingen van 13 september 2018 in te trekken. Daarbij is vermeld dat de voornoemde algemene verklaring van geen bedenkingen blijft gelden voor aanvragen waarvoor reeds een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.

De overwegingen van de rechtbank

De rechtbank heeft op 19 oktober 2020 in de vijf zaken gelijktijdig uitspraak gedaan. In de uitspraak over de omgevingsvergunning die wél is afgegeven ([ECLI:NL:RBZWB:2020:5044](#)) overweegt de rechtbank, kort samengevat, dat de verleende omgevingsvergunning onvoldoende

inzicht geeft in de afwegingen van burgemeester en wethouders en over de manier waarop deze afwegingen zich verhouden tot de in het ‘Beleidskader grootschalige zonnevelden’ opgenomen leidende principes en algemene uitgangspunten. De rechtbank acht het niet uitgesloten dat burgemeester en wethouders bij de beoordeling van de aanvraag een onjuiste beoordelingsmaatstaf heeft gehanteerd.

In navolging hiervan heeft de rechtbank in de uitspraken van 19 oktober 2020 ook een streep gezet door de vier weigeringsbesluiten op de andere vergunningaanvragen ([ECLI:NL:RBZWB:2020:5041](#), [ECLI:NL:RBZWB:2020:5042](#), [ECLI:NL:RBZWB:2020:5046](#) en [ECLI:NL:RBZWB:2020:5131](#)).

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt in navolging van de rechtbank dat de inhoudelijke toetsing aan het ‘Beleidskader grootschalige zonnevelden’ niet voor alle vijf vergunningaanvragen op een gelijke wijze is verlopen in die zin dat het er de schijn van heeft dat één project is beoordeeld. Daarover overweegt zij, kort samengevat, het volgende:

- uit de verschillende besluiten blijkt dat de beleidswijziging van 28 februari 2019 alleen aan één project niet is tegengeworpen;
- het aspect maatschappelijke weerstand tegen het project is in de verleende omgevingsvergunning niet besproken, waardoor niet vast te stellen is of dat project ook op dit punt is beoordeeld; en
- niet duidelijk is geworden hoe de toetsing aan bepaalde criteria in het beleid,

zoals het aspect van 'maatschappelijke meerwaarde' en een 'grote afnemer in de nabijheid', zich verhoudt tot de in het beleidskader opgenomen principes en uitgangspunten.

Kortom: de Afdeling is van oordeel dat de aanvraag van het vergunde project enerzijds en de aanvragen van de andere projecten anderzijds niet op een gelijke wijze zijn beoordeeld. Deze wijze van toetsen is volgens de Afdeling in strijd met het fair play-beginsel.

Ook de nadere onderbouwing voldoet niet

Naar aanleiding van de rechtbankuitspraken van 19 oktober 2020 hebben burgemeester en wethouders, hangende de hogerberoersprocedure, bij besluiten van 6 april 2021 een nadere onderbouwing opgesteld. Voor de toets aan het beleidskader is dit gebeurd door op basis van de criteria en uitgangspunten die in het beleidskader zijn opgenomen punten aan de aanvragen toe te kennen. Daarmee wordt volgens burgemeester en wethouders tegemoetgekomen aan het rechtbankoordeel dat het beleid zo objectief mogelijk moet worden toegepast. Dit resulteert in een score die de kwaliteit van elk project in het licht van het beleidskader uitdrukt. Op basis van deze toetsing die is uitgevoerd naar aanleiding van alle vijf vergunningaanvragen heeft de gemeenteraad geconcludeerd dat alleen het vergunde project de kwaliteit heeft die een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigt.

De Afdeling overweegt dat deze nadere onderbouwing er niet toe leidt dat de door de rechtbank vastgestelde gebreken in de besluiten op de vergunningaanvragen zijn weggenomen. Allereerst is de Afdeling van

oordeel dat het hiervoor genoemde puntensysteem niet volgt uit het beleidskader, waar het puntensysteem is gebaseerd op de vergelijking met andere zonneparkprojecten en het zich daarvan al dan niet onderscheiden. Dat onderscheidende aspect is volgens de Afdeling niet op het beleidskader terug te voeren en het maakt bovendien dat de verschillende aanvragen bij de toetsing onderling juist wel met elkaar zijn vergeleken. Dat verhoudt zich volgens de Afdeling niet met de stelling van burgemeester en wethouders dat de aanvragen puur op hun eigen kwalificaties zijn beoordeeld.

Verder ziet de Afdeling in de inhoudelijke beoordeling van de criteria en uitgangspunten in het beleidskader nog altijd een onjuiste uitleg van de criteria en een niet beargumenteerde voorkeur voor de aanvraag van één van de vijf projecten. Mede daardoor is de Afdeling van oordeel dat de toetsing opnieuw niet objectief en voor alle aanvragen op gelijke voet is uitgevoerd.

Procedure vijf vergunningaanvragen moet opnieuw

De Afdeling concludeert dat burgemeester en wethouders opnieuw dienen te besluiten op de vijf vergunningaanvragen. De inhoudelijke toets aan het beleidskader moet voor alle aanvragen op een gelijke wijze verlopen. Daarnaast moet er opnieuw een verklaring van geen bedenkingen worden gevraagd aan de gemeenteraad, waarbij een nieuwe afweging gemaakt moet worden met inachtneming van deze uitspraken van de Afdeling.

2. Bewijs van niet-aangetekende verzending en aangetekende verzending

Vzr. AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:468](#), r.o. 3-8

Belang voor de praktijk

De hierna te bespreken uitspraak betreft geen omgevingsrechtelijke zaak, maar is desalniettemin wel relevant voor de omgevingsrechtelijke praktijk. Immers, ook in de omgevingsrechtelijke praktijk gaat er nog wel regelmatig wat mis met de aange-tekende verzending van poststukken als gevolg van allerlei onregelmatigheden bij de post. De Voorzieningenrechter van de Afdeling maakt in deze uitspraak duidelijk welke eisen gesteld moeten worden aan aangetekende en niet-aangetekende verzending.

Achtergrondinformatie

Het CBR heeft bij besluit het rijbewijs van appellant ongeldig verklaard. Het CBR heeft hiertoe besloten, omdat appellant geen gevolg zou hebben gegeven aan een bij brief verzonden oproeping. Hij is namelijk niet verschenen op een cursusdag zonder dat hij hiervoor een overtuigende reden heeft opgegeven, aldus het CBR. Appellant bestrijdt het standpunt van het CBR en stelt zich op het standpunt dat hij de uitnodiging voor de cursus niet heeft ontvangen waardoor hij hieraan niet kon voldoen. Verder geeft appellant aan dat hij onevenredig wordt getroffen door de ongeldigverklaring van zijn rijbewijs.

De rechtbank heeft het beroep van appellant ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank heeft appellant niet aannemelijk gemaakt dat er redelijkerwijs aan dient te worden getwijfeld dat het aangetekend schrijven op zijn adres is bezorgd. De rechtbank heeft verder overwogen dat er

geen sprake is van zodanige onevenredige gevolgen dat de toepasselijke regelgeving buiten toepassing zou moeten blijven. In hoger beroep bestrijdt appellant gemotiveerd de uitspraak van de rechtbank.

De overwegingen van de Voorzieningenrechter van de Afdeling

De Voorzieningenrechter hanteert het volgende beoordelingskader:

- als een geadresseerde stelt dat hij een niet aangetekend verzonden poststuk niet heeft ontvangen, moet het bestuursorgaan aannemelijk maken dat het stuk wel op het adres van de geadresseerde is ontvangen;
- als een poststuk aangetekend is verzonden en de belanghebbende ontvangt de ontvangst ervan, moet worden onderzocht of het stuk door PostNL op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden.

De Voorzieningenrechter stelt vervolgens

vast dat het CBR geen gebruik maakt van een verzendadministratie en ook geen bewijs van verzending van de niet aangetekend verzonden brief heeft geleverd. Gelet hierop heeft het CBR de verzending van de oproeping niet aannemelijk gemaakt.

Appellant heeft in dit geval bovendien aannemelijk gemaakt, zo overweegt de Voorzieningenrechter, dat redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat het aangetekend verzonden poststuk op regelmatige wijze aan zijn adres is aangeboden. De Voorzieningenrechter betreft hierbij verschillende omstandigheden. Op de eerste plaats is van belang dat het CBR ook voor de aangetekend verzonden correspondentie geen verzendadministratie heeft. Verder is van belang dat in de informatie van PostNL (track and trace) weliswaar staat vermeld dat een zending op 17 juni 2021 is bezorgd, maar dat uit deze informatie niet is te herleiden wie de afzender van het stuk is. Bij 'afzender' staat dat deze onbekend is. Weliswaar heeft het CBR er op zitting op gewezen dat hierover meer informatie is terug te vinden onder de "i", maar daar staat, zoals op zitting ook door appellant is opgemerkt, het volgende:

"Je kan geen gegevens van de afzender bekijken. Het kan zijn dat dit een buitenlands pakket is. Of een pakket verstuurd vanaf een PostNL-punt of Business Point."

Verder heeft appellant aangevoerd dat de handtekening of paraaf niet de zijne is of van hem afkomstig. Deze stelling sluit aan bij de werkwijze zoals die staat vermeld in de door appellant overgelegde informatie van

de website van PostNL. Volgens deze informatie tekent de postbezorger (vanwege de geldende coronamaatregelen) voor ontvangst maar noteert deze ter verificatie de laatste drie cijfers van het legitimatiebewijs van de ontvanger. Dit laatste is niet gebeurd, want verificatie-cijfers ontbreken, zo stelt de Voorzieningenrechter vast. Deze situatie is, zo vervolgt de Voorzieningenrechter, vergelijkbaar met die in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 juli 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1781). Tot slot is van belang, zo overweegt de Voorzieningenrechter, dat appellant daarnaast een begin van bewijs heeft geleverd dat er op 17 juni 2021 niemand thuis was om het stuk in ontvangst te nemen. Hij heeft immers een factuur en betaalbewijs van een "circuit experience" op 17 juni 2021 in Spa overgelegd alsmede een bewijs waaruit kan worden afgeleid dat zijn echtgenote die dag om 13:49 uur vanaf het IP-adres van haar werk een e-mailbericht heeft verzonden. Tot slot weegt mee dat niet duidelijk is wat het belang van appellant zou zijn geweest om niet bij de cursus te verschijnen. Hij heeft de factuur voor de kosten van de cursus immers zowel destijds in 2020 als in 2021 nogmaals meteen na ontvangst betaald en heeft belang bij het zo spoedig mogelijk volgen van de cursus. De Voorzieningenrechter verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van het CBR tot het ongeldig verklaren van het rijbewijs van appellant.

3. Alternatieven beoordelen in het kader van een bestemmingsplan

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:491](#), r.o. 8-8.1

Belang voor de praktijk

De gemeenteraad moet bij de keuze van een bestemmingsplan een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Als door belanghebbenden een alternatief wordt voorgedragen, moet deze worden voorgelegd aan de gemeenteraad en moet de gemeenteraad hierover een eigen mening vormen. De gemeenteraad kan niet volstaan met de stelling dat het alternatief ambtelijk is afgedaan omdat de projectontwikkelaar van oordeel is dat het alternatief volgens hem niet haalbaar is.

Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een bestemmingsplan centraal dat de oprichting van acht woningen mogelijk maakt. Het plangebied ligt ten zuiden van de percelen van appellanten. Appellanten kunnen zich niet met het plan verenigen. Zij vrezen een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Appellanten betogen (onder meer) dat het door hen voorgestelde alternatieve bouwplan niet inhoudelijk is besproken door de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt dat bij twee bijeenkomsten, waar een aantal omwonenden, vertegenwoordigers van de gemeente en een vertegenwoordiger van de projectontwikkelaars aanwezig waren, verschillende alternatieven besproken zijn. Blijkens het gespreksverslag van een van deze bijeenkomsten heeft de projectontwikkelaar van elk alternatief gemotiveerd aangegeven waarom deze alternatieven voor hem (financieel) niet haalbaar zijn.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad bij de keuze van (de vaststelling van) een bestemmingsplan een afweging moet maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de gemeenteraad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

Uit het door de gemeenteraad gestelde kan de Afdeling niet opmaken of de gemeenteraad ten aanzien van de door appellanten voorgedragen alternatieven een eigen mening heeft gevormd. De enkele stelling dat deze alternatieven voor de initiatiefnemer niet aanvaardbaar zijn, is hiervoor onvoldoende. Ter zitting is verklaard dat de voorgestelde alternatieven ambtelijk zijn afgedaan en niet zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. De Afdeling overweegt gelet hierop dat de gemeenteraad de door appellanten aangedragen alternatieven ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten.

4. Uitvoering raadsamendement

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:494](#), r.o. 7-7.3

Belang voor de praktijk

De hierna te bespreken uitspraak maakt duidelijk dat het, gelet op de beleidsruimte die de gemeenteraad heeft bij het vaststellen van een bestemmingsplan, enkel aan de gemeenteraad (en niet aan de bestuursrechter) is om te beoordelen of een met betrekking tot een bestemmingsplan door hem aangenomen amendement op voldoende adequate wijze is uitgevoerd. Nu de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, is de gemeenteraad van oordeel geweest dat dit het geval is, zo overweegt de Afdeling. Een raadsamendement is dan ook vooral maatgevend in de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders.

Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een bestemmingsplan centraal. De gemeenteraad heeft het voorstel van burgemeester en wethouders om het bestemmingsplan vast te stellen niet overgenomen. In plaats daarvan heeft de gemeenteraad een door hemzelf geamendeerd besluit genomen, waarbij het bestemmingsplan niet is vastgesteld maar nieuwe ruimtelijke randvoorwaarden voor de beoogde gebiedstransformatie zijn gesteld en aanvullende voorbereidings- en onderzoekstappen zijn geformuleerd. In het raadsamendement is (onder meer) besloten om:

- alsnog een integrale MER te laten opstellen voor het totale gebied door een onafhankelijk bureau;
- alsnog tegemoet te komen aan de wens van omwonenden en betrokkenen om serieus te worden genomen bij de planvorming; en
- burgemeester en wethouders op te dragen de gemeenteraad vooraf te informe-

ren over de opzet en het proces van de burgerparticipatie.

Burgemeester en wethouders hebben vervolgens geconstateerd dat het raadsamendement niet volledig kon worden uitgevoerd. Zij hebben de gemeenteraad toegelicht hoe toch zoveel mogelijk recht zou kunnen worden gedaan aan alle betrokken belangen. Dit zou kunnen door het houden van een extra bijeenkomst voor bewoners, het laten bijwerken van diverse onderzoeken en het voeren van overleg met de ontwikkelaar. De gemeenteraad heeft zich in deze uitvoering van het raadsamendement kunnen vinden. Daarna heeft de gemeenteraad op voorstel van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan alsnog vastgesteld.

Appellanten betogen dat het raadsamendement niet op een juiste wijze is uitgevoerd. Zij wijzen erop dat weliswaar een participatietraject is gestart, maar dat dit niet meer betekende dan het horen van betrokkenen.

Er is ten onrechte niets gedaan met de inbreng en de zorgen die zijn geuit ten aanzien van het verkeer en het aantal woningen.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad beleidsruimte heeft bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Deze beleidsruimte houdt ook in dat de gemeenteraad bepaalt onder welke omstandigheden hij tot vaststelling van een bestemmingsplan overgaat. Het is dan ook enkel aan de gemeenteraad om te beoordelen of een met betrekking tot het bestemmingsplan door

hem aangenomen amendement op voldoende wijze is uitgevoerd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het raadsamendement niet op de juiste wijze is uitgevoerd.

De Afdeling voegt daaraan toe dat het voorgaande losstaat van de vraag of appellanten zich wel op een onjuiste uitvoering van het raadsamendement kunnen beroepen. Het raadsamendement is immers vooral maatgevend in de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders.

5. Planologische afweging ten onrechte doorgeschoven naar wijzigingsplan

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:507](#), r.o. 13-13.2

Belang voor de praktijk

Een provinciaal inpassingsplan moet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Uit de hierna te bespreken uitspraak volgt dat provinciale staten, als zij het standpunt innemen dat toekenning van een woonbestemming past binnen het provinciaal en gemeentelijk beleid, zelf in het inpassingsplan in een daartoe strekkende passende regeling moeten voorzien. Deze afweging mag niet worden doorgeschoven naar een later tijdstip en naar burgemeester en wethouders door te verwijzen naar een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan.

Achtergrondinformatie

In de hierna te bespreken uitspraak van 16 februari 2022 staan twee provinciale besluiten centraal naar aanleiding van de (tussen)uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:45](#)). In geschil zijn twee besluiten, namelijk (1) het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten waarmee een projectplan is goedgekeurd en (2) het besluit tot de vaststelling van een inpassingsplan door provinciale staten. Wij staan in deze uitwerking uitsluitend stil bij het inpassingsplan.

In de hiervoor genoemde (tussen)uitspraak van 13 januari 2021 heeft de Afdeling onder andere overwogen dat provinciale staten voor de gronden van appellanten, kort samengevat, niet deugdelijk hebben gemotiveerd dat de gevolgen van het inpassingsplan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Provinciale staten hebben naar aanleiding van de tussenuitspraak een nadere motivering aan het besluit tot de vaststelling van het

inpassingsplan ten grondslag gelegd. Daarmee hebben zij beoogd om aanvullend te motiveren waarom de gevolgen van het inpassingsplan voor de gronden van deze appellanten in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Appellanten betogen dat – nog steeds – onvoldoende is gemotiveerd dat de gevolgen van het inpassingsplan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Zij betogen onder meer dat onvoldoende is gemotiveerd dat een woonbestemming kan worden toegekend aan de gronden buiten het inpassingsgebied. Het daarvoor geldende bestemmingsplan kent weliswaar een bevoegdheid toe aan burgemeester en wethouders om de bestemming onder voorwaarden te wijzigen in een woonbestemming, maar daarmee bestaat afhankelijkheid van de medewerking van burgemeester en wethouders. Bovendien stellen appellanten dat provinciale staten geen onderzoek bij de stukken hebben gevoegd waaruit blijkt dat kan worden voldaan aan

de wijzigingsvoorwaarden. Verder is in het bestemmingsplan ook bepaald dat voor de gewenste woningsplitsing nader onderzoek nodig is. Ook zou op grond van deze voorwaarden “overtollige bebouwing” moeten worden gesloopt, wat zou betekenen dat legale bebouwing moet worden gesloopt. Tot slot stellen appellanten dat in het nieuwe ontwerpbestemmingsplan voor de gronden geen woonbestemming (meer) is toegelend, zodat niet duidelijk is of het gemeentebestuur wil meewerken.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat hen beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de grenzen van het inpassingsplan. Zij betogen verder dat het geldende bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat om de bestemming ter plaatse van het bouwvlak te wijzigen in de bestemming ‘Wonen’, wat appellanten wensen. Daarbij geven provinciale staten ook aan dat aan de voorwaarden voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid kan worden voldaan, uitgezonderd van de wens om alle bestaande bebouwing te handhaven. Die beperking vloeit volgens provinciale staten voort uit provinciaal en gemeentelijk beleid over overtollige bebouwing.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat provinciale staten er weliswaar terecht op wijzen dat hen beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een inpassingsplan, maar dat dit hen niet ontslaat van de verplichting om te motiveren dat het inpassingsplan voor de betrokken appellanten in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

De Afdeling overweegt verder dat vaststaat dat de huidige bestemming op het perceel, voor een overige veehouderij, geen reële gebruiksmogelijkheid biedt. Van alternatieve gebruiksmogelijkheden die er volgens provinciale staten zouden zijn, is alleen voor de mogelijkheid van toekenning van een woonbestemming toegelicht dat dit volgens provinciale staten een reële alternatieve gebruiksmogelijkheid is. Provinciale staten wijzen er in dat verband op dat in de planregels van het voor de gronden geldende bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor burgemeester en wethouders om de bestemming te wijzigen naar een woonbestemming. De Afdeling overweegt dat provinciale staten daarmee de afweging of bij een woonbestemming op het perceel sprake is van een goede ruimtelijke ordening doorschuiven naar een later tijdstip en naar burgemeester en wethouders, dat moet beslissen of het de wijzigingsbevoegdheid wil toepassen. De Afdeling is evenwel van oordeel dat provinciale staten, als zij het standpunt innemen dat toekenning van een woonbestemming past binnen provinciaal en gemeentelijk beleid, zelf in het inpassingsplan in een daartoe strekkende passende regeling moeten voorzien. Dit is niet gebeurd. De Afdeling concludeert dan ook dat nog steeds onvoldoende is gemotiveerd dat de gevolgen van het inpassingsplan voor appellanten in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De aanvullende motivering van provinciale staten vormt geen reden om de rechtsgevolgen van het inpassingsplan in stand te laten.

6. Bestemmingsplan en parkeren

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:512](#), r.o. 12.2 en AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:576](#), r.o. 13.1

Belang voor de praktijk

Het beoordelen en het regelen van het aspect parkeren in het bestemmingsplan gaat nog regelmatig mis. In dit verband wijzen wij op de uitspraken van de Afdeling van 16 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:512](#)) en AbRS 23 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:576](#)). In de eerste uitspraak stelt de Afdeling vast dat de in het bestemmingsplan opgenomen parkeerregeling niet deugdelijk is omdat deze in strijd is met het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro'). In de tweede uitspraak stelt de Afdeling vast dat de keuze van de gemeenteraad voor een bepaalde parkeernorm onvoldoende is onderbouwd. In beide gevallen komt de Afdeling tot de conclusie dat er een gebrek kleeft aan het bestemmingsplan vanwege het aspect parkeren.

De overwegingen

In de eerste uitspraak (16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:512](#)) overweegt de Afdeling dat de in het bestemmingsplan opgenomen parkeerregeling in strijd is met artikel 3.1.2 aanhef en onder a van het Bro voor zover die parkeerregeling bepaalt dat ook bij het veranderen van het gebruik van een bouwwerk of van gronden in voldoende parkeergelegenheid dient te worden voorzien (overeenkomstig de parkeernormen in de "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel"). Anders dan bij het oprichten van bouwwerken, waarvoor in beginsel een omgevingsvergunning dient te worden verleend en waarbij dus een toetsing plaatsvindt aan de beleidsregels voor parkeren, is het veranderen van het (planologisch toegestane) gebruik niet afhankelijk van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a van het Bro. De gemeenteraad had de uitleg van het begrip "voldoende parkeergelegenheid" in de plan-

regels van het betrokken bestemmingsplan dan ook niet afhankelijk mogen stellen van de genoemde beleidsregels voor zover het gaat om het veranderen van het gebruik van een bouwwerk of van gronden. De Afdeling bevestigt hiermee haar jurisprudentielijn, zoals deze is ingezet met haar uitspraak van 9 mei 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1578](#)).

In de tweede uitspraak (AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:576](#)) betwisten appellanten de door de gemeenteraad gehanteerde parkeernorm. De gemeenteraad is voor het berekenen van de parkeerbehoefte van de in het plan voorziene ontwikkeling uitgegaan van de parkeernormen uit de CROW-publicatie uit 2012. De uitgangspunten voor het bepalen van de parkeernormen zijn hier "Stedelijk gebied", "Centrumgebied", "Tussen- / hoekwoningen" en "Koop". De hieruit voortvloeiende parkeernorm is 1,0 tot 1,8 parkeerplaatsen. Omdat het plan voorziet in 4 woningen moeten

er minimaal 4 parkeerplaatsen worden gerealiseerd, aldus de gemeenteraad.

De Afdeling stelt vast dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan is uitgegaan van de laagste parkeernorm van 1,0 van de bandbreedte van de parkeernormen uit de CROW-publicatie uit 2012. In de plantoelichting, de zienswijzennota en andere stukken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, is niet onderbouwd waarom

in dit geval van die laagste parkeernorm kon worden uitgegaan, aldus de Afdeling. De vaststelling van het plan berust op dit punt in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

7. Niet tegen alle onderdelen van een warmteplan kunnen rechtsmiddelen worden aangewend

AbRS 16 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:517](#), r.o. 3-3.3

Belang voor de praktijk

De Afdeling overweegt dat een warmteplan, voor zover daarbij invulling wordt gegeven aan de elementen genoemd in de definitiebepaling van ‘warmteplan’ zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012, een concretiserend besluit van algemene strekking is. Hiertegen kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. Dit geldt niet voor onderdelen van het warmteplan die niet zien op elementen genoemd in de definitiebepaling van ‘warmteplan’ zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012. Tegen deze onderdelen kunnen geen rechtsmiddelen worden aangewend.

In de hierna te bespreken uitspraak had de gemeenteraad in hoofdstuk 4 van het warmteplan invulling gegeven aan de gelijkwaardigheidsbepaling van artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012. Volgens de Afdeling is dit geen element genoemd in de definitiebepaling van ‘warmteplan’ als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012. Ook anderszins bevat het Bouwbesluit 2012 geen grondslag voor de bevoegdheid van de gemeenteraad om bindend vast te leggen hoe de gelijkwaardigheidsbeoordeling moet worden ingevuld en wat daarbij wel en niet zou mogen worden meegenomen. Tegen dit onderdeel konden dan ook geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een warmteplan centraal. Daarbij doet zich de vraag voor of alle onderdelen van het warmteplan moeten worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Dit is van belang omdat alleen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen een besluit in de zin van de Awb.

Op grond van artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012 wordt onder een ‘warmteplan’ het volgende verstaan:

“besluit van de gemeenteraad inzake de aanleg van een distributienet voor warmte in een bepaald gebied, waarin voor een periode van ten hoogste 10 jaar, uitgaande van het voor die periode geplande aantal aansluitingen op dat distributienet, de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu, gebaseerd op de energiezuinigheid van dat distributienet en het opwekkingsrendement van de over dat distributienet getransporteerde warmte, bij aansluiting van dat distributienet is opgenomen”.

Gelet hierop is de gemeenteraad bevoegd om een warmteplan vast te stellen, waarin de gemeenteraad onder meer het gebied en de periode kan bepalen waarvoor het plan geldt en het aantal aansluitingen. Verder kan de gemeenteraad bepalen in welke mate de warmte moet voldoen aan de energiezuinigheid en de bescherming van het milieu. Los hiervan gelden er geen specifieke inhoudelijke vereisten voor een warmteplan.

Verder is van belang dat voor nieuwe woningen op grond van artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 een aansluitplicht geldt op het warmtenet als het in het warmteplan geplande aantal aansluitingen op het warmtenet, op het moment van het indienen van de bouwaanvraag, nog niet is bereikt. Als er een beroep kan worden gedaan op de gelijkwaardigheidsbepaling bedoeld in artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 vervalt deze aansluitplicht. Dit is het geval als in een gebouw een andere gelijkwaardige oplossing is die *“tenminste even energiezuinig is en dezelfde mate van bescherming van het milieu biedt”*. Dit algemene principe van gelijkwaardigheid zorgt ervoor dat het Bouwbesluit 2012 ruimte laat voor alternatieve innovatieve oplossingen.

Deze gelijkwaardigheidsbepaling vormt echter wel een risico voor een rendabel warmtenet omdat hierdoor het vereiste aantal aansluitingen mogelijk niet wordt gehaald. Om die reden bestaat bij gemeenteraden de wens om invulling te geven aan de gelijkwaardigheidsbepaling. Dit is dan ook gedaan in het warmteplan dat ter discussie staat in deze uitspraak. In hoofdstuk 4 van het warmteplan heeft de gemeenteraad de

wijze geregeld waarop afwijking van de aansluitplicht mogelijk is.

Een appellant (een stichting) kan zich niet verenigen met hoofdstuk 4 van het warmteplan. De stichting vindt dat de opzet van het warmteplan erop is gericht het gelijkwaardigheidsbeginsel zo te interpreteren en toe te passen dat gelijkwaardige en duurzame alternatieven voor het warmtenet niet in aanmerking worden genomen voor ontheffing van de aansluitplicht. Daardoor wordt volgens de stichting het wettelijke gelijkwaardigheidsbeginsel (ten onrechte) uitgehold.

De overwegingen van de rechtbank Amsterdam

De rechtbank bevestigt allereerst dat het door de gemeenteraad vastgestelde warmteplan (inclusief hoofdstuk 4) dat een warmtenet mogelijk maakt, een zogenoemd ‘concretiserend besluit van algemene strekking’ is, waartegen beroep kan worden ingesteld.

De rechtbank overweegt daartoe dat het Bouwbesluit 2012 de gemeenteraad de bevoegdheid geeft om een warmteplan vast te stellen, waarbij de gemeenteraad invulling geeft aan de aspecten die zijn genoemd in de definitie van het begrip ‘warmteplan’ zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012. Onder meer kan de gemeenteraad het gebied en de periode bepalen waarvoor het plan geldt en de mate van energiezuinigheid van het distributienet. Een warmteplan bepaalt daarmee de feitelijke condities, zoals tijd en plaats voor de toepassing van het algemeen verbindende voorschrift dat is neergelegd in het

Bouwbesluit 2012. Een dergelijk besluit (het warmteplan) is zelf geen algemeen verbindend voorschrift. Het besluit concretiseert de ligging en de kenmerken van een warmtenet en bevat geen eigen normstelling. Het is daarom een concretiserend besluit van algemene strekking.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank bevoegd om te oordelen over de vraag of het warmteplan in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling. De rechtbank overweegt daartoe, kort samengevat, dat het warmteplan de toetsing aan de gelijkwaardigheid beperkt en daarom in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling van het Bouwbesluit 2012.

De gemeenteraad en het warmtebedrijf stellen hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank. Zij betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het beroep van de stichting ontvankelijk is. Volgens hen is hoofdstuk 4 van het warmteplan geen besluit in de zin van de Awb waartegen beroep kan worden ingesteld.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt allereerst dat de rechtbank terecht geoordeeld heeft dat het warmteplan – voor zover het gaat om de hoofdstukken 1, 2 en 3 waarin een inkadering van de aansluitplicht op het warmtenet wordt gegeven – een zogenoemd ‘concretiserend besluit van algemene strekking’ is, waartegen beroep kan worden ingesteld. Het Bouwbesluit 2012 geeft aan de gemeenteraad de bevoegdheid om in een warmteplan invulling te geven aan de elementen genoemd in de definitiebepaling van ‘warmteplan’ zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Bouw-

besluit 2012. Het rechtsgevolg is dat op grond van artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 een aansluitplicht ontstaat.

Verder overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad met hoofdstuk 4 van het warmteplan invulling heeft willen geven aan de gelijkwaardigheidsbepaling van artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 door te beschrijven wanneer een beroep kan worden gedaan op een gelijkwaardig alternatief. Het gaat hierbij volgens de Afdeling niet om een invulling van een element genoemd in de definitiebepaling van ‘warmteplan’ zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit 2012. Ook anderszins bevat het Bouwbesluit 2012 geen grondslag voor de bevoegdheid van de gemeenteraad om bindend vast te leggen hoe de gelijkwaardigheidsbeoordeling moet worden ingevuld en wat daarbij wel en niet zou mogen worden meegenomen. Daarom zijn de uitgangspunten van hoofdstuk 4 niet op rechtsgevolg gericht en delen zij niet in het rechtskarakter van de overige op het Bouwbesluit 2012 gebaseerde onderdelen van het warmteplan, aldus de Afdeling.

Gelet hierop is er geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk tegen hoofdstuk 4 van het warmteplan. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte een oordeel gegeven over de beroepsgronden van de appellant over de rechtmatigheid van hoofdstuk 4 van het warmteplan. De Afdeling vernietigt daarom de uitspraak van de rechtbank en voorziet zelf in de zaak door het tegen hoofdstuk 4 van het warmteplan gemaakte bezwaar alsnog niet-ontvankelijk te verklaren.

Het voorgaande betekent dan ook dat (nog) niet vaststaat of de invulling van de gelijk-

waardigheidsbepaling door de gemeenteraad rechtmatig is. Of dit het geval is, zullen latere procedures moeten uitwijzen. Bij verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' is het aan burgemeester en wethouders om een oordeel over de gelijkwaardigheid te geven (artikel 6.10 Bouwbesluit 2012). Als burgemeester

en wethouders hoofdstuk 4 van het warmteplan hanteren bij de vraag of ontheffing van de aansluitplicht al dan niet kan worden verleend, kan in die procedure rechtmatigheid van hoofdstuk 4 ter discussie worden gesteld.

8. Afzien van handhavend optreden wegens bijzondere omstandigheden

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:559](#), r.o. 9-9.7

Belang voor de praktijk

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. De hierna te bespreken uitspraak is van dit laatste een voorbeeld. Volgens de Afdeling geeft in het bijzonder de relevantie van het hekwerk voor het architectonische concept van het internationaal bekende 'Russische Paleisje' aanleiding voor het oordeel dat in dit geval sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat moet worden afgezien van handhaving.

Achtergrondinformatie

Appellant heeft in 1991/1992 een woning laten bouwen dat bekend staat als het 'Russisch Paleisje' en betreft een ontwerp van de architect P. Blom. Rondom de woning is een hekwerk aanwezig. Burgemeester en wethouders hebben onder meer handhavend opgetreden tegen een deel van dit hekwerk dat op gemeentelijk grond staat.

Tijdens de zitting (bij de Afdeling) heeft de gemeenteraad gesteld dat de strijdigheid van het hekwerk met de APV ook relevant is. De Afdeling heeft naar aanleiding hiervan het onderzoek heropend en de gemeenteraad schriftelijk gevraagd of burgemeester en wethouders het ontbreken van een vergunning op grond van de APV als een afzonderlijke handavingsgrondslag beschouwen, ook in het geval de Afdeling tot het oordeel zou komen dat voor het hek-

werk in het verleden een bouwvergunning is verleend. Burgemeester en wethouders hebben dit bevestigd en appellant heeft hier inhoudelijk op gereageerd.

Appellant betoogt dat van handhaving moet worden afgezien. Hiertoe voert appellant (onder meer) aan dat de Algemene Politieverordening ten tijde van de bouw van het hek anders luidde. Volgens appellant is dat verbod destijds niet geschonden, omdat het hekwerk niet in, op of boven 'een weg' staat.

Blijkens de uitspraak heeft geen van de partijen verklaard gebruik te willen maken van het recht opnieuw op een zitting gehoord te worden.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling stelt vast dat appellant niet heeft betwist dat hij niet over een vergun-

ning op grond van de APV beschikt. De Afdeling ziet verder geen aanknopingspunten dat geen sprake is van een 'openbare plaats' als in de APV bedoeld. De Afdeling gaat er daarom van uit dat in zoverre sprake is van een overtreding.

De Afdeling overweegt verder dat de Algemene Politieverordening ten tijde van de bouw van het hek destijds ook geschonden is. Hiervoor is van belang dat het begrip 'wegen' in de toenmalige Algemene Politieverordening een ruime definitie had. Zo vielen ook bermen en andere zijkanten van wegen (en ook bijvoorbeeld plantsoenen en gazons) onder dit begrip. De Afdeling houdt het daarom ervoor dat de gemeenteraad terecht stelt dat het (hier aan de orde zijnde gedeelte van het) hekwerk op een 'weg' in de zin van de Algemene Politieverordening staat. Nu nooit een vergunning is verleend op grond van Algemene Politieverordening, staat vast dat reeds vanaf de bouwen van het hekwerk in de jaren '90 sprake is geweest van een overtreding Algemene Politieverordening.

Desalniettemin overweegt dat Afdeling dat in dit geval sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat moet worden afgezien van handhaving. Daarvoor zijn de volgende omstandigheden van belang:

- door de zoon van de architect is toegelicht en benadrukt dat het hek niet los kan worden gezien van het bijzondere architectonische concept van het 'Russische Paleis';
- hierbij is aangegeven dat er bewust voor gekozen is om het geheel een weide uitstraling te geven, aansluitend op de weidsheid van Rusland, onder meer door

te voorzien in een lang hekwerk;

- burgemeester en wethouders geen aanknopingspunten hebben aangedragen om aan die toelichting, en daarmee het belang van het hekwerk voor het totale architectonische concept van het 'Russische Paleis' te twijfelen;
- in het verleden appellant nooit van gemeentewege aangesproken is op het ontbreken van een vergunning op grond van de Algemene Politieverordening of de APV;
- het aan de orde zijnde (gedeelte van het) hekwerk ongeveer 30 jaar aanwezig is;
- het hekwerk al die tijd duidelijk zichtbaar is geweest;
- niet is gesteld of gebleken dat er derden zijn geweest die hinder van het (gedeelte van het) hekwerk hebben ondervonden;
- het gemeentebestuur nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het architectonische concept van het 'Russisch Paleisje', met inbegrip van het hekwerk.

Deze omstandigheden in samenhang bezien – met in het bijzonder de relevantie van het hekwerk voor het architectonische concept van het internationaal bekende "Russische Paleisje" – geven volgens de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat in dit geval sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat moet worden afgezien van handhaving.

9. Artikel 4 onderdeel 9 bijlage II Bor beoogt niet wijziging gebruik onbebouwde gronden zonder aanwezigheid bouwwerken

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:571](#), r.o. 7.2

Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak overweegt de Afdeling dat artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 'Bor') het mogelijk maakt om bouwwerken te gebruiken anders dan een bestemmingsplan toestaat en niet het wijzigen van het gebruik van onbebouwde gronden beoogt zonder dat bouwwerken aanwezig zijn.

Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een weigeringsbesluit van burgemeester en wethouders centraal om een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wabo te verlenen voor het vestigen van een supermarkt.

Op 10 mei 2019 heeft vergunningaanvrager een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning om in afwijking van het bestemmingsplan het op het perceel aanwezige bedrijfspand te mogen gebruiken als supermarkt. Bij besluit van 3 juni 2019 hebben burgemeester en wethouders deze omgevingsvergunning geweigerd. Daartegen heeft vergunningaanvrager beroep ingesteld.

De rechtbank heeft het beroep van vergunningaanvrager tegen het weigeringsbesluit van burgemeester en wethouders niet-ontvankelijk verklaard. De reden daar-

voor is dat het op het perceel aanwezige gebouw op 29 februari 2020 is afgebrand. Omdat er feitelijk geen bouwwerk meer staat en er voor de door vergunningaanvrager gewenste herbouw van het pand (nog) geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is verleend, is volgens de rechtbank ieder belang van de aanvrager bij de procedure komen te vervallen. Vergunningaanvrager is het niet eens met deze uitspraak en heeft daartegen hoger beroep ingesteld.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling stelt vast dat de vergunningaanvrager met de aanvraag heeft beoogd om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 onder a, onder 2^o, van de Wabo in samenhang met artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor te verkrijgen. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat dit onderdeel het mogelijk maakt om bouwwerken te gebruiken anders dan het

bestemmingsplan toestaat en dat het artikel niet het wijzigen van gebruik van onbebouwde gronden beoogt zonder dat bouwwerken aanwezig zijn. Hiervoor verwijst de Afdeling naar de volgende passage uit de Nota van Toelichting bij het Bor (Stb. 2014, 333, p. 54):

“Met deze wijziging is artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II opnieuw vastgesteld. De wijziging heeft betrekking op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven.” (onderstreping onzerzijds).

Artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor ziet volgens de Afdeling alleen op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen een andere functie te geven.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in r.o. 4.2 van de uitspraak van 4 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:338, biedt artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor geen grondslag voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In onderdeel 9 staat namelijk dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In geval van nieuwbouw gaat het afwijkende gebruik per definitie gepaard met bouwactiviteiten. De Afdeling overweegt dan ook dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze zinsnede uit artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor alleen betrekking heeft op het vergroten van bestaande gebouwen en dat daarom het gebruik van te realiseren nieu-

we gebouwen, zolang een dergelijk nieuw gebouw niet groter is dan het eerder aanwezige gebouw, op grond van artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor wel vergund kan worden.

De Afdeling overweegt voorts dat in r.o. 12.1 van haar uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2433, op de eis dat het moet gaan om een bestaand gebouw een uitzondering is gemaakt in een geval waarin er weliswaar nog niet een gebouw feitelijk aanwezig was, maar voor dat gebouw wel al een in werking getreden omgevingsvergunning voor het bouwen (ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a van de Wabo) voorlag. In het onderhavige geval is evenwel (nog) geen nieuwe omgevingsvergunning voor het (her)bouwen van het eerder op het perceel aanwezige en verbrande gebouw aangevraagd, laat staan is verleend en in werking is getreden.

De Afdeling concludeert dan ook dat de vergunningaanvrager geen procesbelang toekomt bij een oordeel over het weigeringsbesluit van burgemeester en wethouders. Voor het aannemen van procesbelang komt in dit geval geen betekenis toe aan de stelling dat de vergunningaanvrager daarvan voordeel kan hebben in een andere nog te volgen procedure. Met die stelling wordt volgens de Afdeling miskend dat voor de toepassing van de hier aan de orde zijnde afwijkingsbevoegdheid imperatief is dat een bestaand gebouw op het perceel aanwezig is. Die voorwaarde staat eraan in de weg dat kan worden geoordeeld dat de vergunningaanvrager het doel dat zij met het beroep voor ogen staat kan bereiken als het gebouw ten aanzien waarvan afwijkend gebruik is aangevraagd niet meer bestaat. Gelet hierop komt,

tot slot, evenmin beslissende betekenis toe aan het betoog dat het volgen van de procedure van afdeling 3.4 van de Awb tot herziening van het bestemmingsplan om de door de vergunningaanvrager op het perceel gewenste ontwikkeling alsnog mogelijk te maken voor haar nadelig is.

10. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan

AbRS 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:580](#), r.o. 10.1

Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak komt (onder andere) de vraag aan de orde of de gemeenteraad de aanleg en instandhouding van geluidwallen juridisch bindend had moeten borgen in het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat in het geval dat de aanleg van geluidwallen noodzakelijk is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, de gemeenteraad de aanleg en instandhouding hiervan dient te verzekeren in het plan. Volgens de Afdeling biedt het sluiten van een anterieure overeenkomst over de aanleg en de instandhouding van de geluidwallen niet voldoende zekerheid, mede gelet op de omstandigheid dat de naleving van een dergelijke overeenkomst niet kan worden afgedwongen door een derde.

Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een bestemmingsplan centraal dat voorziet in de realisering van een kennis- en innovatiecentrum ten behoeve van een veehouderij met parkeergarage. Het plangebied grenst aan een motorcrossterrein. Verschillende omwonenden vrezen ervoor dat het plan zal leiden tot een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Omwonenden betogen onder andere dat uit akoestisch onderzoek blijkt dat de realisering van de voorziene bedrijfsbebouwing zal leiden tot een verhoging van de geluidbelasting van het motorcrossterrein en dat de gemeenteraad geluidafschermende maatregelen noodzakelijk acht, maar de aanleg en instandhouding van de geluidwallen niet in het plan is geborgd door middel van een voorwaardelijke verplichting. Volgens de omwonenden klemt dit te meer omdat drie van de vier geluidwallen op het grondgebied van een andere gemeente zijn voorzien. Ver-

der stellen de omwonenden dat in de nota van zienswijzen weliswaar is aangegeven dat hieromtrent een anterieure overeenkomst zal worden gesloten, maar dat daarmee de realisering en de instandhouding van de geluidwallen niet voldoende is verzekerd. Daarbij ziet deze overeenkomst volgens de omwonenden op slechts drie (van de vier) geluidwallen, is daarin een onjuiste beschrijving opgenomen van het perceel en biedt deze overeenkomst de mogelijkheid om af te wijken van de hoogte van één van de voorziene geluidwallen.

De overwegingen van de Afdeling

In deze zaak heeft de Afdeling de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) gevraagd om een deskundigenverslag uit te brengen. De Afdeling overweegt allereerst dat uit het STAB-deskundigenverslag en het akoestisch onderzoek blijkt dat op twee beoordelingspunten de vergunde geluidwaarden

van het motorcrossterrein zullen worden overschreden door geluidreflecties tegen de voorziene nieuwbouw en de reeds bestaande bedrijfsbebouwing. Uit het akoestisch onderzoek volgt dat deze overschrijdingen weggenomen kunnen worden door ofwel het aantal motorcrossuren met 7% te verlagen of geluidwallen aan te leggen langs de lange baan van het motorcrossterrein.

De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad ervoor heeft gekozen om overdrachtsmaatregelen te treffen in de vorm van geluidwallen langs de lange baan van het motorcrossterrein. Daarbij heeft de gemeenteraad, zo vervolgt de Afdeling, verklaard dat de aanleg van een van de vier geluidwallen (geluidwal 1) op het motorcrossterrein zelf zal plaatsvinden en dat voor de aanleg en instandhouding van de andere drie geluidwallen (geluidwallen 2, 3 en 4) anterieure overeenkomsten met de naastgelegen gemeente – als eigenaar van de gronden waarop de geluidwallen zullen worden voorzien – worden gesloten. Uit het STAB-deskundigenverslag volgt volgens de Afdeling voorts dat ten behoeve van de geluidwallen 2, 3 en 4 reeds op 9 juli 2018 een omgevingsvergunning is verleend en dat het oprichten van geluidwal 1 op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan al mogelijk is. Uit het STAB-deskundigenverslag volgt volgens de Afdeling verder dat de geluidwallen 1, 2 en 3 al zijn opgericht en dat geluidwal 4 geen rol zal spelen in de geluidoverdracht in de richting van deze omwonenden en bij

nader inzien dus niet (meer) noodzakelijk wordt geacht. De gemeenteraad heeft het opnemen van een voorwaardelijke verplichting niet noodzakelijk geacht, omdat tussen de betrokken gemeenten inmiddels anterieure overeenkomsten zijn gesloten over zowel de aanleg als de instandhouding van de grondwallen.

De Afdeling overweegt dat de gesloten anterieure overeenkomsten, mede gelet op de omstandigheid dat deze niet kunnen worden afgedwongen door derden, niet voldoende zekerheid bieden dat de geluidwallen daadwerkelijke worden gerealiseerd en in stand gehouden. Naar het oordeel van de Afdeling kan daaraan niet afdoen dat de naastgelegen gemeente grotendeels eigenaar is van de gronden waarop de geluidwallen zijn voorzien. Omdat de gemeenteraad de geluidwallen 1, 2 en 3 noodzakelijk heeft geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, heeft de gemeenteraad de aanleg en instandhouding van de betreffende geluidwallen ten onrechte niet in het plan verzekerd. De gemeenteraad had daartoe een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten opnemen die inhoudt dat gronden in het plangebied uitsluitend mogen worden bebouwd indien en voor zover de aanleg en instandhouding van de geluidwallen die noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid in het plan zijn verzekerd. De Afdeling is van oordeel dat het plan in zoverre in strijd met artikel 3.1 van de Wro is vastgesteld.

11. Darkstore is geen detailhandel

Vzr. Rb. Den Haag 25 februari 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#), r.o. 5-8.3

Belang voor de praktijk

In de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 25 februari 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#), staat de vraag centraal of burgemeester en wethouders bevoegd waren om door middel van een preventieve last onder dwangsom handhavend op te treden tegen de voorgenomen exploitatie van een darkstore (ten behoeve van een flitsbezorgingsdienst). De Voorzieningenrechter overweegt dat een darkstore niet kwalificeert als 'detailhandel', gelet op de in het bestemmingsplan opgenomen definitie van dat begrip. Bij een darkstore vindt geen "uitstalling ten verkoop" plaats. De omstandigheid dat in een app zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen, maakt het voorgaande niet anders.

Achtergrondinformatie

Burgemeester en wethouders hebben aan verzoekster (degene die voornemens was om een flitsbezorgingsdienst te exploiteren) preventieve last onder dwangsom opgelegd wegens de voorgenomen en dreigende overtreding van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo. Naar het oordeel van burgemeester en wethouders vonden er in het betrokken pand verbouwwerkzaamheden plaats ten behoeve van een vestiging van een flitsbezorgdienst en werd het betrokken pand hier gebruiksklaar voor gemaakt. Het gebruiken van het pand voor een flitsbezorgdienst is in strijd met het vigerende bestemmingsplan, aldus burgemeester en wethouders. Het betrokken pand mag, zo stellen burgemeester en wethouders, uitsluitend gebruikt worden voor wonen, detailhandel, horeca en/of dienstverlening (met uitzondering van een supermarkt). Het beoogde gebruik van het pand als zodanig valt niet onder de definitie van detailhandel

en past dan ook niet binnen de geldende bestemming, zo stellen burgemeester en wethouders.

Verzoekster bestrijdt het standpunt van burgemeester en wethouders. Naar haar oordeel is sprake van detailhandel zodat geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Er ontbreekt dan ook een grondslag voor het opleggen van de preventieve last onder dwangsom, aldus verzoekster.

De overwegingen van de Voorzieningenrechter van de rechtbank

De Voorzieningenrechter van de rechtbank overweegt dat de betrokken gronden bestemd zijn voor detailhandel met uitzondering van supermarkten. In artikel 1.39 van de planregels is 'detailhandel' gedefinieerd als: *"het bedrijfsmatig te koop aanbieden (waaronder de uitstalling ten verkoop), verkopen, verhuren, leasen en leveren van goederen aan personen die goederen kopen, leasen of*

huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Een supermarkt is niet toegestaan tenzij specifiek aangegeven.”.

Naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter is gelet op de letterlijke tekst van artikel 1.39 de “uitstalling ten verkoop” een wezenlijk onderdeel van de definitie van het begrip detailhandel. Verzoekster voert aan dat wel sprake is van de uitstalling van goederen, omdat in de app immers zichtbaar is welke goederen te koop worden aangeboden en kunnen worden besteld om bij de klant geleverd te krijgen, maar daar gaat de Voorzieningenrechter niet in mee. De Voorzieningenrechter overweegt dat op de betreffende locatie van de darkstore geen sprake zal zijn van uitstalling ten verkoop van producten. Aangezien de ramen van het pand geheel met reclamefolie zijn bedekt, zullen de producten vanaf de openbare weg niet zichtbaar zijn voor het publiek. Van een showroom ter plaatse is ook geen sprake.

Evenmin is het de bedoeling dat klanten ter plaatse zelf producten kunnen uitzoeken en kopen. Dat in een app alleen producten zijn aangegeven die zich in de betrokken darkstore bevinden en dat alleen die producten via die app besteld kunnen worden, kan naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter niet met uitstalling ten verkoop worden gelijkgesteld.

De Voorzieningenrechter concludeert dan ook dat (naar zijn voorlopig oordeel) geen sprake is van detailhandel als bedoeld in het betrokken bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders waren dan ook bevoegd om handhaven op te treden.

12. Grondentrichter hogerberoepsfase

AbRS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:693](#), r.o. 6

Belang voor de praktijk

De Afdeling heeft in de uitspraak van 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:363](#), kort samengevat, overwogen dat zij de grondentrichter in de hogerberoepsfase verlaat, behalve in het omgevingsrecht. Zie hierover meer in onze vorige nieuwsbrief '[Update Omgevingsrecht editie februari 2022](#)'. In de hierna te bespreken uitspraak overweegt de Afdeling dat zij de grondentrichter in de hogerberoepsfase ook verlaat bij planschadezaken en andere nadeelcompensatiezaken in het omgevingsrecht.

Achtergrondinformatie

Appellant heeft gevraagd om een tegemoetkoming in planschade (1) ten gevolge van omgevingsvergunningen voor het plaatsen van een condensator en voor het plaatsen van een reclamewerk en (2) ten gevolge van een wijziging van het bestaande bestemmingsplan waardoor een uitbreiding van een supermarkt mogelijk wordt gemaakt. Burgemeester en wethouders hebben dit verzoek afgewezen.

De rechtbank heeft overwogen dat in beroep alleen de gronden kunnen worden behandeld die appellant heeft aangevoerd tegen de weigering om hem een tegemoetkoming in planschade ten gevolge van de omgevingsvergunningen toe te kennen.

De rechtbank heeft daarbij in aanmerking genomen dat appellant in zijn beroepschrift en aanvullend beroepschrift alleen gronden over planschade ten gevolge van de omgevingsvergunningen heeft aangevoerd.

In hoger beroep betoogt appellant dat hij zijn beroep nooit heeft willen beperken tot uitsluitend de planschade ten gevolge van

de twee omgevingsvergunningen. Hij voert aan dat hij vijftig producties aan de rechtbank heeft gezonden en dat daaruit blijkt dat zijn beroep ook betrekking had op de weigering hem een tegemoetkoming in planschade toe te kennen ten gevolge van de planologische verandering.

De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat zij in haar recente uitspraak van 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:363](#), kort samengevat, heeft overwogen dat zij de grondentrichter in de hogerberoepsfase verlaat, behalve in het omgevingsrecht. Zie hierover meer in onze vorige nieuwsbrief '[Update Omgevingsrecht editie februari 2022](#)'.

Hoewel het besluit over planschade gebaseerd is op artikel 6.1 van de Wro heeft de Afdeling met zaken op het gebied van het omgevingsrecht (waarvoor dus de grondentrichter blijft gehandhaafd) niet mede het oog gehad op zaken over tegemoetkoming in planschade. Net als bij nadeelcompensatie, waarbij het gaat om schade die beweerdelijk is veroorzaakt door een besluit dat

niet is gebaseerd op het omgevingsrecht, wordt bij planschadezaken en andere na-deelcompensatiezaken in het omgevingsrecht de grondentrichter in de hogerberoepsfase verlaten.

De Afdeling overweegt daarbij wel dat er beperkingen gelden voor het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep. Zo zullen gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven,

buiten beschouwing worden gelaten als zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd. Verder kan in hoger beroep niet worden teruggekomen op een gegeven instemming met een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze.

13. Intrekking revisievergunning Wet Bibob

AbRS 9 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:695](#), r.o. 4.1-4.6

Belang voor de praktijk

Intrekking van een omgevingsvergunning milieu op grond van de Wet Bibob mag alleen als dit evenredig is. In de hierna te bespreken uitspraak overweegt de Afdeling dat de gevolgen van de permanente intrekking van de omgevingsvergunningen voor de vergunninghouder zeer zwaar zijn en dat het besluit tot definitieve intrekking voor wat betreft de evenredigheid ervan niet deugdelijk is gemotiveerd.

Achtergrondinformatie

In de hierna te bespreken uitspraak ligt een besluit voor waarbij burgemeester en wethouders met onmiddellijke ingang twee omgevingsvergunningen milieu (meer specifiek: revisievergunningen) hebben ingetrokken op grond van de Wet Bibob. Aan het intrekingsbesluit ligt een ingesteld Bibob-onderzoek ten grondslag. Burgemeester en wethouders zijn tot dit onderzoek overgegaan naar aanleiding van een bericht van de officier van justitie (als bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob) over de vergunninghouder.

In het kader van het Bibob-onderzoek hebben burgemeester en wethouders de vergunninghouder bij meerdere brieven verzocht om een formulier in te vullen. Vergunninghouder heeft op geen van deze brieven gereageerd. Op grond van artikel 4 lid 1 van de Wet Bibob wordt de weigering om een dergelijk formulier in te vullen van rechtswege aangemerkt als een geval waarin sprake is van een ernstig gevaar dat een omgevingsvergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voor-

delen te benutten of strafbare feiten te plegen. Burgemeester en wethouders hebben gelet hierop dan ook besloten om de omgevingsvergunningen van vergunninghouder in te trekken.

Vergunninghouder stelt in beroep tegen het intrekingsbesluit dat hij de brieven van burgemeester en wethouders waarin hem werd verzocht om de formulieren in te vullen niet heeft ontvangen en dus niet bewust heeft geweigerd om de formulieren in te vullen. Volgens de rechtbank is evenwel niet aannemelijk dat er iets is misgegaan met de verzending van deze brieven. De rechtbank stelt vast dat vergunninghouder niet alle gevraagde gegevens heeft overgelegd, terwijl hij daartoe meerdere keren in de gelegenheid is gesteld. De rechtbank duidt de houding van vergunninghouder daarom als een herhaalde weigering om medewerking te verlenen en overweegt dat de gevolgen hiervan voor zijn eigen rekening en risico komen.

In hoger beroep ligt (onder andere) de vraag voor of burgemeester en wethouders (1) bevoegd waren om de omgevings-

vergunningen in te trekken, en zo ja (2) of burgemeester en wethouders in redelijkheid hiertoe konden overgaan.

De bevoegdheid tot de intrekking van de omgevingsvergunningen

De Afdeling stelt vast dat vergunninghouder op het moment dat het besluit tot intrekking van de omgevingsvergunningen werd genomen, het door burgemeester en wethouders gevraagde formulier in het geheel niet had ingevuld en geen enkel gevraagd document had overgelegd. Ook nadat hij daar later, nadat het intrekkingbesluit was genomen, nog meerdere malen toe in de gelegenheid was gesteld door burgemeester en wethouders, heeft hij niet alle gevraagde documenten (zoals de jaarrekeningen, balansen en winst- en verliesrekeningen over diverse jaren) overgelegd. Deze financiële gegevens van vergunninghouder zijn juist cruciaal voor een Bibob-onderzoek. De Afdeling stelt vast dat het onmogelijk is om zonder deze gegevens een compleet onderzoek te verrichten.

Uit de uitspraak blijkt dat vergunninghouder heeft aangevoerd dat hij deze financiële documenten destijds niet kon aanleveren, omdat de boekhouder deze nog niet definitief had opgesteld. De Afdeling neemt evenwel in ogenschouw dat de vergunninghouder ook heeft aangegeven dat hij de gevraagde documenten wel had kunnen aanleveren als hij eerder op de hoogte was geweest van het feit dat deze documenten van hem werden verlangd. De Afdeling stelt vast dat vergunninghouder, gelet op de verschillende brieven die zijn verstuurd, er al van op de hoogte had kunnen zijn dat van hem werd verwacht dat hij deze documenten moest aanleveren. Burgemeester en wethouders

hebben hem volgens de Afdeling ruim voldoende tijd gegeven om de gevraagde documenten aan te leveren. In die omstandigheden kan dan ook niet gezegd worden dat vergunninghouder geen enkel verwijt te maken valt van het niet overleggen van de financiële stukken. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de handelwijze van vergunninghouder kan worden aangemerkt als de (herhaaldelijke) weigering om een formulier geheel in te vullen.

Kortom: burgemeester en wethouders zijn, mede gelet op artikel 4 lid 1 van de Wet Bibob, er terecht vanuit gegaan dat er ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordele te benutten, of strafbare feiten te plegen (vgl. AbRS 20 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2329](#)). Burgemeester en wethouders waren dus bevoegd om de omgevingsvergunningen in te trekken.

Evenredigheidstoets bij de intrekking van de omgevingsvergunningen

Hoewel burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot de intrekking van de omgevingsvergunningen, mogen zij alleen tot de intrekking overgaan als dit evenredig is. Burgemeester en wethouders stellen zich op het standpunt dat dit het geval is. De aanleiding van het verzoek aan vergunninghouder om formulieren in te vullen ten behoeve van een Bibob-onderzoek is het bericht van de officier van justitie. Daar hebben burgemeester en wethouders veel gewicht aan toegekend. Dat het Bibob-onderzoek niet uitgevoerd kon worden, is volgens burgemeester en wethouders te wijten aan de

niet-coöperatieve houding van vergunninghouder.

De Afdeling overweegt dat de gevolgen van de permanente intrekking voor vergunninghouder zeer zwaar zijn. Vergunninghouder exploiteert zijn bedrijven al 35 jaar. Het permanent intrekken van de omgevingsvergunningen betekent voor vergunninghouder waarschijnlijk dat hij met een faillissement zal eindigen. Uit de uitspraak blijkt dat vergunninghouder op de zitting heeft aangegeven dat hij overweegt binnen afzienbare tijd zijn bedrijven te beëindigen. Dit is volgens hem nog afhankelijk van de vraag of hij mee kan doen met een beëindigingsregeling. Een voorwaarde voor het mee mogen doen met een dergelijke regeling is dat hij in bezit is van de nu ingetrokken omgevingsvergunningen. De permanente intrekking van de omgevingsvergunningen heeft dus ook tot gevolg dat hij niet mee zal kunnen doen met een dergelijke regeling.

De Afdeling overweegt verder dat over de aard van het gevaar geen informatie bekend is. Daarbij hecht de Afdeling er belang aan dat het bericht van de officier van justitie (op grond van artikel 26 van de Wet Bibob) daartoe geen inhoudelijke gegevens bevat. Uit de uitspraak blijkt verder dat burgemeester en wethouders op de zitting hebben aangegeven niet te weten over wat voor informatie de officier van justitie zou kunnen beschikken. Ook neemt de Afdeling in overweging dat de vergunninghouder ervan overtuigd is dat uit een Bibob-onderzoek zou blijken dat er niets aan de hand is. Hij heeft inmiddels ook de gevraagde financiële gegevens van zijn bedrijven overgelegd, zo blijkt uit de uitspraak.

De Afdeling is gelet op de grote gevolgen voor vergunninghouder, terwijl niets bekend is over de aard en ernst van het gevaar, van oordeel dat burgemeester en wethouders onvoldoende hebben gemotiveerd dat in dit geval niet had kunnen worden volstaan met de oplegging van een minder zware sanctie. Daarbij noemt de Afdeling als voorbeeld een intrekking van de omgevingsvergunningen voor tijdelijke duur, zoals de duur van maximaal een jaar. De Afdeling overweegt dat in die tijd een Bibob-onderzoek kan worden uitgevoerd. Burgemeester en wethouders kunnen dan vervolgens, afhankelijk van wat uit het Bibob-onderzoek komt, besluiten over te gaan tot definitieve intrekking van de omgevingsvergunningen of juist besluiten om daarvan af te zien. Ook kan volgens de Afdeling worden bezien of de bedrijven op een voor partijen verantwoorde wijze kunnen stoppen, waardoor mogelijke definitieve intrekking niet meer nodig is.

Kortom: het besluit tot de definitieve intrekking van de omgevingsvergunningen is in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. De Afdeling verklaart het beroep tegen het intrekkingbesluit gegrond en concludeert dat het intrekkingbesluit voor vernietiging in aanmerking komt. Daarbij laat de Afdeling het over aan burgemeester en wethouders om te bezien of zij een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak en de feiten en omstandigheden ten tijde van het nieuwe besluit.

14. Elektronisch indienen bezwaarschrift

AbRS 16 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:767](#), r.o. 8-8.4

Belang voor de praktijk

De hierna te bespreken uitspraak gaat over de vraag of een appellandt tijdig bezwaar heeft ingesteld door een mail te sturen naar de behandelend ambtenaar, terwijl in het besluit staat dat een bezwaarschrift per post of digitaal via de opgenomen link in het besluit ingediend had moeten worden. De Afdeling komt tot de conclusie dat dit wél het geval is. Daarvoor is van belang dat (1) de elektronische weg blijkens het besluit is opengesteld en (2) de behandelend ambtenaar het besluit (mede) per mail naar appellandt heeft gestuurd en appellandt diezelfde dag en de dag erna in reactie hierop meerdere mails heeft teruggestuurd, waaruit duidelijk volgt dat hij tegen de last onder dwangsom opkomt. Onder deze omstandigheden geldt volgens de Afdeling een doorzendplicht. De reactie per mail had opgevat moeten worden als een tijdig ingediend bezwaarschrift.

Achtergrondinformatie

Aan appellandt is een last onder dwangsom opgelegd, omdat burgemeester en wethouders hebben geconstateerd dat op de woning van appellandt een schoorsteenpijp is geplaatst zonder omgevingsvergunning. Na afloop van de begunstigingstermijn hebben burgemeester en wethouders geconstateerd dat appellandt de last niet heeft uitgevoerd. Burgemeester en wethouders hebben daarom besloten om de verbeurde dwangsommen in te vorderen.

Appellandt heeft bezwaar gemaakt tegen de invorderingsbeschikking en heeft daarin ook gronden aangevoerd die zien op de last op de dwangsom. Burgemeester en wethouders hebben in de beslissing op bezwaar het standpunt ingenomen dat de last onder dwangsom in rechte vaststaat omdat appellandt hiertegen geen bezwaar gemaakt heeft.

De inhoudelijke bezwaren ten aanzien van de last onder dwangsom zijn dan ook niet meegenomen in de volledige heroverweging.

De rechtbank heeft het beroep van appellandt ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft appellandt niet aannemelijk gemaakt dat hij binnen de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen de last onder dwangsom.

In hoger beroep betoogt appellandt dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat hij in zijn bezwaarschrift tegen de invorderingsbeschikking en bij de hoorzitting naar voren heeft gebracht dat hij per post en via de mail bezwaar heeft gemaakt tegen de last onder dwangsom. De bezwaarschriftencommissie heeft op haar beurt in het advies opgemerkt dat de elektronische weg voor

het indienen van een bezwaarschrift niet is opengesteld. Dit advies hebben burgemeester en wethouders aan hun besluit (op het bezwaar) ten grondslag gelegd.

De overwegingen van de Afdeling

Naar het oordeel van de Afdeling, en anders dan de rechtbank heeft overwogen, heeft appellandant wel degelijk aannemelijk gemaakt dat hij binnen de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen de last onder dwangsom. Hiervoor is volgens de Afdeling het volgende van belang.

Op de eerste plaats is de elektronische weg in de zin van artikel 2:15 van de Awb voor het indienen van een bezwaarschrift wel degelijk opengesteld. In de last onder dwangsom staat namelijk vermeld: *“U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen via www.alphen-chaam.nl/bezwaar.”*

Op de tweede plaats is van belang dat de behandelend ambtenaar de last onder dwangsom mede per mail naar appellandant heeft gezonden en dat appellandant diezelfde dag en de dag erna in reactie hierop meerdere mails heeft teruggestuurd, waaruit

duidelijk volgt dat hij tegen de last onder dwangsom opkomt. De behandelend ambtenaar heeft hierop gereageerd zonder appellandant te wijzen op het aangewezen mailadres voor het indienen van een bezwaarschrift.

Onder deze omstandigheden konden burgemeester en wethouders er niet van uitgaan dat appellandant geen bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom heeft ingediend. Er gold een doorzendplicht.

Het voorgaande betekent dan ook dat appellandant aannemelijk heeft gemaakt dat hij binnen de bezwaartermijn bezwaar heeft gemaakt tegen de last onder dwangsom. De last onder dwangsom staat dus niet in rechte vast. De beslissing op bezwaar over de invordering houdt daardoor dan ook geen stand. Burgemeester en wethouders hebben ten onrechte de inhoudelijke bezwaren tegen de last onder dwangsom niet in de heroverweging betrokken.