

# UPDATE

## OMGEVINGSRECHT

april\_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 (eind maart t/m eind april).

Op 14 april 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:1109](#)) verscheen de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer over delegatie bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. De conclusie van A-G Nijmeijer bevat interessante beschouwingen ten aanzien van de eisen die gesteld zouden moeten worden aan enerzijds de bekendmaking en de beschikbaarstelling van een delegatiebesluit en anderzijds de eisen die aan de inhoud moeten worden gesteld. De conclusie is daarmee interessant voor iedereen die nu betrokken is bij het opstellen van omgevingsplannen (waaronder bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) en waarbij de gemeenteraad een delegatiebesluit heeft genomen dan wel voornemens is om een delegatiebesluit te nemen. Voor die gemeenten is het devies simpel: leg het delegatiebesluit naast de conclusie en bezie of en zo ja, op welke punten het delegatiebesluit bijstelling behoeft.

Verder is de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 april 2022 ([ECLI:NL:RBNHO:2022:3375](#)) over het stikstofregistratiesysteem (hierna: 'SSRS') van belang. Het SSRS is in 2020 ingesteld en is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen zijn genomen (zoals bijvoorbeeld de snelheidsverlaging op rijkswegen) waarmee vervolgens stikstofruimte wordt vrijgespeeld voor specifieke projecten (zoals woningbouw en infrastructuur). De

rechtbank overweegt in deze uitspraak dat de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd, niet opgenomen mocht worden in het SSRS. In een uitspraak van 26 april 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:1210](#)) lijkt de Afdeling voorsnog het SSRS te accepteren, zij het dat de Afdeling daar geen uitgebreide overwegingen aan wijdt. Verder lijkt de Afdeling in dezelfde uitspraak te accepteren dat in een bestemmingsplanprocedure verwezen wordt naar de in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming vastgelegde stikstofvrijstelling voor bouw- en aanlegwerkzaamheden.

Ook is de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 26 april 2022 ([ECLI:NL:RBAMS:2022:2255](#)) noemenswaardig. In onze vorige nieuwsbrief 'Update Omgevingsrecht editie maart 2022' hebben wij al gewezen op de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 25 februari 2022 ([ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#)) over flietsbezorging en darkstores. In de uitspraak van 26 april 2022 overweegt de Voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam dat ook de in die uitspraak aan de orde zijnde darkstore in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Volgens de Voorzieningenrechter zijn de bedrijfsactiviteiten van de betreffende darkstore niet vergelijkbaar met de bedrijfsactiviteiten van een post- en telecommunicatiebedrijf, hetgeen wel is toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan. Verder is er geen sprake van detailhandel, zo overweegt de Voorzieningenrechter, omdat winklend

publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen.

Daarnaast gaan wij in deze nieuwsbrief in op een aantal uitspraken over weigeringsbesluiten om een bestemmingsplan vast te stellen. Dit betreft de uitspraken van de Afdeling van 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:943](#) en [ECLI:NL:RVS:2022:946](#). In beide uitspraken overweegt de Afdeling, kort samenge-

vat, dat de betrokken weigeringsbesluiten niet deugdelijk zijn gemotiveerd.

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. Wijziging vergunningvoorschriften omgevingsvergunning milieu

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:799](#)

De wijziging van een omgevingsvergunning milieu op grond van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo dient goed onderscheiden te worden van de wijziging op grond van artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b van de Wabo.

[lees verder...](#)

## 2. Handhavend optreden bij concreet zicht op legalisatie

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:800](#), r.o. 10-10.3

Bij een concreet zicht op legalisering is het bevoegd gezag niet zonder meer verplicht om af te zien van handhavend optreden. In dat geval zal het bevoegd gezag nog steeds een afweging moeten maken tussen alle betrokken belangen, waarbij het bevoegd gezag rekening zal moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval.

[lees verder...](#)

## 3. Last onder dwangsom; toets evenredigheidsbeginsel

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:850](#), r.o. 6-6.3

De last onder dwangsom is in voorliggend geval evenredig. Volgens de Afdeling is de last onder dwangsom geschikt om het beoogde doel te bereiken. Verder is de last onder dwangsom in dit geval een passende en noodzakelijke maatregel.

[lees verder...](#)

## 4. Persoonsgebonden overgangsrecht

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:872](#)

Deze casuïstische uitspraak maakt duidelijk welke persoonlijke omstandigheden al dan niet een rol kunnen spelen bij het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan. Redenen voor de toekenning van persoonsgebonden overgangsrecht mogen niet te algemeen zijn.

[lees verder...](#)

## 5. Weigering om een bestemmingsplan vast te stellen ondeugdelijk gemotiveerd

AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:943](#), r.o. 5 e.v. en AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:946](#), r.o. 6 e.v.

In het geval dat de gemeenteraad van oordeel is dat een plan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening, is de gemeenteraad verplicht om het weigeringsbesluit op grond van artikel 3:46 van de Awb deugdelijk te motiveren. In deze twee uitspraken zijn gevallen aan de orde waarbij de weigeringsbesluiten naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk zijn gemotiveerd.

[lees verder...](#)

## 6. Vooroverleg bestemmingsplan

AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:961](#), r.o. 3-3.6

Het gemeentebestuur dient bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met (o.m.) het provinciebestuur. Dit vooroverleg dient plaats te vinden voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan. Daarbij dient de procedure zodanig vormgegeven te zijn dat de reactie van het provinciebestuur van reële betekenis kan zijn in de besluitvorming.

[lees verder...](#)

## 7. Coffeeshop en bestemmingsplanregeling

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1001](#), r.o. 6-7.1

In een bestemmingsplan kan niet bepaald worden waar een coffeeshop expliciet is toegestaan, omdat de verkoop van softdrugs in strijd is met de Opiumwet. Het is wel mogelijk om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop niet is toegestaan. Een dergelijk gebruiksverbod is in overeenstemming met artikel 3 van de Opiumwet.

[lees verder...](#)

## 8. Discrepancie tussen bestemmingsplan op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) en het vaststellingsbesluit

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1018](#), r.o. 7.1

Een discrepantie tussen de digitale versie van een bestemmingsplan die is gepubliceerd op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) en het vaststellingsbesluit is in strijd met de rechtszekerheid en leidt tot een vernietiging van het bestemmingsplan.

[lees verder...](#)

## 9. Reikwijdte handhavingsverzoek

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1019](#), r.o. 6-6.4

De reikwijdte van een handhavingsverzoek kan na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. Voor de vraag of sprake is van een uitbreiding van de reikwijdte van het handhavingsverzoek moet onderzocht worden of het betoog geschaard kan worden onder het oorspronkelijke handhavingsverzoek.

[lees verder...](#)

## 10. Delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een omgevingsplan

Conclusie staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer, 14 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1109](#)

De conclusie van A-G Nijmeijer bevat interessante beschouwingen ten aanzien van de eisen die gesteld zouden moeten worden aan enerzijds de bekendmaking en de beschikbaarstelling van een delegatiebesluit en anderzijds de eisen die aan de inhoud moeten worden gesteld. De conclusie is daarmee interessant voor iedereen die nu betrokken is bij het opstellen van omgevingsplannen (waaronder bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) en waarbij de gemeenteraad een delegatiebesluit heeft genomen dan wel voornemens is om een delegatiebesluit te nemen.

[lees verder...](#)

## 11. Goed ondernemersklimaat en het relativiteitsvereiste

AbRS 13 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1086](#), r.o. 5-5.1

De Afdeling geeft in het vervolg - in het kader van de toets aan het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb - een strengere invulling aan het begrip 'goed ondernemersklimaat' als onderdeel van de norm van een goede ruimtelijke ordening. Voortaan hanteert de Afdeling het uitgangspunt dat de norm van een goede ruimtelijke ordening voor wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat pas tot bescherming van de belangen van een concurrent strekt indien deze aannemelijk maakt dat er sprake zal kunnen zijn van relevante (structurele) leegstand.

[lees verder...](#)

## 12. Snelheidsverlaging mocht niet worden opgenomen in het SSRS

Rb. Noord-Holland 22 april 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:3375](#)

Het SSRS is in 2020 ingesteld en is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen zijn genomen (zoals bijvoorbeeld de snelheidsverlaging op Rijkswegen) waarmee vervolgens stikstofruimte worde vrijgespeeld voor specifieke projecten (zoals woningbouw en infrastructuur). De rechtbank overweegt in deze uitspraak dat de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd, niet opgenomen mocht worden in het SSRS.

[lees verder...](#)

## 13. Stikstofvrijstelling en SSRS

AbRS 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1210](#), r.o. 10-10.1

De Afdeling lijkt (vooralsnog) te accepteren dat in een bestemmingsplanprocedure verwezen wordt naar de in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming vastgelegde stikstofvrijstelling voor bouw- en aanlegwerkzaamheden. En tevens valt op dat de Afdeling - zij het summier onderbouwd - het SSRS accepteert (zie voor het contrast de eveneens in deze nieuwsbrief opgenomen uitspraak van de rechtbank Noord-Holland).

[lees verder...](#)

## 14. Darkstore in strijd met het bestemmingsplan

Vzr. Rb. Amsterdam 26 april 2022, [ECLI:NL:RBAMS:2022:2255](#), r.o. 6.1-6.3

De Voorzieningenrechter overweegt dat het gebruik van het pand als darkstore in strijd is met het bestemmingsplan. De bedrijfsactiviteiten zijn niet vergelijkbaar met die van een post- en telecommunicatiebedrijf, hetgeen wel is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Verder is geen sprake van 'detailhandel' omdat het winkelend publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen.

[lees verder...](#)

## 15. Actualiteiten wetgeving

Wij gaan in op de brief van 13 mei 2022 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Eerste Kamer over de gewenste inwerkingtreding van de Omgevingswet. Verder gaan wij in op de internetconsultatie van het voorstel tot wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling. Tot slot gaan wij in op de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken.

[lees verder...](#)

# 1. Wijziging vergunningvoorschriften omgevingsvergunning milieu

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:799](#)

## Belang voor de praktijk

De wijziging van een omgevingsvergunning milieu op grond van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo dient goed onderscheiden te worden van de wijziging op grond van artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b van de Wabo.

### Inleiding

Het bedrijf waar het in de uitspraak van 23 maart 2022 om gaat, betreft een mestverwerkingsbedrijf. Dit bedrijf beschikt over omgevingsvergunningen milieu. Gedeputeerde staten hebben – na een daartoe strekkend verzoek van de vergunninghouder – een aantal voorschriften, die zijn verbonden aan de omgevingsvergunningen milieu gewijzigd. Tegen dit (wijzigings) besluit hebben verschillende appellanten beroep ingesteld. De rechtbank heeft de beroepen gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd. In hoger beroep komen een aantal interessante punten aan de orde die verband houden met de wijziging van een omgevingsvergunning milieu door het bevoegd gezag. Deze punten stippen wij hierna aan, waarbij wij er op voorhand op wijzen dat de betrokken uitspraak (juridisch) technisch van aard is en ook veel relevante feiten bevat. Ten behoeve van de leesbaarheid beperken wij ons tot een bespreking van de hoofdlijnen uit de uitspraak. Vooraf schetsen wij kort het relevante juridische kader, voor zover dat van belang is voor een goed begrip van de uitspraak.

### Het juridische kader

Het bevoegd gezag kan ambtshalve of naar aanleiding van een verzoek van een belanghebbende, een omgevingsvergunning milieu wijzigen. Het juridisch kader hiervoor wordt gevormd door de artikelen 2.30, 2.31 en 2.31a van de Wabo. Bij een dergelijke wijziging zijn twee situaties te onderscheiden, namelijk:

1. de verplichting om een omgevingsvergunning (en de daaraan verbonden voorschriften) te wijzigen naar aanleiding van een actualiseringsonderzoek (artikel 2.30 gelezen in samenhang met artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b van de Wabo). Bij zo'n verplichte wijziging van de voorschriften is ook artikel 2.31a van de Wabo van toepassing. Uit die bepaling volgt dat het bevoegd gezag bij de wijziging van de voorschriften, voor zover nodig, bepaalt dat andere technieken worden toegepast dan de technieken die in de aanvraag zijn omschreven.
2. de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om vergunningvoorschriften te wijzigen. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo.

### **De geschilpunten en de overwegingen van de Afdeling**

De eerste vraag die in de uitspraak van de Afdeling aan de orde komt, betreft de vraag of de wijziging van de vergunningvoorschriften wordt beheerst door het regime van artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b of het regime van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo. Het verschil tussen die beide bepalingen is dat bij de toepassing van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo de grondslag van de aanvraag van de onderliggende omgevingsvergunning niet mag worden verlaten. De tweede voorwaarde is dat de wijziging van de vergunningvoorschriften in het belang van de bescherming van het milieu moet zijn. De rechtbank heeft geoordeeld dat in dit geval niet is voldaan aan de twee genoemde voorwaarden. Volgens de rechtbank wordt de grondslag van de aanvraag van de onderliggende omgevingsvergunningen verlaten met de gewijzigde voorschriften. Daarnaast is de wijziging van de vergunningvoorschriften volgens de rechtbank niet in het belang van de bescherming van het milieu, omdat de gewijzigde voorschriften een forse toename van de geurbelasting op de omgeving mogelijk maken.

Vergunninghoudster bestrijdt tevergeefs deze overwegingen van de rechtbank. De Afdeling stelt vast dat vergunninghoudster zelf aan burgemeester en wethouders heeft gevraagd om toepassing te geven aan artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo. In verband hiermee overweegt de Afdeling dat vergunninghoudster heeft gevraagd om een verandering van de grondstoffen die zij op haar perceel mag innemen en verwerken. Zij heeft gedeputeerde staten gevraagd om die wijziging, met het oog op de door haar gewenste bedrijfsvoering. Het gaat hier dus niet om een wijziging waartoe

gedeputeerde staten verplicht waren op basis van het actualiseringsonderzoek als bedoeld in artikel 2.30 van de Wabo. Verder overweegt de Afdeling – in navolging van de rechtbank – dat de nieuwe geurvoorschriften nadrukkelijk gerelateerd zijn aan de gevraagde wijziging ten aanzien van de inname van grondstoffen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat gedeputeerde staten bij het stellen van die geurvoorschriften hebben verwezen naar het geurrapport dat vergunninghoudster bij haar aanvraag heeft gevoegd. Dat gedeputeerde staten van de gelegenheid gebruik hebben gemaakt om de geurvoorschriften aan te passen aan het inmiddels geldende provinciale geurbeleid, betekent op zichzelf niet dat het pakket nieuwe geurvoorschriften een wijziging is waartoe gedeputeerde staten ambtshalve verplicht waren op basis van het actualiseringsonderzoek als bedoeld in artikel 2.30 van de Wabo. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het regime van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo van toepassing is.

De tweede vraag die aan de orde komt in de uitspraak, betreft de vraag of met het door gedeputeerde staten genomen wijzigingsbesluit de grondslag van de aanvraag wordt verlaten (dat mag, zoals gezegd, niet bij de toepassing van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo). Bij de beantwoording van deze vraag, heeft de rechtbank – zo overweegt de Afdeling – terecht een vergelijking gemaakt tussen enerzijds de inrichting zoals deze is vergund voor het vergisten van maximaal 36.500 ton dierlijke mest en maximaal 35.500 ton co-substraten per jaar en anderzijds de inrichting zoals deze is aangevraagd en bij het bestreden besluit (het wijzigingsbesluit dus) is vergund voor uitsluitend het vergisten van maximaal 72.000 ton dierlijke mest per jaar. Kort



samengevat zal – zo overweegt de Afdeling – de aangevraagde wijziging niet alleen leiden tot een verandering van de werkwijze binnen de inrichting, maar ook leiden tot een verandering van (de aard van) de vervoersbewegingen van en naar de inrichting. De aanvoer van co-producten zal weliswaar verminderen, maar daar staat tegenover dat er bijna een dubbele hoeveelheid mest mag worden aangevoerd, waarbij het alleen nog gaat om vloeibare mest. De aangevraagde wijziging leidt ook tot een veel grotere hoeveelheid af te voeren digestaat. Het laden en lossen – en de gevolgen die dit heeft voor de geluid- en geurbelasting – zal hiermee vanzelfsprekend ook veranderen. Nu de wijziging zowel ziet op een verandering van installaties als op een ingrijpende verandering van de werking van de inrichting, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat gedeputeerde staten met het nemen van het wijzigingsbesluit de grondslag van de aanvraag van de vergunningen uit 2013 en 2014 hebben verlaten.

De derde vraag die in de uitspraak aan de orde komt, betreft de vraag of de vergunde wijziging in het belang van de bescherming van het milieu is. De Afdeling overweegt dat uit artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo volgt dat het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning kan wijzigen, voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Dat een wijziging van de voorschriften in het belang van de bescherming van het milieu moet zijn, betekent niet dat dit alleen mogelijk is als de wijziging leidt tot een minder grote milieubelasting. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 6 december 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:3307](#)) en van 11 juli 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:2312](#),

r.o. 5.1) waaruit volgt dat ook een wijziging van voorschriften ten behoeve van de exploitant van een inrichting mogelijk is, voor zover het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Als de exploitant van een inrichting om een wijziging van voorschriften verzoekt, zal het bevoegd gezag – aan de hand van het toetsingskader dat is opgenomen in artikel 2.14 van de Wabo – moeten beoordelen of dit aanvaardbaar is, aldus de Afdeling. De Afdeling overweegt vervolgens dat de rechtbank dit niet heeft onderkend. De rechtbank heeft de voorwaarde ‘voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is’ in artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b van de Wabo ten onrechte zo uitgelegd dat de milieugevolgen voor de omgeving niet zwaarder of ernstiger mogen worden dan was toegeestaan in de vergunde situatie. De wet als zodanig staat dus, zo vervolgt de Afdeling, niet zonder meer aan het vergunnen van de gevraagde wijziging in de weg. De vergunninghoudster schiet echter niets op met deze vaststelling. Het door gedeputeerde staten gevoerde geurbeleid staat namelijk aan het vergunnen van de gevraagde wijziging in de weg, zo stelt de Afdeling vast. Uit het provinciale geurbeleid volgt dat de geurbelasting van de aangevraagde activiteiten niet mag toenemen ten opzichte van de vergunde situatie. De rechtbank heeft, zo overweegt de Afdeling, terecht geoordeeld dat het bestreden wijzigingsbesluit een forse toename van de geurhinder mogelijk maakt.

De slotsom is dat de Afdeling de uitspraak van rechtbank in stand laat en daarmee ook de vernietiging van het bestreden wijzigingsbesluit.

## 2. Handhavend optreden bij concreet zicht op legalisatie

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:800](#), r.o. 10-10.3

### Belang voor de praktijk

Als sprake is van een concreet zicht op legalisering is het bevoegd gezag niet zonder meer verplicht om af te zien van handhavend optreden. In dat geval zal het bevoegd gezag nog steeds een afweging moeten maken tussen alle betrokken belangen, waarbij het bevoegd gezag rekening zal moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval. De hierna te bespreken uitspraak is een voorbeeld van een situatie waarin het bevoegd gezag terecht, gelet op de gemaakte belangenafweging, heeft kunnen besluiten om handhavend op te treden ondanks dat sprake was van een concreet zicht op legalisering.

### Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een last onder dwangsom centraal, opgelegd aan een mestverwerkingsbedrijf. Gedeputeerde staten hebben geconstateerd dat het mestverwerkingsbedrijf zowel in 2018 als in 2019 meer dan 36.500 ton dierlijke mest heeft ingenomen en verwerkt. Dit is volgens gedeputeerde staten in strijd met de voorschriften van de veranderingsvergunning uit 2014. Ter voorkoming van herhaling is een last onder dwangsom opgelegd aan het mestverwerkingsbedrijf.

Volgens de rechtbank bestond er op het moment van het nemen van het besluit concreet zicht op legalisering. Op dat moment hadden gedeputeerde staten immers al een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, dat voorzag in het ophogen van de innamecapaciteit van dierlijke mest van 36.500 ton naar 72.000 ton per jaar op het perceel. De rechtbank heeft gedeputeerde staten echter gevolgd in hun standpunt dat concreet

zicht op legalisering in deze situatie, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval (daarover later meer), geen aanleiding vormde om af te zien van handhavend optreden.

In hoger beroep voert het mestverwerkingsbedrijf (kort samengevat) aan dat gedeputeerde staten in dit geval hadden moeten afzien van handhavend optreden omdat er concreet zicht was op legalisering.

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling begint met het uiteenzetten van haar standaard jurisprudentie over de beginselplicht tot handhaving. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het

bestuursorgaan worden gevegd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisering bestaat. Verder kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De Afdeling overweegt voorts dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het bevoegd gezag bij een concreet zicht op legalisering niet zonder meer verplicht is om af te zien van handhavend optreden. In dat geval zal het bevoegd gezag nog steeds een afweging moeten maken tussen alle betrokken belangen, waarbij het bevoegd gezag rekening zal moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval.

Gedeputeerde staten hebben aangevoerd dat het niet wenselijk is om het ophogen van de maximale doorzet van dierlijke mest al toe te staan, vooruitlopend op de wijziging van de omgevingsvergunning. Gedeputeer-

de staten hebben daarbij gewezen op de klachten over geuroverlast door omwonenden. Aan het ter inzage gelegde ontwerpbesluit, dat strekt tot wijziging van de geldende omgevingsvergunning milieu, zijn daarom ook nieuwe geurvoorschriften verbonden. De naleving hiervan kan niet worden afdwongen zolang het gaat om een ontwerpbesluit. Verder hebben gedeputeerde staten de voorgeschiedenis in aanmerking genomen, waarbij gedeputeerde staten van belang hebben geacht dat het bevoegd gezag al vaker handhavend heeft moeten optreden in verband met de mestverwerking op het perceel.

Gelet op deze specifieke omstandigheden volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank. Gedeputeerde staten hebben op basis van voornoemde afweging kunnen besluiten om handhavend op te treden ondanks dat sprake was van een concreet zicht op legalisering.

### 3. Last onder dwangsom; toets evenredigheidsbeginsel

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:850](#), r.o. 6-6.3

#### Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak toetst de Afdeling of de opgelegde last onder dwangsom evenredig is. Daarbij past de Afdeling de vernieuwde toetsingsmaatstaf toe die geformuleerd is in de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). De hierna te bespreken uitspraak laat zien dat de Afdeling nagaat (-) wat het doel is van de geschonden norm, (-) of een last onder dwangsom geschikt is om dit doel te waarborgen, (-) zo ja, of het noodzakelijk is om dit doel met een last onder dwangsom te waarborgen en (-) zo ja, of de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheid niet onredelijk bezwarend is. De Afdeling komt tot de conclusie dat voorliggende last onder dwangsom deze toets doorstaat.

#### Achtergrondinformatie

Appellant organiseert voor groepen van ongeveer twintig personen kroegentochten in het centrum van Amsterdam, zogenoemde 'pub crawls'. Iedere groep heeft een begeleider die de groep van de ene naar de andere kroeg brengt. Volgens burgemeester en wethouders is deze begeleider een 'gids' en het begeleiden van de groep een 'dienst' die wordt geleverd op of aan de weg. Dat is verboden grond van de APV, maar burgemeester en wethouders kunnen van dit verbod ontheffing verlenen. In de beleidsregel 'Beleid regulering rondleidingen met gids op de Wallen' hebben burgemeester en wethouders bepaald dat voor rondleidingen van groepen met een gids in het Wallengebied, een ontheffing vereist is voor het rondleiden van groepen groter dan vier personen. Daarbij is bepaald dat de maximum groeps grootte twintig personen is en de rondleidingen

uiterlijk om 23:00 uur moeten eindigen.

Appellant beschikt niet over een dergelijke ontheffing. Daarom hebben burgemeester en wethouders aan appellant een last onder dwangsom opgelegd. De last houdt in dat als appellant kroegentochten voor groepen van meer dan vier personen onder begeleiding aanbiedt, zij bij de eerste overtreding een dwangsom van €2500,00, bij de tweede overtreding een dwangsom van €5000,00 en bij de derde overtreding een dwangsom van €7500,00 verbeurt. In hoger beroep doet zich (o.m.) de vraag voor of de last onder dwangsom evenredig is.

#### Uitspraak Afdeling 2 februari 2022

De Afdeling heeft in de uitspraak van de 2 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)) de toets aan het evenredigheidsbeginsel opnieuw geïkt. Als de beroepsgronden daar-

toe aanleiding geven, zal de bestuursrechter de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4 lid 2 van de Awb (het evenredigheidsbeginsel). De bestuursrechter zal daarbij niet langer het willekeurcriterium voorop stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is volgens de Afdeling afhankelijk van een veelheid van factoren en verschilt daarom van geval tot geval. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen daarbij een rol, maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op dezelfde wijze (kunnen) plaatsvinden. Zo maakt het verschil of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, een ander besluit van algemene strekking of een beschikking en ook of het gaat om een belastend besluit, een begunstigend besluit of een besluit met een hybride karakter. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn. Zie hierover meer in onze nieuwsbrief: [‘Update Omgevingsrecht editie februari 2022’](#).

### **De overwegingen van de Afdeling**

Naar het oordeel van de Afdeling doorstaat de last onder dwangsom in dit geval de vernieuwde toets aan het evenredigheidsbeginsel. De last onder dwangsom is in dit geval een geschikte, passende en noodzakelijke maatregel. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

Ten aanzien van de geschiktheid van de maatregel overweegt de Afdeling dat bij toepassing van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom beleidsruimte toekomt aan burgemeester en wethouders. De invulling hiervan is neergelegd in de beleidsregel ‘Beleid regulering rondleidingen met gids op de Wallen’. Doel van deze beleidsregel is om de toegenomen drukte in het Wallengebied en de daarmee gepaard gaande overlast voor bewoners en ondernemers in dat gebied te verminderen. Met het ontheffingsstelsel kan volgens de Afdeling voor groepen onder begeleiding enige controle plaatsvinden over de omvang van het aantal groepen en de overlast die deze met zich brengen. Dat is ook zo als geen plafond voor het maximumaantal ontheffingen geldt, zoals in dit geval. Een last onder dwangsom kan dan ook een geschikt middel zijn om de drukte tegen te gaan, aldus de Afdeling.

Verder is de Afdeling van oordeel dat de last onder dwangsom in dit geval een passende en noodzakelijke maatregel is. Eerdere afspraken over het terugdringen van de overlast hebben blijkens de buurtenquête ‘Centrum’ niet het gewenste effect opgeleverd. Daar komt volgens de Afdeling bij dat kroegentochten ook op een andere manier georganiseerd kunnen worden. In plaats van grote groepen die onder begeleiding van kroeg naar kroeg lopen, kunnen kleinere groepen of individuen aan de hand van een app van appellant de kroegentochten afleggen. Dat op die manier het doel van de beleidsregel niet wordt bereikt, heeft appellant, volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt.

## 4. Persoonsgebonden overgangsrecht

AbRS 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:872](#)

### Belang voor de praktijk

Persoonsgebonden overgangsrecht (artikel 3.2.3 van het Bro) is een bijzondere vorm van overgangsrecht voor natuurlijke personen. Het is gebonden aan een persoon (denk aan een bewoner) en aan een functie (denk aan het gebruik voor woondoeleinden). Uit de hierna te bespreken uitspraak blijkt welke persoonlijke omstandigheden al dan niet een rol kunnen spelen bij het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan. Redenen voor de toekenning van persoonsgebonden overgangsrecht mogen in ieder geval niet te algemeen zijn.

### Achtergrondinformatie

In deze uitspraak staat een bestemmingsplan centraal voor een camping. In het plan is voor de bewoners van tien stacaravans persoonsgebonden overgangsrecht (als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro) opgenomen. De uitspraak is een vervolg op de tussenuitspraak van de Afdeling van 17 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:576](#). In deze tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat ten aanzien van een aantal bewoners niet inzichtelijk is gemaakt waarom is voorzien in dit persoonsgebonden overgangsrecht. De Afdeling heeft de gemeenteraad dan ook opgedragen om voor alle bewoners van de tien locaties inzichtelijk te maken waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situaties aan de orde zijn, onredelijk is en waarom persoonsgebonden overgangsrecht is opgenomen in het betrokken bestemmingsplan voor die locaties.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de gemeenteraad een nadere motivering gegeven. De gemeenteraad heeft daartoe

per locatie en bewoner toegelicht welke bijzondere omstandigheden een rol hebben gespeeld bij het besluit tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht voor de bewoners van de betreffende standplaatsen. Gelet op deze nadere motivering, oordeelt de Afdeling in de voorliggende uitspraak of de rechtsgevolgen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in stand kunnen blijven.

### Onderbouwing voldoet voor een deel van de bewoners niet

De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad bij vier standplaatslocaties niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situaties aan de orde zijn, is voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht voor de betrokken bewoners. Het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht is volgens de Afdeling in deze situaties dan ook niet zonder meer geoorloofd. Zo overweegt de Afdeling dat uit de nadere motivering van de gemeenteraad niet blijkt wat de leeftijden van deze bewo-

ners zijn, of gaat het in deze gevallen om relatief jonge mensen. Verder zijn in de nadere motivering geen bijzonderheden genoemd wat betreft de persoonlijke situaties of zijn de daarin geschetste omstandigheden onvoldoende concreet gemaakt. De Afdeling begrijpt dat de gemeenteraad momenteel geen aanleiding ziet actief over te gaan tot beëindiging van het gebruik voor permanente bewoning van de stacaravans, maar voor een dergelijke regeling moeten wel redenen bestaan die zijn toegespitst op de omstandigheden van het geval. Daarbij overweegt de Afdeling ten aanzien van de verschillende bewoners van de stacaravans als volgt:

- de enkele omstandigheid dat een bewoner van een stacaravan mantelzorg verleent aan zijn ouders die ook op de camping blijven, is onvoldoende voor het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht;
- de omstandigheid dat een bewoner een sociaal netwerk heeft opgebouwd en dat het verblijven op de camping grote emotionele waarde heeft voor de bewoner, is ook onvoldoende voor het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht;
- voor wat betreft de bewoners van de stacaravans die worden bewoond door een jong echtpaar met een kind, heeft de gemeenteraad onvoldoende in zijn afweging betrokken dat het gebruik op basis van het toegekende persoonsgebonden overgangsrecht daardoor nog jaren kan voortduren.

Bovenstaande redenen zijn volgens de Afdeling te algemeen en er is dan nog minder zicht op beëindiging van het (onwenselijke) permanente gebruik van de stacaravans. De gemeenteraad had, aldus de Afdeling, in ieder geval kunnen (of moeten) onderzoe-

ken of aanleiding bestaat de duur van de persoonsgebonden overgangsregeling voor deze bewoners te beperken.

### **Onderbouwing voldoet voor een deel van de bewoners wel**

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeenteraad voor de overige bewoners van de stacaravans wél inzichtelijk gemaakt dat toepassing van het algemeen gebruiksovergangsrecht zou kunnen leiden tot een onbillijke situatie en in het verlengde daarvan waarom in persoonsgebonden overgangsrecht is voorzien. Daarbij heeft de gemeenteraad in de afweging kunnen betrekken dat het over het algemeen om oudere personen gaat die moeilijkheden zullen ondervinden bij het vinden van andere geschikte huisvesting. In dat verband acht de Afdeling van betekenis dat ook specifiek onderzoek is verricht naar de leeftijden van deze bewoners. Zo volgt uit de nadere onderbouwing dat de bewoners van diverse stacaravans minstens 54 jaar of ouder zijn.

Ook overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad de geschetste financiële situaties en de gezondheidssituaties van de bewoners mee heeft kunnen nemen in de afweging. De gemeenteraad heeft toegelicht dat het voor verschillende bewoners om financiële of persoonlijke redenen momenteel niet mogelijk is om te verhuizen. In de nadere onderbouwing zijn die redenen per bewoner uiteengezet. De door de gemeenteraad geschetste persoonlijke situaties zijn hiermee volgens de Afdeling voldoende concreet gemaakt. Volgens de gemeenteraad is het door de huidige krapte op de woningmarkt nog lastiger geworden om een betaalbare woning te vinden.

De gemeenteraad heeft daarnaast rekening

kunnen houden met de omstandigheid dat de bewoners van de stacaravans financiële investeringen hebben gedaan om ter plaatse te kunnen verblijven. Gelet op de hiervoor genoemde redenen is het volgens de gemeenteraad onbillijk dat de financiële gevolgen voor eigen risico van de bewoners van de stacaravans komen. De Afdeling acht dit standpunt deugdelijk gemotiveerd.

### **De belangen van de campingexploitante**

Volgens de campingexploitante maakt de persoonsgebonden overgangsregeling voor de tien locaties de verkoop van de camping onmogelijk, terwijl de verkoop vanwege leeftijd en gezondheidsproblemen noodzakelijk is.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat met de belangen van de campingexploitante onvoldoende rekening is gehouden bij het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht. De gemeenteraad heeft nader toegelicht dat die belangen in de afweging zijn betrokken en dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht in de voorgenoemde gevallen desondanks aanvaardbaar is.

Wat betreft de stelling dat bewoners zich kunnen beroepen op huurbescherming, heeft de gemeenteraad al toegelicht dat voor deze bewoners als gevolg van de regeling geen huurbescherming ontstaat omdat geen sprake is van een aanwijzing van een standplaats voor een woonwagen als bedoeld in artikel 7:236 van het BW. Over de stelling van de exploitante dat de bewoners van een stacaravan grotendeels van het jaar in het buitenland wonen, staat in de nadere onderbouwing dat die bewoners weliswaar

deels in het buitenland verblijven, maar sociaal en economisch wel verbonden zijn aan Nederland. De Afdeling ziet geen grond om aan de toelichting van de gemeenteraad te twijfelen.

Over het voorgestelde alternatief om een gedoogbeslissing te nemen, overweegt de Afdeling dat een gedoogbeslissing in juridisch opzicht niet gelijk kan worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Een gedoogbeslissing neemt het illegale karakter van de activiteiten immers niet weg. Volgens de gemeenteraad leidt handhavend optreden ten aanzien van de betreffende bewoners tot een onbillijke situatie en de Afdeling betreft hierbij dat de gemeenteraad heeft aangegeven dat momenteel ook geen zicht is op een termijn waarbinnen de permanente bewoning zal worden beëindigd. De gemeenteraad heeft, zo overweegt de Afdeling, terecht onderzocht of het gebruik in het bestemmingsplan geregeld kon worden. In dit geval is met de in het plan opgenomen persoonsgebonden overgangsregeling dit gebruik planologisch toegestaan.

Gelet op het voorgaande bestaat volgens de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de gemeenteraad de nadelige gevolgen van het persoonsgebonden overgangsrecht voor de campingexploitante niet onevenredig heeft hoeven achten in verhouding tot het met die planregeling te dienen doel. Daarbij acht de Afdeling mede van betekenis dat het toegekende persoonsgebonden overgangsrecht is beperkt tot de bewoners zoals opgenomen in de bijlage bij de planregels.



## 5. Weigering om een bestemmingsplan vast te stellen ondeugdelijk gemotiveerd

AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:943](#), r.o. 5 e.v. en AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:946](#), r.o. 6 e.v.

### Belang voor de praktijk

In het geval dat de gemeenteraad van oordeel is dat een plan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening, is de gemeenteraad verplicht een weigering om het bestemmingsplan vast te stellen op grond van artikel 3:46 van de Awb deugdelijk te motiveren. In de twee hierna te bespreken uitspraken zijn twee gevallen aan de orde waarbij de weigeringsbesluiten naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk zijn gemotiveerd. De uitspraken onderstrepen daarmee het belang van een deugdelijke onderbouwing van een weigeringsbesluit.

### Achtergrondinformatie

Artikel 3.1 lid 1 van de Wro verplicht de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast te stellen, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.

Hoewel artikel 3.1 lid 1 van de Wro verplicht tot het vaststellen van bestemmingsplannen, bepaalt de wet niet welke bestemmingen dat precies moeten zijn en welke regels de gemeenteraad in het bestemmingsplan moet opnemen. Dat laat de wetgever – behoudens de regels over het overgangsrecht – aan de gemeenteraad over. In de rechtspraak wordt hieruit afgeleid dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte toekomt

om bestemmingen aan te wijzen en met het oog hierop regels te geven. Deze bestemmingen en regels moeten uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig en aanvaardbaar zijn.

De gemeenteraad is verplicht om een besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan op grond van artikel 3:46 van de Awb deugdelijk te motiveren. Dit geldt ook indien de gemeenteraad van oordeel is dat een plan niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

### **AbRS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:943**

Aanvrager heeft de gemeenteraad verzocht om de bestemming van zijn perceel te wijzigen. Aanvrager is eigenaar van een perceel waar voorheen een school aanwezig was. Op grond van het vigerende bestemmingsplan is dit perceel bestemd als 'Maatschappelijk'. Gronden met deze bestemming zijn bestemd voor onderwijs en andere educa-

tieve doeleinden en daaraan ondergeschikte voorzieningen. Aanvrager is van plan om op het perceel een werkplaats te realiseren om auto-onderdelen en auto-elektronica te repareren, om deze vervolgens op een andere locatie opnieuw in auto's te monteren. Daarnaast wil hij een bedrijfswoning op het perceel realiseren.

De gemeenteraad heeft de aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen geweigerd. Aanvrager bestrijdt het weigeringsbesluit van de gemeenteraad. Hij voert daartoe, onder andere, aan dat de gemeenteraad ten onrechte heeft geoordeeld dat participatie in onvoldoende mate heeft plaatsgevonden en dat er daarom geen draagvlak voor de ontwikkeling bestaat in de omgeving. Hij wijst erop dat het ontwerpbestemmingsplan zes weken ter inzage heeft gelegen, waarbij een ieder de gelegenheid is geboden een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan in te dienen. De zienswijzen die zijn ontvangen hebben ook geleid tot aanpassing van het ontwerpbestemmingsplan. Volgens aanvrager betreft de gemeenteraad in het weigeringsbesluit ten onrechte dat dit niet heeft geresulteerd in voldoende draagvlak in de omgeving. Dit is volgens aanvrager geen ruimtelijk relevant argument.

De gemeenteraad erkent dat er een zienswijzeprocedure heeft plaatsgevonden conform de wettelijke voorschriften. Dit maakt volgens de gemeenteraad echter niet dat er ook voldoende participatie heeft plaatsgevonden. De gemeenteraad meent dat participatie gericht moet zijn op het creëren van draagvlak in de omgeving en niet alleen op het verstrekken van informatie. De gemeenteraad concludeert uit de ingediende zienswijzen dat er onvoldoende draagvlak bestaat in de omgeving voor de beoogde

ontwikkeling van het plangebied.

De Afdeling is van oordeel dat het weigeringsbesluit onvoldoende is gemotiveerd en daarmee in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1424) mag het ontbreken van draagvlak een rol spelen bij het besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Het ontbreken van draagvlak kan echter geen dragend argument zijn om een plan niet vast te stellen. Een dergelijk (weigerings)besluit dient in de eerste plaats te zijn ingegeven door ruimtelijke motieven die deugdelijk zijn onderbouwd. De gemeenteraad heeft het ontbreken van draagvlak dus mogen betrekken bij het weigeringsbesluit. Daarbij dient de gemeenteraad evenwel ook een deugdelijke ruimtelijke motivering te geven voor het niet vaststellen van het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat deze ruimtelijke motivering ontbreekt. De gemeenteraad heeft namelijk onvoldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan dat burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad hebben voorgelegd, niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling vernietigt gelet hierop dan ook het weigeringsbesluit.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil past de Afdeling de bestuurlijke lus toe. De Afdeling draagt de gemeenteraad op om binnen 20 weken na verzending van de tussenuitspraak aanvrager alsnog in de gelegenheid te stellen om te reageren op de ingediende zienswijzen en vervolgens alsnog te onderbouwen waarom het bestemmingsplan volgens naar het oordeel van de gemeenteraad niet in redelijkheid kan worden vastgesteld, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

**AbRS 30 maart 2022,  
ECLI:NL:RVS:2022:946**

Aanvrager heeft de gemeenteraad verzocht tot het wijzigen van het bestemmingsplan.

Aanvrager is eigenaar van een woning. Op het perceel rust een woonbestemming.

Aanvrager wenst het rijksmonumentale pand als recreatiewoning te verhuren en heeft de gemeenteraad dan ook verzocht om de recreatieve verhuur planologisch mogelijk te maken. Bij het verzoek tot het wijzigen van het bestemmingsplan heeft aanvrager een conceptbestemmingsplan met toelichting gevoegd.

De gemeenteraad heeft de aanvraag om het bestemmingsplan te wijzigen geweigerd.

Aanvrager is van oordeel dat het weigeringsbesluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel uit artikel 3:2 en 3:46 van de Awb. Daartoe stelt aanvrager onder andere dat de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het conceptbestemmingsplan in strijd is met het gemeentelijke beleid. Hij wijst erop dat in de toelichting bij het conceptbestemmingsplan al wordt erkend dat de realisatie van nieuwe recreatiewoningen gelet op de gemeentelijke 'Nota verblijfrecreatief beleid gemeente Ameland 2016-2020' in beginsel niet wenselijk is. Volgens aanvrager is in de toelichting evenwel ook zorgvuldig gemotiveerd waarom er sprake is van een bijzonder geval waarin van het beleid moet worden afgeweken. De gemeenteraad is in het weigeringsbesluit niet op deze argumenten ingegaan. Aanvrager wijst er daarbij op dat het pand niet geschikt is voor reguliere bewoning en dat de recreatieve verhuur sinds de restauratie van het pand met toestemming van de gemeente plaatsvond en dat de woning sindsdien niet meer permanent is bewoond. Aanvrager betoogt verder dat de gemeen-

teraad niet heeft onderbouwd waarom het belang van het behoud van de woningvoorraad in dit geval zwaarder moet wegen dan zijn belangen.

De gemeenteraad geeft aan te hebben overwogen of het mogelijk is de recreatieve verhuur planologisch mogelijk te maken en de hem bekende informatie daarbij te hebben afgewogen. De gemeenteraad heeft ter zitting bij de Afdeling aangegeven dat, hoewel de motivering in het bestreden besluit summier is, alle betrokken belangen daarin zorgvuldig zijn afgewogen en zijns inziens afdoende is gemotiveerd waarom geen medewerking kan worden verleend aan de bestemmingswijziging. De gemeenteraad heeft het belang dat is gediend met het vasthouden aan zijn beleid zwaarwegender geacht dan het persoonlijke belang van aanvrager bij het toestaan van recreatieve verhuur van de woning.

De Afdeling overweegt dat aanvrager terecht stelt dat het weigeringsbesluit onvoldoende is gemotiveerd. De overwegingen in het weigeringsbesluit gaan niet in op de specifieke argumenten van aanvrager om van het gemeentelijke beleid af te wijken. In de toelichting op het conceptbestemmingsplan, die deel uitmaakt van de aanvraag, is uitgebreid beargumenteerd waarom in dit geval een uitzondering gemaakt dient te worden op het beleid van de gemeente om geen nieuwe recreatiewoningen toe te staan. Zoals hiervoor beschreven, is het pand volgens de opgestelde conceptplantoelichting ongeschikt voor permanente bewoning. Als de woning niet recreatief verhuurd kan worden voor korte perioden, zal die volgens de conceptplantoelichting opnieuw in een vervallen staat terechtkomen. Zowel aanvrager als de gemeente als de omgeving achten dit

onwenselijk. Ook is in de toelichting onderbouwd dat het initiatief ruimtelijk inpasbaar is, onder andere gelet op de richtafstanden uit de VNG-brochure. Daarnaast heeft aanvrager gewezen op een steunbetuiging waaruit blijkt dat er in de omgeving juist draagvlak is voor zijn initiatief.

De Afdeling overweegt dat het weigeringsbesluit van de gemeenteraad niet ingaat op de voornoemde punten en eveneens geen ruimtelijke argumenten noemt ter onderbouwing van het standpunt dat niet kan worden afgeweken van het beleid om geen recreatieve verhuur toe te staan. Dat de recreatieve verhuur van de woning een negatieve invloed zou hebben op de leefbaarheid in de omgeving heeft de gemeenteraad niet onderbouwd. Dat een positief besluit op de aanvraag zou leiden tot meer aanvragen waarop positief beslist zou moeten

worden, heeft de gemeenteraad evenmin onderbouwd. Dit klemmt temeer volgens de Afdeling, nu aanvrager in zijn aanvraag juist heeft beschreven waarom in zijn optiek sprake is van een uitzonderlijk geval waarin een uitzondering moet worden gemaakt. De Afdeling concludeert dan ook dat het weigeringsbesluit onvoldoende is gemotiveerd.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil past de Afdeling ook in deze zaak de bestuurlijke lus toe. De Afdeling draagt de gemeenteraad op om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak alsnog te onderbouwen waarom er ondanks de door aanvrager aangevoerde omstandigheden geen aanleiding bestaat om af te wijken van het gemeentelijke beleid om geen nieuwe recreatiewoningen toe te staan, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

## 6. Vooroverleg bestemmingsplan

AbRS 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:961](#), r.o. 3-3.6

### Belang voor de praktijk

Het gemeentebestuur dient, op grond van artikel 3.1.1 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'het Bro'), bij de voorbereiding van het bestemmingsplan in overleg te treden met (onder meer) het provinciebestuur. In de hierna te bespreken uitspraak overweegt de Afdeling dat dit vooroverleg, dient plaats te vinden vóór afgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan. Daarbij dient het gemeentebestuur deze procedure zodanig vorm te geven dat de reactie van het provinciebestuur van reële betekenis kan zijn in de besluitvorming. Het gegeven dat de gemeenteraad niet gebonden is aan het standpunt van het provinciebestuur in het kader van vooroverleg, doet daar niets aan af. De hierna te bespreken uitspraak is een voorbeeld van een situatie waarin het gemeentebestuur deze procedure niet op de juiste manier heeft vormgegeven.

### De overwegingen

Het bestemmingsplan dat in deze uitspraak centraal staat, voorziet in een nieuwe locatie voor een supermarkt met daarboven 12 appartementen en daarachter 24 grondgebonden woningen. Gedeputeerde staten komen tegen het bestemmingsplan in beroep. Voor zover hier van belang, betogen gedeputeerde staten dat het gemeentebestuur in strijd met artikel 3.1.1 lid 1 van het Bro geen vooroverleg met het provinciebestuur heeft gevoerd. Gedeputeerde staten achten tijdig overleg cruciaal om te voorkomen dat plannen worden vastgesteld die indruisen tegen de aan de provincie toevertrouwde belangen. Onder 'tijdig overleg' verstaan gedeputeerde staten overleg voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan.

De gemeenteraad stelt daarentegen, onder verwijzing naar een overzicht met contactmomenten en correspondentie, dat aan het vereiste vooroverleg is voldaan.

Daartegen voeren gedeputeerde staten aan dat er inderdaad voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan op 17 juni en op 10 juli 2020 ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden. Bij deze overleggen is volgens gedeputeerde staten echter een zeer globale schets van het plan gegeven. Een (voor)ontwerp is niet gedeeld. Daarbij is op 17 juni 2020 de locatie van het plangebied niet medegedeeld en bij beide overleggen is niet medegedeeld dat het plan naast een supermarkt ook in 36 woningen zou voorzien, aldus gedeputeerde staten. Op de zitting is door gedeputeerde staten aangegeven dat het provinciebestuur slechts enkele dagen voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan per mail te horen kreeg dat het plan ook in 36 woningen voorziet.

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat uit artikel 3.1.6 lid 1 aanhef en onder c van het Bro volgt dat de

uitkomsten van het vooroverleg in de toelichting bij het ontwerpplan verwerkt moet worden. Hieruit leidt de Afdeling af dat het vooroverleg moet plaatsvinden vóórafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan. Voorts overweegt dat Afdeling dat de gemeenteraad niet gebonden is aan het standpunt van het provinciebestuur in het kader van vooroverleg. Dit neemt volgens de Afdeling niet weg dat het gemeentebestuur de procedure zodanig vorm dient te geven dat de vooroverlegreactie van de provincie van reële betekenis kan zijn in de besluitvorming.

De Afdeling overweegt dat het gemeentebestuur deze procedure in voorliggend geval niet op de vereiste manier heeft vorm-

gegeven. Enerzijds door de beperkte informatievoorziening bij het overleg op 17 juni en 10 juli 2020. En anderzijds doordat, nadat de inhoud van het plan aan het provinciebestuur bekend was gemaakt, het gemeentebestuur onvoldoende tijd heeft vrijgemaakt voor het provinciebestuur om een vooroverlegreactie op te stellen en voor het gemeentebestuur om die reactie nog voor de terinzagelegging op 31 juli 2020 inhoudelijk bij de belangenafweging te betrekken. Het plan is derhalve vastgesteld in strijd met de verplichting tot vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 lid 1 van het Bro.

## 7. Coffeeshop en bestemmingsplanregeling

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1001](#), r.o. 6-7.1

### Belang voor de praktijk

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is het niet mogelijk de verkoop van softdrugs planologisch te reguleren omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet. Volgens de Afdeling laat deze jurisprudentie echter onverlet dat in een bestemmingsplan bepaald kan worden waar een coffeeshop expliciet niet is toegestaan. Een dergelijk gebruiksverbod is volgens de Afdeling in overeenstemming met artikel 3 van de Opiumwet.

### Achtergrondinformatie

Burgemeester en wethouders hebben aan een bedrijf een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een gebouw ten behoeve van een coffeeshop. Appellanten zijn eigenaren van gebouwen in de omgeving van de locatie van de voorziene coffeeshop en zijn tegen de komst van een coffeeshop. Zij vrezen onder meer dat de coffeeshop zal leiden tot criminaliteit, parkeer-, geur- en geluidsoverlast.

Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan rust op de locatie van de beoogde coffeeshop een gemengde bestemming. In de planregels is bepaald dat in elk geval sprake is van strijdig gebruik als de gronden en bebouwing gebruikt worden ten behoeve van een coffeeshop. Volgens burgemeester en wethouders is deze bepaling echter onverbindend. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat de verkoop van softdrugs planologisch niet te reguleren is, omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet.

Appellanten hebben erop gewezen dat deze jurisprudentie niet van toepassing is op dit geval omdat deze alleen betrekking heeft op

situatie dat in een bestemmingsplan regels zijn gesteld voor het toestaan van coffeshops. Daarvan is hier geen sprake om dat de planregels in dit geval juist een expliciet verbod op een coffeeshop bevatten.

### De overwegingen van de rechtbank

De rechtbank stelt vast dat volgens jurisprudentie van de Afdeling de verkoop van softdrugs planologisch niet te reguleren is, omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet. De rechtbank is dan ook van oordeel dat in het bestemmingsplan geen regels gesteld mogen worden voor de verkoop van softdrugs. Dat is in dit bestemmingsplan wel gebeurd. Naar het oordeel van de rechtbank is het in het bestemmingsplan opgenomen coffeeshopverbod daarom onverbindend.

### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling stelt vast dat inderdaad uit haar vaste rechtspraak volgt dat de verkoop van softdrugs planologisch niet te reguleren is omdat deze verkoop in strijd is met de Opiumwet. De Afdeling wijst daarvoor bijvoorbeeld op de uitspraak van 21 april 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AO7946](#), de uitspraak van 11 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2082](#), en

de uitspraak van 15 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1188](#). Uit deze uitspraken volgt dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan te bepalen waar een coffeeshop expliciet wel is toegestaan.

Volgens de Afdeling laat deze jurisprudentie echter onverlet dat in een bestemmingsplan bepaald kan worden waar een coffeeshop expliciet niet is toegestaan. De Afdeling is van oordeel dat in hoger beroep terecht wordt betoogd dat het in het bestemmingsplan opgenomen coffeeshopverbod in overeenstemming is met artikel 3 van de Opiumwet. In zoverre is er geen aanleiding om het coffeeshopverbod onverbindend te achten.

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het in het bestemmingsplan opgenomen coffeeshopverbod onverbindend is. De rechtbank heeft daarmee niet onderkend dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders hadden dan ook dit bouwplan niet kunnen toestaan zonder omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik te verlenen.



## 8. Discrepantie tussen bestemmingsplan op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) en het vaststellingsbesluit

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1018](#), r.o. 7.1

### Belang voor de praktijk

Bestemmingsplannen worden digitaal gepubliceerd op de landelijke voorziening [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Hiermee wordt eenieder in de mogelijkheid gesteld om kennis te nemen van de inhoud van bestemmingsplannen. Het komt in de praktijk geregeld voor dat de digitale versie van een bestemmingsplan zoals gepubliceerd op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) niet volledig overeenkomt met het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad. In de hierna te behandelen uitspraak bevestigt de Afdeling dat dit in strijd is met de rechtszekerheid en om die reden doorgaans tot vernietiging van het bestemmingsplan leidt. Deze uitspraak onderstreept hiermee het belang van een correcte publicatie op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Bij eventuele geconstateerde fouten bij de digitale publicatie is daarom een tijdige en correcte reparatie vereist.

### Achtergrondinformatie

De gemeenteraad heeft op 14 juni 2018 een bestemmingsplan vastgesteld. Bij de tussenuitspraak van 30 januari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:317](#)) heeft de Afdeling de gemeenteraad de opdracht gegeven om de verschillende geconstateerde gebreken in het betrokken bestemmingsplan te herstellen. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan bij herstelbesluit van 24 september 2020 gewijzigd vastgesteld.

### De overwegingen van de Afdeling

In het herstelbesluit van 24 september 2020 is opgenomen dat de planregels en de plantoelichting van het bestemmingsplan conform de in de tussenuitspraak gegeven opdracht van de Afdeling worden gewijzigd, zoals aangegeven in het document

‘Wijzigingen n.a.v. tussenuitspraak bestemmingsplan Buitengebied 2e actualisatie’. Dit document bevat diverse wijzigingen van de planregels.

De Afdeling constateert dat op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) een andersluidende versie staat van het bij besluit van 24 september 2020 gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan. De Afdeling stelt vast dat deze versie (zoals gepubliceerd op [ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)) is opgesteld na het raadsbesluit van 24 september 2020. In deze versie luiden de planregels op vele onderdelen anders dan bij het document ‘Wijzigingen n.a.v. tussenuitspraak bestemmingsplan Buitengebied 2e actualisatie’ is aangegeven. In het bijzonder wijken de bouw- en gebruiksregels ten aanzien van parapluhooibergen in de verschillende versies in belangrijke

mate van elkaar af. De Afdeling overweegt dat ter zitting is gebleken dat aan deze wijzigingen van de planregels geen raadsbesluit ten grondslag ligt, anders dan is vermeld in de kennisgeving van de nieuwe versie in de Staatscourant van 10 december 2020. Daarmee komt het gepubliceerde bestemmingsplan niet overeen met het

vaststellingsbesluit van de gemeenteraad. Het vaststellingsbesluit en het gewijzigde bestemmingsplan zijn volgens de Afdeling dan ook, in onderlinge samenhang bezien, in strijd met de rechtszekerheid. Het raadsbesluit van 24 september 2020 wordt daarom in zoverre vernietigd.

## 9. Reikwijdte handhavingsverzoek

AbRS 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1019](#), r.o. 6-6.4

### Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak betogen appellanten in beroep dat burgemeester en wethouders ten onrechte hebben geweigerd handhavend op te treden. De vraag staat centraal of de rechtbank terecht heeft overwogen dat het betoog van appellanten buiten de omvang van het geding valt. De Afdeling herhaalt in deze uitspraak dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer kan worden uitgebreid. De Afdeling heeft daarom onderzocht of de betreffende handhavingsgrondslag geschaard kan worden onder het oorspronkelijke handhavingsverzoek.

De Afdeling beantwoordt deze vraag bevestigend, en weegt hierin mee de het handhavingsverzoek van appellanten vooral betrekking heeft op het in strijd met het bestemmingsplan exploiteren van een minicamping. Specifiek daarover hebben appellanten al in hun zienswijze aangegeven dat een ontheffing voor een minicamping alleen verleend kan worden binnen het kader van de planregels. Verder hebben burgemeester en wethouders al in het primaire besluit besloten om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. Tot slot hebben burgemeester en wethouders in de beslissing op bezwaar ook op deze bezwaargrond beslist. Gelet hierop is het volgens de Afdeling voldoende duidelijk dat appellanten betogen dat de ontheffing volgens hen niet verleend had mogen worden voor het gehele perceel.

### Achtergrondinformatie

Appellanten wonen naast een minicamping en stellen hiervan overlast te ondervinden. Volgens hen vinden aldaar verschillende overtredingen plaats, in bijzonder de exploitatie van de minicamping in strijd met het bestemmingsplan en het Activiteitenbesluit. Appellanten hebben daarom een handhavingsverzoek ingediend bij burgemeester en wethouders.

In beroep voeren appellanten aan dat burgemeester en wethouders ten onrechte hebben geweigerd handhavend op te treden tegen een de overtreding van het

bestemmingsplan. Zij betogen dat de in het bestemmingsplan vastgelegde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid alleen gebruikt mag worden voor een perceel dat een specifieke woonbestemming (de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 3') heeft. De exploitatie van de minicamping met toepassing van de ontheffing op gronden zonder deze specifieke woonbestemming is volgens appellanten niet mogelijk en daarmee in strijd met het bestemmingsplan.

De rechtbank heeft overwogen dat de door de burens gestelde overtreding buiten de omvang van het geding valt. De rechtbank

stelt vast dat uit het handhavingsverzoek, de aanvulling daarop en de zienswijze niet blijkt dat de burens hebben verzocht om handhavend op te treden tegen deze specifieke overtreding. Volgens de rechtbank hebben de burens pas in bezwaar hierop gewezen.

### **De overwegingen van de Afdeling**

Volgens de Afdeling volgt uit haar rechtspraak, bijvoorbeeld de uitspraak van 10 december 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:4517](#)), dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer kan worden uitgebreid. De Afdeling beoordeelt om die reden de vraag of het betoog van appellanten kan worden geschaard onder het oorspronkelijke handhavingsverzoek.

Volgens de Afdeling heeft het handhavingsverzoek van appellanten vooral betrekking op het in strijd met het bestemmingsplan exploiteren van een minicamping. Specifiek daarover hebben appellanten al in hun zienswijze aangegeven dat een ontheffing voor een minicamping alleen verleend kan worden binnen het kader van de planregels. Volgens appellanten wordt de minicamping niet binnen de kaders van die planregels geëxploiteerd, zodat de conclusie volgens hen is dat de minicamping wordt geëxploiteerd in strijd met het bestemmingsplan.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, leidt de Afdeling hieruit af dat appellan-

ten zich al in hun handhavingsverzoek op het standpunt hebben gesteld dat burgemeester en wethouders de ontheffing voor de uitbreiding tot 25 standplaatsen op de minicamping niet had mogen verlenen, omdat op het moment van het verlenen van de ontheffing niet aan de planregels werd voldaan.

Verder overweegt dat Afdeling dat, in tegenstelling tot wat de rechtbank heeft overwogen, burgemeester en wethouders al in het primaire besluit hebben besloten om het handhavingsverzoek op dit onderdeel af te wijzen. Vervolgens hebben burgemeester en wethouders in de beslissing op bezwaar ook op deze bezwaargrond beslist. Dat in het verzoek om handhaving zelf niet uitdrukkelijk staat vermeld dat de ontheffingsbevoegdheid uit de planregels alleen gebruikt kan worden voor een perceel dat een specifieke functieaanduiding heeft, is geen reden om hier anders over te oordelen. Het is namelijk voldoende duidelijk dat appellanten betogen dat de ontheffing volgens hen niet verleend had mogen worden voor het gehele perceel.

De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat deze door de burens gestelde overtreding buiten de omvang van het geding in bezwaar viel.

## 10. Delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een omgevingsplan

Conclusie staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer, 14 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1109](#)

### Belang voor de praktijk

Op 14 april 2022 verscheen de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer (hierna: 'A-G Nijmeijer'). Deze conclusie is genomen naar aanleiding van een aantal vragen die de Voorzitter van de Afdeling aan A-G Nijmeijer heeft gesteld. Deze vragen zien op het juridische construct waarbij de gemeenteraad een delegatiebesluit neemt waarmee de gemeenteraad burgemeester en wethouders "bevoegd" maakt om delen van het omgevingsplan vast te stellen dan wel te wijzigen. De conclusie van A-G Nijmeijer bevat interessante beschouwingen ten aanzien van de eisen die gesteld zouden moeten worden aan enerzijds de bekendmaking en de beschikbaarstelling van een delegatiebesluit en anderzijds de eisen die aan de inhoud moeten worden gesteld. De conclusie is daarmee interessant voor iedereen die nu betrokken is bij het opstellen van omgevingsplannen (waaronder bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) en waarbij de gemeenteraad een delegatiebesluit heeft genomen dan wel voornemens is om een delegatiebesluit te nemen. Voor die gemeenten is het devies simpel: leg het delegatiebesluit naast de conclusie en bezie of en zo ja, op welke punten het delegatiebesluit bijstelling behoeft.

### De Boekelse zaak

Voor een goed begrip is het goed om eerst de Boekelse zaak waarin de conclusie is genomen, kort te schetsen. De gemeenteraad van Boekel heeft in 2016 het 'Omgevingsplan Buitengebied 2016' (feitelijk een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) vastgesteld. Dit omgevingsplan is met de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:1608](#)) onherroepelijk geworden. Nadien hebben burgemeester en wethouders twee omgevingsplannen vastgesteld die strekken tot herziening van het omgevingsplan uit 2016. De beroepsprocedure waarin A-G Nijmeijer zijn conclusie heeft genomen gaat over deze twee her-

zeningen. In verband met de beoordeling van de beroepen van appellanten zijn bij de Afdeling een aantal principiële rechtsvragen gerezen over de delegatie van de bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen dan wel te wijzigen. In zijn conclusie gaat A-G Nijmeijer in op de vraag op welke wijze de Afdeling om zou moeten gaan met die vragen. De conclusie is een advies. Het is nog even afwachten welke elementen de Afdeling uit dat advies gaat overnemen. Hierna stippen wij de belangrijkste elementen uit die conclusie aan, voor zover die relevant zijn voor de (omgevingsplan)praktijkheid van het plan, heeft de gemeenteraad de aanleg en instandhouding van de be-

treffende 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.

### **Bekendmaking en beschikbaarstelling van delegatiebesluiten**

A-G Nijmeijer gaat in zijn conclusie uitgebreid in op de vraag welke wettelijke eisen er gelden voor de bekendmaking en beschikbaarstelling van delegatiebesluiten. Dit is niet zonder reden. Immers, als een delegatiebesluit niet of op onjuiste wijze is bekendgemaakt, treedt het delegatiebesluit niet in werking. Dit gebrek werkt door naar het latere omgevingsplan wat burgemeester en wethouders op grond van die gedelegeerde bevoegdheid vaststellen. De consequentie is namelijk dat burgemeester en wethouders niet bevoegd zijn om dat latere omgevingsplan vast te stellen. In het Boekelse geval voldeed de bekendmaking niet aan de wettelijke bekendmakingseisen. Het is nog onduidelijk welke gevolgen de Afdeling gaat verbinden aan deze gebrekkige bekendmaking. In het ergste geval zal de Afdeling oordelen dat burgemeester en wethouders van Boekel – vanwege de gebrekkige bekendmaking van het delegatiebesluit – niet bevoegd waren om de twee (in beroep bestreden) omgevingsplannen vast te stellen. Dat zou betekenen dat er een streep door beide omgevingsplannen zou gaan. Het is, zoals gezegd, afwachten hoe de Afdeling daarmee omgaat.

Momenteel zijn er aardig wat gemeenteraden die met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een delegatiebesluit hebben genomen of op het punt staan dat te nemen. Voor die gemeenten is alertheid geboden, zo illustreert de Boekelse casus. Gemeenten die een delegatiebesluit hebben of voornemens zijn om dat door de raad vast te laten stellen, doen er verstandig aan om de conclusie na te lezen op de wettelijke eisen die gelden voor bekendmaking van delegatiebesluiten. Kort samengevat: een delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt in het gemeentelijke publicatieblad via [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) en het besluit moet op die website in geconsolideerde vorm beschikbaar blijven voor een ieder.

### **Inhoudelijke eisen aan delegatie**

#### *Reikwijdte delegatiebevoegdheid*

Een ander element dat in de conclusie van A-G Nijmeijer de nodige aandacht krijgt, betreft – kort samengevat – de aard en de omvang van de delegatiebevoegdheid. Het primaat om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen ligt bij de gemeenteraad. Onder het huidige recht is het zo dat de gemeenteraad in een bestemmingsplan kan bepalen dat burgemeester en wethouders een bestemmingsplan kunnen wijzigen (wijzigingsbevoegdheid) dan wel moeten uitwerken (uitwerkingsplicht) (zie artikel 3.6 van de Wro). Onder de Omgevingswet keren de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht niet terug. Daar is ook geen behoefte meer aan, omdat de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt om de wijziging c.q. herziening van ‘delen van het omgevingsplan’ te delegeren aan burgemeester en wethouders. Artikel 2.8 van de Omgevingswet formuleert dit als volgt:

*“De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.”.*

Er bestaat al geruime tijd discussie over de vraag hoe de zinsnede ‘delen van het omgevingsplan’ moet worden uitgelegd (en toegepast). Het antwoord op deze vraag is van groot belang voor de praktijk, omdat daarmee ook duidelijk wordt hoe ver de gemeenteraad kan gaan met het delegeren van zijn bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen. Uit de Parlementaire Geschiedenis volgt (slechts) dat de gemeenteraad zijn regelgevende bevoegdheid niet integraal mag overdragen aan burgemeester en wethouders (zie punt 8.9 van de conclusie van A-G Nijmeijer). In zijn conclusie maakt A-G Nijmeijer duidelijk dat het woordje ‘delen’ op een geografische en een inhoudelijke manier uitgelegd kan worden. A-G Nijmeijer adviseert de Afdeling – op basis van verschillende argumenten – om de inhoudelijke uitleg toe te passen. In de inhoudelijke uitleg heeft ‘delen van’ betrekking op onderdelen van het voor een locatie geldende samenstel van planregels. Dat betekent dat de gemeenteraad voor iedere locatie binnen de gemeente, zelf een deel van de planregeling vaststelt en aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid delegeert om de geldende planregeling aan te vullen of anderszins te wijzigen. Deze (beperkte) uitleg gaat echter weer niet zo ver, zo stelt A-G Nijmeijer, dat aan burgemeester en wethouders alleen de bevoegdheid kan worden gedelegeerd om planregels vast te stellen over onder-

werpen die al door de gemeenteraad in de planregels zijn geregeld. Die beperking zou weer onvoldoende recht doen aan de ruime reikwijdte die de wetgever beoogt. Deze ruime reikwijdte van de delegatiebevoegdheid impliceert, zo stelt A-G Nijmeijer, dat het in eerste instantie aan de gemeenteraad zélf is om in het delegatiebesluit tot uitdrukking te brengen wat in het kader van het desbetreffende delegatiebesluit moet worden verstaan onder ‘delen van het plan’. De gemeenteraad kan op dat punt beleidsruimte worden toegekend. Kenbaarheid en rechtszekerheid vereisen echter wél dat het delegatiebesluit de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenst, aldus A-G Nijmeijer.

#### *Delegatie en beleid*

In verband met het voorgaande moet ook iedere constructie die burgemeester en wethouders enigerlei vorm van discretionaire ruimte laat ten aanzien van de vraag of hen regelgevende bevoegdheid toekomt onrechtmatig worden geacht. De begrenzing van de regelgevende bevoegdheid, zo betoogt A-G Nijmeijer, volgt dan niet uit het door de gemeenteraad vastgestelde delegatiebesluit, maar is afhankelijk van de door de uitvoerende macht (B&W) te maken eigen (beleids)keuzes. Binnen de grenzen van de aan hem gedelegeerde bevoegdheid – die dus moeten blijken uit het door de raad vastgestelde delegatiebesluit – kunnen burgemeester en wethouders beleidsregels vaststellen (artikel 4:81, eerste lid, van de Awb). Het betreft dan echter niet de vraag of er regelgevende bevoegdheid is, maar de vraag hoe die bevoegdheid in een concreet geval door burgemeester en wethouders wordt gebruikt (punt 8.11 van de conclusie).

### **Omvang van het beroep bij opeenvolgende planherzieningen**

Een andere essentiële vraag die A-G Nijmeijer in zijn conclusie behandelt, betreft de vraag hoe omgegaan moet worden met de situatie waarin in een omgevingsplan opgenomen regels (pas) relevantie krijgen door de vaststelling van een latere omgevingsplanherziening. Kunnen die (ongewijzigde) regels dan alsnog in beroep tegen een latere herziening van het omgevingsplan worden aangevochten? Om de relevantie van deze vraag goed te kunnen doorgronden, is het van belang om eerst stil te staan bij het (rechts)karakter van het omgevingsplan.

Anders dan dat het geval is bij de huidige bestemmingsplannen, wordt in de systematiek van het omgevingsplan, een (omgevingsplan)herziening niet als een afzonderlijk planologisch regime vastgesteld dat in de plaats treedt van het voordien voor de desbetreffende locatie geldende planologische regime. In de nieuwe systematiek wordt steeds gewerkt in één omgevingsplan, dat voor het hele gemeentelijke grondgebied geldt. Nu de vaststelling van een omgevingsplan wél appellabel is, komt ook de vraag naar de appellabiliteit van reeds vastgestelde en in rechte onaantastbare regels in het geconsolideerde omgevingsplan (hierna: moederplan) in beeld (punt 9 van de conclusie).

Om de mate van rechtsbescherming niet ten koste te laten gaan van de keuze voor een geconsolideerde plansystematiek, zouden beroepsgronden die zijn gericht tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen, moeten worden toegelaten onder de volgende voorwaarden:

- de bestreden regel is nodig voor een vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en evenredigheid bezien rechtmatige planologische regeling, en
- appellant was ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel niet gerechtigd om beroep in te stellen of appellant kan niet worden verweten dat hij toen geen beroep heeft ingesteld.

Onder deze voorwaarden zouden naar het oordeel van A-G Nijmeijer tegen een regel die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan is opgenomen en die inmiddels in rechte onaantastbaar is, beroepsgronden moeten kunnen worden gericht. Die beroepsgronden worden dan niet afgewezen enkel vanwege het feit dat zij betrekking hebben op planregels die in rechte onaantastbaar zijn.

Tegelijkertijd moet recht worden gedaan aan de belangen van derden van wie de rechtspositie wordt bepaald door de in rechte onaantastbare planregels. Ook dat is een aspect van rechtszekerheid dat moet worden geborgd. Volgens A-G Nijmeijer is dat mogelijk. De oplossing zou volgens hem kunnen zijn dat als de beroepsgronden die zijn gericht tegen de in rechte onaantastbare planregels naar het oordeel van de bestuursrechter doel treffen, daar door de rechter niet het gebruikelijke gevolg aan wordt verbonden dat de desbetreffende planregels worden vernietigd. De in rechte onaantastbare planregels behouden hun rechtskracht. De bestuursrechter beperkt zich tot het oordeel dat de in het omgevingsplan opgenomen planregels die in rechte onaantastbaar zijn, moeten worden aangevuld of gewijzigd opdat voor de locatie van appellant een evenwichtige planregeling wordt vastgesteld.



**Tot slot**

Zoals gezegd, is het wachten op de uitspraak van de Afdeling. Pas dan wordt duidelijk welke elementen de Afdeling uit de conclusie overneemt. In de tussentijd doen gemeenten er verstandig aan om, zoals wij al

in de inleiding aanstipte, de delegatiebesluiten die al zijn vastgesteld of in voorbereiding zijn, na te lopen en te controleren op de verschillende discussiepunten die A-G Nijmeijer in zijn conclusie aanstipt.

# 11. Goed ondernemersklimaat en het relativiteitsvereiste

AbRS 13 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1086](#), r.o. 5-5.1

## Belang voor de praktijk

De Afdeling geeft voortaan – in het kader van de toets aan het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb – een strengere invulling aan het begrip ‘goed ondernemersklimaat’ als onderdeel van de norm van een goede ruimtelijke ordening. In het vervolg hanteert de Afdeling het uitgangspunt dat de norm van een goede ruimtelijke ordening wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat pas tot bescherming van de belangen van een concurrent strekt indien deze aannemelijk maakt dat er sprake zal kunnen zijn van relevante (structurele) leegstand.

## Achtergrondinformatie

In de hierna te bespreken uitspraak is een omgevingsvergunning voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen van een crematorium aan de orde. Appellante kan zich niet verenigen met de verleende vergunningverlening. Zij exploiteert op ongeveer 3,5 km afstand van het perceel een uitvaartverzorgingsbedrijf. Daarnaast is appellante voornemens op ongeveer 2,5 km afstand van het perceel een crematorium te realiseren. Hiervoor is al een omgevingsvergunning verleend. Appellante en vergunninghouder zijn werkzaam in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied en zijn daarom elkaars concurrenten.

## De overwegingen van de rechtbank

De rechtbank heeft in de beroepsfase overwogen dat het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van appellante dat aan de verleende omgevingsvergunning ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen ten grondslag ligt.

De rechtbank heeft geconcludeerd dat de norm dat een verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is, een procedurele norm is. De rechtbank heeft vervolgens onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:3992](#)) overwogen dat de schending van een procedurele norm, voor zover het gaat over de toepassing van het relativiteitsvereiste, niet los kan worden gezien van de aan de procedurele norm ten grondslag liggende materiële norm waarop appellante zich beroept. Dit betekent, zo heeft de rechtbank overwogen, dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging op grond van strijd met deze procedurele norm als de onderliggende materiële norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van appellante. De rechtbank heeft vervolgens vastgesteld dat de door appellante aangevoerde onderliggende materiële norm is neergelegd in de Wet milieubeheer en heeft geoordeeld dat die norm kennelijk niet strekt ter bescherming van haar belang.

**Omvang van het geding in hoger beroep**

In de procedure bij de Afdeling is ter zitting gebleken dat appellante niet langer betwist dat, voor zover het gaat over de toepassing van het relativiteitsvereiste, het wel of niet noodzakelijk zijn van een verklaring van geen bedenkingen een procedurele norm is. Ter zitting bij de Afdeling heeft appellante verder toegelicht dat zij zich niet langer beroept op een norm uit de Wet milieubeheer, maar wel op de ladder duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 van het Bro) en de goede ruimtelijke ordening. Gelet op wat appellante in hoger beroep heeft aangevoerd, ligt voor de Afdeling ter beoordeling voor of de materiële normen (de ladder duurzame verstedelijking en de norm van een goede ruimtelijke ordening, voor wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat) strekken tot bescherming van de belangen van appellante, of dat het relativiteitsvereiste ten aanzien van deze normen aan appellante kan worden tegengeworpen.

**De overwegingen van de Afdeling**

Interessant zijn de overwegingen van de Afdeling over het relativiteitsvereiste en de toets aan een goede ruimtelijke ordening (r.o. 5 en verder van de uitspraak). De Afdeling overweegt dat de materiële norm van een goede ruimtelijke ordening, wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat en de materiële norm van de ladder voor duurzame verstedelijking in elkaars verlengde liggen. Voor toepassing van het relativiteitsvereiste ligt het daarom in de rede hetzelfde criterium te hanteren, te weten, dat relevante (structurele) leegstand aannemelijk moet worden gemaakt. Niet langer is voldoende dat een concurrent in enige mate nadeel kan ondervinden doordat haar omzet en inkomsten dalen. De Afdeling geeft hiermee dus voortaan een strengere invulling aan het begrip 'goed ondernemers-

klimaat' als onderdeel van de norm van een goede ruimtelijke ordening, ten opzichte van de invulling die zij hieraan heeft gegeven in onder meer haar eerdere uitspraken van 20 september 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:2560](#)) en 24 mei 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1374](#)) die ook vermeld zijn in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)) en de uitspraak van 13 oktober 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2271](#)).

Voortaan overweegt de Afdeling dat de norm van een goede ruimtelijke ordening wat betreft het aspect van een goed ondernemersklimaat pas tot bescherming van de belangen van een concurrent strekt indien aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake zal kunnen zijn van relevante leegstand. In het voorliggende geval heeft de appellante dit niet aannemelijk kunnen maken. Dit betekent dat de norm van een goede ruimtelijke ordening als genoemd in artikel 2.12 lid 1 van de Wabo, gelet op het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van appellante in haar hoedanigheid van concurrent.

De Afdeling concludeert dat de materiële norm van (onder andere) de goede ruimtelijke ordening wat betreft een goed ondernemersklimaat kennelijk niet strekt tot de bescherming van de belangen van de concurrerende appellante. Dit betekent dat het relativiteitsvereiste in zoverre ook in de weg staat aan vernietiging op grond van strijd met de procedurele norm, inhoudende het wel of niet noodzakelijk zijn van een verklaring van geen bedenkingen.

## 12. Snelheidsverlaging mocht niet worden opgenomen in het SSRS

Rb. Noord-Holland 22 april 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:3375](#)

### Belang voor de praktijk

Het stikstofregistratiesysteem (hierna: 'SSRS') is in 2020 ingesteld en is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen zijn genomen (zoals bijvoorbeeld de snelheidsverlaging op rijkswegen) waarmee vervolgens stikstofruimte wordt vrijgespeeld voor specifieke projecten (zoals woningbouw en infrastructuur). De rechtbank overweegt in de hierna te bespreken uitspraak dat de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd, niet opgenomen mocht worden in het SSRS.

### Achtergrondinformatie

In de hierna te bespreken uitspraak staat een door gedeputeerde staten van Noord-Holland verleende natuurvergunning centraal. Deze natuurvergunning (verleend op grond van artikel 2.7 lid 2 van de Wet natuurbescherming) ziet op de bouw en het gebruik van 163 woningen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Bergen (Noord-Holland). Het bijzondere aan de verleende natuurvergunning is dat deze verleend is met gebruikmaking van stikstofruimte uit het SSRS. Het SSRS is in 2020 ingesteld en is een gesloten systeem waarvoor specifieke maatregelen zijn genomen (zoals bijvoorbeeld de snelheidsverlaging op rijkswegen) waarmee vervolgens stikstofruimte wordt vrijgespeeld voor specifieke projecten (zoals woningbouw en infrastructuur). Door gebruik te maken van de stikstofruimte uit het SSRS wordt de toename van de stikstofdepositie als gevolg van een concreet project "weggestreept" tegen de stikstofruimte uit het SSRS zodat per saldo er geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie en worden daarmee, zo

is de gedachte, significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden uitgesloten.

In beroep tegen de verleende natuurvergunning stellen appellanten dat de natuurvergunning ten onrechte is verleend omdat – zo stellen appellanten – met het toepassen van het SSRS niet is verzekerd dat het woningbouwproject niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie ter plaatse van Natura 2000-gebieden. Ter onderbouwing van hun betoog voeren appellanten verschillende beroepsgronden aan. Een van deze beroepsgronden ziet op de vraag of de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd, wel opgenomen mocht worden in het SSRS.

### De overwegingen van de rechtbank

De rechtbank overweegt, voor zover hier van belang, dat verschillende rapporten ten grondslag lagen aan de beslissing om de snelheidsverlaging naar 100 km/uur als bronmaatregel op te nemen in het stikstofregistratiesysteem. Uit deze rapporten blijkt (kort samengevat) dat de snelheidsverlaging

naar 100 km/uur ter plaatse van een aantal Natura 2000-gebieden tot een toename van de stikstofdepositie leidt. Deze toenames worden veroorzaakt door verkeersstromen die als gevolg van de snelheidsverlaging wijzigen waardoor zeer lokaal het aantal vervoersbewegingen op het onderliggende wegennet en dan met name op enkele provinciale wegen toeneemt. Er zijn dan ook aanvullende bronmaatregelen (zoals de warme sanering van veehouderijen) nodig om de toename van stikstofdepositie in een aantal Natura 2000-gebieden weg te nemen. De bronmaatregelen waren ten tijde van de bestreden natuurvergunning en ook nu nog niet uitgevoerd, zo stelt de rechtbank vast. Gelet hierop, zo overweegt de rechtbank, was ten tijde van de bestreden natuurvergunning niet uitgesloten dat de snelheidsverlaging natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zou aantasten. Dit brengt met zich mee dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op Rijkssnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die in de Rnb worden opgenomen ter vulling van het SSRS, op zichzelf aan de eisen van

artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project, zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitatrictlijn binnen het SSRS in te zetten, aldus de rechtbank.

Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot de eindconclusie dat – kort samengevat – de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd dan ten onrechte in het SSRS is opgenomen. Om die reden verklaart de rechtbank artikel 2.4 lid 1 en onder a van de Regeling natuurbescherming wegens strijd met artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn onverbindend. Gedeputeerde staten hadden dan ook de stikstofruimte die door de snelheidsverlaging is gecreëerd, niet mogen inzetten ter vermindering van het door het woningbouwproject veroorzaakte stikstofdepositie. De door gedeputeerde staten verleende natuurvergunning wordt dan ook vernietigd.

## 13. Stikstofvrijstelling en SSRS

AbRS 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1210](#), r.o. 10-10.1

### Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022 staat een bestemmingsplan centraal. Dit bestemmingsplan maakt woningbouw en daarmee samenhangende voorzieningen planologisch mogelijk. In beroep tegen dit bestemmingsplan komen een aantal stikstofgerelateerde beroepsgronden aan de orde die het signaleren waard zijn. Zo lijkt de Afdeling (vooralsnog) te accepteren dat in een bestemmingsplanprocedure verwezen wordt naar de in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming vastgelegde stikstofvrijstelling voor bouw- en aanlegwerkzaamheden. En tevens valt op dat de Afdeling – zij het summier onderbouwd – het SSRS accepteert (zie voor het contrast de hiervoor behandelde uitspraak van de rechtbank Noord-Holland). De relevante overwegingen van de Afdeling stippen wij hierna aan.

### De overwegingen van de Afdeling

Appellanten betogen dat in de passende beoordeling die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt, ten onrechte geen rekening is gehouden met heiwerkzaamheden ten behoeve van de te bouwen woningen. De Afdeling gaat hier niet in mee en wijst op de in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming vastgelegde stikstofvrijstelling. Op grond van deze vrijstelling worden de gevolgen van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bouwactiviteiten vrijgesteld van de natuurvergunningplicht (van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming). De betrokken heiwerkzaamheden kunnen uiteraard andere effecten dan stikstofdepositie veroorzaken ter plaatse van een Natura 2000-gebied, maar ten aanzien daarvan overweegt de Afdeling dat appellanten niet inzichtelijk gemaakt hebben welke andere gevolgen de heiwerkzaamheden zouden kunnen hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied. Dit

betoog slaagt niet.

Appellanten betogen verder dat in de passende beoordeling ten onrechte is aangenomen dat de auto's behorende bij de nieuwe woningen geen stikstofeffecten hebben op het betrokken Natura 2000-gebied. Verder betogen zij dat de beschikbare stikstofdepositie die in het SSRS is opgenomen verband houdt met de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen. Zulke wegen liggen echter niet in de buurt van het Natura 2000-gebied. Daarom mag de stikstofdepositie als gevolg van wegverkeer niet worden verrekend met het SSRS. De Afdeling overweegt dat uit het SSRS en de daaraan ten grondslag liggende regeling niet blijkt dat de beschikbare stikstofdepositie uit het SSRS slechts mag worden gebruikt voor projecten die op een bepaalde afstand liggen van (snel)wegen waar de maximumsnelheid is verlaagd. Appellanten

hebben verder, zo stelt de Afdeling vast, niet inzichtelijk gemaakt waarom op basis van de afstand tot een (snel)weg de depositieruimte uit het SSRS niet zou mogen worden gebruikt. De Afdeling passeert daarom ook dit betoog.

## 14. Darkstore in strijd met het bestemmingsplan

Vzr. Rb. Amsterdam 26 april 2022, [ECLI:NL:RBAMS:2022:2255](#), r.o. 6.1-6.3

### Belang voor de praktijk

In onze vorige nieuwsbrief 'Update Omgevingsrecht editie maart 2022' hebben wij gewezen op de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 25 februari 2022 ([ECLI:NL:RBDHA:2022:1471](#)). De Voorzieningenrechter heeft in die uitspraak overwogen dat een darkstore (ten behoeve van flitsbezorgingsdienst) 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.

In de hierna te bespreken uitspraak overweegt de Voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam dat ook deze darkstore in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Volgens de Voorzieningenrechter zijn de bedrijfsactiviteiten niet vergelijkbaar met de bedrijfsactiviteiten van een post- en telecommunicatiebedrijf, hetgeen wel is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Verder is er is geen sprake van detailhandel omdat winkelen publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen.

### Achtergrondinformatie

Verzoekster exploiteert een zogenaemde flitsbezorgdienst. Dit is een bedrijf dat producten (dagelijkse boodschappen) snel aan huis bezorgt nadat deze online zijn besteld. De bezorging vindt plaats vanuit een 'darkstore'. Darkstores liggen in de regel in woonwijken en de ramen worden doorgaans afgeplakt zodat passanten niet naar binnen kunnen kijken. In die darkstores liggen de producten opgeslagen die online besteld kunnen worden. Deze darkstores worden frequent aangevuld om zorg te kunnen dragen voor die snelle levering van dagelijkse boodschappen bij klanten die online hun bestelling doorgeven. Deze snelle levering wordt ook wel flitsbezorging genoemd. Over

de belofte om binnen (twintig) minuten na de bestelling aan huis te leveren wordt veel geadverteerd.

Op grond van het bestemmingsplan zijn uitsluitend bedrijven uit 'categorie A' van de 'Staat van inrichtingen' toegestaan. Volgens burgemeester en wethouders valt een darkstore hier niet onder. Verzoekster stelt daarentegen dat haar bedrijfsactiviteiten vergelijkbaar zijn met een post- en telecommunicatiebedrijf, waarbij de bedrijfsactiviteit 'post en koeriersdiensten uitsluitend zijnde fietskoeriers' valt onder 'categorie A' en dus ter plaatse is toegestaan op grond van het bestemmingsplan.



**De overwegingen van de Voorzieningenrechter van de rechtbank**

Volgens de Voorzieningenrechter van de rechtbank zijn de bedrijfsactiviteiten van verzoekster niet vergelijkbaar met die van een post- en telecommunicatiebedrijf. Daartoe is het volgende van belang.

Op de eerste plaats is de flitsbezorgdienst 24/7 actief. Op de tweede plaats ligt de nadruk bij een postdienst op de bezorging van een goed van de ene partij, de verzender, naar de andere partij, de ontvanger. Bij een flitsbezorgdienst is er geen losse verzendpartij, want het goed ligt opgeslagen bij de flitsbezorgdienst. De ontvangende partij bestelt ook niet bij een verzendende partij het goed, maar kiest juist een goed dat bij de flitsbezorgdienst in hun assortiment wordt aangeboden. Volgens de Voorzie-

ningenrechter van de rechtbank kunnen de activiteiten van de flitsbezorgdienst dan ook niet los gezien worden van de darkstore als opslag/distributiecentrum en de daarbij komende activiteiten zoals het meerdere malen per dag bevoorraden door leveranciers. Een opslag/distributiecentrum komt niet voor in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Verder is de Voorzieningenrechter van de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van detailhandel omdat winkelend publiek de darkstore niet kan in- en uitlopen om fysiek zelf producten uit te kiezen en te kopen. Verzoekster biedt haar artikelen namelijk online aan. Dit betekent dat de bedrijfsactiviteiten van verzoekster in strijd zijn met de ter plaatse geldende bestemming.

## 15. Actualiteiten wetgeving

### 1. Omgevingswet

Bij brief van 13 mei 2022 heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Eerste Kamer geïnformeerd over de laatst mogelijke datum waarop de Eerste Kamer het ontwerp-KB moet hebben behandeld en daarmee moet hebben ingestemd met het oog op de gewenste inwerkingtreding per 1 januari 2023. Gezien de te zetten stappen, het verzoek om duidelijkheid en voorbereidingstijd voor de uitvoeringspraktijk is het essentieel dat de besluitvorming over de voorhang van het ontwerp-KB zo vroeg mogelijk in juni wordt afgerond waarna het KB dan uiterlijk 1 juli in het Staatsblad kan worden gepubliceerd, aldus de minister. De minister is dan ook verheugd met het voornemen van de Eerste Kamer om het ontwerp van het KB over de inwerkingtreding van de Omgevingswet in juni te behandelen. Hopelijk komt er dan ook spoedig duidelijkheid over de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet.

### 2. Internetconsultatie voorstel tot wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling

Op 25 april 2022 is het voorstel tot wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling voor internetconsultatie vrijgegeven. Sinds ruim twee jaar geldt overdag op de meeste snelwegen in Nederland een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur, ook daar waar je vroeger nog 120 of 130 kilometer per uur mocht rijden. Die snelheidsmaatregel is genomen om de stikstofdepositie te laten dalen en de natuur te herstellen, en om de vergunningverlening weer op gang te brengen door het creëren van stikstofruimte. Voor dat laatste is een stikstofregister gemaakt. Dat register is gevuld met stikstofruimte die is verkregen door de snelheidsmaatregel. Het kabinet heeft nu besloten om de stikstofruimte van de snelheidsmaatregel niet langer ter beschikking te stellen voor nieuwe vergunningen. Daarom voorziet deze wijzigingsregeling in het schrappen van de stikstofruimte van de snelheidsmaatregel uit het stikstofregister. Daarnaast activeert deze wijzigingsregeling AERIUS Register versie 2021. Daarmee wordt het stikstofregister voor het eerst gevuld met stikstofruimte die is ontstaan als gevolg van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Ten slotte bepaalt deze wijzigingsregeling dat AERIUS Monitor versie 2021 moet worden gebruikt voor de monitoring voor de wettelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030.

### 3. Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken

Op 13 mei 2022 is het ontwerpbesluit tot wijziging van de tijdelijke overbruggingsregeling voor windturbineparken gepubliceerd. Hierin zijn tijdelijke milieuregels voor bestaande windturbineparken opgenomen. Het ontwerpbesluit wijzigt het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: 'het Activiteitenbesluit') en enkele algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Aanleiding voor de overbruggingsregeling is de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1395). In deze uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat voor de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit een milieubeoordeling had

moeten worden gemaakt op grond van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling. Omdat dat niet is gebeurd, zijn deze bepalingen voor zover deze betrekking hebben op een windturbinepark van drie of meer bij elkaar behorende windturbines, in strijd geoordeeld met het Europese recht. Met het ontwerpbesluit worden deze bepalingen ingetrokken voor windturbineparken. Om te voorkomen dat onduidelijk is aan welke regels bestaande windturbineparken moeten voldoen, wordt in het ontwerpbesluit voor bestaande parken voorzien in tijdelijke nieuwe algemene regels. Die regels gelden totdat er nieuwe algemene regels gaan gelden voor windturbineparken. Daarvoor zal eerst een milieubeoordeling uitgevoerd moeten worden. Op 13 mei 2022 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een advies uitgebracht over het ontwerpbesluit.