

# UPDATE

## OMGEVINGSRECHT

januari\_2023

Onder redactie van:



**Yasemin Demirci**

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



**Rachid Benhadi**

Advocaat  
06 - 13 73 69 52  
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 (21 december 2022 t/m 25 januari 2023). Daarnaast gaan wij in deze nieuwsbrief in op een aantal belangrijke ontwikkelingen in de wetgeving.

Voor de m.e.r.-praktijk zijn in de achterliggende periode interessante uitspraken verschenen. Op 21 december 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:3910](#)) heeft de Afdeling het begrip 'klein gebied' als bedoeld in artikel 3 van het Besluit m.e.r. nader ingevuld. Uit deze uitspraak volgt dat een bestemmingsplan – in ieder geval – betrekking heeft op een 'klein gebied' als de omvang van het plangebied ongeveer 1% van het grondgebied van de gemeente betreft. Als ook is vastgesteld dat aan de overige vereisten van artikel 3 van het Besluit m.e.r. wordt voldaan, bestaat er voor dat bestemmingsplan geen plicht om een milieueffectrapport op te stellen. Daarnaast is de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:164](#)) noemenswaardig. In deze uitspraak wordt bevestigd dat het in beginsel is toegestaan om in een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor de verdere inhoudelijke onderbouwing van dat besluit te verwijzen naar een daaraan ten grondslag liggende aanmeldnotitie.

Voor de natuurbeschermingspraktijk wijzen wij voorts op de uitspraken van 28 december 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:3990](#)) en 2 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:1](#)). In deze uitspraken staan interessante overwegingen over de één-op-één inpassing van een natuurvergunning in een bestemmingsplan. Beide uitspraken zien op gevallen waarin geen sprake is van een (juiste) één-op-één inpassing van een natuurvergunning in de betrokken bestemmingsplannen. De uitspraak van 28 december 2022 onderstreept het belang van een duidelijke projectomschrijving in de natuurvergunning, zodat (in de latere planfase) onduidelijkheden over de strekking en de reikwijdte van de natuurvergunning worden voorkomen. Uit de uitspraak van 2 januari 2023 volgt voorts dat het van belang is dat in het plan verzekerd is dat alleen de ontwikkelingen en maximaal de stikstofuitstoot mogen plaatsvinden die zijn toegestaan op grond van de natuurvergunning.

Verder gaan wij in deze nieuwsbrief in op een drietal uitspraken van de Afdeling die zien op termijnoverschrijdingen in de bezwaar- en beroepsfase. In de uitspraak van 18 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:201](#)) bevestigt de Afdeling de lijn dat de bestuursrechter de tijdigheid van een bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan (nadat het bestuursorgaan zich hierop beroept) behoort te beoordelen. Uit de uitspraak van 11 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:76](#)) volgt dat dit niet geldt voor de vraag of überhaupt bezwaar is gemaakt. In de uitspraak van 11 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:84](#)) beoordeelt de Afdeling voorts de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding van een te laat ingediend beroepsschrift aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval en wijkt daarbij af van de eerder in de jurisprudentie geformuleerde (en gebruikelijke) tweewekenregel.

Voorts zijn er in de achterliggende periode weer belangrijke ontwikkelingen geweest ten aanzien van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 van de Awb). Wij wijzen op de uitspraak van 11 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:79](#)) waarin de Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht heeft kunnen toetsen of artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regeling in dit concrete geval in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Hoewel dit geen omgevingsrechtelijke uitspraak betreft, is deze uitspraak wel van belang voor de omgevingsrechtelijke praktijk. Ook in het omgevingsrecht zijn soortgelijke regelingen van kracht.

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

Daarnaast gaan wij, zoals gezegd, in op een aantal belangrijke ontwikkelingen in de wetgeving. Wij gaan in op de brief van 18 januari 2023 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening waarin de minister het 'Plan van aanpak versnellen procedures woningbouw' aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Belangrijk is ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 januari 2023 waarbij de minister de teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' (ter kennisneming) aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. Verder merken wij op dat op 26 januari 2023 de actualisatie van de AERIUS Calculator en Monitor 2022 is verschenen. Op dezelfde dag heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het (ontwerp) Koninklijk Besluit dat de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 regelt, in procedure gebracht. In deze nieuwsbrief benoemen wij de belangrijkste aandachtspunten uit deze brief.

[Rachid Benhadi, Yasemin Demirci & Wiebe van de Rijt](#)

## 1. Nader invulling van het begrip ‘klein gebied’ als bedoeld in artikel 3 van het Besluit m.e.r.

AbRS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](#), r.o. 33-33.3

Volgens de Afdeling heeft een bestemmingsplan – in ieder geval – betrekking op een ‘klein gebied’ als de omvang van het plangebied ongeveer 1% van het grondgebied van de gemeente betreft. Als ook is vastgesteld dat aan de overige vereisten van artikel 3 van het Besluit m.e.r. wordt voldaan, bestaat er voor dat bestemmingsplan geen plicht om een milieueffectrapport op te stellen.

[lees verder...](#)

## 2. Rechtbank heeft terecht ambtshalve getoetst of vvgb benodigd is

AbRS 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3984](#), r.o. 7-7.1

De bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een omgevingsvergunning te verlenen is een kwestie van openbare orde. Dat betekent volgens de Afdeling dat de rechtbank terecht uit eigen beweging (ambtshalve) heeft getoetst of een verklaring van geen bedenkingen benodigd is en dat de vernietiging van het besluit alleen al daarom niet in strijd is met het relativiteitsvereiste (artikel. 8:69a van de Awb).

[lees verder...](#)

## 3. Eén-op-één inpassing natuurvergunning in bestemmingsplan

AbRS 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3990](#), r.o. 4-4.5 en  
Vz. AbRS 2 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1](#), r.o. 5-5.1

In deze twee uitspraken zijn gevallen aan de orde waarin geen sprake is van een (juiste) één-op-één inpassing van een natuurvergunning in de betrokken bestemmingsplannen. In deze gevallen is dan ook niet voldaan aan de voorwaarden waaronder een passende beoordeling ex artikel 2.8 lid 1 van de Wnb achterwege kan worden gelaten bij de betrokken bestemmingsplannen.

[lees verder...](#)

## 4. Toetsing bestuursrechter of bezwaar (tijdig) is gemaakt

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:76](#), r.o. 4.2 en  
AbRS 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:201](#), r.o. 6-7

Volgens vaste rechtspraak hanteert de Afdeling het uitgangspunt dat de bestuursrechter de tijdigheid van het bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan behoort te beoordelen. Dit uitgangspunt wordt óók toegepast in lopende zaken tegen uitspraken van de rechtbank die zijn geweest vóórdat deze vaste rechtspraak is geweest. Let wel, het voorgaande geldt niet voor de vraag of überhaupt bezwaar is gemaakt. Als een belanghebbende geen bezwaar heeft gemaakt wordt dit hem/haar nog steeds ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan door de bestuursrechter tegengeworpen.

[lees verder...](#)

## 5. Bestuursrechter toetst regelgeving aan het evenredigheidsbeginsel

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:79](#), r.o. 4.2

De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht kunnen toetsen of artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regeling in dit concrete geval in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 van de Awb. Bij deze toetsing, zo bevestigt de Afdeling, heeft de rechtbank terecht gekeken naar de omstandigheden die zich in dit concrete geval voordoen.

[lees verder...](#)

## 6. Verschoonbare termijnoverschrijding bij te laat ingediend beroepschrift

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:84](#), r.o. 6-7.1

Deze uitspraak ziet op een geval waarbij een appellant na het verstrijken van de beroepstermijn erachter komt dat een besluit op bezwaar is genomen. Appellant stelt alsnog beroep in tegen dit besluit en houdt daarbij een termijn van zes weken aan. De Afdeling beoordeelt de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval en wijkt af van de eerder in de jurisprudentie geformuleerde (en gebruikelijke) tweewekenregel.

[lees verder...](#)

## 7. Verwijzen naar aanmeldnotitie voor inhoudelijke onderbouwing m.e.r.-beoordelingsbesluit

AbRS 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:164](#), r.o. 5-5.3

In deze uitspraak wordt bevestigd dat het in beginsel is toegestaan om in een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor de verdere inhoudelijke onderbouwing van dat besluit te verwijzen naar een daaraan ten grondslag liggende aanmeldnotitie.

[lees verder...](#)

## 8. Te laat niet verifieerbaar verweer leidt tot motiveringsgebrek

AbRS 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:269](#), r.o. 7.6 en 8.3

Deze uitspraak illustreert het belang van het tijdig voeren van verweer. Deze uitspraak heeft betrekking op een geval waarin een te laat (en daarom niet verifieerbaar) gevoerd verweer leidt tot een motiveringsgebrek in de besluitvorming.

[lees verder...](#)

## 9. Omgevingsvergunning voorziet niet uitsluitend in onzelfstandige bewoning

AbRS 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:293](#), r.o. 2-2.4

De Afdeling volgt het betoog van burgemeester en wethouders dat de verleende omgevingsvergunning uitsluitend ziet op onzelfstandige bewoning (en niet op zelfstandige bewoning) niet. Uit het alleen intekenen van een keukenblok zonder kooktoestel en enkele gezamenlijke voorzieningen blijkt niet duidelijk dat de omgevingsvergunning uitsluitend zou voorzien in de realisatie van onzelfstandige wooneenheden. Hetgeen hierover in het voortraject en in de gevoerde correspondentie is aangegeven door burgemeester en wethouders maakt dat niet anders nu dat geen onderdeel uitmaakt van de verleende omgevingsvergunning.

[lees verder...](#)

## 10. Actualiteiten wetgeving

Wij behandelen de brief van 18 januari 2023 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening waarin de minister het 'Plan van aanpak versnellen procedures woningbouw' aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Verder behandelen wij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 januari 2023 waarbij de minister de teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' (ter kennisneming) aan de Tweede Kamer heeft toegezonden. Verder staan wij stil bij de op 26 januari 2023 verschenen actualisatie van de AERIUS Calculator en Monitor 2022. Tot slot staan wij stil bij het door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in procedure gebrachte (ontwerp) Koninklijk Besluit die de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 regelt.

[lees verder...](#)

# 1. Nader invulling van het begrip ‘klein gebied’ als bedoeld in artikel 3 van het Besluit m.e.r.

AbRS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](#), r.o. 33-33.3

## Belang voor de praktijk

Op grond van 7.2a lid 1 van de Wm is de gemeenteraad verplicht om een milieueffectrapport op te stellen voor (kort samengevat) een bestemmingsplan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt. Artikel 7.2a lid 2 van de Wm gelezen in verbinding met artikel 3 van het Besluit m.e.r. maakt hierop een belangrijke uitzondering. Deze uitzondering is onder meer aan de orde als het bestemmingsplan betrekking heeft op ‘klein gebied’ (zie in dit kader ook de uitspraak van de Afdeling van 19 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1054](#)). In de hierna te bespreken uitspraak legt de Afdeling uit wanneer sprake is van een ‘klein gebied’.

Volgens de Afdeling heeft een bestemmingsplan – in ieder geval – betrekking op een ‘klein gebied’ als de omvang van het plangebied ongeveer 1% van het grondgebied van de gemeente betreft. Dit kan dus, afhankelijk van de betreffende gemeente, een aanzienlijk plangebied zijn. Neem als voorbeeld de gemeente Nijmegen, waarbij een plangebied van afgerond 58 hectare hierdoor als ‘klein gebied’ zal worden bestemd.

Let wel, het enkele feit dat sprake is van een ‘klein gebied’ is voor de toepassing van de uitzondering onvoldoende. Eveneens moet vastgesteld worden dat aan de overige vereisten van artikel 3 van het Besluit m.e.r. wordt voldaan. Zo moet bijvoorbeeld nog vastgesteld worden dat zich als gevolg van het bestemmingsplan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen.

## Achtergrondinformatie

De gemeenteraad van Vught en de gemeenteraad van Haaren hebben elk een bestemmingsplan vastgesteld om de geconstateerde problemen op de N65 aan te pakken. Ten tijde van de mondelinge behandeling was de gemeente Haaren opgeheven. De gronden waarop beide bestemmingsplannen betrekking hebben, behoren nu geheel tot de gemeente Vught. Daarom treedt de gemeenteraad van Vught in deze procedure

op als opvolger van de gemeenteraad van Haaren.

Appellant betoogt dat artikel 7.2a van de Wm de gemeenteraad verplicht om een milieueffectrapport voor de plannen op te stellen. Volgens appellant stelt de gemeenteraad zich ten onrechte op het standpunt dat van een milieueffectrapport kan worden afgezien, omdat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 7.2a lid 2 van de Wm,

gelezen in verbinding met artikel 3 lid 1 aanhef en onder a van het Besluit m.e.r. Hierin is geregeld dat geen milieueffectrapport voor een plan opgesteld hoeft te worden als het bestemmingsplan het gebruik bepaalt van 'kleine gebieden' indien:

1. voor dat bestemmingsplan een bestuursorgaan van de gemeente het bevoegd gezag is;
2. de omvang van het plangebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is; en
3. het bevoegd gezag beoordeeld heeft dat de vaststelling of wijziging van dat bestemmingsplan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

De vraag ligt dan ook voor of voldaan is aan de vereisten uit artikel 3 van het Besluit m.e.r., in het bijzonder of sprake is van een bestemmingsplan dat het gebruik bepaalt van een 'klein gebied'.

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

De Afdeling overweegt dat de beoordeling van de vraag of sprake is van een 'klein gebied' moet worden bezien in relatie tot het totale grondgebied van het bevoegde lokale gezag (in dit geval het gemeentelijk grondgebied), zoals vastgelegd in artikel 3 lid 1 aanhef onder a en onder 2 van het Besluit m.e.r. De Afdeling baseert dat oordeel op het volgende.

Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. (Stb. 2020, 528, p. 9 en 15) volgt dat de wetgever voor ogen had om aan te sluiten bij de criteria die volgen uit artikel 3 van de SMB-richtlijn. In het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 december 2016 (ECLI:EU:C:2016:978) is een nadere uitleg van dit criteria gegeven.

Daarin heeft het Hof als volgt overwogen:

*“73. Vastgesteld moet dan ook worden dat de Uniewetgever, door het begrip „kleine gebieden op lokaal niveau” te gebruiken, het grondgebied dat valt onder de bevoegdheid van de lokale instantie die het betrokken plan of programma heeft opgesteld en/of vastgesteld, als maatstaf heeft willen gebruiken. Aangezien het gebruik van „kleine gebieden” naast de bepaling op lokaal niveau als voorwaarde wordt gesteld, is het verder zo dat de omvang van het betrokken gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering moet zijn.”.*

De Afdeling stelt vast dat de omvang van beide plangebieden ongeveer 1% van het grondgebied van elk van de betrokken gemeenten betreft. De Afdeling is daarom van oordeel dat de plannen betrekking hebben op het gebruik van een 'klein gebied' zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder a van het Besluit m.e.r.

Zie in dit kader ook de uitspraak van de Afdeling van 19 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1054), waarin de Afdeling onder verwijzing naar de uitspraak van 29 december 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BO9187) louter vaststelde dat het plangebied betrekking had op een relatief klein gebied op lokaal niveau. Een onderbouwing aan de hand waarvan moet worden bepaald of er sprake is van een relatief klein gebied ontbrak. Daar heeft de Afdeling met voorliggende uitspraak aldus verandering in gebracht. Volgens de Afdeling heeft een bestemmingsplan – in ieder geval – betrekking op een 'klein gebied' als de omvang van het plangebied ongeveer 1% van het grondgebied van de gemeente betreft.

Voor de goede orde merken wij nog op dat advocaat-generaal Kokott in haar conclusie van 8 september 2016 ([ECLI:EU:C:2016:665](#)) een oppervlakte van ten hoogste 5% van het gebied dat binnen het lokale bestuursniveau valt, een richtcijfer acht om te kunnen spreken van een klein gebied (zie ook de annotatie van Soppe onder de uitspraak van 19 mei 2021, MenR 2021/77).

De uitzondering om geen milieueffectrapport op te stellen bij plannen die betrekking hebben op een klein gebied, geldt pas als vastgesteld is dat zich als gevolg van het

plan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen (op grond van artikel 3 lid 1 aanhef onder a en onder 3 van het Besluit m.e.r.). Dit moet volgens de Afdeling nog vastgesteld worden, ook als er sprake is van een klein gebied. Omdat in dit geval een m.e.r.-beoordeling is uitgevoerd waaruit volgt dat de met de bestemmingsplannen mogelijk gemaakte reconstructie van de N65 niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, heeft de gemeenteraad terecht gesteld dat voor de reconstructie van de N65 geen MER hoeft te worden opgesteld (zie rechtsoverweging 31.7).



## 2. Rechtbank heeft terecht ambtshalve getoetst of vvgb benodigd is

AbRS 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3984](#), r.o. 7-71

### Belang voor de praktijk

De vraag of burgemeester en wethouders bevoegd zijn om een omgevingsvergunning te verlenen betreft een kwestie van openbare orde. De betekenis van kwesties van openbare orde is volgens de Afdeling van zodanig groot belang voor de rechtsorde dat de gelding van toepasselijke voorschriften moet worden verzekerd, ongeacht de wil, kennis of belang van partijen. De rechtbank heeft dan ook terecht, zo bevestigt de Afdeling, ambtshalve (zonder dat partijen hierop een beroep hebben gedaan) getoetst of een verklaring van geen bedenkingen (hierna: 'vvgb') benodigd is. Daarbij is de vernietiging van het besluit volgens de Afdeling alleen al daarom niet in strijd met het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb.

Deze uitspraak laat zien dat burgemeester en wethouders (of een ander bestuursorgaan) er verstandig aan doen om altijd vóórafgaand aan het nemen van een besluit te controleren of een vvgb van een ander bestuursorgaan benodigd is. Als hierover twijfelt bestaat, doet men er verstandig aan om advies in te winnen. Immers, de bestuursrechter kan een besluit vernietigen wegens het ontbreken van een (definitieve) vvgb, óók zonder dat partijen hierop een beroep doen.

### Achtergrondinformatie

Burgemeester en wethouders hebben een omgevingsvergunning verleend voor de uitbreiding van een varkenshouderij. Omdat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, is de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder 3° van de Wabo. Verder ziet de omgevingsvergunning op het veranderen van een inrichting en het handelen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden, zodat de omgevingsvergunning ook verleend is op grond van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e en i van de Wabo.

Volgens de rechtbank ontbreekt een vvgb van de gemeenteraad, zodat burgemeester en wethouders niet bevoegd waren om met toepassing van artikel 2.12

lid 1 aanhef en onder 3° van de Wabo van het bestemmingsplan af te wijken. Verder hebben gedeputeerde staten slechts een ontwerp-vvgb afgegeven. Omdat een definitieve vvgb van gedeputeerde staten ontbreekt, hadden burgemeester en wethouders volgens de rechtbank evenmin de omgevingsvergunning mogen verlenen.

Vergunninghouder betoogt in hoger beroep dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69 lid 1 van de Awb buiten de omvang van het geding is getreden door te beoordelen of al dan niet een vvgb is vereist. In de ingediende beroepschriften bij de rechtbank zijn geen gronden over het ontbreken van vvgb's aangevoerd. Ook heeft de ontwerp-vvgb van gedeputeerde staten volgens vergunninghouder rechtskracht

verkregen door de besluitvorming van burgemeester en wethouders, zodat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat een definitieve vvgb benodigd was. Tot slot bevoegt vergunninghouder dat de rechtbank het besluit heeft vernietigd in strijd met het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb), omdat de normen uit de Wnb, waaraan gedeputeerde staten een verzoek tot afgifte van een vvgb moet beoordelen, niet strekken tot bescherming van het belang van appellant.

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

Vaststaat dat in beroep geen beroepsgronden naar voren zijn gebracht over het al dan niet ontbreken van een vvgb. Ook is tussen partijen niet in geschil dat burgemeester en wethouders de gemeenteraad niet hebben gevraagd een vvgb af te geven en dat gedeputeerde staten slechts een ontwerp-vvgb hebben afgegeven.

De Afdeling stelt vast dat burgemeester en wethouders in beginsel niet bevoegd zijn om de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen zolang de gemeenteraad en gedeputeerde staten niet de vereiste vvgb hebben afgegeven. Dit volgt uit de artikelen 2.20a en 2.27 lid 1 van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 6.5 lid 1 van het Bor voor de vvgb van de gemeenteraad, dan wel in samenhang met artikel 6.10a lid 1 van het Bor voor de vvgb van gedeputeerde staten.

Verder overweegt dat Afdeling dat zij al eerder heeft overwogen dat de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een omgevingsvergunning te verlenen een kwestie is van openbare orde (zie bijvoorbeeld AbRS 4 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3031](#)). Dat betekent vol-

gens de Afdeling dat de rechtbank terecht ambtshalve heeft getoetst of, in het geval van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, een vvgb van de gemeenteraad en, in het geval van de omgevingsvergunning voor het verrichten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, een vvgb van gedeputeerde staten benodigd is.

De Afdeling overweegt voorts dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat een definitieve vvgb van gedeputeerde staten benodigd is. Niet voldoende is, zoals hier aan de orde, dat een ontwerp-vvgb door gedeputeerde staten is afgegeven. Anders dan appellant stelt, heeft dit ontwerp-vvgb door het besluit van burgemeester en wethouders niet te gelden als definitieve vvgb, omdat uit artikel 6.10a lid 1 van het Bor volgt dat slechts gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn om een dergelijke vvgb af te geven.

Voor wat betreft het beroep van vergunninghouder op het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb) overweegt de Afdeling dat de vernietiging niet is gebaseerd op normen uit de Wnb, maar op voorschriften uit de Wabo en het Bor die zien op de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een omgevingsvergunning te verlenen. Dit betreft een kwestie van openbare orde. De betekenis van deze bepalingen is volgens de Afdeling van zodanig groot belang voor de rechtsorde dat de gelding van toepasselijke voorschriften moet worden verzekerd, ongeacht de wil, kennis of belang van partijen. Gelet alleen al daarom is de vernietiging van het besluit niet in strijd met het relativiteitsvereiste.

### 3. Eén-op-één inpassing natuurvergunning in bestemmingsplan

AbRS 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3990](#), r.o. 4-4.5 en Vz. AbRS 2 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1](#), r.o. 5-5.1

#### Belang voor de praktijk

Als een bestemmingsplan significant negatieve effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied, vereist artikel 2.8 lid 1 van de Wnb dat voor het bestemmingsplan een passende beoordeling wordt gemaakt. Artikel 2.8 lid 2 van de Wnb bevat een uitzondering op deze verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling bij een plan. Indien een plan (of een project) een herhaling is of voortzetting is van een ander plan of project, of deel uitmaakt van een ander plan, hoeft geen nieuwe passende beoordeling te worden gemaakt, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan (of project).

In de hierna te bespreken uitspraken zijn twee gevallen aan de orde waarin geen sprake is van een (juiste) één-op-één inpassing van een natuurvergunning in de betrokken bestemmingsplannen. In deze gevallen is dan ook niet voldaan aan de voorwaarden waaronder een passende beoordeling ex artikel 2.8 lid 1 van de Wnb achterwege kan worden gelaten bij de betrokken bestemmingsplannen. De uitspraak van 28 december 2022 benadrukt het belang van een duidelijke projectomschrijving in de natuurvergunning, zodat (in de latere planfase) onduidelijkheden over de strekking en de reikwijdte van de natuurvergunning worden voorkomen. Uit de uitspraak van 2 januari 2023 volgt voorts dat het van belang is dat in het plan verzekerd is dat alleen de ontwikkelingen en maximaal de stikstofuitstoot mogen plaatsvinden die zijn toegestaan op grond van de natuurvergunning.

#### Juridisch kader

Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt in het planspoor

de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan (vgl. AbRS 27 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2145](#), r.o. 10.9).

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat in een bestemmingsplan kan worden aangesloten bij de mogelijkheden die voortvloeien uit een natuurvergunning (1) die ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan in rechte onaantastbaar

was, (2) waaraan een passende beoordeling ten grondslag heeft gelegen én (3) die in het bestemmingsplan een één-op-één is ingepast (zie o.a. AbRS 15 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2849](#), r.o. 10.3 en AbRS 21 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1603](#), r.o. 15.3). Gelet op artikel 2.8 lid 2 van de Wnb kan dan een nieuwe passende beoordeling voor het plan in beginsel achterwege blijven, als een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van de aldus vergunde projecten. De veronderstelling daarbij is dat de planologische mogelijkheden al passend zijn beoordeeld in het kader van de verlening van de natuurvergunning en een nieuwe passende beoordeling voor het bestemmingsplan geen nieuwe inzichten geeft.

### **De uitspraak van 28 december 2022**

#### **Achtergrondinformatie**

De uitspraak van 28 december 2022 heeft betrekking op een bestemmingsplan dat voorziet in de realisatie van maximaal 5.000 m<sup>2</sup> aan bedrijfsbebouwing ten behoeve van de World Food Center Experience (hierna: 'Experience'). De Experience maakt deel uit van de grotere ontwikkeling van het World Food Center (hierna: 'het WFC').

Het plangebied ligt in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Appellante is een stichting die zich inzet voor de bescherming en ontwikkeling van natuur, landschap en milieu binnen de betrokken gemeente. Deze stichting is van oordeel dat de gemeenteraad, gelet op de ligging van het plangebied nabij een Natura 2000-gebied, een passende beoordeling had moeten maken op grond van artikel 2.8 van de Wnb.

Volgens de stichting kunnen de realisatie en het gebruik van de Experience wat betreft de effecten voor stikstofdepositie, niet worden gebaseerd op de eerder door gedeputeerde staten verleende natuurvergunning. Volgens de stichting heeft die natuurvergunning namelijk slechts betrekking op woningbouw in het gebied en omvat die natuurvergunning dus niet de hier aan de orde zijnde de realisatie en het gebruik van de Experience.

De gemeenteraad stelt daarentegen dat de natuurvergunning niet alleen op woningbouw ziet, maar ook op het mogelijk maken van 50.000 m<sup>2</sup> aan gemengde voorzieningen in het gebied ten behoeve van de realisatie van het WFC. De natuurvergunning is volgens de gemeenteraad één-op-één ingepast in het bestreden bestemmingsplan. En daarom is volgens de gemeenteraad, gelet op artikel 2.8 lid 2 van de Wnb, geen nieuwe passende beoordeling vereist. Daarbij is volgens de gemeenteraad van belang dat in de planregels van het voorliggende bestemmingsplan is geborgd dat de in de natuurvergunning vergunde ammoniakemissie niet wordt overschreven. De natuurvergunning is onherroepelijk en is verleend op basis van een passende beoordeling die niet is gestoeld op het Programma Aanpak Stikstof (PAS), aldus de gemeenteraad.

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

De Afdeling overweegt dat het voorliggende bestemmingsplan voorziet in de realisatie van maximaal 5.000 m<sup>2</sup> aan bedrijfsbebouwing ten behoeve van de Experience. De Afdeling is er niet van overtuigd dat de natuurvergunning, die volgens de gemeenteraad één-op-één is ingepast in het bestreden bestemmingsplan, ziet op meer dan alleen woningbouw (en dus ook ziet op

de Experience). Volgens de Afdeling geeft de tekst van de natuurvergunning daarvoor onvoldoende grond.

Volgens de Afdeling wordt deze conclusie niet anders wanneer ook wordt gekeken naar andere stukken (zoals de aanvraag) waarnaar de gemeenteraad in dit verband heeft verwezen. Ook uit de aanvraag voor de natuurvergunning leidt de Afdeling niet af dat die natuurvergunning ziet op meer dan alleen woningbouw. De Afdeling merkt op dat in de vergunningaanvraag de passage “Het programma van het project Kazerneterreinen omvat in de toekomstige herontwikkeling ca. 1850 woningen en circa 50.000 m<sup>2</sup> aan voorzieningen” is opgenomen, maar dat de vergunningaanvraag geen steun biedt voor de constatering dat de aanvraag het gehele “programma van het project Kazerneterreinen” omvat. Volgens de Afdeling kan evenmin uit de passende beoordeling die aan de natuurvergunning ten grondslag ligt worden afgeleid dat de natuurvergunning ziet op meer dan alleen woningbouw.

Daartoe overweegt de Afdeling dat weliswaar in de passende beoordeling die aan de natuurvergunning ten grondslag is gelegd, is vermeld dat daarin “de effecten van de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt in het bestemmingsplan Kazerneterreinen Ede op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Veluwe” worden beschreven en beoordeeld, en in diezelfde passende beoordeling de passage “het programma van het project Kazerneterreinen omvat in de toekomstige herontwikkeling ca. 1850 woningen en circa 50.000 m<sup>2</sup> aan voorzieningen” is opgenomen, maar dat er niet aan voorbijgegaan kan worden dat in de passende beoordeling is vermeld dat alleen

ingegaan wordt op de aspecten recreatie, ruimtebeslag en predatie door huisdieren. Ook voor het overige ziet de Afdeling in die passende beoordeling – die volgens de Afdeling geen concretisering geeft van de 50.000 m<sup>2</sup> aan voorzieningen en de eventuele effecten daarvan – geen grond voor de conclusie dat deze ziet op meer dan alleen woningbouw.

Verder blijkt uit de uitspraak dat de gemeenteraad ter zitting nog heeft verwezen naar een natuurtoets voor het Kazerneterrein te Ede. Daarover overweegt de Afdeling – kort samengevat – dat die natuurtoets niet is vermeld in de natuurvergunning zelf, dan wel de aanvraag daarvoor.

Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat niet is komen vast te staan dat de mogelijkheden waarin het bestreden bestemmingsplan voorziet overeenkomen met de situatie die ten grondslag lag aan de natuurvergunning. Dit betekent dat geen sprake is van een één-op-één inpassing van een deel van de ontwikkeling die eerder met een natuurvergunning is vergund. Gelet hierop is niet voldaan aan de voorwaarden op grond waarvan geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt een bestemmingsplan.

#### **Rechtsgevolgen in stand?**

Uit de uitspraak blijkt verder dat de gemeenteraad in het verweerschrift heeft gewezen op een stikstofberekening die de gemeenteraad zekerheidshalve heeft laten uitvoeren. Deze stikstofberekening heeft geleid tot een deskundigenrapport dat in opdracht van de gemeente is opgesteld. In dat rapport is geconcludeerd dat het bestemmingsplan ten opzichte van de referentiesituatie niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie en dat significante effecten

daarmee zijn uitgesloten. Een passende beoordeling is ook daarom niet nodig, aldus de gemeenteraad.

Ten aanzien van dit betoog stelt de Afdeling op de eerste plaats vast dat de gemeenteraad met dit deskundigenrapport en de stelling dat vanwege de omvang van de stikstofemissie geen passende beoordeling is vereist, pas in het verweerschrift een wezenlijk ander standpunt heeft ingenomen dan het daarvoor ingenomen standpunt (de één-op-één inpassing) en daarop een summiere toelichting heeft gegeven. Op de tweede plaats stelt de Afdeling vast dat de stichting bezwaren heeft geuit tegen het meenemen van dit deskundigenrapport, omdat zij niet in staat was dat rapport ter toetsing aan een deskundige voor te leggen. De Afdeling ziet in dit geval daarom onvoldoende grond voor het in stand laten van de rechtsgevolgen van het voorliggende bestemmingsplan. Daarover overweegt de Afdeling dat hieraan überhaupt al in de weg staat dat in het deskundigenrapport is uitgegaan van de bouwvrijstelling van artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming. Deze bouwvrijstelling had – gelet op de Porthos-uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3159](#) – niet mogen worden toegepast.

### **De uitspraak van 2 januari 2023**

#### **Achtergrondinformatie**

De uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Afdeling van 2 januari 2023 ziet op een wijzigingsplan dat voorziet in de voorgenomen uitbreiding van een melkveehouderijbedrijf. Het wijzigingsplan ziet op de bouw van een nieuwe melkrundveeststal om het (bestaande) aantal melkkoeien van 150 naar 200 en het (bestaande) aantal stuks

jongvee van 70 naar 130 te kunnen vergroten.

Gedeputeerde staten hebben eerder aan het melkveehouderijbedrijf een vergunning verleend op grond van artikel 2.7 lid 2 van de Wnb voor het bouwen van de nieuwe melkstal en het uitbreiden in dieren aantallen op het betrokken perceel (hierna: ‘de Wnb-vergunning’). Gedeputeerde staten hebben daarbij geconcludeerd dat vanwege het project geen sprake is van significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.

Een milieuvereniging verzoekt om schorsing van het voorliggende wijzigingsplan. Zij stelt dat ten onrechte geen voortoets of passende beoordeling is uitgevoerd, waardoor niet deugdelijk is onderzocht of de in het wijzigingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen tot significante effecten leiden op de meest nabij gelegen Natura 2000-gebieden. De milieuvereniging heeft in dit verband onder meer gewezen op de omstandigheid dat de in het wijzigingsplan opgenomen uitbreiding van het bouwvlak een veel grotere stal met dus meer dieren of een stalsysteem met meer emissie per dierplaats mogelijk maakt, dan waarvan is uitgegaan bij de verleende natuurvergunning.

Burgemeester en wethouder stellen zich op het standpunt dat het wijzigingsplan weliswaar meer mogelijk maakt dan de stal en het aantal dieren waarvoor gedeputeerde staten aan het melkveehouderijbedrijf een natuurvergunning hebben verleend, maar dat geen noodzaak bestaat om de gevolgen van deze ruimere mogelijkheden voor Natura 2000-gebieden via het planologisch spoor te regelen. Burgemeester en wethouders hebben daarbij in aanmerking geno-

men dat aan de verleende natuurvergunning voorschriften zijn verbonden waarmee onder meer het maximum aantal te houden dieren en het type stalsysteem zijn geborgd. Aangezien de natuurvergunning van recente(re) datum is en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het vergunde project, bestaat er volgens burgemeester en wethouders geen aanleiding om in het kader van de voorbereiding van het wijzigingsplan een voortoets of passende beoordeling te maken.

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

De Voorzieningenrechter van de Afdeling stelt vast dat in het kader van het voorliggende wijzigingsplan geen passende beoordeling is gemaakt. Onder verwijzing naar de uitspraak van 11 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1185](#), overweegt de Voorzieningenrechter dat wanneer een wijzigingsplan voorziet in een zogenoemde één-op-één inpassing van het project waarvoor al een natuurvergunning is verleend, de gevolgen hiervan voor Natura 2000-gebieden niet onderzocht hoeven te worden als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.8 lid 2 van de Wnb.

De Voorzieningenrechter stelt vast dat in de verleende en onherroepelijke natuurvergunning voorschriften zijn opgenomen waaraan het vergunde project moet voldoen. De Voorzieningenrechter stelt verder vast dat de begrenzing uit de natuurvergunning niet in de planregels van het wijzigingsplan is vastgelegd. Gelet hierop is, zo overweegt de Voorzieningenrechter, in het wijzigingsplan niet geborgd dat alleen die ontwikkelingen en maximaal de stikstofuitstoot mogen plaats vinden die zijn toegestaan op grond van de natuurvergunning. Dat betekent, zo vervolgt de Voorzieningenrechter, dat het wijzigingsplan niet een één-op-één inpassing bevat van het op grond van de natuurvergunning vergunde gebruik. Gelet hierop voorziet het wijzigingsplan daarom niet in een herhaling of voortzetting van een project waarvoor reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt.

Tegen deze achtergrond hebben burgemeester en wethouders zich, naar het voorlopige oordeel van de Voorzieningenrechter, ten onrechte op het standpunt gesteld dat voor het wijzigingsplan geen passende beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden was vereist. Het wijzigingsplan wordt om die reden geschorst.

## 4. Toetsing bestuursrechter of bezwaar (tijdig) is gemaakt

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:76](#), r.o. 4.2 en  
AbRS 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:201](#), r.o. 6-7

### Belang voor de praktijk

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1730](#)) hanteert zij in navolging van de Centrale Raad van Beroep (zie de uitspraak van 9 juli 2021, [ECLI:NL:CRVB:2021:1500](#)) het uitgangspunt dat de bestuursrechter de tijdigheid van bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan (nadat het bestuursorgaan zich hierop beroept) behoort te beoordelen. Dit uitgangspunt wordt ook toegepast in lopende zaken tegen uitspraken van de rechtbank die zijn geweest vóór 4 augustus 2021. Zie voor een toepassing hiervan de hierna te bespreken uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:201](#)).

Let wel, het voorgaande geldt niet voor de vraag of überhaupt bezwaar is gemaakt. De bestuursrechter toetst wél ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan of bezwaar is gemaakt. Als een belanghebbende geen bezwaar heeft gemaakt wordt dit hem/haar nog steeds tegengeworpen door de bestuursrechter. Deze situatie verschilt aldus van de situatie waarin een belanghebbende wel bezwaar heeft gemaakt, maar het bezwaar niet tijdig was. Zie voor een toepassing hiervan de hierna te bespreken uitspraak van de Afdeling van 11 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:76](#)).

### De uitspraak van 18 januari 2023

#### Achtergrondinformatie

De RDW heeft zich in beroep op het standpunt gesteld dat het bezwaar van appellant niet tijdig is ingediend. Gelet hierop heeft de rechtbank de tijdigheid van het bezwaar beoordeeld. Volgens de rechtbank was het bezwaar inderdaad te laat. De rechtbank heeft dan ook zelf in de zaak voorzien en het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. In hoger beroep stelt appellant zich op het standpunt dat de rechtbank ten onrechte zelf voorzien het bezwaar niet-ontvankelijk heeft verklaard.

#### De overwegingen van de Afdeling

De Afdeling overweegt dat volgens haar vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1730](#)) het uitgangspunt gehanteerd wordt dat de bestuursrechter de tijdigheid van bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan (nadat het bestuursorgaan zich hierop beroept) behoort te beoordelen. Dat betekent volgens de Afdeling dat als het bestuursorgaan een inhoudelijk besluit op het bezwaar heeft genomen en de belanghebbende tot wie dit besluit is gericht daarna beroep instelt tegen dat besluit, de bestuursrechter



niet meer beoordeelt of het bezwaar van deze belanghebbende tijdig was. Dit uitgangspunt wordt óók toegepast in lopende zaken tegen uitspraken van de rechtbank. Het enkele gegeven dat de uitspraak van de rechtbank, waartegen het hoger beroep is gericht, dateert van vóór 4 augustus 2021 (en derhalve vóórdat de Afdeling dit uitgangspunt van toepassing heeft verklaard) maakt aldus niet dat de Afdeling afwijkt van het uitgangspunt dat de bestuursrechter de tijdigheid van bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan behoort te beoordelen.

Verder overweegt de Afdeling dat de rechtbank in voorliggend geval naar aanleiding van het door de RDW ingediende verweerschrift (waarin het standpunt was ingenomen dat het bezwaar niet tijdig is ingediend) de tijdigheid van het bezwaar heeft beoordeeld. Dit is in strijd met de hiervoor weergegeven vaste rechtspraak van de Afdeling. De rechtbank is dan ook, in strijd met artikel 8:69 lid 1 van de Awb, buiten de omvang van het geding getreden. De rechtbank heeft het bezwaar volgens de Afdeling daarom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

### **De uitspraak van 11 januari 2023**

#### **Achtergrondinformatie**

Appellant exploiteert een restaurant met motel en zaalverhuur. De oude bedrijfswoning is overgedragen aan een derde. Deze derde verhuurt deze voormalige bedrijfswoning aan een detachingsbureau. Appellant heeft een verzoek ingediend bij burgemeester en wethouders om handhavend op te treden tegen het gebruik van de voormalige bedrijfswoning voor de huisvesting van zeven arbeidsmigranten aangezien dit, volgens appellant, in strijd is met het

vigerende bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders hebben dit verzoek afgewezen voor zover het gaat over het verblijf van maximaal vier arbeidsmigranten in de woning. Hieraan is ten grondslag gelegd dat de overtreding voor een gedeelte (tot maximaal vier personen) gelegaliseerd kan worden.

De betreffende derde heeft vervolgens een aanvraag ingediend om een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik voor het mogen gebruiken van het pand voor huisvesting van vier personen, die niet samen één huishouden vormen. Deze gevraagde omgevingsvergunning is verleend.

Burgemeester en wethouders hebben in één besluit op de bezwaren van appellant tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek en de verleende omgevingsvergunning beslist. Deze bezwaren zijn ongegrond verklaard en de primaire besluiten zijn in stand gelaten.

Tegen de beslissing op bezwaar is zowel door appellant als door zijn B.V. (waaronder het restaurant met motel en zalenuur is gebracht) beroep ingesteld. De rechtbank heeft het beroep van de B.V. niet-ontvankelijk verklaard voor zover dit was gericht tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek, omdat de B.V. tegen dat besluit geen bezwaar heeft gemaakt.

In hoger beroep betoogt de B.V. dat de rechtbank het beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard voor zover dit was gericht tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek, omdat geen van de procespartijen de ontvankelijkheid van het beroep van de B.V. ter discussie heeft gesteld.

Vaststaat dat de B.V. geen bezwaar heeft gemaakt tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek. De Afdeling stelt voorop dat de ontvankelijkheid in beginsel een door de bestuursrechter ambtshalve te beoordelen aspect is. De beoordeling hiervan vindt dus plaats ook als geen van de procespartijen de ontvankelijkheid ter discussie stelt.

De Afdeling overweegt dat in haar vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1730](#)) het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de bestuursrechter de tijdigheid van een bezwaar niet ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan (nadat het bestuursorgaan zich hierop beroept) behoort te beoordelen.

Volgens de Afdeling is deze situatie niet vergelijkbaar met voorliggend geval en derhalve niet van toepassing. Als een belanghebbende geen bezwaar heeft gemaakt wordt dit hem/haar nog steeds (ook na de uitspraak van 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1730](#)) ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan door de bestuursrechter tegengeworpen.

De B.V. betoogt nog dat de hiervoor weergegeven jurisprudentielijn over de tijdigheid van een bezwaarschrift moet worden doorgetrokken naar voorliggende geval, omdat burgemeester en wethouders in één besluit op de bezwaren tegen de omgevingsvergunning en de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek hebben beslist en aldus voor verwarring hebben gezorgd. De Afdeling volgt dit betoog niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat het gegeven dat de B.V. geen bezwaar heeft gemaakt tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek niet is ontstaan doordat burgemeester en wethouders in één besluit op de bezwaren tegen de omgevingsvergunning en de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek hebben beslist.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank, zo bevestigt de Afdeling, terecht de ontvankelijkheid van de B.V. beoordeeld. Nu verder niet is gebleken dat aan de B.V. niet kan worden verweten geen bezwaar gemaakt te hebben, heeft de rechtbank het beroep van de B.V. voor zover dit was gericht tegen de gedeeltelijke afwijzing van het handhavingsverzoek, terecht niet-ontvankelijk verklaard, aldus de Afdeling.

## 5. Bestuursrechter toetst regelgeving aan het evenredigheidsbeginsel

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:79](#), r.o. 4.2

### Belang voor de praktijk

In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft kunnen toetsen of artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regeling (hierna: 'de Uitvoeringsregeling') in dit concrete geval in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 van de Awb. De rechtbank heeft dit kunnen doen, zo overweegt de Afdeling, omdat artikel 3:4 lid 2 van de Awb als onderdeel van een wet in formele zin (de Awb) van hogere orde is dan de Uitvoeringsregeling, die algemeen verbindende voorschriften bevat, niet zijnde wetgeving in formele zin. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank bij de toetsing terecht gekeken naar de omstandigheden die zich in dit concrete geval voordoen. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat in dit concrete een deel van artikel 9 van de Uitvoeringsregeling buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Hoewel dit geen omgevingsrechtelijke uitspraak betreft, is deze uitspraak wel van belang voor de omgevingsrechtelijke praktijk. Ook in het omgevingsrecht zijn soortgelijke regelingen van kracht. Denk bijvoorbeeld aan het Besluit omgevingsrecht of het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze algemene maatregelen van bestuur bevatten eveneens algemeen verbindende voorschriften, niet zijnde wetgeving in formele zin. Met deze algemene overweging van de Afdeling kunnen ook artikelen uit deze besluiten (en andere soortgelijke regelingen) door de bestuursrechter getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 van de Awb. Als in het concrete geval sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel, dan moet dat artikel (of een deel daarvan) buiten toepassing worden gelaten, zo overweegt de Afdeling in deze uitspraak.

Aangezien deze uitspraak geen omgevingsrechtelijke casus betreft, gaan wij in het hiernavolgende niet in op de achtergrondinformatie. Wij gaan ook niet verder in op de overwegingen van de Afdeling, omdat de belangrijkste kernoverweging – voor zover deze relevant is voor de omgevingsrechtelijke praktijk – hiervoor al staat weergegeven.

## 6. Verschoonbare termijnoverschrijding bij te laat ingediend beroepschrift

AbRS 11 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:84](#), r.o. 6-7.1

### Belang voor de praktijk

Het is vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechter dat een belanghebbende die met het nemen van een besluit niet bekend was en ook redelijkerwijs niet bekend kon zijn, niet verwijtbaar te laat is met het maken van bezwaar of het instellen van beroep als hij dat doet binnen twee weken nadat hij te weten is gekomen dat een besluit is genomen (de zogenoemde tweewekenregel). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan ook een later gemaakt bezwaar of ingesteld beroep als niet verwijtbaar te laat worden aangemerkt.

De voorliggende uitspraak ziet op een geval waarbij een appelland na het verstrijken van de beroepstermijn erachter komt dat een besluit op bezwaar is genomen. Appelland stelt alsnog beroep in tegen deze beslissing op bezwaar en houdt daarbij een termijn van zes weken na de ontvangst van dit besluit aan. De Afdeling beoordeelt de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval en kijkt vervolgens af van de eerder in de jurisprudentie geformuleerde (gebruikelijke) tweewekenregel. Wij zijn benieuwd hoe deze soepele houding van de Afdeling bij de beoordeling van termijnoverschrijdingen zich het komende jaar zal ontwikkelen.

### Achtergrondinformatie

De voorliggende uitspraak heeft betrekking op een besluit van het Instituut Mijnschade Groningen (hierna: 'het Instituut') tot de toekenning van een schadevergoeding aan appelland. Deze uitspraak gaat niet over de hoogte van de aan appelland toekomende schadevergoeding, maar over de toegang tot de rechter. Centraal staat de vraag of appelland tijdig beroep heeft ingesteld bij de rechtbank tegen het besluit op bezwaar.

De overwegingen van de rechtbank  
De rechtbank heeft het beroep van appelland tegen het besluit op bezwaar over

de toekenning van een schadevergoeding niet-ontvankelijk verklaard, omdat het is ingesteld nadat de wettelijke beroepstermijn van zes weken is verstreken (artikel 6:8 van de Awb).

Het in beroep bij de rechtbank bestreden besluit is op 3 februari 2021 aangetekend naar het adres van appelland verzonden en op 4 februari 2021 op dit adres aangeboden, maar kon daar niet worden bezorgd. De brief is daarna ook niet afgehaald bij het afhaalpunt van PostNL en op 19 februari 2021 retour gekomen bij het Instituut. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018,

[ECLI:NL:RVS:2018:585](#), heeft de rechtbank overwogen dat als PostNL bij aanbidding van het stuk niemand thuis treft en daarom een afhaalbericht achterlaat, het niet ophalen van dat stuk bij het kantoor van PostNL voor rekening van de geadresseerde komt. Als deze stelt geen afhaalbericht te hebben ontvangen, dan ligt het op zijn weg om feiten aannemelijk te maken op grond waarvan redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat er een afhaalbericht is achtergelaten. Volgens de rechtbank heeft appelland geen feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan kan worden aangenomen dat er geen afhaalbericht is achtergelaten, bijvoorbeeld door aannemelijk te maken dat er problemen zijn met de postbezorging en dat nader te onderbouwen. Ook verder zijn geen feiten gesteld die verschoonbaarheid meebrengen. Dit leidt de rechtbank tot het oordeel dat het beroep niet-ontvankelijk is.

### **De gronden van het hoger beroep**

Appelland stelt over de brief van 3 februari 2021 dat geen afhaalbericht is achtergelaten en dat hij dit onmogelijk aannemelijk kan maken. De uitspraak van de rechtbank is volgens hem een voorbeeld van hoe een juridische fuik van de overheid burgers kansloos maakt. Appelland heeft het Instituut bij brief van 26 januari 2021 in gebreke gesteld voor het uitblijven van het besluit op bezwaar. Hij is er door het besluit van het Instituut op zijn verzoek tot betaling van een dwangsom achter gekomen dat er een besluit op bezwaar was genomen. Hij heeft bij brief van 21 maart 2021 laten weten dat hij het besluit op bezwaar niet had ontvangen en dat het besluit op bezwaar ook niet was opgenomen in zijn zogeheten digitale dossier van het Instituut. Dat betrof een fout van zijn zaakbegeleider bij het Instituut. Vervolgens heeft een medewerker van het Instituut het besluit op bezwaar per e-mail

van 23 maart 2021 aan hem toegezonden. Hij heeft zijn beroepschrift tegen dit besluit op 19 april 2021 bij de rechtbank ingediend. Dat was volgens appelland ruimschoots binnen de daarvoor in de Awb gestelde termijn.

Het Instituut heeft in een e-mailbericht erkend dat de behandeling van deze zaak binnen het Instituut niet de schoonheidsprijs verdient. Het besluit op bezwaar is retour ontvangen, intern naar de verkeerde afdeling gezonden, door een fout niet in het zogeheten digitale dossier van het Instituut opgenomen en er is niet, zoals bij het nieuwe administratiesysteem wel gebeurt, bij de toezending van het besluit per post tegelijkertijd een e-mailnotificatie aan appelland gestuurd.

Op de zitting bij de Afdeling heeft het Instituut zelf de vraag opgeworpen hoe appelland zou moeten bewijzen dat het afhaalbericht hem niet heeft bereikt. Volgens het Instituut moet appelland redelijkerwijs aannemelijk maken dat geen afhaalbericht is achtergelaten. Het Instituut heeft erop gewezen dat appelland in andere gevallen wel snel heeft gereageerd en dat hij zelf aan de bel heeft getrokken bij het Instituut. Ook heeft het Instituut de vraag opgeworpen hoe appelland zou moeten weten dat de rechtspraak bij termijnoverschrijding in dit soort gevallen een termijn van twee weken hanteert. Het Instituut betoogt daarom uitdrukkelijk dat appelland de (gebruikelijke) tweewekentermijn niet wordt tegengeworpen. Het zou de voorkeur verdienen als het beroep van appelland tegen het besluit op bezwaar over schadevergoeding inhoudelijk aan de orde kan komen, aldus het Instituut.

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

#### *Verschoonbare termijnoverschrijding*

De Afdeling overweegt dat in het geval een besluit of uitspraak via een bij de Autoriteit Consument en Markt geregistreerd postvervoerbedrijf aangetekend is verzonden en de betrokkene de ontvangst ervan ontkent, in verband met de eventuele verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding als bedoeld in artikel 6:11 van de Awb moet worden onderzocht of het stuk door het postvervoerbedrijf op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden. Wanneer het postvervoerbedrijf bij aanbidding van het stuk niemand thuis treft en daarom een afhaalbericht achterlaat, komen de gevolgen van het niet ophalen van dat stuk bij het postvervoerbedrijf voor risico van de belanghebbende. Stelt de belanghebbende geen afhaalbericht te hebben ontvangen, dan ligt het op zijn weg feiten aannemelijk te maken op grond waarvan redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat een afhaalbericht is achtergelaten. Daarbij kan relevant zijn of de betrokkene bij het bestuursorgaan heeft geïnformeerd naar de stand van zaken van de besluitvorming, aldus de Afdeling.

Volgens de Afdeling dienen de gevolgen van het niet afhalen van het stuk bij een afhaalpunt van het postvervoerbedrijf in dit geval niet voor risico van appellant te worden gelaten. Daartoe overweegt de Afdeling dat appellant het Instituut in gebreke heeft gesteld voor het uitblijven van het besluit op bezwaar. De Afdeling acht het aannemelijk dat appellant het besluit op bezwaar zou hebben afgehaald, als hij een afhaalbericht zou hebben ontvangen. Daarbij is volgens de Afdeling ook van belang dat appellant direct contact heeft opgenomen met het In-

stituut toen hij kennis kreeg van het bestaan van het besluit op bezwaar. Verder staat volgens de Afdeling vast dat het proces bij het Instituut niet goed is verlopen, wat er ook toe heeft bijgedragen dat appellant niet binnen de beroepstermijn kennis heeft genomen van het besluit op bezwaar.

#### *Binnen welke termijn alsnog beroep instellen?*

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat een belanghebbende die met het nemen van een besluit niet bekend was en ook redelijkerwijs niet bekend kon zijn, niet verwijtbaar te laat is met het maken van bezwaar of instellen van beroep als hij dat doet binnen twee weken nadat hij te weten is gekomen dat een besluit is genomen (vgl. AbRS 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1144](#), r.o. 3.2, AbRS 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1323](#), r.o. 4.1 en AbRS 27 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3974](#), r.o. 3.3). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan ook een later gemaakt bezwaar of ingesteld beroep als niet verwijtbaar te laat worden aangemerkt (vgl. AbRS 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1239](#), r.o. 8.3).

De Afdeling overweegt in het voorliggende geval dat appellant er niet van op de hoogte was dat de beroepstermijn is gaan lopen na de aangetekende verzending van het besluit op bezwaar en verkeerde in de veronderstelling dat hij na de ontvangst van de e-mail van 23 maart 2021 een termijn van zes weken had om tegen het besluit op bezwaar beroep bij de rechtbank in te stellen. Deze termijn is ook vermeld in het besluit op bezwaar. Appellant, die zonder rechtsbijstandverlener procedeerde, wist niet en

hoefde volgens de Afdeling ook niet te weten dat deze termijn bij de verzending van het besluit op bezwaar per e-mail inmiddels verstreken was. De Afdeling ziet in de omstandigheden van dit geval aanleiding om het ingestelde beroep als niet verwijtbaar te laat aan te merken. Met het vasthouden aan de termijnen voor bezwaar en beroep wordt beoogd rechtsonzekerheid te voorkomen die ontstaat doordat een besluit ook na het verstrijken van die termijnen niet onaantastbaar blijkt te zijn. Het dient dus de rechtszekerheid, niet alleen van partijen, maar ook van andere belanghebbenden. Onzekerheid over de formele rechtskracht van besluiten is vooral onwenselijk te achten als er belangen van derden op het spel staan. Belangen van derden zijn in dit geschil volgens de Afdeling evenwel niet aan de orde. Onder deze omstandigheden past het niet, zo

overweegt de Afdeling, om appellandant aan te rekenen dat hij later dan de uit de rechtspraak af te leiden termijn van twee weken beroep bij de rechtbank heeft ingesteld. De conclusie is dat appellandant geen verwijt kan worden gemaakt. Het op 19 april 2021 ingediende beroepschrift is dus niet verwijtbaar te laat ingediend. De rechtbank heeft in dit geval het beroep ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard, aldus de Afdeling.

De Afdeling concludeert dat de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling wijst de zaak terug naar de rechtbank om inhoudelijk door haar te worden behandeld, omdat het geschil tussen partijen over de hoogte van de schadevergoeding in (hoger) beroep nog niet inhoudelijk aan de orde is gekomen.

## 7. Verwijzen naar aanmeldnotitie voor inhoudelijke onderbouwing m.e.r.-beoordelingsbesluit

AbRS 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:164](#), r.o. 5-5.3

### Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak wordt bevestigd dat het in beginsel is toegestaan om in een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor de verdere inhoudelijke onderbouwing van dat besluit te verwijzen naar een daaraan ten grondslag liggende aanmeldnotitie. Van belang is dat in de aanmeldingsnotitie wel een deugdelijk gemotiveerde beoordeling wordt gemaakt van de belangrijke nadelige gevolgen die de voorgenomen activiteiten voor het milieu kunnen hebben.

### Achtergrondinformatie

De voorliggende uitspraak heeft betrekking op (onder andere) een verleende omgevingsvergunning milieu (ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c en e van de Wabo) voor de oprichting van een mestbewerkings- en verwerkingsinstallatie (hierna: 'mestverwerkingsinstallatie'). Appellante is een stichting die opkomt voor de belangen van de inwoners bij een goede woon-, werk- en leefsituatie van het dorp waar de mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd en in bedrijf wordt genomen.

De stichting betoogt (onder meer) dat er ten onrechte geen milieueffectrapportage (hierna: 'MER') is opgesteld voorafgaand aan de vergunningverlening. Volgens de stichting treden – wat betreft het aspect volksgezondheid – namelijk belangrijke nadelige gevolgen op voor het milieu als gevolg van de aangevraagde activiteiten. Volgens de stichting is in het m.e.r.-beoordelingsbesluit van gedeputeerde staten geen aandacht besteed aan de schadelijkheid van in de mest aanwezige antibiotica(resten) en (ziekteverwekkende)

micro-organismen en de gevolgen die dit heeft (voor de volksgezondheid).

### Juridisch kader

Tussen de betrokken partijen is niet in geschil dat de voorgenomen activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning milieu is verleend vallen onder categorie D 18.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daarom geldt er voor de voorgenomen activiteiten op grond van artikel 7.2 lid 1 aanhef en onder b van de Wet milieubeheer (gelezen in samenhang met artikel 2 lid 2 van het Besluit m.e.r.) een m.e.r.-beoordelingsplicht.

In een dergelijk geval is het op grond van artikel 7.17 lid 1 van de Wet milieubeheer aan het bevoegd gezag om te beoordelen of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de betrokken activiteiten een MER moet worden gemaakt vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die deze activiteiten voor het milieu kunnen hebben, waarbij rekening dient te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn.



**De overwegingen van de Afdeling**

De Afdeling stelt vast dat aan het m.e.r.-beoordelingsbesluit van gedeputeerde staten een aanmeldnotitie ten grondslag ligt, waarin wordt ingegaan op de m.e.r.-beoordeling voor de voorgenomen mestverwerkingsinstallatie. De Afdeling beoordeelt allereerst in hoeverre in de aanmeldnotitie is ingegaan op het aspect volksgezondheid. In de aanmeldnotitie staat dat de lozing van afvalwater en de hierin potentieel voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoonverstorende stoffen risico's met zich mee kunnen brengen voor de menselijke gezondheid. Om hier meer over te kunnen zeggen, is in de aanmeldnotitie getoetst aan de ten tijde van de aanmeldnotitie beschikbare rapporten van de Wageningen University & Research, de provincie Noord-Brabant en het RIVM. Volgens de Afdeling volgt verder uit de aanmeldnotitie dat is gekeken naar wat deze rapporten over de risico's van mogelijk in de mest en daardoor in het afvalwater aanwezige stoffen (zoals hormonen, antibiotica en overige geneesmiddelen) en de hiermee samenhangende risico's voor de volksgezondheid zeggen. De Afdeling stelt vast dat in de aanmeldnotitie op basis van de informatie in deze rapporten wordt geconcludeerd dat de risico's voor de volksgezondheid vanuit mestverwerkingsinstallaties waarschijnlijk zeer gering zijn.

Voor de beoordeling van de beroepsgrond van de stichting stelt de Afdeling verder vast dat uit haar eerdere uitspraak van 25 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1504](#), r.o. 44.2, volgt dat het in beginsel is toegestaan om in een m.e.r.-beoordelingsbesluit voor de verdere inhoudelijke onderbouwing daarvan te verwijzen naar een daaraan ten grondslag liggende aanmeldnotitie.

De Afdeling overweegt dat gedeputeerde staten een m.e.r.-beoordelingsbesluit hebben genomen en dat uit dit besluit volgt dat zij op basis van de gegevens in de aanmeldnotitie hebben besloten dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn en dat dus geen MER hoeft te worden opgesteld. De Afdeling stelt vast dat in de aanmeldnotitie, op grond waarvan de m.e.r.-beoordeling dus heeft plaatsgevonden, is ingegaan op het aspect volksgezondheid. De enkele omstandigheid dat in het m.e.r.-beoordelingsbesluit zelf niet afzonderlijk is ingegaan op dit aspect, betekent naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet dat gedeputeerde staten met dit aspect onvoldoende rekening hebben gehouden bij de door hun uitgevoerde m.e.r.-beoordeling. Het betoog van de stichting slaagt dan ook niet.

## 8. Te laat niet verifieerbaar verweer leidt tot motiveringsgebrek

AbRS 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:269](#), r.o. 7.6 en 8.3

### Belang voor de praktijk

Voorliggende uitspraak illustreert het belang van het tijdig voeren van verweer. Deze uitspraak heeft betrekking op een geval waarin een te laat (en daarom niet verifieerbaar) gevoerd verweer leidt tot een motiveringsgebrek in de besluitvorming.

### Achtergrondinformatie

De voorliggende uitspraak heeft betrekking op een bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid om een woning te realiseren. Appellant is een eigenaar en gebruiker van omliggende gronden en is het niet eens met het mogelijk maken van de woning op deze locatie, onder meer vanwege de ligging in het bollenteeltgebied. Appellant voert onder andere aan dat het bestemmingsplan in strijd is met de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (hierna: 'ISG') en dat de gemeenteraad er ten onrechte vanuit is gegaan dat het te bebouwen perceel een zogenaemde overhoek is (en daarmee dus niet geschikt zou zijn voor bollenteelt).

In deze uitspraak gaat het over de vraag of de gemeenteraad gelet op de bezwaren van appellant de woning op deze locatie planologisch heeft kunnen toestaan.

### Juridisch kader

Het indienen van een verweerschrift is facultatief, behalve als de bestuursrechter daar uitdrukkelijk om vraagt. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, volgt uit artikel 8:42 lid 1 van de Awb dat voor het indienen van verweerschrift een termijn van vier weken geldt. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat dit een termijn van orde betreft. Dat

houdt in dat de wet geen gevolgen verbindt aan het niet tijdig indienen van een verweerschrift (vgl. AbRS 4 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:25](#), r.o. 7, en AbRS 30 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3501](#), r.o. 4.1). Dit betekent evenwel niet dat de mogelijkheden voor het voeren van verweer onbegrensd zijn. Gelet op het belang van een goede procesorde moet in concrete gevallen mede aan de hand van de omvang en de aard van het gevoerde verweer worden beoordeeld of partijen voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om adequaat daarop te reageren en om te verifiëren of de in het verweer ingenomen standpunten kloppen.

### De overwegingen van de Afdeling

In de voorliggende uitspraak overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad te laat (en daarom) niet verifieerbaar verweer heeft gevoerd. Op de eerste plaats overweegt de Afdeling (zie rechtsoverweging 7.6) dat de gemeenteraad op uiteenlopende wijzen heeft gemotiveerd waarom het bestemmingsplan past binnen het ISG. Op de zitting bij de bodemprocedure is daarbij voor het eerst aan de orde gekomen dat de woning op de bij de ISG behorende 'Kaart Landschapspectief' (waarop zichtbaar is welke subcategorie waar geldt) niet zou liggen in het gebied van de subcategorie 'Openheid actief vergroten'. De Afdeling

overweegt dat dit een ander standpunt is dan de gemeenteraad in de plantoelichting en eerder bij de Voorzieningenrechter van de Afdeling heeft ingenomen. Doordat de gemeenteraad dit standpunt op de zitting in de bodemprocedure voor het eerst en ook alleen mondeling naar voren heeft gebracht, kan de Afdeling niet verifiëren of het klopt dat de nieuw te bouwen woning op de Kaart Landschapsperspectief niet ligt in het gebied van de subcategorie 'Openheid actief vergroten'. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeenteraad daarom onvoldoende gemotiveerd dat het mogelijk maken van de woning op deze locatie in overeenstemming is met de ISG.

Op de tweede plaats overweegt de Afdeling (zie rechtsoverweging 8.3) dat de gemeen-

teraad ook voor het eerst op de zitting in de bodemprocedure naar voren heeft gebracht dat het antwoord op de vraag of het perceel kan worden gekwalificeerd als overhoek, van belang is voor de vraag of door het bestemmingsplan eerste klas bollengrond aan de bestemming wordt onttrokken. De Afdeling kan op basis van de informatie die de gemeenteraad op de zitting heeft gegeven, niet verifiëren of dit standpunt klopt. Daarbij neemt de Afdeling in haar beoordeling mee dat appellant bestrijdt dat de gronden binnen het plangebied niet zouden kunnen worden gebruikt voor de bollenteelt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeenteraad ook op dit standpunt dan ook onvoldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met de ISG.

## 9. Omgevingsvergunning voorziet niet uitsluitend in onzelfstandige bewoning

AbRS 25 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:293](#), r.o. 2-2.4

### Belang voor de praktijk

In de hierna te bespreken uitspraak ligt de vraag voor of een verleende omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wabo) voor het realiseren van tijdelijke studentenhuisvesting in 252 wooneenheden ziet op onzelfstandige bewoning of (toch) op zelfstandige bewoning. Volgens burgemeester en wethouders is deze omgevingsvergunning enkel verleend voor onzelfstandige bewoning. Dit blijkt uit de randvoorwaarden gesteld in de uitvraag en hetgeen burgemeester en wethouders daarover in het voortraject en de correspondentie over het aanpassen van de bouwtekeningen hebben laten weten aan appellant.

De Afdeling ziet het evenwel anders. Uit de verleende omgevingsvergunning volgt duidelijk dat deze in ieder geval voorziet in de realisatie van 252 wooneenheden in strijd met het bestemmingsplan. Uit het alleen intekenen van een keukenblok zonder kooktoestel en enkele gezamenlijke voorzieningen blijkt niet duidelijk dat de betreffende omgevingsvergunning uitsluitend zou voorzien in onzelfstandige wooneenheden. Hetgeen hierover in het voortraject en in de gevoerde correspondentie is aangegeven door burgemeester en wethouders maakt dat niet anders nu dat geen onderdeel uitmaakt van de verleende omgevingsvergunning. Het gegeven dat in de omgevingsvergunning wordt verwezen naar de randvoorwaarden die in het kader van de uitvraag zijn gesteld aan de wooneenheden, maakt het voorgaande niet anders. In die randvoorwaarden is niet bindend vastgelegd dat het om onzelfstandige wooneenheden moet gaan.

De Afdeling sluit deze uitspraak af met een les voor de praktijk. Als burgemeester en wethouders het gebruik van de wooneenheden hadden willen beperken, hadden zij appellant moeten vragen haar aanvraag aan te passen in 252 onzelfstandige wooneenheden of duidelijk in de omgevingsvergunning moeten beschrijven dat het gebruik alleen ziet op onzelfstandige bewoning. Dit laatste bijvoorbeeld door een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden.

### Achtergrondinformatie

De gemeente heeft een uitvraag gedaan om tijdelijke woningen voor verschillende doelgroepen te realiseren. Gelet hierop

heeft appellant een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik aangevraagd voor het realiseren van tijdelijke studentenhuisvesting in 252 wooneenheden, verdeeld

over drie afzonderlijke woonblokken op het perceel. Op grond van ter plaatse geldende bestemmingsplan is wonen niet toegestaan. Burgemeester en wethouders hebben de omgevingsvergunning verleend met toepassing van onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling.

Tijdens een controle is geconstateerd dat de wooneenheden waren voorzien van een losse kookplaat en een recirculatiekap met koolstoffilter en dat de gemeenschappelijke keuken niet werd gebruikt. Verder is geconstateerd dat de wooneenheden te huur werden aangeboden als volledig gemeubileerde, zelfstandige studio's met een eigen toegang, badkamer en keuken.

Volgens burgemeester en wethouders handelt appellant in strijd met de verleende omgevingsvergunning. Volgens burgemeester en wethouders is er een omgevingsvergunning aangevraagd en verleend voor onzelfstandige studentenkamers, met een douche en toilet, maar zonder keuken. Door het realiseren van een kookgelegenheid (bestaande uit een kookplaat en recirculatiekap) zijn zelfstandige wooneenheden ontstaan. Burgemeester en wethouders hebben dan ook een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c van de Wabo.

In hoger beroep betogen burgemeester en wethouders dat de verleende omgevingsvergunning uitdrukkelijk ziet op onzelfstandige kamers, conform de uitvraag. Op grond van het voortraject en de correspondenties over het aanpassen van de bouwtekeningen, had het voor appellant duidelijk moet zijn wat volgens burgemeester en wethouders het verschil is tussen (onzelfstandige) kamers en een (zelfstandige) woning. Alle 252 wooneenheden zijn volgens burgemeester

en wethouders aan te merken als kamers, dus als onzelfstandige wooneenheden. Gelet hierop bestond er geen grond om een vergunningsvoorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden waarbij het gebruik als zelfstandige wooneenheid wordt verboden.

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

Volgens de Afdeling worden de 252 wooneenheden niet gebruikt in strijd met de verleende omgevingsvergunning, zodat er geen overtreding is en burgemeester en wethouders niet bevoegd zijn om handhavend op te treden. Daarvoor is het volgende van belang.

Volgens de Afdeling is van belang dat bij de verleende omgevingsvergunning staat vermeld dat de vergunning wordt verleend voor het realiseren van studentenhuisvesting in 252 wooneenheden, zonder dat het gebruik van die wooneenheden daarbij nader is gespecificeerd. Duidelijk is in ieder geval dat de vergunning voorziet in de realisatie van 252 wooneenheden in strijd met het bestemmingsplan. Ook is van belang dat op het aanvraagformulier als toelichting bij de projectomschrijving staat vermeld dat het gaat om 'de realisatie van 126 tijdelijke geprefabriceerde woon-units (252 tijdelijke wooneenheden) ten behoeve van studentenhuisvesting'. Uit het alleen intekenen van een keukenblok zonder kooktoestel en enkele gezamenlijke voorzieningen blijkt niet duidelijk dat de omgevingsvergunning uitsluitend zou voorzien in onzelfstandige wooneenheden, aldus de Afdeling.

Hoewel burgemeester en wethouders in het voortraject en de correspondentie aan appellant hebben laten weten dat de 252 wooneenheden alleen als onzelfstandige wooneenheden mogen worden gereali-

seerd conform de uitvraag, is de reikwijdte van de verleende omgevingsvergunning niet uitdrukkelijk beperkt tot onzelfstandige bewoning. Daarbij is van belang dat het voortraject voorafgaand aan de vergunningverlening en de gevoerde correspondentie geen onderdeel uitmaakt van de verleende omgevingsvergunning. Ook het gegeven dat in de omgevingsvergunning wordt verwezen naar de randvoorwaarden die in het kader van de uitvraag zijn gesteld aan de wooneenheden, maakt dat volgens de Afdeling niet anders, gelet op het feit dat daarin niet bindend is vastgelegd dat het om onzelf-

standige wooneenheden moet gaan.

Als burgemeester en wethouders het gebruik daartoe hadden willen beperken, had het appellant moeten vragen haar aanvraag aan te passen in 252 onzelfstandige wooneenheden of duidelijk in de omgevingsvergunning moeten beschrijven dat het gebruik alleen ziet op onzelfstandige bewoning. Dat hadden burgemeester en wethouders bijvoorbeeld kunnen doen door een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden, aldus de Afdeling.

## 10. Actualiteiten wetgeving

### 1. AERIUS Calculator en Monitor geactualiseerd

Op 26 januari 2023 is er een nieuwe versie van AERIUS Calculator vrijgegeven. Op die datum is ook het besluit van 23 januari 2023 tot wijziging van de Regeling natuurbescherming in werking getreden. Met ingang van 26 januari 2023 moeten stikstofberekeningen in het vergunningenspoor, op grond van het gewijzigde artikel 2.1 lid 1 van de Regeling natuurbescherming, worden uitgevoerd met AERIUS Calculator versie 2022.

Belangrijk om op te merken is dat er geen overgangsrecht is vastgesteld. Dat betekent dat de wijziging van artikel 2.1 lid 1 van de Regeling natuurbescherming onmiddellijke werking heeft voor lopende vergunningaanvragen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt namelijk dat bij de verlening van natuurvergunningen moet worden uitgegaan van de laatste wetenschappelijke, ecologische en juridische inzichten. Daaruit volgt dat een nieuwe versie van AERIUS Calculator ook moet worden toegepast op al in een behandeling zijnde aanvraag voor een natuurvergunning. De nieuwe versie geldt niet voor al verleende natuurvergunningen (ook niet als daartegen beroep is ingesteld of nog beroep open staat). In het bestuursrecht toetst de bestuursrechter in beginsel aan het ten tijde van het nemen van het besluit geldende recht. Wel moet de nieuwe versie worden toegepast als de bestuursrechter de natuurvergunning vernietigt en het bestuursorgaan een nieuwe beslissing moet nemen.

### 2. Invoeringsdatum Omgevingswet

Bij brief van 26 januari 2023 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet. Daarin heeft de minister aangegeven dat de (voorgenomen) datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet 1 januari 2024 is. De minister motiveert deze datumkeuze als volgt.

In het bestuurlijk overleg van 23 en 25 januari 2023 zijn de voorwaarden voor inwerkingtreding met VNG, IPO, UvW (en de Rijkspartijen) besproken. Hierin is volgens de minister geconcludeerd dat de voorwaarden voor inwerkingtreding voldoende zijn ingevuld en dat de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2024 draagvlak bij de partijen heeft. Interbestuurlijk is namelijk vastgesteld dat er voldoende vertrouwen is dat het DSO technisch voldoende gereed is voor inwerkingtreding; de gevalideerde ketentesten tonen inhoudelijk geen blokkerende zaken om tot de vaststelling van het moment van inwerkingtreding te komen.

Door de uitvoeringspraktijk is verder aangegeven dat ten minste zes maanden tijd wenselijk is om na een definitief besluit de nodige stappen voor het inregelen zorgvuldig te kunnen zetten en om tijdig te kunnen bepalen onder welk wetsregime vergunningen voor nieuwe activiteiten moeten worden aangevraagd. Helderheid en tijdigheid van het bekend hebben

van het moment van inwerkingtreding is hiermee van groot belang om tijdig rechtszekerheid te bieden naar de bevoegd gezagen, burgers en ondernemers, aldus de minister. Om die reden is bij de Kamerbrief een ontwerp van een Koninklijk Besluit met de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2024 bijgevoegd. In de Kamerbrief doet de minister een oproep om het ontwerp van het Koninklijk Besluit zo spoedig mogelijk definitief te behandelen.

### **3. Preconsultatie wetsvoorstel ‘Wet versterking waarborgfunctie Awb’**

Bij brief van 20 januari 2023 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel ‘Wet versterking waarborgfunctie Awb’ de Tweede Kamer vrijgegeven. Als Bijlage 1 aan de Kamerbrief is de preconsultatie van de wettekst van het wetsvoorstel opgenomen. Deze preconsultatieversie bevat (ingrijpende) wijzigingen van de Awb. Wij lichten er hierna vier uit, waarna we vervolgens zullen volstaan met een samenvatting van de overige voorgestelde wijzigingen.

Op de eerste plaats is beoogd om het evenredigheidbeginsel, neergelegd in artikel 3:4 lid 2 van de Awb, als volgt te wijzigen: “De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt”. Deze wijziging geeft bestuursorganen en de bestuursrechter de opdracht de evenredigheidstoets ook toe te passen als de af te wegen belangen op grond van het eerste lid zijn beperkt. Met de wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat de evenredigheidstoets ook is voorgeschreven bij gebonden bevoegdheden in wetten in formele zin. Zie voor een nadere toelichting en een nadere beschrijving van de gevolgen van deze wijziging het ‘Voorstel evenredigheidbeginsel’, aangehecht als Bijlage 3 aan de Kamerbrief van 20 januari 2023.

Op de tweede plaats wordt voorgesteld om artikel 6:7 van de Awb zodanig aan te passen dat de bezwaar- en beroepstermijn dertien weken bedraagt in plaats van zes weken. Deze verlengde bezwaar- en beroepstermijn geldt voor de besluiten die zijn genoemd in Regeling verlengende bezwaar- en beroepstermijn. Het betreft hier met name sociale zekerheidsbesluiten. Zie voor een nadere toelichting de ‘Memorie van Toelichting wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb’, aangehecht als Bijlage 2 aan de Kamerbrief van 20 januari 2023.

Op de derde plaats wordt voorgesteld om artikel 6:11 van de Awb zodanig te wijzigen dat er meer wettelijke ruimte is voor het aanvaarden van een verschoonbare termijnoverschrijding in geval van persoonlijke omstandigheden. Op grond van het voorgestelde artikel blijft niet-ontvankelijkheid van het beroep achterwege indien:

- a *het geschrift wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden die de indiener betreffen niet tijdig kon worden ingediend, of*
- b *wegens andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.*



Zie voor een nadere toelichting de 'Memorie van Toelichting wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', aangehecht als Bijlage 2 aan de Kamerbrief van 20 januari 2023.

Op de vierde plaats is voorgesteld om een **burgerlijke lus** (in navolging van de bestuurlijke lus) in te voeren met de nieuwe artikelen 8:51e tot en met 8:51g van de Awb. Op grond hiervan kan de bestuursrechter een belanghebbende in de gelegenheid stellen om een door hem ingenomen stelling of standpunt schriftelijk aannemelijk te maken. Zie voor een nadere toelichting de 'Memorie van Toelichting wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', aangehecht als Bijlage 2 aan de Kamerbrief van 20 januari 2023.

Samengevat weergegeven is beoogd om de Awb op de volgende overige punten te wijzigen:

- er wordt een nieuwe algemene bepaling ingevoegd die het bestuur verplicht om zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak (dienstbaarheidsbeginsel);
- de motiveringsplicht bij besluiten (artikel 3:47) wordt uitgebreid. De motivering van het besluit moet voor belanghebbenden op begrijpelijke wijze zijn geformuleerd, teneinde het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar het besluit over gaat en welke afwijkingen hieraan ten grondslag liggen;
- mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen met de nieuwe artikelen 3:51 tot en met 3:53;
- artikel 4:12 wordt gewijzigd zodat vaker moet worden gehoord bij financiële beschikkingen. Bij ingrijpende beschikkingen die een financiële aanspraak ten nadele van de ontvanger wijzigen, geldt de uitzondering op de hoorplicht niet meer;
- in artikel 4:84 wordt de jurisprudentie van de Afdeling gecodificeerd die er in de kern op neerkomt dat ook in voorziene gevallen moet worden afgeweken van beleidsregels als het besluit anders onevenredig uitpakt voor de betrokkene;
- titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden wordt zodanig gewijzigd dat deze meer rekening houdt met het doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen; en
- de inzichten van het palet van Passend Contact met de Overheid worden op verschillende plekken in de Awb meegenomen, onder meer met de nieuwe artikelen 3:45a en 3:45b en door aanpassingen in de bepalingen over bezwaar en beroep.

**4. Plan aanpak versnellen processen en procedures woningbouw**

Bij brief van 18 januari 2023 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer het 'Plan van aanpak versnellen procedures woningbouw' aangeboden. Het plan bevat meerdere versnellingsacties die ervoor moeten zorgen dat de gemiddelde ontwikkeltijd van woningbouwprojecten omlaaggaat. Eén van deze versnellingsacties betreft het voorstel om voor woningbouwprojecten toe te gaan naar beroep in eerste én enige aanleg bij de Afdeling. Dit wordt neergelegd in het wetsvoorstel 'Regie op de volkshuisvesting' dat nog dit voorjaar in consultatie moet gaan.