UPDATE

HANDHAVING EN OPENBARE ORDE

mei_2025

Onder redactie van:

Chantal van Mil
024 - 381 83 12
c.van.mil@hekkelman.nl

Franc Pommer
024 - 382 83 89
f.pommer@hekkelman.nl

Hekkelman advocaten | notarissen

DUIDELIJK HEKKELMAN.

1. Zuiveren van eer en goede naam levert geen procesbelang op.

CBb 6 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:292

Een dierhouder, aan wie een LOB is opgelegd wegens overtredingen van het Bhd, wil zijn eer en zijn goede naam gezuiverd hebben, omdat hij meent dat hij ten onrechte onder verscherpt toezicht is gesteld. CBb overweegt dat inspecties feitelijke handelingen zijn, de beslissing om verscherpt toezicht toe te passen niet op rechtsgevolg is gericht en een mededeling over het plaatsen onder verscherpt toezicht geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen beroep openstaat (CBb 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:919, r.o. 3.5.5.) Verder is niet gesteld of gebleken dat de minister publiekelijk met naam en toenaam bekend heeft gemaakt dat hij de dierhouder onder verscherpt toezicht heeft gesteld. Zuiveren van eer en goede naam levert geen procesbelang op, aldus CBb.

lees verder...

2. Bewijslast overtreding.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2070

Appellante overtreedt de Wegenwet en de APV, doordat de afzetting van de gronden, die haar juridisch eigendom zijn, de openbare weg belemmert. Anders dan appellante stelt, is het niet zo dat de rechtbank de bewijslast bij appellante legt, aldus de Afdeling. Het college heeft in dit geval aannemelijk gemaakt dat de gronden die appellante in eigendom heeft voor de afwikkeling van het openbaar verkeer worden gebruikt. Vervolgens heeft appellante het standpunt van het college niet gemotiveerd betwist. Appellante heeft in beroep bij de rechtbank dat standpunt niet verder onderbouwd. De rechtbank is haar om die reden terecht niet gevolgd in haar standpunt dat de gronden in de praktijk niet door het openbaar verkeer worden gebruikt. De Afdeling volgt de rechtbank in dit oordeel.

lees verder...

3. Aanvraag buiten behandeling - art. 4:5 Awb – autoverhuurbranche.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2060

AVB exploiteert onder meer een autoverhuurbedrijf. Bij besluit van 4 maart 2019 heeft de burgemeester van Roosendaal de autoverhuurbranche aangewezen als een bedrijfsmatige activiteit waarvoor een exploitatievergunning is vereist op grond van de APV. Op 16 juli 2019 heeft AVB de exploitatievergunning aangevraagd. De burgemeester heeft gevraagd om aanvullende gegevens die nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag. Volgens de burgemeester heeft AVB deze gegevens niet verstrekt. Bij besluit van 18 november 2019 heeft de burgemeester de aanvraag van AVB voor een exploitatievergunning buiten behandeling gesteld. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester bij de voorbereiding van het besluit op bezwaar onzorgvuldig heeft gehandeld. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de burgemeester de aanvraag buiten behandeling heeft mogen laten.

lees verder...

4. Aanvraag omgevingsvergunning schoorsteen: buitenbehandelingstelling na herhaalde onvolledigheid niet onevenredig. Bibob-toets eigenaar pand terecht.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2050

Calor B.V. diende een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een schoorsteen. Het college liet de aanvraag buiten behandeling vanwege onvolledigheid (art. 4:5 Awb). Volgens Calor mocht het college dit niet doen omdat herhaald om dezelfde informatie werd gevraagd, en omdat Bibob-gegevens over de eigenaar (WEM) onterecht zouden zijn opgevraagd. De Afdeling oordeelt dat art. 4:5 Awb er niet aan in de weg staat dat het college de termijn verlengt of nogmaals om dezelfde gegevens verzoekt. Ook mocht het college Bibob-informatie over WEM opvragen, omdat die voor de Bibob-toets was gelijk te stellen met de aanvrager.

lees verder...

5. Wet Bibob: klooster Bavel; belanghebbendheid, wel of geen art. 6:19 Awb-besluit.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2078

De Afdeling komt in deze uitspraak tot het oordeel dat Seminarie B.V. vergunninghouder bleef, via haar werden onjuiste gegevens verstrekt om zeggenschap te verhullen. De Afdeling acht aannemelijk dat dit opzettelijk was en dat sprake is van valsheid in geschrifte én oplichting (art. 225 en 326 Sr). Daarmee is voldaan aan art. 3 lid 6 Wet Bibob. Bijzonder is dat ook oplichting als delict dragend wordt geacht. Betoog over ontbreken zakelijk samenwerkingsverband blijft onbesproken. Madeleine Hotel B.V. is geen belanghebbende: opgericht na afloop bezwaartermijn. Geen sprake van 6:19 Awb-besluit: andere bevoegdheden.

lees verder...

6. Sluiting notariskantoor Almere onvoldoende gemotiveerd. Geen concreet gevaar voor openbare orde.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2063

De burgemeester sloot een notariskantoor op grond van artikel 2:43a van de APV en de daarop gebaseerde beleidsregel (grondslag sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw). Uit politierapportages was gebleken dat het kantoor naamsbekendheid genoot in criminele kringen, omdat het criminele activiteiten faciliteerde. Hierdoor bestond volgens de burgemeester gevaar voor de openbare orde. De burgemeester mocht het notariskantoor echter niet sluiten op basis van artikel 2:43a van de APV. De Afdeling oordeelt, net als de rechtbank, dat onvoldoende is gemotiveerd dat sprake was van een concreet voorzienbaar en actueel gevaar voor de openbare orde. Verwijzingen naar faciliteren van criminaliteit en naamsbekendheid in criminele kringen zijn te algemeen. Ook was de notaris op dat moment al geschorst. De Afdeling onderstreept dat de motivering slechts zag op algemene risico's, niet op concrete feiten. Sluiting was daarmee niet bevoegd. De Afdeling bestendigt daarmee haar lijn dat een gevaar voor verstoring van de openbare orde voldoende concreet moet zijn wil een pand gesloten kunnen worden op grond van de APV.

lees verder...

7. Drugshandel op een openbare plaats: onterechte invordering dwangsom voor overtreding APV.

ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2170

De Afdeling oordeelde dat de burgemeester van Nissewaard ten onrechte een dwangsom van €5.000 invorderde wegens overtreding van artikel 2:74 van de APV, dat drugshandel op openbare plaatsen verbiedt. De burgemeester baseerde zich op een rapportage waaruit volgt dat de betrokkene op 11 februari 2021 werd aangetroffen met drugs, contant geld en cryptotelefoons. De Afdeling oordeelde echter deze feiten onvoldoende waren om een kennelijk doel tot straathandel aan te tonen, omdat concrete aanwijzingen zoals transacties of getuigenverklaringen ontbraken.

lees verder...

8. Overgangsrecht. Geen overtreder.

Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:4832

Vzr. overweegt dat op degene die een beroep doet op het overgangsrecht in beginsel de plicht rust om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is. Eisers hebben dat niet aannemelijk gemaakt. Het college heeft onweersproken gesteld dat voor bouwwerken, waarop de LOD in dit geval ziet, nooit een bouwvergunning is verleend. Gesteld noch gebleken is dat de bouwwerken onder de Omgevingswet dan wel de daarvóór geldende regels omgevingsvergunning-vrij zijn. Volgens vaste Afdelingsrechtspraak kan voor de vraag of voor een bouwplan vergunning kan worden verleend uitsluitend het bouwovergangsrecht relevant zijn, maar dat is in dit geval niet aan de orde. Zelfs een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor een bouwwerk verschaft geen (bouw-/omgevings)vergunning vervangende titel en het bouwwerk wordt daardoor evenmin anderszins gelegaliseerd. Het college was bevoegd handhavend op te treden tegen het bouwen zonder omgevingsvergunning en/of het in stand laten van zonder omgevingsvergunning gebouwde bouwwerken. Verder overweegt vzr. dat eisers geen overtreders zijn. Eiseres kan niet als zakelijk gerechtigde/vruchtgebruiker worden aangemerkt die het – zonder de daarvoor noodzakelijke toestemming van anderen – in haar macht heeft de overtreding te beëindigen. Eiser is op grond van het legaat vanaf het overlijden van de voormalige eigenaar zakelijk gerechtigde en kan ten aanzien van één van de drie overtredingen niet als overtreder worden aangemerkt. Eiser is sinds 19 januari 2007 zakelijk gerechtigde en kan niet als overtreder worden aangemerkt voor de in 1960 zonder vergunning gebouwde bouwwerk, omdat hij dat niet zelf heeft gebouwd en er geen bewijs is dat hij wist van het ontbreken van een vergunning bij verkrijging van het perceel. Aangezien het bestreden besluit één last ter zake van drie overtredingen betreft met daaraan verbonden één dwangsom, kan het besluit in zijn geheel niet in stand blijven.

lees verder...

9. Wet Bibob: weigering omgevingsvergunning (a-grond) terecht.

ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2294

De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat het college van burgemeester en wethouders van Breda terecht een omgevingsvergunning weigerde op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet Bibob (a-grond). Het college stelde zelfstandig een berekening op van het financieel voordeel dat appellant had verkregen uit overtredingen van de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet, waaruit een zeer groot voordeel bleek. De Afdeling bevestigde dat het college de vergunning mocht weigeren op basis van de overtredingen, omdat de schatting van het voordeel voldoende was onderbouwd en voldoende aannemelijk was gemaakt dat de vergunning kon worden gebruikt om voordelen uit strafbare feiten te benutten.

lees verder...

10. Drugshandel op een openbare plaats: onterechte dwangsom voor overtreding APV.

ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2297

De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat de burgemeester van de gemeente Westland ten onrechte een last onder dwangsom oplegde wegens overtreding van artikel 2:74 van de APV Westland 2019, dat drugshandel op openbare plaatsen verbiedt. De burgemeester baseerde zich op een rapportage waarin appellant op 2 maart 2021 van de politie wegvluchtte en 29,3 gram softdrugs weggooide. De Afdeling vond deze feiten onvoldoende om een kennelijk doel tot drugshandel aan te tonen, mede omdat concrete aanwijzingen ontbraken.

lees verder...

11. Artikel 174a Gemeentewet: burgemeester bevoegd om tot sluiting over te gaan en mag ook van de bevoegdheid gebruikmaken.

Rb. Gelderland 23 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3992

De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland oordeelde in deze uitspraak dat de burgemeester van Arnhem bevoegd was de sluiting van een woning met 30 dagen te verlengen op grond van artikel 174a Gemeentewet, wegens ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde door explosies en geweldsincidenten gerelateerd aan een drugsconflict. De maatregel werd geschikt, noodzakelijk en evenwichtig geacht, ondanks de impact op verzoekers en hun minderjarige dochter, omdat minder ingrijpende middelen zoals cameratoezicht onvoldoende waren en het conflict voortduurde. Het verzoek om voorlopige voorziening werd afgewezen.

lees verder...

12. Bewijs (videobeelden) overtreding vergunningvoorschriften onvoldoende.

CBb 26 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:314

Staatssecretaris legde het Dolfinarium een LOD op naar aanleiding van een handhavingsverzoek met videofragmenten van dierpresentaties bij het Dolfinarium die volgens verzoeker in strijd zouden zijn met haar dierentuinvergunning door in dierpresentaties onnatuurlijk en antropomorf gedrag zonder educatieve onderbouwing van dieren te laten zien. Volgens vzr. is het beschikbare bewijs (videobeelden) voor dat oordeel onvoldoende, nu de staatssecretaris en diens deskundige de fragmenten hebben beoordeeld zonder kennis van het volledige educatieve programma van het Dolfinarium. De kwalificatie van gedrag als onnatuurlijk door de deskundige doet daaraan niet af. Onnatuurlijk gedrag is onder voorwaarden toegestaan en de deskundige was hierover niet geïnformeerd. Relevant is niet of het gedrag in algemene zin onnatuurlijk is, maar of het binnen de betekenis van de vergunningvoorschriften als zodanig kwalificeert. Ook op dat punt ontbrak essentiële informatie aan de deskundige.

lees verder...

13. Handhavingsverzoek tegen verhoging maximumsnelheid op een aantal snelwegtrajecten. Betekenis 18 december-uitspraak voor handhavingsprocedures. Weigering handhavend optreden blijft in stand.

ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465

Milieudefensie heeft bij minister handhavingsverzoek ingediend om handhavend op te treden tegen verhoging maximumsnelheid op een aantal snelwegtrajecten, omdat de benodigde natuurvergunning ontbrak. Handhavingsverzoek is afgewezen, wegens interne saldering. De Afdeling beoordeelt, anders dan de rechtbank, het hoger beroep in het licht van de veranderde rechtspraak over intern salderen van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923). Gelet op deze wijziging in de rechtspraak slaagt het betoog van Milieudefensie. Vast staat dat het project op zichzelf stikstof uitstoot en in zoverre significante gevolgen op voorhand niet zijn uitgesloten. Het oordeel van de rechtbank dat de minister kon concluderen dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied na de snelheidsverlaging overdag kunnen worden uitgesloten, is gebaseerd op een interne saldering die in de voortoets heeft plaatsgevonden en dat mag niet, zo blijkt uit de 18 december-uitspraak. Met het voorgaande is de betekenis van deze uitspraak voor handhavingsprocedures uiteengezet. De weigering handhavend optreden blijft echter in stand. In dit geval geldt dat de activiteit in deze procedure, fysiek is gestart in maart 2020. Dat betekent dat op de activiteit die aan de orde is in deze uitspraak de overwegingen over de overgangsperiode in de 18 december-uitspraak van toepassing zijn, mits daarvoor ogv de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was. Omdat de activiteit in deze procedure in maart 2020 is gestart, kan de minister tot 1 januari 2023 niet handhavend optreden, ook als nieuw onderzoek naar de vergunningplicht voor het gebruik van het traject uitwijst dat voor dit project een vergunning nodig is.

lees verder...

PLATFORM

Handhaving en toezicht in de fysieke leefomgeving

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor **€ 749,-** per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht.

lees verder...

1. Zuiveren van eer en goede naam levert geen procesbelang op.

CBb 6 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:292

Een dierhouder, aan wie een LOB is opgelegd wegens overtredingen van het Bhd, wil zijn eer en zijn goede naam gezuiverd hebben, omdat hij meent dat hij ten onrechte onder verscherpt toezicht is gesteld. CBb overweegt dat inspecties feitelijke handelingen zijn, de beslissing om verscherpt toezicht toe te passen niet op rechtsgevolg is gericht en een mededeling over het plaatsen onder verscherpt toezicht geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen beroep openstaat (CBb 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:919, r.o. 3.5.5.) Verder is niet gesteld of gebleken dat de minister publiekelijk met naam en toenaam bekend heeft gemaakt dat hij de dierhouder onder verscherpt toezicht heeft gesteld. Zuiveren van eer en goede naam levert geen procesbelang op, aldus CBb.

"Zuiveren van eer en goede naam
7 Ter zitting heeft de dierhouder toegelicht dat hij zijn eer en zijn goede naam gezuiverd wil hebben, omdat hij meent dat hij ten onrechte onder verscherpt toezicht is gesteld. Omdat inspecties feitelijke handelingen zijn, is de beslissing om verscherpt toezicht toe te passen niet op rechtsgevolg gericht, maar een mededeling van feitelijk handelen, zie hiervoor de uitspraak van het College van 17 december 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:919, onder 3.5.5). Een mededeling over het plaatsen onder verscherpt toezicht is dus geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen beroep openstaat. Verder is gesteld noch gebleken dat de minister publiekelijk met naam en toenaam bekend heeft gemaakt dat hij de dierhouder onder verscherpt toezicht heeft gesteld. Het voorgaande brengt met zich dat in het zuiveren van de eer en goede naam vanwege de ondertoezichtstelling geen procesbelang is gelegen."

2. Bewijslast overtreding.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2070

Appellante overtreedt de Wegenwet en de APV, doordat de afzetting van de gronden, die haar juridisch eigendom zijn, de openbare weg belemmert. Anders dan appellante stelt, is het niet zo dat de rechtbank de bewijslast bij appellante legt, aldus de Afdeling. Het college heeft in dit geval aannemelijk gemaakt dat de gronden die appellante in eigendom heeft voor de afwikkeling van het openbaar verkeer worden gebruikt. Vervolgens heeft appellante het standpunt van het college niet gemotiveerd betwist. Appellante heeft in beroep bij de rechtbank dat standpunt niet verder onderbouwd. De rechtbank is haar om die reden terecht niet gevolgd in haar standpunt dat de gronden in de praktijk niet door het openbaar verkeer worden gebruikt. De Afdeling volgt de rechtbank in dit oordeel.

"Inleiding

1. [appellante] is eigenaar van het pand aan de [locatie 1]-[locatie 2] in Rheden. Zij heeft de gronden naast het pand, gelegen aan de kant van de Schoolweg, die juridisch haar eigendom zijn, afgezet met acht groene olievaten die met kettingen aan elkaar verbonden zijn, met daarop bordjes "eigen terrein". Het college heeft bij het besluit van 13 december 2021 aan [appellante] een last onder dwangsom opgelegd, omdat de aangebrachte afzetting de vrije toegankelijkheid van de openbare weg belemmert. Dit levert een schending op van artikel 14, eerste lid, van de Wegenwet en artikel 2:10A, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Rheden (hierna: APV). Bij het besluit van 2 augustus 2022 heeft het college de last onder dwangsom gehandhaafd. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bevoegd was de last onder dwangsom op te leggen en heeft de besluitvorming van het college in stand gelaten.

Wettelijk kader

2. De voor deze zaak van belang zijnde bepalingen zijn opgenomen in de aangehechte bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep en beoordeling

3. [appellante] betoogt in hoger beroep dat de rechtbank is voorbijgegaan aan de vraag of de gronden naast het pand, waar zij de olievaten heeft geplaatst, een functie vervullen ten behoeve van de afwikkeling van het openbare verkeer. Ook heeft de rechtbank volgens [appellante] de bewijslast dat de gronden niet voor de afwikkeling van het openbaar verkeer worden gebruikt ten onrechte bij haar gelegd.

3.1. Anders dan [appellante] stelt, is de rechtbank wel ingegaan op de vraag of de gronden naast het pand van [appellante] een functie vervullen ten behoeve van de afwikkeling van het openbare verkeer. Zoals de rechtbank terecht heeft vastgesteld, bevindt zich langs de Schoolweg, direct naast de gevel van het pand van [appellante], een verkeersbaan voor voetgangersverkeer. De gronden van [appellante] maken daar naar hun aard en vormgeving onderdeel van uit. Daarmee zijn de gronden feitelijk gezien onderdeel van de weg, ongeacht of de gron-

den (steeds) nodig zijn om het verkeer ter plaatse af te wikkelen.

3.2. Het standpunt dat [appellante] inneemt over de bewijslast, die volgens [appellante] ten onrechte bij haar wordt gelegd, berust op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. Het is niet zo dat de rechtbank de bewijslast bij [appellante] legt. Het was in eerste instantie aan het college om aannemelijk te maken dat de gronden voor de afwikkeling van het openbaar verkeer worden gebruikt. Dat heeft het college ook gedaan. Het lag vervolgens op de weg van [appellante] om wat het college heeft aangevoerd gemotiveerd te betwisten. Dat heeft [appellante] nagelaten. [appellante] heeft in beroep bij de rechtbank hierover namelijk wel een standpunt ingenomen, maar dit standpunt verder niet onderbouwd. De rechtbank is haar om die reden terecht niet gevolgd in haar standpunt dat de gronden in de praktijk niet door het openbaar verkeer worden gebruikt. De Afdeling volgt de rechtbank daarom in dit oordeel.

3.3. Het betoog slaagt niet."

3. Aanvraag buiten behandeling - art. 4:5 Awb – autoverhuurbranche.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2060

AVB exploiteert onder meer een autoverhuurbedrijf. Bij besluit van 4 maart 2019 heeft de burgemeester van Roosendaal de autoverhuurbranche aangewezen als een bedrijfsmatige activiteit waarvoor een exploitatievergunning is vereist op grond van de APV. Op 16 juli 2019 heeft AVB de exploitatievergunning aangevraagd. De burgemeester heeft gevraagd om aanvullende gegevens die nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag. Volgens de burgemeester heeft AVB deze gegevens niet verstrekt. Bij besluit van 18 november 2019 heeft de burgemeester de aanvraag van AVB voor een exploitatievergunning buiten behandeling gesteld. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester bij de voorbereiding van het besluit op bezwaar onzorgvuldig heeft gehandeld. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de burgemeester de aanvraag buiten behandeling heeft mogen laten.

“4.3. Dat de burgemeester terecht heeft geconcludeerd dat de aanvraag onvolledig was, is niet in geschil. Dit hebben partijen tijdens de zitting van de Afdeling bevestigd. Ook heeft de burgemeester, in overeenstemming met artikel 4:5, eerste lid, van de Awb, alvorens de aanvraag buiten behandeling te stellen AVB de gelegenheid gegeven om de aanvraag binnen een termijn van vier weken aan te vullen. De burgemeester heeft deze termijn later mondeling verlengd met nog eens twee weken en dit bij brief bevestigd. AVB heeft van deze gelegenheid geen gebruikgemaakt. Daarom heeft de burgemeester besloten de aanvraag niet te behandelen. Op 10 juni 2020, dus in de periode tussen het besluit om de aanvraag van AVB buiten behandeling te laten en het besluit op bezwaar, heeft een gesprek met AVB plaatsgevonden. Uit het verslag van dat gesprek volgt dat nogmaals is gezegd welke gegevens voor de behandeling van de aanvraag nodig zijn. Ook is toegelicht waarom deze gegevens nodig zijn. De burgemeester heeft AVB gedurende de bezwaarfase dus nogmaals de gelegenheid gegeven om de aanvraag aan te vullen, terwijl hij daartoe niet was gehouden. Als eerder nog onduidelijkheid bij haar bestond, had in elk geval na dit gesprek voor AVB duidelijk moeten zijn welke gegevens nog ontbraken. Toch heeft AVB er voor gekozen om deze gegevens niet alsnog aan te leveren. AVB heeft daarover op de zitting bij de Afdeling gezegd dat zij vond dat wat zij had aangeleverd voldoende moest zijn. Dat zij bij herhaling van de nadere gelegenheid om de gevraagde stukken aan te leveren geen gebruikgemaakt heeft, komt voor haar eigen rekening en risico. Gelet op het voorgaande is de burgemeester met zijn handelswijze, anders dan de rechtbank heeft overwogen, voldoende behulpzaam geweest. Hij heeft zowel voor het nemen van het besluit van 18 november 2019 als tijdens de bezwaarfase gelegenheid gegeven om alsnog de gevraagde stukken in te dienen. Van onzorgvuldig handelen is geen sprake. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de burgemeester de aanvraag buiten behandeling heeft mogen laten. Het betoog slaagt.”

4. Aanvraag omgevingsvergunning schoorsteen: buitenbehandelingstelling na herhaalde onvolledigheid niet onevenredig. Bibob-toets eigenaar pand terecht.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2050

Calor B.V. diende een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een schoorsteen. Het college liet de aanvraag buiten behandeling vanwege onvolledigheid (art. 4:5 Awb). Volgens Calor mocht het college dit niet doen omdat herhaald om dezelfde informatie werd gevraagd, en omdat Bibob-gegevens over de eigenaar (WEM) onterecht zouden zijn opgevraagd. De Afdeling oordeelt dat art. 4:5 Awb er niet aan in de weg staat dat het college de termijn verlengt of nogmaals om dezelfde gegevens verzoekt. Ook mocht het college Bibob-informatie over WEM opvragen, omdat die voor de Bibob-toets was gelijk te stellen met de aanvrager.

"4. Daarnaast betoogt Calor dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd was om de aanvraag buiten behandeling te laten, omdat het college opnieuw om dezelfde informatie heeft gevraagd.

4.1. Dit betoog slaagt niet. Artikel 4:5 van de Awb staat niet in de weg aan het verlengen van de termijn om nadere informatie te geven. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:407, onder 7.1.

Is de eigenaar van het pand voor de Wet Bibob gelijk te stellen met de aanvrager van de vergunning?

5. Verder betoogt Calor dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college voor de beoordeling van de aanvraag gegevens over Woningexploitatiemaatschappij Nederland B.V. (WEM) in het kader van de Wet Bibob mocht opvragen. Volgens Calor heeft de rechtbank ten onrechte verwezen naar een eerdere motivering van de Afdeling, omdat dit gaat over een ander bouwplan. Omdat Calor nu alleen een vergunning heeft gevraagd voor het bouwen van een schoorsteen, is er een andere situatie.

5.1. Ook dit betoog slaagt niet. WEM is eigenaar van het pand waarover de aanvraag gaat. Weliswaar gaat de voorliggende aanvraag van Calor niet over het bouwen van een stookinstallatie, maar de aanvraag gaat wel opnieuw over een schoorsteen op hetzelfde pand met dezelfde betrokken partijen op grond van dezelfde leveringsovereenkomst. De rechtbank heeft zich dan ook terecht gebaseerd op de motivering die de Afdeling eerder in de uitspraak van 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:993, onder

3.2, heeft gegeven. Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat WEM voor de Wet Bibob is gelijk te stellen met de aanvrager van de vergunning. Net als de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat Calor niet concreet heeft aangevoerd waarom de situatie nu anders zou zijn. De enkele stelling dat het een andere aanvraag is en daarom een andere situatie, is niet voldoende om tot een ander oordeel te komen."

5. Wet Bibob: klooster Bavel, belanghebbendheid, wel of geen art. 6:19 Awb-besluit.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2078

De Afdeling komt in deze uitspraak tot het oordeel dat Seminarie B.V. vergunninghouder bleef; via haar werden onjuiste gegevens verstrekt om zeggenschap van een risicovol persoon te verhullen. De Afdeling acht aannemelijk dat dit opzettelijk was en dat sprake is van valsheid in geschrifte én oplichting (art. 225 en 326 Sr). Daarmee is voldaan aan art. 3 lid 6 Wet Bibob. Bijzonder is dat ook oplichting als delict dragend wordt geacht. Betoog over ontbreken zakelijk samenwerkingsverband blijft onbesproken. Madeleine Hotel B.V. is geen belanghebbende: opgericht na afloop bezwaartermijn. Geen sprake van 6:19 Awb-besluit: andere bevoegdheden.

"8. Madeleine Hotel B.V. is op 15 juni 2020 opgericht. Dit is na de besluiten op bezwaar in alle zaken.
De Afdeling vindt daarom dat Madeleine Hotel B.V. in geen van de zaken belanghebbende bij de besluiten is. In deze zaken is de bezwaarprocedure van toepassing. Uiterlijk tijdens de bezwaartermijn kan aan de eis van belanghebbendheid worden voldaan. Madeleine Hotel B.V. bestond toen niet. Haar (incidentele) hoger beroepen zijn daarom niet-ontvankelijk.

[...]

17. Seminarie B.V./Madeleine Holding B.V. betoogt tevergeefs dat het besluit van 10 juli 2019 een besluit is als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat aan de besluiten van 15 mei 2019 en 10 juli 2019 verschillende wettelijke bevoegdheden ten grondslag liggen. Het besluit van 15 mei 2019 berust op artikel 2.20 van de Wabo. Het besluit van 10 juli 2019 berust op artikel 5.19 van de Wabo en artikel 3 van de Wet bibob. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat sprake is van andere bevoegdheden en verschillende procedures. Het betoog slaagt niet.

- Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de vergunning kon worden ingetrokken?

18. Voor zover Seminarie B.V./Madeleine Holding B.V. heeft betoogd dat er geen zakelijk samenwerkingsverband tussen haar en Old Willow B.V. bestond en er dus ook geen aan Old Willow B.V. toe te rekenen verwijtbare handelingen waren, is dit betoog niet meer relevant en kan het dus geen doel treffen, omdat de Afdeling van oordeel is dat Seminarie B.V. zelf vergunninghouder is gebleven. Dit geldt om dezelfde reden ook voor de gronden dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte geen bibob-onderzoek naar Old Willow B.V. is gedaan en dat Old Willow B.V. geen bemoeienis had met het onjuist verstrekken van informatie.

Nu Seminarie B.V. vergunninghouder is gebleven, is relevant dat het besluit berust op verwijtbare handelingen die door of namens Seminarie B.V. zijn gepleegd door [persoon A], die de vergunning namens Seminarie B.V. heeft aangevraagd.

Dat deze verwijtbare handelingen zijn gepleegd, zoals het meermaals verstrekken van onjuiste informatie over de zeggenschap in Seminarie B.V. ter verkrijging van de vergunning, is door Seminarie B.V./Madeleine Holding B.V. onvoldoende weerlegd. De gedingstukken bevatten, zoals de rechtbank heeft overwogen, een e-mail van 14 maart 2017, met daarin het antwoord dat [persoon A] heeft gegeven op een vraag van een adviseur Wet bibob van de gemeente, die luidde: "Zijn er certificaathouders in de Stichting Administratiekantoor Seminarie? Zo ja, graag een overzicht van deze certificaathouders overleggen."

Dit antwoord luidt: "Er is maar een certificaathouder in de Stichting en dat is [persoon A]. Er zijn geen overige certificaathouders."

De Stichting administratiekantoor Seminarie was toen enig aandeelhouder van Seminarie B.V.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat deze door [persoon A] verstrekte informatie in strijd met de waarheid is. Onder de gedingstukken is een schenkingsovereenkomst, waaruit blijkt dat [persoon A] de certificaten van de aandelen al op de dag van oprichting van Seminarie B.V., 22 juli 2016, aan [partij] en diens minderjarige kinderen heeft geschonken. Het was dus niet [persoon A], die via de Stichting Administratie-kantoor Seminarie de volledige zeggenschap had in Seminarie B.V., maar [partij]. Het was niet in het belang van Seminarie B.V. dat deze informatie bij het college bekend zou worden, omdat tegen [partij] toen al bezwaren bestonden in het kader van de Wet bibob. Uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 14 november 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3717) en 3 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2150), blijkt dat er in de jaren voor de aanvraag al onderzoeken in het kader van de Wet bibob naar [partij] zijn uitgevoerd. Daarom was redelijkerwijs te voorzien dat het bekend worden van de juiste informatie tot gevolg zou hebben dat [partij] bij de bibob-beoordeling zou worden betrokken.

Gelet daarop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de omgevingsvergunning bij het besluit van 3 april 2018 is verleend op grond van de onjuist verstrekte informatie. Dat het college de omgevingsvergunning zou hebben geweigerd als hij de beschikking had gehad over de juiste informatie, blijkt in ieder geval uit het feit dat hij bij het besluit van 15 mei 2019 de omgevingsvergunning voor het bouwen alsnog heeft geweigerd.

De rechtbank heeft daarom terecht geconcludeerd dat is voldaan aan de intrekkingsgrond in artikel 5.19, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college heeft kunnen oordelen dat de gebleken feiten en omstandigheden redelijkerwijze doen vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning strafbare feiten zijn gepleegd, te weten valsheid in geschrift (artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht), dan wel oplichting (artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht). Zij heeft daarbij kunnen betrekken dat uit bibob-onderzoek is geble-

ken dat [partij] het pand op het perceel zelf heeft aangekocht en dit via een schijnconstructie heeft doorverkocht aan Seminarie B.V., waarin hij toen ook de zeggenschap had, kennelijk met het doel om zijn eigen betrokkenheid bij het project te verhullen.

Voor zover Seminarie B.V./Madeleine Holding B.V. betoogt dat de stellingen van het college over de omstandigheden die tot de intrekking hebben geleid, niet deugdelijk zijn onderbouwd, volgt de Afdeling dit niet. De stellingen van het college zijn voldoende onderbouwd door de adviezen van het LBB en de daarbij behorende bijlagen, zoals het hiervoor besproken e-mailbericht en de akte van schenking. Aan de in artikel 5.19, eerste lid, aanhef en onder a, en in artikel 5.19, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wabo en artikel 3, zesde lid, van de Wet bibob genoemde intrekkingsgronden voor de vergunning is dus voldaan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat daarom de derde wettelijke grondslag van het besluit geen bespreking behoeft. Het betoog slaagt niet."

6. Sluiting notariskantoor Almere onvoldoende gemotiveerd. Geen concreet gevaar voor openbare orde.

ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2063

De burgemeester sloot een notariskantoor op grond van artikel 2:43a van de APV en de daarop gebaseerde beleidsregel (grondslag sluiting van een voor het publiek openstaand gebouw). Uit politierapportages was gebleken dat het kantoor naamsbekendheid genoot in criminele kringen, omdat het criminele activiteiten faciliteerde. Hierdoor bestond volgens de burgemeester gevaar voor de openbare orde. De burgemeester mocht het notariskantoor echter niet sluiten op basis van artikel 2:43a van de APV. De Afdeling oordeelt, net als de rechtbank, dat onvoldoende is gemotiveerd dat sprake was van een concreet voorzienbaar en actueel gevaar voor de openbare orde. Verwijzingen naar faciliteren van criminaliteit en naamsbekendheid in criminele kringen zijn te algemeen. Ook was de notaris op dat moment al geschorst. De Afdeling onderstreept dat de motivering slechts zag op algemene risico's, niet op concrete feiten. Sluiting was daarmee niet bevoegd. Procesbelang bleef bestaan vanwege aantasting eer en goede naam.
De Afdeling bestendigt daarmee haar lijn dat een gevaar voor verstoring van de openbare orde voldoende concreet moet zijn wil een pand gesloten kunnen worden op grond van de APV.

"3. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [wederpartij A] en [wederpartij B] nog belang hebben bij een uitspraak op hun beroep (procesbelang). Hij voert daartoe aan dat het pand nooit daadwerkelijk gesloten is geweest. Ook voert de burgemeester aan dat [wederpartij A] niet in zijn naam en goede eer is geschaad door het besluit of het persbericht dat is uitgegaan. Het persbericht is namelijk niet tot [wederpartij A] te herleiden.

3.1. In beginsel heeft degene die opkomt tegen een besluit procesbelang bij een beoordeling van zijn bezwaar of beroep, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is komen te vervallen.

De Afdeling is van oordeel dat, hoewel de sluiting van het kantoorpand nooit is geëffectueerd, [wederpartij A] en [wederpartij B] nog een rechtens te beschermen belang hebben bij een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit 28 juni 2021. Het is namelijk tot op zekere hoogte aannemelijk dat [wederpartij A] als gevolg van het besluit tot sluiting in zijn eer en goede naam is aangetast. Daarbij is redengevend dat een besluit tot sluiting van een pand in het belang van de openbare orde een publiekelijke afwijzing van het gedrag van de betrokkene impliceert, zodat alleen al daarom het tot op zekere hoogte aannemelijk is dat de betrokkene als gevolg van zo'n besluit in zijn eer en goede naam is geschaad. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2946).

4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd dat sprake was van een gevaar voor de openbare orde dat een sluiting van het kantoorpand rechtvaardigde. Hij voert daartoe onder meer aan dat niet is vereist dat de openbare orde daadwerkelijk is verstoord, maar dat het voldoende is dat de gedragingen een gevaar voor de openbare orde opleveren. Het faciliteren van criminaliteit levert dat gevaar op, aldus de burgemeester.

4.1. Ingevolge artikel 2:43a van de APV kan de burgemeester een voor het publiek openstaand gebouw in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.

4.2. Bij de toepassing van artikel 2:43a van de APV hanteert de burgemeester de Beleidsregel sluiting van openbare inrichtingen en voor publiek openstaande gebouwen (hierna: Beleidsregel). Volgens de Beleidsregel worden criminele activiteiten, zoals heling, illegaal gokken, handel in of het aantreffen van vuurwapens, witwassen, arbeidsuitbuiting en mensenhandel, maar ook het faciliteren van criminele activiteiten, aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid, wanneer zij in of vanuit een voor publiek toegankelijk gebouw plaatsvinden.
Verder volgt uit de Beleidsregel dat het doel van de (tijdelijke) sluiting is om de openbare orde te laten herstellen en/of om de loop naar het pand voor criminele activiteiten, maar dus ook het faciliteren daarvan, eruit te halen en daarmee herhaling te voorkomen. De naamsbekendheid van een pand voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken. De activiteiten kunnen ook niet tijdelijk door een rechtsopvolger worden voortgezet. Door middel van sluiting kan dit worden bereikt.

4.3. Voor de toepassing van artikel 2:43a van de APV is niet vereist dat de openbare orde daadwerkelijk verstoord is. Ook een gevaar voor de openbare orde kan ertoe leiden dat de burgemeester bevoegd is om een kantoorpand te sluiten. Het gevaar moet echter wel concreet voorzienbaar en actueel zijn.
Uit de toelichting op artikel 2:43a van de APV volgt namelijk dat artikel 174 van de Gemeentewet de burgemeester de mogelijkheid geeft om over te gaan tot sluiting indien sprake is van een ordeverstoring die concreet voorzienbaar is en een actuele dreiging vormt voor de ordelijke gang van zaken, waartegen onmiddellijk moet worden opgetreden. De sluiting kan op basis van artikel 174 van de Gemeentewet slechts van korte duur zijn. Soms is een langere sluiting wenselijk, waarvoor de burgemeester de bevoegdheid niet kan ontlenen aan artikel 174 Gemeentewet. Artikel 2:43a van de APV voorziet in die mogelijkheid.
Voor de vraag of de openbare orde in het geding is, geldt voor artikel 2:43a van de APV dezelfde beoordeling als voor artikel 174 van de Gemeentewet. De enige verruiming van de bevoegdheid tot sluiting die de APV-wetgever met artikel 2:43a van de APV ten opzichte van artikel 174 van de Gemeentewet heeft beoogd, is de mogelijkheid om een sluiting met een langere duur op te kunnen leggen. De rechtbank heeft dan ook terecht als uitgangspunt genomen dat de burgemeester aannemelijk moet maken dat het concreet voorzienbaar is dat de open-

bare orde zal worden verstoord en dat dit een actuele dreiging vormt voor de ordelijke gang van zaken.

4.4. De rechtbank heeft op basis van een uitgebreide motivering geoordeeld dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt en onvoldoende heeft gemotiveerd dat sprake was van een gevaar voor de openbare orde die een sluiting van het kantoorpand rechtvaardigde. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 10 en 11 opgenomen overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd. De Afdeling voegt daaraan toe dat de motivering van de burgemeester is gebaseerd op gevaren voor de openbare orde die zich in het algemeen kunnen voordoen. Hij heeft evenwel niet toereikend gemotiveerd dat zich in dit geval concrete omstandigheden voordoen waardoor de openbare orde in het geding is. Uit de bestuurlijke rapportages en de schorsing van [wederpartij A] uit het notarisambt is weliswaar af te leiden dat er aanwijzingen zijn voor laakbaar handelen van [wederpartij A] in het verleden, maar daarmee was ten tijde van het besluit tot sluiting niet concreet voorzienbaar dat de openbare orde zou worden verstoord en dat dit een actuele dreiging vormde voor de ordelijke gang van zaken. Hetzelfde geldt voor de op de zitting naar voren gebrachte stelling van de burgemeester dat de schorsing van [wederpartij A] tussentijds had kunnen worden opgeheven. Het betoog slaagt niet."

7. Drugshandel op een openbare plaats: onterechte invordering dwangsom voor overtreding APV.

ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2170

De Afdeling oordeelde dat de burgemeester van Nissewaard ten onrechte een dwangsom van €5.000 invorderde wegens overtreding van artikel 2:74 van de APV, dat drugshandel op openbare plaatsen verbiedt. De burgemeester baseerde zich op een rapportage waaruit volgt dat de betrokkene op 11 februari 2021 werd aangetroffen met drugs, contant geld en cryptotelefoons. De Afdeling oordeelde echter deze feiten onvoldoende waren om een kennelijk doel tot straathandel aan te tonen, omdat concrete aanwijzingen zoals transacties of getuigenverklaringen ontbraken.

"8. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester er niet van uit heeft mogen gaan dat [wederpartij] artikel 2:74 van de APV heeft overtreden. De in 6.2 van de aangevallen uitspraak opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd, worden onderschreven. Daaraan wordt nog het volgende toegevoegd.

8.1. Voorop staat dat artikel 2:74 van de APV ziet op het tegengaan van overlast op straat door handel in drugs. Uit de aan het besluit van 5 april 2022 ten grondslag gelegde bestuurlijke rapportage van 2 maart 2021 volgt niet dat [wederpartij] zich op 11 februari 2021 op een openbare plaats binnen de gemeente Nissewaard heeft opgehouden met het kennelijke doel om op straat te handelen in drugs dan wel daarin te bemiddelen of behulpzaam te zijn. Weliswaar staat in de bestuurlijke rapportage dat in de auto onder meer een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen, maar met die waarnemingen alleen is nog geen sprake van een overtreding van 2:74 van de APV. Concrete omstandigheden of feiten die daarop wijzen ontbreken. Zo is [wederpartij] niet op heterdaad betrapt op straathandel, is er geen sprake van het aanspreken van voorbijgangers die transacties hebben waargenomen en/of het zelf waarnemen daarvan. Ook ontbreken verklaringen van klanten/getuigen en (andere) waarnemingen dat het hier om (bemiddeling in) straathandel in Nissewaard gaat. Zo is geen navraag gedaan bij de bewoner(s) van de woning aan de Andries van Bronckhorstlaan in Spijkenisse over de reden van het korte bezoek van [wederpartij]. Daarbij is van belang dat [wederpartij] een verklaring heeft gegeven voor de in de bestuurlijke rapportage opgenomen waarnemingen. Straathandel in drugs en verstoring van de openbare orde in Nissewaard is dus niet aannemelijk gemaakt.

8.2. Dat de politie in een bestuurlijke rapportage heeft geconcludeerd dat [wederpartij] artikel 2:74 van de APV wel heeft overtreden, maakt dit oordeel niet anders. De burgemeester moet zich er van vergewissen dat het advies in deze rapportage op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten (verge-

lijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1182). Uit wat hiervoor in 8.1 is overwogen, volgt dat dit niet het geval is.

8.3. In wat de burgemeester in hoger beroep verder nog naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling ook anderszins geen aanleiding voor het oordeel dat de bevindingen in de bestuurlijke rapportage de conclusie rechtvaardigen dat [wederpartij] artikel 2:74 van de APV heeft overtreden.

Het betoog slaagt niet."

8. Overgangsrecht. Geen overtreder.

Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:4832

Vzr. overweegt dat op degene die een beroep doet op het overgangsrecht in beginsel de plicht rust om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is. Eisers hebben dat niet aannemelijk gemaakt. Het college heeft onweersproken gesteld dat voor bouwwerken, waarop de LOD in dit geval ziet, nooit een bouwvergunning is verleend. Gesteld noch gebleken is dat de bouwwerken onder de Omgevingswet dan wel de daarvóór geldende regels omgevingsvergunning-vrij zijn. Volgens vaste Afdelingsrechtspraak kan voor de vraag of voor een bouwplan vergunning kan worden verleend uitsluitend het bouwovergangsrecht relevant zijn, maar dat is in dit geval niet aan de orde. Zelfs een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor een bouwwerk verschaft geen (bouw-/omgevings)vergunning vervangende titel en het bouwwerk wordt daardoor evenmin anderszins gelegaliseerd. Het college was bevoegd handhavend op te treden tegen het bouwen zonder omgevingsvergunning en/of het in stand laten van zonder omgevingsvergunning gebouwde bouwwerken. Verder overweegt vzr. dat eisers geen overtreders zijn. Eiseres kan niet als zakelijk gerechtigde/vruchtgebruiker worden aangemerkt die het – zonder de daarvoor noodzakelijke toestemming van anderen – in haar macht heeft de overtreding te beëindigen. Eiser is op grond van het legaat vanaf het overlijden van de voormalige eigenaar zakelijk gerechtigde en kan ten aanzien van één van de drie overtredingen niet als overtreder worden aangemerkt. Eiser is sinds 19 januari 2007 zakelijk gerechtigde en kan niet als overtreder worden aangemerkt voor de in 1960 zonder vergunning gebouwde bouwwerk, omdat hij dat niet zelf heeft gebouwd en er geen bewijs is dat hij wist van het ontbreken van een vergunning bij verkrijging van het perceel. Aangezien het bestreden besluit één last ter zake van drie overtredingen betreft met daaraan verbonden één dwangsom, kan het besluit in zijn geheel niet in stand blijven.

“Is sprake van een overtreding?

5. Het bestemmingsplan ‘Kernen Kessel en Kessel-Eik’, dat van rechtswege deel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan gemeente Peel en Maas, geeft aan het perceel waarop de bouwwerken zijn gerealiseerd, de bestemming ‘Verkeer’. Die gronden mogen niet worden gebruikt op een wijze of tot een doel dat strijdig is met de verkeersbestemming. Niet in geschil is dat de bouwwerken ten dienste staan van de woonbestemming op het perceel [adres] en niet ten dienste van de verkeersbestemming.

6. Tussen partijen is evenmin in geschil dat de bouwwerken waarop de last (nog) ziet, zonder de daarvoor benodigde vergunning zijn gebouwd. Hiervoor is thans op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, sub 1°, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) een omgevingsvergunning (bouwactiviteit) vereist die niet is verleend. Tevens is sprake van overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 22.26 van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan, omdat de uitzonderingen van artikel 22.27 zich niet voor-

doen. De bouwwerken staan (gedeeltelijk) op gronden met de bestemming 'Verkeer' en zijn daarmee in strijd. De uitzondering op de vergunningplicht van artikel 22.27 geldt alleen als er geen strijd met het omgevingsplan/bestemmingsplan is. Verder is het op grond van artikel 5.6 van de Omgevingswet verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in stand te laten.

7. Voor zover eisers een beroep hebben gedaan op bescherming door het overgangsrecht, overweegt de voorzieningenrechter dat op degene die een beroep doet op het overgangsrecht in beginsel de plicht rust om aannemelijk te maken dat dit van toepassing is.1 Eisers wijzen erop dat op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan, dat conserverend van aard was, nog een agrarische bestemming en geen verkeersbestemming gold. Wat daarvóór gold, is volgens eisers zonder hulp van verweerder niet meer te achterhalen en zij betogen dat verweerder onzorgvuldig handelt door geen medewerking te verlenen aan het kunnen doen van een geslaagd beroep op het overgangsrecht. De voorzieningenrechter overweegt dat – wat verder zij van dit betoog – verweerder, na daartoe archiefonderzoek te hebben gedaan, onweersproken heeft gesteld dat voor de bouwwerken, waarop de last onder dwangsom ziet, nooit een bouwvergunning is verleend. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) is voor de vraag of voor een bouwplan vergunning kan worden verleend het gebruiksovergangsrecht niet relevant.2 Uitsluitend het bouwovergangsrecht kan in zoverre van belang zijn. Aan het in het omgevingsplan/bestemmingsplan opgenomen bouwovergangsrecht komt geen betekenis toe bij de vraag of voor de bouwwerken vergunning kan worden verleend, omdat dat bouwovergangsrecht enkel ziet op situaties van vernieuwing of verandering die hier niet aan de orde zijn. Maar zelfs een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor een bouwwerk verschaft geen (bouw-/omgevings)vergunning vervangende titel en het bouwwerk wordt daardoor evenmin anderszins gelegaliseerd. Ook al zou worden aangenomen dat het gebruiks- dan wel bouwovergangsrecht van het bestemmingsplan (en het daarvóór geldende bestemmingsplan) van toepassing is, dan blijft een omgevingsvergunning voor bouwen vereist.3 tenzij ten tijde van het oprichten geen vergunning zou zijn vereist maar dat is niet aannemelijk en ook niet aannemelijk gemaakt. Een dergelijke vergunning is nooit verleend. Gesteld noch gebleken is dat de onderhavige bouwwerken onder de Omgevingswet dan wel de daarvóór geldende regels4, omgevingsvergunning-vrij zijn. Verweerder was daarom in zoverre bevoegd handhavend op te treden tegen het bouwen zonder omgevingsvergunning en/of het in stand laten van zonder omgevingsvergunning gebouwde bouwwerken.
Zijn eisers overtreder en hebben zij het in hun macht de overtredingen te beëindigen?

8. Eisers voeren aan dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd waarom zij overtreder zijn en dat onduidelijk is waarom de eigenaren van het perceel niet zijn aangeschreven. Zij voeren aan dat het grootste deel van de bouwwerken niet door hen maar door de voormalige eigenaar (de erflater) is gebouwd en dat zij nooit hebben geweten dat van een overtreding sprake was. Eisers betogen dat duidelijk is dat de erven van de voormalige eigenaar nu eigenaar zijn van het perceel en dat verweerder nader onderzoek

had moeten doen naar de onderlinge verhoudingen. Zij erkennen dat de erven geen enkele bemoeienis willen maar daardoor komt alles bij eisers terecht. Daardoor worden zij gedwongen om zelf uitvoering aan de opgelegde last te geven. Het gaat echter inmiddels om een opeenstapeling van acties die eisers moeten verrichten hetgeen mede gelet op hun gezondheidstoestand niet mogelijk is. Door eisers is verder aangevoerd dat het legaat is verstrekt aan eiser persoonlijk. Dat eiseres als overtreder is aangemerkt achten eisers in het licht van het bovenstaande te verstrekkend en onvoldoende gemotiveerd.

9. Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder overtreder verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, geldt verder als voorwaarde voor het opleggen van een last onder dwangsom dat de overtreder het in zijn macht moet hebben om aan de illegale situatie een einde te maken.5 Daarvoor is nodig dat de overtreder juridisch en/of feitelijk in staat moet worden geacht om aan de lastgeving te voldoen. Gelet op het belastende karakter van een last onder dwangsom rust de bewijslast in dit verband in eerste instantie op verweerder.
10. Ten aanzien van de vraag of eisers de overtredingen hebben gepleegd en de vervolgvraag of zij het ook in hun macht hebben de overtredingen te beëindigen, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.
Eiseres

11. De voorzieningenrechter volgt verweerder niet in diens standpunt dat eiseres een mederecht van vruchtgebruik heeft en het daardoor evenals eiser in haar macht heeft de overtredingen te beëindigen. De omvang van het recht van vruchtgebruik wordt bepaald door de omschrijving daarvan in de notariële akte. Uit de akte blijkt dat aan eiser het levenslang recht van gebruik en bewoning van het woonhuis en erf, tuin en weiland is gelegateerd en dat hij het woonhuis uitsluitend zelf en met zijn gezin mag bewonen. Eiser heeft een persoonlijk recht en het recht van eiseres om daar bij zijn leven te mogen wonen is daarvan afgeleid. Eiseres kan echter zelf niet als zakelijk gerechtigde/vruchtgebruiker worden aangemerkt die het – zonder de daarvoor noodzakelijke toestemming van anderen – in haar macht heeft de overtredingen te beëindigen. De last is daarom ten onrechte mede aan haar opgelegd. Het bestreden besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking en het primaire besluit dient in zoverre te worden herroepen.
Eiser

12. Eiser heeft verklaard dat hij in 1960 met zijn vader, moeder, broers en zus ter plaatse is gaan wonen. Na een onderbreking van 15 jaar woont hij er weer vanaf 1992. Hij heeft verklaard dat hij het terras in 1992 in overleg met de voormalige eigenaar heeft gebouwd, waardoor hij ten aanzien het terras als overtreder kan worden gezien van het verbod om dit bouwwerk te bouwen en ook van het verbod om dit in stand te laten. Hij heeft ook niet betwist dat hij de afscheiding aan de zijde van de ontsluitingsweg heeft gebouwd.

13. Op grond van het legaat is eiser vanaf het overlijden van de voormalige eigenaar op 19 januari 2007 zakelijk gerechtigde. De hondenhokken/-ren heeft zijn vader in 1960 samen met de voormalige eigenaar gebouwd. Eiser is geboren in 1953 en was destijds zeven jaar oud. Hij heeft de hondenren niet zelf gebouwd zonder vergunning en hij kan daarom alleen als overtreder van het in artikel 5.6 van de Omgevingswet neergelegde

verbod worden aangemerkt als hij de in 1960 zonder bouwvergunning gebouwde hondenren daarna in stand heeft gelaten. In onder meer de uitspraak van 11 mei 20166 heeft de Afdeling overwogen dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat wegens overtreding van dit verbod, dat voor het eerst per 1 april 2007 in de wet is opgenomen7, een last onder dwangsom wordt opgelegd ten aanzien van zonder vergunning vóór 1 april 2007 gebouwde bouwwerken indien niet is gebleken dat de gestelde overtreder ten tijde van de verkrijging van het perceel concrete aanwijzingen had dat het bouwwerk zonder vergunning was gebouwd. Verweerder heeft niet gesteld en naar het oordeel van de voorzieningenrechter is ook niet gebleken dat eiser concrete aanwijzingen had dat de hondenren destijds zonder vergunning is gebouwd. Het betoog van eiser dat hij niet als overtreder kan worden aangemerkt slaagt daarom voor zover het het 'bouwen/in stand laten van de hondenren' betreft.

14. Nu het bestreden besluit één last betreft ter zake van drie overtredingen met daaraan verbonden één dwangsom, kan het besluit gelet op hetgeen onder 13 is overwogen in zijn geheel niet in stand blijven.

15. Hieruit volgt dat het beroep van eiser eveneens gegrond is en dat het bestreden besluit, nu de daarbij aan hem opgelegde last en de daaraan gekoppelde dwangsom niet in stand kunnen blijven, dient te worden vernietigd.

16. Ter voorlichting van partijen wijst de rechtbank er nog op dat het voorgaande niet in de weg staat aan de mogelijkheid om ter zake van het terras en de erfafscheiding een separate last onder dwangsom en ten aanzien van de hondenhokken/-ren een bestuursdwangbesluit te nemen (waarbij kostenverhaal alleen mogelijk is op de overtreder)8."

9. Wet Bibob: weigering omgevingsvergunning (a-grond) terecht.

ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2294

De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat het college van burgemeester en wethouders van Breda terecht een omgevingsvergunning weigerde op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet Bibob (a-grond). Het college stelde zelfstandig een berekening op van het financieel voordeel dat appellant had verkregen uit overtredingen van de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet, waaruit een zeer groot voordeel bleek. De Afdeling bevestigde dat het college de vergunning mocht weigeren op basis van de overtredingen, omdat de schatting van het voordeel voldoende was onderbouwd en voldoende aannemelijk was gemaakt dat de vergunning kon worden gebruikt om voordelen uit strafbare feiten te benutten.

"A-grond – [locatie 6] en [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9]

9. Het college voert aan dat het goed heeft onderbouwd dat het, hoewel het LBB dit niet heeft gedaan, het financieel voordeel kon berekenen dat [appellant] heeft behaald met de overtredingen bij de panden aan de [locatie 6] en de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9]. Het college heeft informatie over de huurperiode, de huurprijs en het aantal verhuurde woningen kunnen achterhalen. De rechtbank heeft miskend dat het college op die manier goed heeft onderbouwd hoe het tot de berekening van het voordeel is gekomen.

9.1. Uit het aanvullend advies van het LBB van 14 februari 2019 volgt dat er een ernstig vermoeden is dat [appellant] bij de panden aan de [locatie 6] en [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9] heeft gehandeld in strijd met de Woningwet. [appellant] zou de panden hebben verhuurd in strijd met de brandveiligheidsvoorschriften. Het LBB heeft dit in het advies van 14 februari 2019 niet meegewogen bij de beoordeling op grond van de a-grond, omdat het niet kon beoordelen of en in welke mate sprake was van financieel voordeel.

9.2. Het college heeft in afwijking van het advies van het LBB het financieel voordeel berekend dat [appellant] heeft genoten door de overtredingen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 7.4, mag het college zelfstandig onderzoek doen naar de feiten. Bij de berekening van het voordeel heeft het college gegevens uit het eerdere LBB-advies van 4 juni 2015 gebruikt. Voor de [locatie 6] is het college uitgegaan van een huurprijs van € 925,00 per maand en een kostprijs van € 440,00 per maand, dus een voordeel van € 485,00 per maand per appartement. Het complex bestaat uit 26 appartementen en de overtredingen hebben volgens het LBB advies vijf maanden voortgeduurd. Het totale voordeel komt neer op € 63.050,00.

Voor de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9] heeft het college uit openbare bronnen afgeleid dat de appartementen te huur wer-

den aangeboden voor € 700,00 per maand. Het complex telde 24 appartementen en de overtredingen hebben volgens het LBB advies van 4 juni 2015 ten minste een jaar geduurd. Uitgaande van een kostenpercentage van 50% komt dat neer op een voordeel van € 100.800,00. Het college heeft gesteld dat, zelfs als de helft van de appartementen leeg stond, er nog steeds sprake was van een voordeel van € 50.400,00.

9.3. [appellant] stelt dat de berekening van het college niet klopt, omdat het college er ten onrechte van uitgaat dat de appartementen helemaal niet verhuurd mochten worden. Volgens [appellant] mochten de appartementen, ondanks de strijd met de brandveiligheidsvoorschriften, nog wel verhuurd worden. Het voordeel is daardoor niet verkregen uit gepleegde strafbare feiten als bedoeld in de a-grond. De Afdeling volgt dit betoog niet. Ingevolge artikel 1b, derde lid, in samenhang met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woningwet, is het verboden een bouwwerk te laten gebruiken wanneer dit niet voldoet aan de technische voorschriften die gelden voor het gebruiken van een bouwwerk. Deze voorschriften zijn onder meer neergelegd in het Bouwbesluit 2012. Uit het advies van het LBB van 4 juni 2015 volgt voor zowel de [locatie 6] als de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9] dat de panden niet voldeden aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Het was dus verboden deze panden te laten gebruiken. Voor zover [appellant] aanvoert dat de berekening van het college niet klopt, omdat in werkelijkheid niet alle appartementen zijn verhuurd, heeft [appellant] deze stelling onvoldoende onderbouwd. Hij heeft geen financiële gegevens over de verhuur van de panden verstrekt.

9.4. De Afdeling meent, anders dan de rechtbank, dat het college met zijn berekening gemotiveerd heeft waarom het, in afwijking van het advies van het LBB, wel het financieel voordeel kon inschatten. Het college mocht de overtredingen bij de panden aan de [locatie 6] en de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9] dus wel bij de beoordeling betrekken. Uit de Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob van het LBB (hierna: de Leidraad) volgt dat voor de weigering van een vergunning op de a-grond niet vereist is dat het voordeel exact berekend wordt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4670, r.o. 23). Om een ernstig gevaar aan te nemen is wel vereist dat aannemelijk is dat het voordeel daarvoor groot genoeg is. De schatting van het voordeel door het college is, zelfs als wordt uitgegaan van een onwaarschijnlijk hoog kostenpercentage en leegstand van de helft van de appartementen, voor zowel de [locatie 6] als de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9], meer dan € 50.000,00. Dit is een zeer groot voordeel. Voor een ernstig gevaar als bedoeld in de a-grond is een groot voordeel vereist. De Afdeling is daarom van oordeel dat het college de vergunning mocht weigeren op grond van de overtredingen bij de [locatie 6] en de [locatie 7] en [locatie 8]-[locatie 9].

9.5. Het betoog slaagt.

A-grond - [locatie 3]

9.6. Volgens het college heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het voordeel uit de [locatie 3] onvoldoende is om ernstig gevaar aan te nemen. De rechtbank

gaat uit van een voordeel van € 11.171,52 terwijl het € 12.328,48 is. Het tijdsverloop sinds de overtredingen is niet relevant, evenmin als het feit dat [appellant] de vergunning aanvraagt voor een privéwoning en daarvoor een hypotheek heeft afgesloten.

9.7. Het college voert terecht aan dat de rechtbank het financieel voordeel onjuist heeft vastgesteld. De kosten van de hypotheek waren € 11.171,52, maar uit het advies van het LBB volgt dat het totale voordeel voor de [locatie 3] € 12.328,48 is. Dit is een groot voordeel. Het college kon op grond van dit voordeel oordelen dat er ernstig gevaar is als bedoeld in de a-grond. Uit de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2226, r.o. 3.4, volgt dat tijdsverloop onder omstandigheden moet worden meegenomen in de beoordeling omdat het rechtstreekse verband tussen het verkregen voordeel en de benutting daarvan in de loop van de tijd kan afnemen. In dit geval dateren de strafbare feiten waaruit [appellant] het voordeel heeft verkregen uit de periode tussen augustus 2015 en januari 2017. Ten tijde van het besluit van 14 mei 2019 was het tijdsverloop slechts twee jaar. Gezien de grootte van het verkregen voordeel, is de Afdeling van oordeel dat dit onvoldoende is om te oordelen dat er geen ernstig gevaar meer bestaat.

9.8. Dat de vergunning is aangevraagd voor een privéwoning en [appellant] daarvoor een hypotheek heeft aangevraagd, is niet relevant, want dit sluit niet uit dat [appellant] uit strafbare feiten verkregen financieel voordeel heeft gebruikt voor het aanvragen of zal gebruiken voor het gebruiken van de gevraagde vergunning.

9.9. Het betoog slaagt."

10. Drugshandel op een openbare plaats: onterechte dwangsom voor overtreding APV.

ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2297

De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat de burgemeester van de gemeente Westland ten onrechte een last onder dwangsom oplegde wegens overtreding van artikel 2:74 van de APV Westland 2019, dat drugshandel op openbare plaatsen verbiedt. De burgemeester baseerde zich op een rapportage waarin appellant op 2 maart 2021 van de politie wegvluchtte en 29,3 gram softdrugs weggooide. De Afdeling vond deze feiten onvoldoende om een kennelijk doel tot drugshandel aan te tonen, mede omdat concrete aanwijzingen ontbraken.

"5. Anders dan de rechtbank acht de Afdeling de door de burgemeester aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegde feiten onvoldoende om vast te stellen dat artikel 2:74 van de APV is overtreden. De Afdeling overweegt hiertoe het volgende. Artikel 2:74 van de APV is bedoeld om overlast door drugshandel op een openbare plaats tegen te gaan. Om dit te bereiken is in deze bepaling opgenomen dat wie 'het kennelijke doel' heeft om drugs te verhandelen (of hierbij behulpzaam te zijn of erbij te bemiddelen) in overtreding is. Dit 'kennelijke doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden, zoals het aanspreken van voorbijgangers of het waarnemen van transacties. Zie hierover bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:400 en 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:411. De Afdeling is van oordeel dat de door de burgemeester aangedragen omstandigheden, die zijn opgenomen in de bestuurlijke rapportage van 3 maart 2021, niet genoeg zijn om aan te nemen dat [appellant] 'het kennelijke doel' had om drugs te verhandelen. De burgemeester heeft op de zitting bij de Afdeling verder nadrukkelijk te kennen gegeven dat hij alleen de gebeurtenissen die op 2 maart 2021 hebben plaatsgevonden heeft betrokken bij zijn besluitvorming. Anders dan de rechtbank heeft overwogen deed voor de burgemeester niet ter zake dat [appellant] eerder in drugs heeft gehandeld. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester geen last onder dwangsom mocht opleggen aan [appellant]. Het betoog slaagt."

11. Bewijs (videobeelden) overtreding vergunningvoorschriften onvoldoende.

CBb 26 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:314

Staatssecretaris legde het Dolfinarium een LOD op naar aanleiding van een handhavingsverzoek met videofragmenten van dierpresentaties bij het Dolfinarium die volgens verzoeker in strijd zouden zijn met haar dierentuinvergunning door in dierpresentaties onnatuurlijk en antropomorf gedrag zonder educatieve onderbouwing van dieren te laten zien. Volgens vzr. is het beschikbare bewijs (videobeelden) voor dat oordeel onvoldoende, nu de staatssecretaris en diens deskundige de fragmenten hebben beoordeeld zonder kennis van het volledige educatieve programma van het Dolfinarium. De kwalificatie van gedrag als onnatuurlijk door de deskundige doet daaraan niet af. Onnatuurlijk gedrag is onder voorwaarden toegestaan en de deskundige was hierover niet geïnformeerd. Relevant is niet of het gedrag in algemene zin onnatuurlijk is, maar of het binnen de betekenis van de vergunningvoorschriften als zodanig kwalificeert. Ook op dat punt ontbrak essentiële informatie aan de deskundige.

"2 Stichting [naam 1] (stichting) heeft op 9 augustus 2024 een handhavingsverzoek ingediend met daarbij videobeelden met fragmenten uit dierpresentaties bij het Dolfinarium op 13 april 2024 (fragmenten) die volgens haar aantonen dat het Dolfinarium toen handelde in strijd met haar dierentuinvergunning door in dierpresentaties onnatuurlijk en antropomorf gedrag zonder educatieve onderbouwing van dieren te laten zien. RVO heeft aan de bioloog met langdurige ervaring op het gebied van het gedrag van wilde dolfijnen, [naam 2], gevraagd, kort gezegd, of op die beelden natuurlijk gedrag is te zien. De deskundige heeft in een rapport van januari 2025 met de titel 'Expert assessment of dolphin behaviour in a captive facility' de fragmenten geduid en die vraag beantwoord. Dat rapport heeft de staatssecretaris tot de conclusie geleid dat het Dolfinarium tijdens dierpresentaties dieren onnatuurlijke kunstjes zonder educatieve boodschap laat doen en daarmee artikel 4.7 van het Besluit houders van dieren en de artikelen 2.2 onder b en 2.2 onder e van de dierentuinvergunning overtreedt.

[...]

5.1 Op grond van artikel 4.7, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit houders van dieren moet het Dolfinarium haar dieren op zodanige wijze houden dat hun soorteigen gedrag wordt gerespecteerd en zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. In artikel 4.10, tweede lid, van het Besluit houders van dieren staat dat in de dierentuin, in het kader van een informatief en educatief programma met betrekking tot de tentoongestelde diersoorten, onder meer informatie wordt verstrekt over de tentoongestelde soorten en hun natuurlijke habitat.

5.2 Aan de dierentuinvergunning van het Dolfinarium is onder meer als voorschrift verbonden:

"Artikel 2.2 [..] b. [afspraak 1.1]De dieren

vertonen geen antropomorf of onnatuurlijk gedrag tijdens voorstellingen, tenzij:
- dit gedrag betreft dat noodzakelijk is (en ook daadwerkelijk wordt toegepast) voor de verzorging van de dieren én die in de voorstelling wordt getoond om de gezondheidscontrole te illustreren [..]. Het uitsteken van de tong door een zeeleeuw is een voorbeeld van onnatuurlijk gedrag dat noodzakelijk is voor de verzorging, namelijk voor gezondheidscontrole;
- dit gedrag betreft dat in het teken staat en bijdraagt aan het overbrengen en verduidelijken van de educatieve boodschap, waarbij specifieke kenmerken van de soort die gelinkt worden aan de levenswijze of waarbij het gedrag van de dieren in de natuur centraal staan. Het laten zien van de staartvin door een dolfijn door deze staartvin boven het water uit te steken is een voorbeeld van onnatuurlijk gedrag, waarmee een educatieve boodschap kan worden overgebracht over de bijzondere stand van de staartvin (een soorteigen kenmerk). [..]
e. [..] Interactie tussen dierverzorgers en dieren tijdens de voorstelling heeft een directe link met de educatieve boodschap die tijdens de voorstelling wordt overgebracht. Interacties tussen dieren en verzorgers zijn ter illustratie van natuurlijk gedrag of soorteigen kenmerken, of het verlenen van de noodzakelijke zorg aan dieren. De educatieve boodschap die gelinkt wordt aan de interacties, zowel in het water als buiten het water, wordt nadrukkelijk aan het publiek overgebracht. [..]"

6.1 De deskundige rapporteert dat contact van dolfijnen met mensen per definitie onnatuurlijk is, omdat dat in de vrije natuur niet voorkomt, maar dat maakt niet dat het Dolfinarium haar vergunning overtreedt. Die vergunning staat immers dierpresentaties onder voorwaarden toe, ook al houdt het Dolfinarium de dolfijnen in gevangenschap en is dat per definitie een onnatuurlijke situatie. Dat een zeeleeuw op commando zijn tong uitsteekt is bijvoorbeeld volgens artikel 2.2 onder b, van de dierentuinvergunning tijdens een dierpresentatie toegestaan als wordt uitgelegd dat het is aangeleerd om het dier medisch te kunnen onderzoeken. De voorzieningenrechter acht het verder aannemelijk dat het Dolfinarium aan haar zeezoogdieren in gevangenschap, ter compensatie van het gemis aan hun natuurlijke omgeving, vanwege hun mentale en fysieke gesteldheid een dagelijks afwisselende indeling met trainingen moet bieden en dat de last onder dwangsom dat bemoeilijkt, als onbetwist gesteld door het Dolfinarium.

6.2 Het Dolfinarium heeft in de loop der jaren in intensieve samenwerking met de staatssecretaris meerdere afspraken gemaakt over dierpresentaties en educatie, en ter uitvoering wezenlijke veranderingen aangebracht in haar voorstellingen. De voorzieningenrechter volgt het Dolfinarium dat niet goed valt te begrijpen waarom de staatssecretaris niet eerst met het Dolfinarium in gesprek is gegaan. Het onderzoek door de NVWA was gebaseerd op het volledige door het Dolfinarium geboden programma en niet slechts op fragmenten van de daarvan uitmakende dierpresentatie, en bevestigde dat het Dolfinarium de afspraken naleefde.

6.3 De voorzieningenrechter is het met het Dolfinarium eens dat het beschikbare bewijs onvoldoende overtuigend is voor het oordeel dat het Dolfinarium op 13 april 2024 voorschriften uit de dierentuinvergunning heeft overtreden, nu zowel de staatssecretaris, als zijn deskundige de fragmenten hebben beoordeeld zonder daarbij het volledige educatieve programma van het Dolfinarium in aanmerking te (kunnen) nemen. Dat de

deskundige het gedrag in die fragmenten als (on)natuurlijk gedrag beoordeelt, maakt, zonder afbreuk te doen aan zijn deskundigheid, dat niet anders. Ook als in de fragmenten onnatuurlijk gedrag voorkomt, is daarmee niet gegeven dat het Dolfinarium daarmee haar dierentuinvergunning overtreedt. Het vertonen van onnatuurlijk gedrag is haar namelijk onder voorwaarden toegestaan (en daarover is de deskundige niet geïnformeerd). Bovendien gaat het niet om de vraag of het gedrag van de dieren onnatuurlijk is (dat is immers bij in gevangenschap gehouden dieren steeds het geval), maar of het gedrag van de gevangen gehouden dieren als onnatuurlijk in de zin van de aan de dierentuinvergunning verbonden voorschriften valt aan te merken. Ook daarover heeft de staatssecretaris zijn deskundige niet ingelicht.

6.4 Het besluit waarmee de last onder dwangsom is opgelegd is ondeugdelijk voorbereid en onvoldoende gemotiveerd en wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onrechtmatig. Ook al biedt de bezwaarprocedure de staatssecretaris de kans om fouten in de besluitvorming te herstellen, de belangen die voor het Dolfinarium spelen, zowel voor wat betreft het op peil houden van de dieren als van de bezoekersaantallen en de kwaliteit van de dierpresentaties en educatie, wegen hier zo zwaar dat de voorzieningenrechter het besluit van 28 maart 2025 zal schorsen tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar.

7 De voorzieningenrechter veroordeelt de staatssecretaris in de door het Dolfinarium gemaakte proceskosten. Deze stelt hij op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1814,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 907,- en een wegingsfactor 1). De staatssecretaris moet ook het door het Dolfinarium betaalde griffierecht vergoeden."

12. Artikel 174a Gemeentewet; burgemeester bevoegd om tot sluiting over te gaan en mag ook van de bevoegdheid gebruikmaken.

Rb. Gelderland 23 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3992

De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland oordeelde in deze uitspraak dat de burgemeester van Arnhem bevoegd was de sluiting van een woning met 30 dagen te verlengen op grond van artikel 174a Gemeentewet, wegens ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde door explosies en geweldsincidenten gerelateerd aan een drugsconflict. De maatregel werd geschikt, noodzakelijk en evenwichtig geacht, ondanks de impact op verzoekers en hun minderjarige dochter, omdat minder ingrijpende middelen zoals cameratoezicht onvoldoende waren en het conflict voortduurde. Het verzoek om voorlopige voorziening werd afgewezen.

"5. Op grond van artikel 174a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet kan de burgemeester besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of het lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid van het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring.

5.1. Verzoekers betwisten dat de burgemeester bevoegd is om tot sluiting van de woning over te gaan. Er zijn geen concrete feiten of omstandigheden die de stelling van de burgemeester rechtvaardigen dat er vrees is voor herhaling van ernstige verstoring van de openbare orde. Er is bovendien geen sprake van een gedraging vanuit de woning of vanuit de directe omgeving van de woning. Verder hebben zij erop gewezen dat de zoon van verzoeker op 1 mei 2025 is opgepakt en nog in voorlopige hechtenis zit.

5.2. Uit de door de burgemeester op 22 mei 2025 overgelegde nadere bestuurlijke rapportage van de politie blijkt dat het opsporingsonderzoek naar de incidenten bij de woning van verzoekers nog gaande is en nog niet heeft geleid tot een voor deze bestuurlijke rapportage relevante aanhouding. Rondom het eerder gerapporteerde conflict in [plaats 2] zijn op dit moment nog meerdere opsporingsonderzoeken gaande. De dreiging richting de familieleden is nog onveranderd ten opzichte van eerder gerapporteerd. Er is sprake van een aanhoudende dreiging tussen leden van twee "groepen" in en rondom [plaats 2] , gerelateerd aan het eerder gerapporteerde drugsgerelateerde conflict. Hieruit zijn diverse geweldsincidenten voortgekomen, ook bij familieleden van betrokkenen in het conflict. Verzoekers spelen een rol in deze incidenten. De ene keer als slachtoffer en de andere keer als verdachte. De zoon van verzoeker is aangehouden. Verzoeker heeft zelf ook bedreigin-

gen geuit, maar is zelf ook bedreigd. Hij zou recent nog bij politiemedewerkers in [plaats 1] hebben aangegeven dat hij naar eigen zeggen bedreigingen zou hebben geuit richting familie van degene die achter de recente incidenten zou zitten bij zijn woning om te zorgen dat ze zouden stoppen. Aan verzoeker is naar eigen zeggen beloofd door degene die er volgens hem achter zit dat die het niet meer zou doen. Naar het oordeel van de politie is de angel niet uit het conflict. Uit de politiepraktijk is bekend dat conflicten in het criminele milieu vaak langdurig van aard zijn en dat niet valt te voorspellen of en wanneer het conflict eindigt en eventuele nieuwe incidenten gaan plaatsvinden. Er zijn aanwijzingen uit politieonderzoek dat verzoeker en zijn zoon zijn benaderd om afgelegde verklaringen in te trekken danwel te wijzigen en dat is tot op heden niet gebeurd. Nu er met enige regelmaat nieuwe stukken uit het strafdossier worden ingestuurd, bestaat het risico dat het conflict tussen beide partijen zich verder verdiept en dat dit zou kunnen leiden tot nieuwe incidenten. De aanhouding van de zoon van verzoeker doet hier niets aan af, zo stelt de politie in de bestuurlijke rapportage.

5.3. De voorzieningenrechter stelt voorop dat uit de wet niet volgt dat sprake moet zijn van een gedraging vanuit de woning. Gelet op de explosies die bij en in de directe omgeving van de woning hebben plaatsgevonden, de onrust in de omgeving en gelet op de inhoud van de aanvullende rapportage heeft de burgemeester naar het oordeel van de voorzieningenrechter kunnen concluderen dat door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde rond de woning. De burgemeester is dan ook bevoegd om tot sluiting van de woning over te gaan. De voorzieningenrechter benadrukt in dit kader dat deze bevoegdheid niet afhankelijk is van de vraag of aan verzoekers of een van de overige gezinsleden een verwijt zou kunnen worden gemaakt. De sluiting ziet slechts op het herstellen van de openbare orde en voorkomen van verstoring van de openbare orde. Dit is namens de burgemeester tijdens de zitting ook bevestigd.

Mocht de burgemeester de bevoegdheid tot sluiting gebruiken?

6. Een sluiting van een woning is een ingrijpende maatregel. Als de burgemeester gebruik wil maken van zijn sluitingsbevoegdheid, moet hij het concrete geval toetsen aan het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Die toets houdt in dat beoordeeld moet worden of de verlenging van de sluiting van de woning geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is, gezien de overige in het geding zijnde belangen.

De maatregel is geschikt

6.1. De maatregel is geschikt om het doel, het wegnemen van de ernstige verstoring van de openbare orde, te bewerkstelligen. Dat wordt door verzoekers ook niet betwist.

Is de maatregel noodzakelijk?

6.2. De voorzieningenrechter stelt voorop dat sluiting van de woning noodzakelijk is als de burgemeester aannemelijk heeft gemaakt dat de verstoring van de openbare orde rond de woning niet afdoende kan worden bestreden met een minder ingrijpend middel dan een sluiting. Daarbij is van belang of de sluiting noodzakelijk is ter herstel van de openbare orde en het voorkomen van herhaling van een verstoring van de openbare orde.

6.2.1. Verzoekers stellen dat een minder ingrijpend middel op z'n plaats is, zoals cameratoezicht, extra surveillance of het inzetten van particuliere beveiliging of een buurtapp/ waarschuwingssysteem.

6.2.2. De voorzieningenrechter stelt vast dat de burgemeester reeds cameratoezicht heeft ingesteld. Op de zitting is door de burgemeester bovendien bevestigd dat er extra politiesurveillance plaatsvindt. De politie voert op dit moment een onderzoek uit naar de toedracht en achtergrond van de explosie, maar zoals uit de bestuurlijke rapportage van de politie blijkt is de angel nog niet uit het conflict. Minder ingrijpende maatregelen heeft de burgemeester daarom op dit moment niet als afdoende hoeven aanmerken om verstoring van de openbare orde tegen te gaan en om verzoekers, omwonenden en passanten te beschermen. De burgemeester heeft sluiting daarom noodzakelijk mogen achten. Het betoog van verzoekers slaagt daarom niet.

Is sluiting van de woning evenwichtig?

7. Als sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, neemt dat niet weg dat de sluiting ook evenwichtig moet zijn. Er moet evenwicht zijn tussen de bescherming van het algemeen belang, in dit geval het herstel van de openbare orde en het voorkomen van herhaling van de verstoring van de openbare orde, en de te respecteren belangen van verzoekers. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

7.1. Verzoekers hebben betoogd dat met name de minderjarige dochter van verzoekers belang heeft bij verblijf in de eigen woning voor haar mentale gezondheid en haar schoolprestaties (examen vwo). Het gaat nu geestelijk zeer slecht met haar omdat zij niet in haar vertrouwde omgeving kan verblijven. Dit zelfde geldt overigens ook voor verzoekers. Verder heeft de verhuurder aangekondigd de huurovereenkomst te willen ontbinden. Zij zijn bovendien niet in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen en om zelf maatregelen te nemen en ten onrechte heeft de burgemeester aan zijn besluit geen begunstigingstermijn verbonden.

7.2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de verlenging van sluiting voor de duur van 30 dagen in de gegeven omstandigheden evenwichtig is. Hoewel de sluiting ingrijpend is en vergaande consequenties heeft voor verzoekers en hun gezin, heeft de burgemeester het belang van het herstel van en voorkoming van een nieuwe aantasting van de openbare orde zwaarder mogen laten wegen dan de door verzoekers naar voren gebrachte belangen, waaronder de niet nader onderbouwde medische situatie van de minderjarige dochter. Dat het voor verzoekers gezien alle gebeurtenissen als een lange en stressvolle tijd wordt ervaren is aan de ene kant begrijpelijk, maar aan de andere kant moeten zij de situatie ook niet onderschatten. Door de aanslag op de woning is de openbare orde ernstig verstoord. Bovendien hebben verzoekers en hun gezin tijdelijk alternatieve woonruimte en heeft de burgemeester een (elektrische) fiets geregeld voor de dochter van verzoekers, zodat zij naar school, sport en vrienden kan blijven gaan. Uit het dossier blijkt bovendien dat verzoekers wel in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze in te dienen, hetgeen zij ook gedaan hebben. Nu het bestreden besluit ziet op een verlenging van een eerder opgelegd bevel tot sluiting van de woning, is er ook geen reden om een begunstigingstermijn op te nemen. Uit het dossier blijkt bovendien

dat verzoekers met de burgemeester afspraken kunnen maken om spullen uit de woning te kunnen halen, hetgeen ook al is gebeurd.

7.3. De sluiting is met 30 dagen verlengd. Hoewel de voorzieningenrechter begrip heeft voor de situatie van verzoekers en begrijpt dat dit als een zeer lange tijd en grote inbreuk wordt ervaren, is het wel een korte, overzichtelijke en daarmee redelijke termijn. Dat betekent evenwel niet dat de burgemeester een sluiting keer op keer kan verlengen zolang het onderzoek door de politie nog loopt. Als de termijn langer duurt zonder dat nieuwe incidenten plaatsvinden of zonder dat er andere aanwijzingen zijn op grond waarvan moet worden aangenomen dat sprake is van een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde rond de woning van verzoekers, weegt het belang van verzoekers en hun gezin om terug te kunnen keren naar de woning steeds zwaarder en neemt het belang van de burgemeester in kracht af. Voor nu is de voorzieningenrechter van oordeel dat het belang van de burgemeester nog steeds zwaarder moet wegen dan het belang van verzoekers en hun gezin."

13. Handhavingsverzoek tegen verhoging maximumsnelheid op een aantal snelwegtrajecten. Betekenis 18 december-uitspraak voor handhavingsprocedures. Weigering handhavend optreden blijft in stand.

ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465

Milieudefensie heeft bij minister handhavingsverzoek ingediend om handhavend op te treden tegen verhoging maximumsnelheid op een aantal snelwegtrajecten, omdat de benodigde natuurvergunning ontbrak. Handhavingsverzoek is afgewezen, wegens interne saldering. De Afdeling beoordeelt, anders dan de rechtbank, het hoger beroep in het licht van de veranderde rechtspraak over intern salderen van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923). Gelet op deze wijziging in de rechtspraak slaagt het betoog van Milieudefensie. Vast staat dat het project op zichzelf stikstof uitstoot en in zoverre significante gevolgen op voorhand niet zijn uitgesloten. Het oordeel van de rechtbank dat de minister kon concluderen dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied na de snelheidsverlaging overdag kunnen worden uitgesloten, is gebaseerd op een interne saldering die in de voortoets heeft plaatsgevonden en dat mag niet, zo blijkt uit de 18 december-uitspraak. Met het voorgaande is de betekenis van deze uitspraak voor handhavingsprocedures uiteengezet. De weigering handhavend optreden blijft echter in stand. In dit geval geldt dat de activiteit in deze procedure, fysiek is gestart in maart 2020. Dat betekent dat op de activiteit die aan de orde is in deze uitspraak de overwegingen over de overgangsperiode in de 18 december-uitspraak van toepassing zijn, mits daarvoor ogv de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was. Omdat de activiteit in deze procedure in maart 2020 is gestart, kan de minister tot 1 januari 2023 niet handhavend optreden, ook als nieuw onderzoek naar de vergunningplicht voor het gebruik van het traject uitwijst dat voor dit project een vergunning nodig is.

“Interne saldering

7. Over de eerste beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt. Het bestreden besluit is gebaseerd op interne saldering. Daarbij is een vergelijking gemaakt van de stikstofdepositie van het project met stikstofdepositie in de referentiesituatie als hulpmiddel om vast te stellen of het project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. In dit geval is het project dat stikstofdepositie veroorzaakt het gebruik van het snelwegtraject Leenderheide-Budel met een maximumsnelheid overdag van 100 km/uur en in de avond en nacht (van 19:00 tot 6:00 uur) een maximumsnelheid van 130 km/uur. Dit is geregeld in Verkeersbesluit 2. In dit geval heeft de minister de referentiesituatie voor het gebruik van de snelweg ontleend aan het toegestane

gebruik van dit wegvak op de peildatum 24 maart 2000.
Voor zover Milieudefensie met haar beroepsgrond betoogt dat niet intern mag worden gesaldeerd omdat een toestemming voor het gebruik van dit wegvak niet beschouwd kan worden als de toestemming voor een project, waarmee intern mag worden gesaldeerd, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, onder 4 t/m 4.3, blijkt, dient uitgegaan te worden van een breed projectbegrip, waarbij voor beantwoording van de vraag of iets een project is, relevant is of deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De rechtspraak over intern salderen is ook op deze activiteit van toepassing. In zoverre slaagt het betoog niet.

8. De beoordeling van het zogenoemde "intern salderen" is naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, echter veranderd en nu anders dan waar de rechtbank in haar uitspraak van voor deze datum vanuit is gegaan. De Afdeling beoordeelt het hoger beroep in het licht van die veranderde rechtspraak.
Zoals uit de uitspraak van de rechtbank en de stukken in het dossier blijkt, zijn de betogen van Milieudefensie erop gericht dat beide verkeersbesluiten niet mochten worden genomen of geëffectueerd, dan nadat uit een passende beoordeling zou zijn gebleken dat het project de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden niet aantast en een natuurvergunning is verleend. Het verzoek om handhaving is gedaan, omdat de benodigde natuurvergunning ontbrak.
In het besluit op bezwaar van 13 november 2020 heeft de minister geweigerd om handhavend op te treden om de volgende reden. Naar het oordeel van de minister is van doorslaggevende betekenis dat de stikstofemissies van dit wegvak na effectuering van Verkeersbesluit 2 lager zijn dan de emissies in de referentiesituatie en dat daarom uitgesloten is dat er significante gevolgen optreden als gevolg van de effectuering van de verkeersbesluiten. Op grond daarvan is volgens de minister geen vergunning vereist, en als dit wel het geval zou zijn, is het disproportioneel om handhavend op te treden. Deze onderbouwing is gebaseerd op de mogelijkheid om bij de beoordeling van de vergunningplicht intern te salderen met de referentiesituatie: als de gevolgen van het voorgenomen project niet groter of anders zijn dan de gevolgen van de al toegestane situatie op dezelfde locatie, dan zijn significante gevolgen uitgesloten en is geen natuurvergunning nodig voor het voorgenomen project, aldus de minister in het besluit op bezwaar.

8.1. In de 18 december-uitspraak is de rechtspraak over intern salderen gewijzigd. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. Anders dan voorheen, mag in de voortoets voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde of anderszins toegestane situatie en de gevolgen van het project na de wijziging ervan. Dit betekent dat voortaan in de voortoets bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van het project op zichzelf moeten worden onderzocht. Als uit een dergelijke voortoets volgt dat significante gevolgen van het project op zichzelf niet op voorhand

zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. In het kader van de beoordeling van de vraag of een dergelijke vergunning kan worden verleend kan vervolgens in een passende beoordeling een vergelijking tussen de gevolgen van de bestaande vergunde of anderszins toegestane situatie en de gevolgen van het project na de wijziging ervan wel worden betrokken. Zie de overwegingen 17-18.7 van de 18 december-uitspraak over de wijze waarop een beoordeling van de gevolgen van een project moet worden uitgevoerd.

8.2. Gelet op deze wijziging in de rechtspraak slaagt het betoog van Milieudefensie. Vast staat dat het project op zichzelf stikstof uitstoot en in zoverre significante gevolgen op voorhand niet zijn uitgesloten. Het oordeel van de rechtbank dat de minister kon concluderen dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied na de snelheidsverlaging overdag kunnen worden uitgesloten, is ook gebaseerd op een interne saldering die in de voortoets heeft plaatsgevonden en dat mag niet, zo blijkt uit de 18 december-uitspraak.

Afname stikstofemissie

9. Over het betoog dat onvoldoende is onderbouwd dat de stikstofemissie - en daarmee stikstofdepositie op de relevante gebieden - op het traject Leenderheide-Budel zou zijn afgenomen na de effectuering van Verkeersbesluit 2, omdat deze conclusie slechts op basis van een schatting is genomen, overweegt de Afdeling als volgt.
In het besluit op bezwaar is onderbouwd dat de referentiedatum voor de beoordeling van de stikstofemissie de datum van 24 maart 2000 betreft. Op die datum wordt de referentiesituatie bepaald door wat mogelijk was bij een volledige benutting van het traject met 2x2 rijstroken met een maximumsnelheid van 120 km/u gedurende 24 uur per dag. Op basis van gegevens van onder meer de ANWB, CBS en TNO is geconcludeerd dat een maximumsnelheid van 100 km/h in de periode 6:00 uur tot 19:00 uur en 130 km/h in de overige uren er per saldo toe leidt dat de stikstofemissie na de effectuering van Verkeersbesluit 2 lager is dan die op de referentiedatum.
Zoals de minister stelt, wordt deze conclusie bevestigd door het onderzoek dat Milieudefensie heeft ingebracht: “Stikstofonderzoek A2 Leenderheide-Budel & Verkeersbesluit 16 dec 2016” van 24 januari 2022, opgesteld door Apollon Milieu te Rijswijk op pagina 22. Er is dus aanleiding om te oordelen dat de stikstofemissie - en daarmee de relevante depositie - op het traject Leenderheide-Budel na Verkeersbesluit 2 is afgenomen ten opzichte van die in de referentiesituatie.
Op basis van deze constatering mocht de minister oordelen dat onder de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen in de voortoets geen vergunning nodig was. Het betoog slaagt niet.

SSRS

10. Over het betoog dat bij de interne saldering geen rekening is gehouden met het opnemen van stikstofsaldo in het SSRS overweegt de Afdeling als volgt. Het standpunt dat de interne saldering voorafgaat aan het gebruik van ruimte als gevolg van de snelheidsverlaging binnen het SSRS is juist. Eventuele gebreken aan het gebruik van het SSRS raken dus niet de vraag of de minister op juiste wijze intern heeft gesaldeerd. Daarom is er evenmin sprake van dat de stikstofdepositie die vrijkomt door de snelheidsverlaging, voor een tweede keer wordt gebruikt.

Het betoog slaagt niet.
Conclusie hoger beroep

11. Gelet op wat hiervoor onder 8 t/m 8.2 is overwogen, is het hoger beroep van Milieudefensie gegrond. De aangevallen uitspraak moet daarom worden vernietigd.
Beoordeling van het besluit op bezwaar

12. Doende wat de rechtbank onder de gewijzigde jurisprudentie zou hebben behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Milieudefensie tegen het besluit op bezwaar van de minister van 13 november 2020 alsnog gegrond verklaren, omdat dit is gebaseerd op een interne saldering die in de voortoets heeft plaatsgevonden en de daaruit getrokken conclusie dat significante gevolgen na effectuering van Verkeersbesluit 2 zijn uitgesloten. Zowel het standpunt van de minister dat geen vergunning is vereist, als het standpunt dat als wel een vergunning zou zijn vereist het disproportioneel is om handhavend op te treden, zijn op dit achteraf gezien onjuiste uitgangspunt gebaseerd. Het besluit op bezwaar moet daarom worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

13. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 8:108, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar in stand te laten.

14. Onder 24-24.6 van de 18 december-uitspraak is de betekenis van deze uitspraak voor handhavingsprocedures uiteengezet. Omdat deze zaak gaat over een verzoek om handhaving van Milieudefensie, zijn die overwegingen relevant voor de vraag of de minister in dit geval handhavend moet optreden.
Zoals staat onder 24.3 van de 18 december-uitspraak, geldt voor activiteiten die op of na 1 januari 2020 fysiek zijn gestart dat deze alsnog vergunningplichtig zijn, als de activiteit nog in uitvoering is en significante gevolgen daarvan niet op grond van objectieve gegevens op voorhand zijn uitgesloten. Omdat het verrichten van een activiteit zonder natuurvergunning, indien benodigd, in strijd is met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en inmiddels artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, zou het bevoegd gezag handhavend kunnen optreden tegen de voortzetting van de activiteit zonder natuurvergunning.
Onder 24.4 van de 18 december-uitspraak is overwogen dat voor activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) geldt waarin het bevoegd gezag niet met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom kan optreden tegen de voortzetting van die activiteit zonder natuurvergunning.
In dit geval geldt dat de activiteit waar het over gaat in deze procedure, fysiek is gestart in maart 2020.
Dit betekent dat op de activiteit die aan de orde is in deze uitspraak de overwegingen over de overgangsperiode in de 18 december-uitspraak, onder 24 t/m 24.4, van toepassing zijn, mits daarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen, geen vergunning nodig was.

15. Uit de overwegingen onder 7 en 9 t/m 10 hierboven volgt dat er geen aanleiding is om te oordelen dat voor de effectuering van Verkeersbesluit 2 op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen

een natuurvergunning nodig was. Omdat de wijziging van het gebruik van het traject Leenderheide-Budel bovendien geëffectueerd werd in maart 2020, kan de minister tot 1 januari 2030 dus niet handhavend optreden, ook als nieuw onderzoek naar de vergunningplicht voor het gebruik van het traject uitwijst dat voor dit project een vergunning nodig is.

De weigering om handhavend op te treden kan dus in stand blijven. De zaak is daarmee finaal beslecht."

PLATFORM

HANDHAVING EN TOEZICHT IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Als lid van dit landelijke platform is jouw organisatie voor €749,- per jaar verzekerd van exclusieve toegang tot actuele kennis, innovatie en intervisie op het vlak van handhaving en toezicht. Zeker na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het van groot belang om goed op de hoogte te zijn van de laatste nieuwe rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met jouw deelname aan het platform zorgen wij ervoor dat je niets mist en blijf je up-to-date.

Platformleden krijgen exclusieve toegang tot:

Vier keer per jaar webinar 'Kwartaalupdate handhaving en toezicht'

Chantal organiseert **4 keer** per jaar een webinar over de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak op het gebied van handhaving en toezicht. Met ruimte om tijdens het webinar vragen te stellen, of na afloop telefonisch of per e-mail één op één een concrete casus te bespreken.

Een jaarlijkse fysieke studiebijeenkomst

Jaarlijks verzorgt Chantal een **verdiepende studiebijeenkomst** over een specifiek thema in het vakgebied handhaving en toezicht. Toegespitst op de actualiteit, zoals bijvoorbeeld handhaving onder de Omgevingswet.

Nieuwe publicaties & blogs

Als eerste ontvang je de nieuwste publicaties en blogs van Chantal over handhaving en toezicht direct in je mailbox.

Een maandelijkse nieuwsbrief

Chantal stuurt je **iedere maand** een nieuwsbrief met de belangrijkste uitspraken.

Meer informatie of direct aanmelden?

platformhandhavingentoezicht@hekkelman.nl

Chantal van Mil | Advocaat
024 - 382 83 12 | c.van.mil@hekkelman.nl

Hekkelman advocaten | notarissen