

4. Actualiteitenoverzicht omgevingsrecht 2020

MR. A. KAMPHUIS

De COVID-19-pandemie heeft in 2020 het dagelijks leven beheerst. In dit jaaroverzicht kan dit onderwerp dan ook niet ontbreken. Op het gebied van het omgevingsrecht is er daarnaast echter heel veel meer gebeurd. In deze bijdrage komt een selectie van de meest belangwekkende uitspraken de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2020 aan bod.

COVID-19-pandemie

Tot 1 december 2020 vormden de 25 noodverordeningen, vastgesteld door de voorzitters van de Veiligheidsregio's, de basis voor de maatregelen ter bestrijding van COVID-19. Deze noodverordeningen werden vastgesteld in opdracht van de minister van Volksgezondheid op basis van de Wet publieke gezondheid (hierna: 'Wpg'). Een noodverordening is een algemeen verbindend voorschrift waartegen geen rechtsbescherming open staat.¹ Wanneer er geen bestuursrechtelijke rechtsgang is die voldoende rechtsbescherming biedt, is een vordering uit onrechtmatige daad bij de civiele rechter een mogelijkheid. Deze rechtsgang is onder meer door de Stichting Viruswaarheid geprobeerd in een niet geslaagde poging de mondkapjesplicht in de noodverordening van Amsterdam-Amstelland buiten werking te stellen.² De exploitant van een tot sluiting gedwongen Klimmuur ondervond dat als wel een bestuursrechtelijke rechtsgang mogelijk is, bijvoorbeeld via een aanvraag van een ontheffing van een in een noodverordening opgenomen verbod, de route via de burgerlijke rechter niet open staat.³ In diverse procedures bij vooral de lagere bestuursrechtters zijn uitspraken gedaan over de uitleg van verschillende bepalingen in de noodverordeningen. Zo oordeelde de rechtbank Limburg in een handhavingszaak dat een last onder dwangsom die was opgelegd aan een werkgever omdat zijn werknemers onderling geen 1,5 meter in acht namen, geen stand kon houden, omdat deze bepaling in de desbetreffende noodverordening zich richt tot natuurlijke personen en dus niet tot een werkgever.⁴

Vanaf 1 december jl. is de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 in werking getreden, ter vervanging van de noodverordeningen. De wet wijzigt andere wetten, waaronder de Wpg. Het betreft een tijdelijke wet die in principe drie maanden geldt, tenzij de werking per Koninklijk Besluit wordt verlengd.⁵ Deze tijdelijke wet heeft tot doel een stevigere democratische legitimering van de maatregelen te bieden. Bovendien wordt hiermee voorzien in een specifiek wettelijk kader voor de maatregelen die grondrechten beperken.

De COVID-19-pandemie heeft ingrijpende gevolgen gehad ook voor de procedures bij de bestuursrechter. Na een aanvankelijke sluiting van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'Afdeling'), hebben de bestuursrechtters behandeling van de (hoger)beroepsprocedures weer ter hand genomen. Mogelijkheden om deze procedures volledig schriftelijk af te doen, of met zittingen via skype of soms zelfs de telefoon, worden daarbij veelvuldig beproefd. Het valt niet uit te sluiten dat deze mogelijkheden een grotere rol blijven spelen ook na het door iedereen gewenste einde van deze pandemie.

Ruimtelijke ordening

Belanghebbendheid

Om rechtsmiddelen in te kunnen stellen, moet iemand belanghebbende bij het betrokken besluit zijn. Als het gaat om een omgevingsvergunning geldt daarbij als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van de in die vergunning toegestane activiteit, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Sinds enkele jaren hanteert de Afdeling daarbij het criterium 'gevolgen van enige betekenis' als correctie op dit uitgangspunt. Wanneer de feitelijke gevolgen van de activiteit voor de

1 Vgl. Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2495.

2 Rb. Amsterdam 19 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4057, AB 2020/432, m.nt. J.G. Brouwer e.a., Gst. 2020/132, m.nt. J.C. de Wit.

3 Rb. Amsterdam 9 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2878.

4 Rb. Limburg 15 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:3633.

5 Art. VIII Wet tijdelijke maatregelen COVID-19.

woon-, leef- of bedrijfssituatie van de betrokkene zo gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt, is van belanghebbendheid geen sprake. Uit twee uitspraken van de Afdeling in 2020 blijkt dat deze correctie in beginsel niet wordt toegepast als de betrokkene een bewoner, eigenaar of anderszins zakelijk of persoonlijk gerechtigde is van een perceel dat grenst aan het perceel waarover het besluit gaat. Bij aangrenzende percelen gaat de Afdeling ervan uit dat feitelijke gevolgen in beginsel van betekenis zijn, zodat de eigenaar/bewoner ervan altijd belanghebbende is.⁶ Ditzelfde geldt voor de situatie waarbij twee percelen worden gescheiden door een sloot.⁷

Als het gaat om een bestemmingsplan kan onder omstandigheden ook een beoogde koper van een perceel dat in het plangebied valt, al als belanghebbende worden aangemerkt. Dit blijkt weer eens uit een uitspraak van 29 januari 2020. De Afdeling stelde vast dat de betrokkene in deze uitspraak geen eigendomsrecht of ander zakelijk recht heeft op gronden die in het plangebied zijn gelegen. Hij kon evenmin een belang ontleen aan de afstand van zijn woning tot het plangebied. Toch is de betrokkene als belanghebbende aangemerkt. Daarbij achtte de Afdeling doorslaggevend dat de betrokkene niet alleen een mondelinge koopovereenkomst had met de gemeente, maar er ook nog bijkomende omstandigheden waren. Er waren gesprekken gevoerd met het gemeentebestuur die hadden geleid tot een ontwerpplan waarin de gewenste woning van betrokkene was opgenomen. Betrokkene had ook een voorkeurspositie gekregen wat betreft de aankoop tegen een bepaalde prijs. Gelet op dit samenstel van omstandigheden, is de Afdeling van oordeel dat betrokkene een concreet en economisch belang heeft bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan waarmee de gewenste woning uiteindelijk (in afwijking van het ontwerpplan) niet mogelijk werd gemaakt.⁸

Overzichtsuitspraak relativiteitsvereiste

Het relativiteitsvereiste, opgenomen in art. 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb'), houdt kort gezegd in dat een belanghebbende in een procedure bij de bestuursrechter alleen met succes een beroep kan doen op een norm, als deze norm bedoeld is om zijn of haar belangen te beschermen. Op 11 november 2020 heeft de Afdeling een overzichtspraak gedaan over de toepassing van het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht. In deze lezenswaardige uitspraak zet de Afdeling op een rij hoe zij het relativiteitsvereiste toepast in haar uitspraken over bijvoorbeeld bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.⁹

Exceptieve toetsing

Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter algemeen verbindende voorschriften (waar geen rechtsmiddelen tegen

mogelijk zijn) indirect, in een procedure over een besluit dat op die algemeen verbindende voorschriften is gebaseerd, op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan toetsing van een provinciale ruimtelijke verordening in het kader van een procedure over een bestemmingsplan. In een uitspraak van 12 februari 2020 heeft de Afdeling in algemene bewoordingen de mate van intensiteit van deze toetsing beschreven. De Afdeling benadrukt dat de intensiteit van de toetsing afhankelijk is van de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft. Ook heeft de Afdeling in het algemeen aangegeven welke rol de algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij deze toetsing spelen. De enkele strijd met formele beginselen (zoals het motiveeringsbeginsel en het beginsel van zorgvuldige besluitvorming) kan volgens de Afdeling niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling sluit zich in deze uitspraak aan bij de beoordeling die op 1 juli 2019 is gegeven door de Centrale Raad van Beroep.¹⁰

Vervolgens paste de Afdeling deze uitgangspunten toe bij beoordeling van het beroep van de vereniging Producenten Organisatie Varkenshouderijen tegen een herziening van een bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Mill en Sint Hubert. Volgens de vereniging waren de in dit bestemmingsplan in acht genomen regels uit de provinciale verordening in strijd met een hele reeks aan hogere wettelijke regelingen, zoals de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet milieuhinder en de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'). Op één punt krijgt de vereniging gelijk. Volgens de Afdeling bevat titel 5.2 van de Wet milieubeheer een uitputtende regeling voor luchtkwaliteit waaronder voor de jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10). De in de provinciale verordening gestelde regel over de toegestane jaargemiddelde fijnstofconcentratie doorkruist deze sectorale regelgeving voor luchtkwaliteit. Deze regel is dan ook onverbindend wegens strijd met de Wet milieubeheer. De planregels in het bestemmingsplan die op deze onverbindende regel zijn gebaseerd, worden door de Afdeling vernietigd.¹¹

Exceptieve toets Dienstenrichtlijn

Exceptieve toetsing van een bestemmingsplan in een procedure over een omgevingsvergunning of handhavingsbesluit is ook mogelijk. Deze situatie deed zich voor in de uitspraak van 19 februari 2020, waarin het ging om een wegens strijd met het bestemmingsplan geweigerde vergunning voor een detailhandelsfunctie. Aangevoerd werd dat de planregeling die de gewenste detailhandel verbod, in strijd was met de Europese Dienstenrichtlijn. De Afdeling herhaalt in deze zaak haar 'evidentiocriterium'; een bestemmingsplanregeling wordt bij wijze van exceptieve toets slechts onverbindend geacht of buiten toepassing gelaten

6 ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1910, *JB* 2020/168, m.nt. R.J.N. Schössels.

7 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671, *AB* 2020/358, m.nt. T. Groot.

8 ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:300, *TBR* 2020/35, m.nt. T. Groot.

9 ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

10 Vgl. CrvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, *JB* 2019/151, m.nt. B. Kaya.

11 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, *JM* 2020/61, m.nt. E.J.H. Plambeck.

indien deze regeling evident in strijd is met de hogere regeling. Bij exceptieve toetsing wordt het bestemmingsplan dus niet aan dezelfde toetsingsmaatstaf onderworpen als wordt gehanteerd in een bestemmingsplanprocedure.

Volgens de Afdeling is een planregel alleen evident in strijd met hoger recht – zoals de Dienstenrichtlijn – als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet, bijvoorbeeld als iedere motivering ontbreekt. Wordt in de procedure alsnog een onderbouwing aangeleverd dat aan de voorwaarden op grond van de Dienstenrichtlijn wordt voldaan, dan kan alsnog geen evidente strijd met de richtlijn worden aangenomen. Deze nadere onderbouwing hoeft volgens de Afdeling niet te voldoen aan de voorwaarden die zij daaraan heeft gesteld in haar eindspraak van 24 juli 2019 over Appingedam.¹² Volgens de Afdeling is dit gerechtvaardigd – en in overeenstemming met het Europese doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming – omdat het gaat om exceptieve toetsing van een bestemmingsplan. Anders dan andere algemeen verbindende voorschriften, is een bestemmingsplan zelfstandig appellabel. Bovendien zijn ook de rechtszekerheid en belangen van derden in het geding; aanvragers en derden mogen in beginsel afgaan op wat in het bestemmingsplan staat. Alleen als het bestemmingsplan evident in strijd is met hoger recht, moeten derden rekening houden met onverbindendheid. Wanneer een betrokkene een volle toets van een bestemmingsplanregeling aan het hogere recht (zoals de Dienstenrichtlijn) wil bewerkstelligen, dan is de aangevoerde rechtsgang om bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan in te dienen.¹³

Dienstenrichtlijn

In de hierboven besproken uitspraak van 19 februari 2020 en een uitspraak van 26 februari 2020 heeft de Afdeling ook duidelijkheid geboden over de bewijslastverdeling in zaken waarin een beroep op de Dienstenrichtlijn wordt gedaan. Dit is nuttig, aangezien vaak een uitvoerige onderbouwing nodig is om met succes te kunnen stellen dat een brancheringsregel wel of niet aan de richtlijn voldoet. De Afdeling stelt in beide uitspraken voorop dat in een gerechtelijke procedure het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Indien het gaat om een bestemmingsplan (of de weigering van een bestemmingsplanherziening) ligt het vervolgens op de weg van de gemeenteraad om bij haar besluit te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Deze onderbouwing wordt door de Afdeling ‘vol’ getoetst,

op de wijze zoals uiteengezet in de eindspraak over Appingedam.¹⁴ Indien het gaat om een (weigering van een) omgevingsvergunning, ligt het op de weg van het college van B&W om bij zijn besluit te onderbouwen dat de eis in het bestemmingsplan waaraan de vergunning is getoetst, in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.¹⁵ Zoals hierboven uiteengezet, hanteert de Afdeling bij exceptieve toetsing hiervan het ‘evidentie criterium’ en daarmee dus een andere toetsingsmaatstaf dan in een bestemmingsplanprocedure.

Op 15 april 2020 heeft de Afdeling uitspraak gedaan over het interessante Amsterdamse bestemmingsplan ‘Winkeldiversiteit Centrum’. Met dit paraplubestemmingsplan heeft de gemeenteraad voor het centrumgebied van Amsterdam een verbod ingevoerd op nieuwe detailhandelsvestigingen in de ‘toeristenbranche’ en andere gebruiksvormen, gericht op toeristen en dagjesmensen. Na uitgebreide bespreking van alle argumenten concludeerde de Afdeling dat deze beperkingen niet in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn. Daarbij overwoog de Afdeling onder meer dat de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een monocultuur aan winkels en voorzieningen in dit deel van Amsterdam. Het bewerkstelligen van een grotere diversiteit in het aanbod met het oog op de belangen van de mensen die wonen en/of werken in Amsterdam, is een doelstelling die strekt tot de bescherming van het stedelijk milieu, zodat volgens de Afdeling het gebruikverbod als zodanig gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (en daarmee aan de voorwaarde van ‘noodzakelijkheid’ wordt voldaan).¹⁶

In een uitspraak van 25 maart 2020 werd door de gemeenteraad van Schagen betoogd dat een artikel in de provinciale verordening van de provincie Noord-Holland dat zich verzet tegen nieuwe bebouwing in een weidevogelgebied, in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn. Daarmee verweerde de gemeenteraad zich tegen een beroep dat door het college van Gedeputeerde Staten (‘GS’) was ingesteld tegen een bestemmingsplan dat woningbouw in zo’n gebied mogelijk maakte. Volgens de gemeenteraad moet woningbouw worden aangemerkt als ‘bouwdienst’ die onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt. De beperking die de provinciale verordening stelt aan bouwen in het weidevogelgebied is volgens de gemeenteraad een eis, die moet voldoen aan de drie voorwaarden die de richtlijn daaraan stelt, te weten het ‘discriminatieverbod’, ‘noodzakelijkheid’ en ‘evenredigheid’. De Afdeling gaat hierin niet mee. Zij overweegt dat geen sprake is van een bepaling die de dienstactiviteit specifiek regelt of beperkt. Het gaat om eisen

12 ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569, BR 2019/80, m.nt. S. Elbertsen e.a., RVR 2019/69.

13 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520, BR 2020/33, m.nt. J.A. Mohuddy e.a., TBR 2020/53, m.nt. H.J. de Vries. Gst. 2020/114, m.nt. S.T.J. Olierook e.a.

14 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624, Gst. 2020/113, m.nt. S.T.J. Olierook e.a.

15 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520, BR 2020/33, m.nt. J.A. Mohuddy e.a., Gst. 2020/114, m.nt. S.T.J. Olierook e.a., TBR 2020/53, m.nt. H.J. de Vries.

16 ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, Gst. 2020/94, m.nt. L.W. Feenstra e.a., TBR 2020/83, m.nt. H.J. de Vries.

van algemene aard en hierop is de Dienstenrichtlijn (blijkens overweging 9 van de preambule) niet van toepassing.¹⁷

VNG-Brochure en beperken vergunningvrij bouwen

Wanneer planologisch nieuwe woningen in de buurt van bestaande bedrijfsactiviteiten worden toegestaan, of andersom, wordt veelvuldig de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' toegepast. De VNG heeft in 2019 ook een nieuwe uitgave 'Milieuzonering nieuwe stijl' gepubliceerd. Deze is bedoeld voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Bij de vaststelling van reguliere bestemmingsplannen, kan de gemeenteraad er blijkens een uitspraak van 17 juni 2020 dan ook voor kiezen die nieuwe uitgave niet toe te passen. De VNG-brochure bevat een systematiek van richtafstanden tussen bedrijven en gevoelige functies. In deze uitspraak herhaalt de Afdeling dat deze richtafstanden gelden tussen enerzijds de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Daarbij overweegt de Afdeling dat bij het toepassen van de richtafstanden in beginsel rekening moet worden gehouden met de maximale planologische en vergunningvrije uitbreidingsmogelijkheden op een perceel.

In het bestemmingsplan dat in deze procedure aan de orde was, had de gemeenteraad met het oog hierop de vergunningvrije uitbreidingsmogelijkheden beperkt door aan een deel van de nieuwe woonpercelen een specifieke aanduiding toe te kennen waarmee voor bewoning gebruikte bouwwerken werden uitgesloten. Daarbij werd in de planregels vastgelegd dat de gronden met deze aanduiding niet zijn aan te merken als achtererfgebied als bedoeld in art. 1 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 'Bor'). Het vergunningvrij realiseren van bijbehorende bouwwerken was daarmee binnen dit aanduidingsvlak aan banden gelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is dit toegestaan in een concreet geval, wanneer locatie-specifieke omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dit strekt tot een goede ruimtelijke ordening. In dit geval was de regeling opgenomen om te voorkomen dat de werkelijke afstand tussen de nieuwe woningen en de perceelsgrens van het bestaande bedrijf minder dan de richtafstand zou worden. De Afdeling vond deze motivatie in dit geval voldoende.

Hoewel aldus aan de richtafstand uit de VNG-brochure werd voldaan, ging het bestemmingsplan alsnog onderuit. Volgens de Afdeling had in dit geval gelet op de specifieke bedrijfsvoering in combinatie met de korte afstand tussen het bedrijf en de voorziene woningen specifiek onderzoek moeten worden gedaan naar de milieubelasting van het bedrijf op de woningen. Daarbij betrof de Afdeling de intensiviteit en grootte van het bedrijf en het feit dat een geautomatiseerd voertuig juist aan de kant van de nieuwe woningen rijdt en er juist aan die kant ook koelunits aanwezig zijn. Gelet op dit alles, was onvoldoende inzicht

telijk gemaakt dat ter plaatse van de nieuwe woningen ten aanzien van het aspect geluid een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd.

Waar de Afdeling het aan banden leggen van vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in specifieke gevallen accepteert, zoals blijkt uit de bovenbeschreven uitspraak, ziet de Afdeling geen ruimte voor een verbod in een bestemmingsplan op het (vergunningvrij) plaatsen van tuinmeubilair, speeltoestellen en erfafscheidingen. Het uitsluiten van deze vergunningvrije bouwwerken verdraagt zich volgens de Afdeling niet met de in het Bor gemaakte keuze om deze activiteiten vergunningvrij mogelijk te maken.¹⁸

Parkeerregeling met beleidsregels

De Afdeling moet zich regelmatig buigen over bestemmingsplannen met verwijzingen in de planregels naar beleidsregels. Dit soort verwijzingen komt vooral voor in parkeerregelingen. Zo stond in een bestemmingsplan van de gemeente Noordwijk dat het 'gebruiken en/of bebouwen van gronden' uitsluitend was toegestaan indien wordt voldaan aan de parkeernormen zoals neergelegd in de 'Nota Parkeren en Stallen Noordwijk 2013', dan wel de opvolger daarvan. In haar uitspraak van 2 september 2020 bevestigde de Afdeling dat een dergelijke 'dynamische verwijzing' naar de actuele beleidsregels is toegestaan. De Afdeling wees deze parkeerregeling echter toch af, namelijk voor zover hierin was geregeld dat ook bij het bij recht toegestane 'gebruiken van gronden' in voldoende parkeergelegenheid dient te worden voorzien overeenkomstig de parkeernormen. Anders dan bij het bebouwen van gronden, waarvoor een bouw-omgevingsvergunning is vereist, is er geen vergunning nodig voor het wijzigen van het gebruik van de gronden voor zover het gaat om in het bestemmingsplan toegelaten gebruiksvormen. Een besluitmoment waarbij het parkeerbeleid kan worden toegepast,¹⁹ ontbreekt dan ook.²⁰

Eerder, in een uitspraak van 10 juni 2020, had de Afdeling al overwogen dat evenmin is toegestaan een parkeerregeling waarin is bepaald dat vergunningvrije wijzigingen van het gebruik van een perceel of pand aan beleidsregels moeten worden getoetst. Met de keuze bepaalde activiteiten/gebruikswijzigingen vergunningvrij te maken heeft de regelgever volgens de Afdeling al in zijn algemeenheid gekozen dat de ruimtelijke gevolgen daarvan aanvaardbaar zijn. Een nadere gemeentelijke afstemming past daarbij niet.²¹

Bestemmingsplan verbrede reikwijdte en beleidsregels

Ook in het bestemmingsplan 'Retailpark Belvédère' van de gemeente Maastricht stond een parkeerregeling met dyna-

17 ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:883.

18 ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1413, TBR 2020/98, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

19 Vgl. art. 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro.

20 ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2087.

21 ABRvS 10 juni 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1374, r.o. 5.6.

mische verwijzing naar parkeerbeleid. Dit betreft een zogenoemd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarin op grond van de Crisis- en herstelwet (hierna: 'Chw') kan worden geëxperimenteerd met bepalingen uit de Omgevingswet. Anders dan in de bovenbesproken uitspraak van 2 september 2020 het geval, stond in het Maastrichtse bestemmingsplan wel een vergunningplicht voor het wijzigen van het toegelaten gebruik. Een dergelijk vergunningstelsel voor een zogenoemde bestemmingsplanactiviteit is één van de toegelaten experimenten.²² In dit geval was er dus wel sprake van een besluitmoment waarbij de beleidsregels konden worden toegepast. Het vergunningstelsel zat volgens de Afdeling echter niet goed in elkaar, omdat de planregeling niet overeenkwam met de ter zitting door de gemeenteraad gegeven toelichting op de bedoeling ervan. Bovendien was onduidelijk wanneer een gebruikswijziging precies vergunningplichtig is, zodat de planregeling volgens de Afdeling rechtsonzeker is.²³

In het bestemmingsplan voor Belvédère stonden nog diverse andere verwijzingen naar beleidsregels. Zo bevatte het bestemmingsplan een planregeling gericht op duurzaamheid, met een dynamische verwijzing naar beleidsregels op dit gebied. In deze beleidsregels is bijvoorbeeld bepaald dat bij de bouw van nieuwe gebouwen uitsluitend FSC-gekeurd hout wordt toegepast en bij de toepassing van isolatiematerialen alleen gebruik wordt gemaakt van gerecyclede grondstoffen. De Afdeling had hiertegen geen bezwaar. In een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het toegestaan ook regels op te nemen die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.²⁴ Daarmee is er voldoende grondslag voor het opnemen van regels gericht op duurzaamheid, met verwijzing naar beleidsregels. Interessant is dat de Afdeling diverse keren in de uitspraak overweegt dat eventuele bezwaren tegen de toepassing van de (gewijzigde) beleidsregels naar voren kunnen worden gebracht in een toekomstige procedure over een omgevingsgunning die op basis van het bestemmingsplan wordt verleend.

Aan verwijzing naar beleidsregels wordt door de Afdeling in deze uitspraak wel een grens gesteld. In diverse artikelen was een planregeling opgenomen die er op neer kwam dat een aanvraag om omgevingsvergunning moest worden getoetst aan beleidsregels waarin het stedenbouwkundig kader was opgenomen. In deze beleidsregels waren onder meer de toegestane bouwhoogten en het maximale aantal bouwlagen vastgelegd. De Afdeling stelt vast dat de in de beleidsregels uitgewerkte concrete normering niet valt te herleiden tot terzake in de planregels opgenomen open normen. Dit is volgens de Afdeling in strijd met de wet.²⁵

Bestemmen met voorwaardelijke verplichting

In een uitspraak van 2 juli 2020 herhaalt de Afdeling nog eens dat als de gemeenteraad de realisering van een voorziening (in dit geval een waterberging) in het kader van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht en het gemeentebestuur het niet zelf in zijn macht heeft de noodzakelijke maatregelen te treffen en eventueel in stand te houden, het opnemen van een voorwaardelijke verplichting noodzakelijk is. Daarbij geeft de Afdeling aan dat volgens vaste rechtspraak een civielrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en een grondeigenaar onvoldoende zekerheid geeft dat een voorziening daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.²⁶ Op vergelijkbare wijze oordeelde de Afdeling dat in de planregels van een bestemmingsplan van Tynaarlo een concrete verwijzing naar een beeldkwaliteitsplan had moeten worden opgenomen, nu de inrichting en instandhouding van gronden overeenkomstig dit beeldkwaliteitsplan door de gemeenteraad noodzakelijk werd geacht in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Afspraken in een anterieure overeenkomst en het als bijlage bij de plan-toelichting voegen van het beeldkwaliteitsplan zijn onvoldoende.²⁷

In een Rotterdams bestemmingsplan voor het Stadhuisplein was een voorwaardelijke verplichting opgenomen die er op neer kwam dat nieuwe studentenwoningen planologisch zijn toegestaan, mits op grond van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften worden gesteld voor het geluid van horeca-inrichtingen aan het Stadhuisplein waarmee bepaalde geluidwaarden worden gewaarborgd. Dat ten tijde van de planvaststelling de maatwerkvoorschriften nog niet daadwerkelijk zijn vastgesteld, hoeft volgens de Afdeling geen probleem te zijn. Als voorwaarde geldt dan wel dat de gemeenteraad er op voorhand in redelijkheid vanuit moet kunnen gaan dat de maatwerkvoorschriften stand kunnen houden in een beroepsprocedure. Daarop ging het in deze zaak mis, onder meer omdat niet inzichtelijk was gemaakt dat de bedrijfsvoering van de horeca-inrichtingen niet onevenredig zou worden belemmerd.²⁸

Vertrouwensbeginsel

In een uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling het driestappenplan (toezegging; toerekening; betekenis) beschreven hoe in het vervolg een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht moet worden toegepast.²⁹ Sindsdien zijn deze drie stappen in een groot aantal uitspraken verder ingekleurd. Hierna bespreek ik enkele interessante uitspraken over het vertrouwensbeginsel uit 2020.

Wanneer in een anterieure overeenkomst met de gemeente een inspanningsverplichting is overeengekomen om een

22 Vgl. art. 7c lid 14 Besluit uitvoering Chw.

23 ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, BR 2020/92, m.nt. E.J. van Baardewijk, BR 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit.

24 Vgl. art. 7c lid 1 onderdeel A Besluit uitvoering Chw.

25 Verwezen wordt naar art. 7c lid 6 Besluit uitvoering Chw, waarin een vergelijkbare regeling staat als art. 3.1.2 lid 2 aanhef en onderdeel a Bro

26 ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1766.

27 ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:725, TBR 2020/49, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 10.2.

28 ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1953, JM 2020/119, m.nt. F. Arents, TBR 2020/144, m.nt. R. Kegge.

29 A. Kamphuis, 'Actualiteitenoverzicht omgevingsrecht 2019', VGFC 2020/3.

bestemmingsplan in procedure te brengen, is van een toezegging als bedoeld in stap 1 geen sprake. Met een dergelijke inspanningsverplichting is immers niet gezegd dat de gemeenteraad het gewenste bestemmingsplan ook daadwerkelijk vaststelt.³⁰ In een uitspraak van 7 oktober 2020 was door B&W in het kader van de reactie op een handhavingsverzoek schriftelijk de bereidheid tot medewerking aan een bestemmingsplanafwijking toegezegd mits aan vijf in de brief geformuleerde voorwaarden wordt voldaan. Hoewel niet ongeclausuleerd, oordeelde de Afdeling dat in dit geval toch aan stap 1 is voldaan. Op het moment van het doen van de toezegging waren B&W namelijk op de hoogte van het bestaande illegale gebruik en van de bezwaren daartegen, zodat met deze brief het vertrouwen is gewekt dat het bekende afwijkende gebruik zou worden vergund.³¹ De enkele omstandigheid dat tegen een overtreding niet handhavend wordt opgetreden, is volgens de Afdeling geen gedraging waaruit een toezegging kan worden afgeleid.³²

Bij stap 2 gaat het erom dat een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Een toezegging over de uitleg van het bouw-overgangsrecht gedaan door een wethouder die ruimtelijke ordening in portefeuille heeft, wordt door de Afdeling eenvoudig aan het college van B&W toegerekend.³³

Wanneer stappen 1 en 2 succesvol worden doorlopen, is er sprake van gerechtvaardigde verwachtingen en moet in stap 3 op basis van een belangenafweging worden beoordeeld wat de betekenis hiervan is voor de besluitvorming. Indien aan de gerechtvaardigde verwachtingen voorbij wordt gegaan, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de hierdoor geleden schade te vergoeden. Deze schadevergoedingsplicht moet volgens de Afdeling *onderdeel zijn van de besluitvorming*.³⁴ De Afdeling schrijft hierbij dus de procedure van het onzuivere schadebesluit voor. In een uitspraak van 1 april 2020 oordeelde de Afdeling dat ondanks het niet nakomen van gewekte verwachtingen geen sprake was van een schadevergoedingsplicht. In die zaak was principemedewerking aan een gewenste varkenshouderij toegezegd, maar had de betrokkene nagelaten nadien een aanvraag tot vaststelling van een wijzigingsplan in te dienen. Tegen het schrappen van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan had betrokkene ook geen zienswijze ingediend. Onder deze omstandigheden

was het college van B&W volgens de Afdeling niet gehouden om als onderdeel van de besluitvorming tot vergoeding van schade over te gaan.³⁵

Weigering vaststelling bestemmingsplan

De gemeenteraad van Stichtse Vecht weigert een nieuw bestemmingsplan vast te stellen waarmee een nieuwe woning kon worden gerealiseerd. De gemeente stond aanvankelijk positief tegenover deze ontwikkeling. Er was zelfs een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Na ontvangst van zienswijzen heeft de gemeente echter haar standpunt gewijzigd. De Afdeling overweegt dat de initiatiefnemer aan de door ambtenaren en deels door het college van B&W gegeven medewerking in aanloop naar het raadsbesluit niet de gerechtvaardigde verwachting kon ontlenen dat de gemeenteraad het bestemmingsplan zou vaststellen. De gemeenteraad kon haar medewerking echter niet meer zomaar weigeren. Volgens de Afdeling moet de gemeenteraad haar weigeringsbesluit baseren op een zorgvuldige belangenafweging en voorzien van een draagkrachtige motivering. In de belangenafweging en motivering moet de raad ook het belang van de initiatiefnemer betrekken, aldus de Afdeling. Daarin is de raad in deze zaak tekortgeschoten, zodat het weigeringsbesluit werd vernietigd en de gemeenteraad werd opgedragen binnen 26 weken een nieuw besluit te nemen.³⁶

PAS/Bescherming Natura 2000-gebieden

Nadat de Afdeling in 2019 het PAS onverbindend heeft verklaard, is voor alle projecten die mogelijk significante negatieve effecten op een Natura 2000-gebieden hebben, weer een individuele beoordeling nodig. Uit een uitspraak van 22 april 2020 blijkt dat wanneer een project leidt tot extra stikstofdepositie (volgens een AERIUS-berekening bedraagt de projectbijdrage tijdens de aanlegfase 0,01 mol/ha/jaar), dit niet betekent dat altijd een passende beoordeling moet worden gemaakt. In deze zaak ging het om een bestemmingsplan dat de realisering van een enkele woning op circa 40 meter van het Natura 2000-gebied 'Duinen Den Helder-Callantsoog' mogelijk maakte. De Afdeling zet in deze uitspraak nog eens uiteen dat als een plan ten opzichte van de referentiesituatie (zijnde de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan) leidt tot een toename van de stikstofdepositie op een reeds overbelast stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, de gevolgen van die toename dienen te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de gemeenteraad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast.

30 ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:90, AB 2020/243, m.nt. T. Groot.

31 ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2385, AB 2020/402, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

32 ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, BR 2020/65, m.nt. J.A. Mohuddy e.a, r.o. 2.4.

33 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, AB 2020/252, m.nt. C.N.J. Kortmann.

34 ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, AB 2020/311, m.nt. L.M. Koenraad, JB 2020/135, m.nt. C.L.G.F.H. Albers, JM 2020/72, m.nt. M.H. Blokvoort, TBR 2020/133, m.nr. T. Groot; en ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AB 2020/271, m.nt. S.F.A. van Ravels, BR 2020/50, m.nt. C.N.J. Kortmann; JB 2020/134, m.nt. C.L.G.F.H. Albers, TBR 2020/95, m.nt. H.P. Wiersema.

35 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953, AB 2020/302, m.nt. T. Groot.

36 ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1874, BR 2020/73, m.nt. J.W. van Zundert, TBR 2020/122, m.nt. H.J. de Vries.

In deze zaak had de gemeenteraad een natuurtoets laten opstellen, waarin is geconcludeerd dat er geen negatieve gevolgen zijn te verwachten gezien de terreinomstandigheden, de afstand van ongeveer 40 meter, de inrichting van het tussenliggende gebied en de aard en omvang van de ontwikkeling. De Afdeling accepteerde deze conclusie uit de voortoets en verlangde niet dat een passende beoordeling wordt gemaakt. Daarbij overweegt de Afdeling dat de appelland geen concreet aanknopingspunt voor twijfel aan de juistheid van de door de raad gegeven motivering heeft aangedragen.³⁷

Onderzoek luchtkwaliteit

In titel 5.2 van de Wet milieubeheer, waaraan uitvoering is gegeven in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit ('SNL'), staan de normen voor luchtkwaliteit. In de hierboven bij 'exceptieve toetsing' besproken uitspraak van 12 februari 2020 oordeelde de Afdeling dat deze titel een uitputtende regeling voor luchtkwaliteit bevat. Desondanks blijkt dat de Afdeling soms toch in het kader van een goede ruimtelijke ordening aanvullend onderzoek kan verlangen naar de luchtkwaliteit, ondanks dat planologische besluiten niet in strijd zijn met de Wet milieubeheer. In een uitspraak van 16 september 2020 ging het om een Amsterdams bestemmingsplan dat nieuwe woningen nabij drukke gemeentelijke wegen mogelijk maakte. De Afdeling overweegt dat ook als een project zelf niet of nauwelijks bijdraagt aan de luchtkwaliteit, het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening toch onaanvaardbaar kan zijn om dat project te realiseren op een locatie waar de luchtkwaliteit slecht is. In dit geval was op dit punt onderzoek gedaan, waarbij de wettelijke grenswaarde tot uitgangspunt was genomen (hoewel deze dus strikt genomen niet van toepassing was). De Afdeling accepteerde de positieve uitkomst van dit onderzoek.³⁸

In een uitspraak van 6 mei 2020 ging het om een omgevingsvergunning waarmee in afwijking van het bestemmingsplan 1.300 parkeerplaatsen voor langparkeren bij Schiphol werd toegestaan. Uit luchtkwaliteitsonderzoek bleek dat het vergunde gebruik niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit. Volgens de Afdeling kon in deze zaak wegens de zeer locatiespecifieke omstandigheden echter niet met dit onderzoek worden volstaan. Daarbij was van belang dat de appelland een bewoner was die had gesteld dat ten onrechte geen onderzoek was gedaan naar de gevolgen van het parkeerterrein voor de luchtkwaliteit in relatie tot de zogenoemde vortex, dat is het optreden van draaiende luchtverwelingen door startende en landende vliegtuigen. Volgens de Afdeling had het college van B&W in het kader van een goede ruimtelijke ordening inderdaad aandacht hieraan moeten besteden.³⁹

Beheersverordening

Een beheersverordening is een alternatief voor een bestemmingsplan. In een uitspraak in een handhavingszaak maakte de Afdeling duidelijk dat beide instrumenten een eigen wettelijke grondslag kennen en dat het niet mogelijk is om met een (paraplu)bestemmingsplan een beheersverordening te wijzigen of aan te vullen. In deze zaak probeerde een appelland onder een last onder dwangsom wegens handelen in strijd met een beheersverordening uit te komen, met de stelling dat de verordening was komen te vervallen door vaststelling van een later paraplubestemmingsplan waarmee een parkeerregeling was toegevoegd. In art. 3.39 lid 2 Wro is immers bepaald dat een beheersverordening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor het betreffende gebied. De Afdeling gaat hier niet in mee. Allereerst wijst de Afdeling er op dat het parapluplan niet een zelfstandig ruimtelijk plan met een integrale planologische regeling voor het betreffende gebied is, maar er slechts toe strekt de al vastgestelde ruimtelijke plannen te wijzigen door voorschriften over parkeren toe te voegen. De Afdeling beschrijft het paraplubestemmingsplan als een bundel besluiten tot wijziging van (de voorschriften van) de diverse in de gemeente geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat met een (paraplu)bestemmingsplan (op basis van art. 3.1 Wro) een beheersverordening (op basis van art. 3.38 Wro) helemaal niet kan worden gewijzigd of aangevuld. Dit is in strijd met het wettelijke stelsel. Het paraplubestemmingsplan wordt in zoverre dan ook onverbindend geacht. Om alsnog een parkeerregeling aan de gemeentelijke beheersverordening(en) toe te voegen, zou daarvoor een afzonderlijke parapluherziening van de verordeningen kunnen worden vastgesteld.⁴⁰

Reactieve aanwijzing

In haar uitspraak van 21 oktober 2020 heeft de Afdeling vrijwel alle aspecten beschreven die bij beoordeling van een reactieve aanwijzing aan de orde komen. In deze zaak was door het college van GS van Noord-Brabant een reactieve aanwijzing gegeven waarmee een streep werd gezet door een bestemmingsplanherziening waarmee vestiging van mestbewerkingsbedrijven op een bedrijventerrein werd verboden. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of GS in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing konden uitgaan. Ook beoordeelt de Afdeling aan de hand van die gronden of de reactieve aanwijzing anderszins in overeenstemming is met het recht. Een eerste vraag is of sprake is van een provinciaal belang. Daarvoor acht de Afdeling bepalend of het belang (in dit geval: het beschikbaar houden van locaties voor grootschalige mestbewerking) zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan

37 ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, TBR 2020/111, m.nt. R.H.W. Frins.

38 ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2245, r.o. 11.2.

39 ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1179, TBR 2020/96, m.nt. R. Kegge, r.o. 4.2.

40 ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2519, JM 2020/141, m.nt. M.H. Blokvoort, TBR 2020/155, m.nt. H.J. de Vries. Zie ook ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:217, TBR 2020/23, m.nt. H.J. de Vries, waarin de Afdeling al overwoog dat vaststelling van een paraplubestemmingsplan waarmee (ook) een beheersverordening wordt gewijzigd/aangevuld in strijd is met art. 3.1 Wro.

klevende bovengemeentelijke aspecten. Een tweede vraag is of het provinciaal belang het geven van de reactieve aanwijzing noodzakelijk maakt. Dit behelst een bevoegdheid met beleidsruimte, waarbij GS een zorgvuldige afweging dienen te maken van de betrokken belangen. Een derde vraag is of het provinciaal belang niet met inzet van een andere bevoegdheid kan worden beschermd. GS hebben op dit punt een verzwaarde motiveringsplicht. Onder verwijzing naar oudere uitspraken overweegt de Afdeling dat een proactieve aanwijzing of inpassingsplan in de rede liggen als de provincie zelf iets mogelijk wil maken. In dit geval willen GS een planologische mogelijkheid laten voortbestaan. Een reactieve aanwijzing is hiervoor niet alleen het meest passende, maar ook het meest efficiënte middel. Een inpassingsplan of proactieve aanwijzing zou in dit geval alleen maar voor onnodige vertraging zorgen. De reactieve aanwijzing blijft in deze zaak in stand.⁴¹

Exploitatieplan

Het is niet noodzakelijk om bij het opstellen van een exploitatieplan en de taxatie die daarvan onderdeel uitmaakt uit te gaan van de maximale planologische mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. De Afdeling bevestigt in haar uitspraak van 5 februari 2020 dat de exploitatieopzet een rekenkundig model is, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door oplegging van een exploitatiebijdrage middels een voorwaarde aan de bouw-omgevingsvergunning. De kosten en opbrengsten kunnen ramingen zijn. Niet voor niets kunnen deze ramingen worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of gewijzigd bij de herziening van het exploitatieplan. De kosten en opbrengsten moeten met de nodige zorgvuldigheid worden geraamd. Uitgaan van de door de gemeenteraad beoogde (representatieve) invulling van de planologische mogelijkheden in plaats van de maximale mogelijkheden, maakt de ramingen volgens de Afdeling niet onzorgvuldig.⁴²

Wabo

Vergunning uitgewerkt na vaststelling bestemmingsplan

In een uitspraak van 18 maart 2020 is de Afdeling volstrekt helder; na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime waarin bepaald gebruik niet is opgenomen, komt bij de vaststelling van een daarop volgend planologisch regime in beginsel geen doorslaggevende betekenis meer toe aan een eerdere onherroepelijke bouwvergunning waaruit dat gebruiksrecht voortvloeide. In deze zaak beschikte een appellant over een bouwvergunning uit 1964 waaruit een gebruiksrecht voor wonen voortvloeide. In 1988, 2007 en 2014 zijn nieuwe bestemmingsplannen vastgesteld

en vervolgens in werking getreden, waarin het vergunde woongebruik niet was opgenomen. In het nieuw bestemmingsplan dat in deze zaak aan de orde was, werd het woongebruik onder persoonsgebonden overgangsrecht geplaatst. De omstandigheid dat in 1964 bouwvergunning was verleend waaruit het gebruiksrecht voortvloeide, betekent volgens de Afdeling (dus) niet dat dit woongebruik als zodanig moest worden bestemd.⁴³

Dit is in lijn met de uitspraak van 24 december 2019 in een procedure naar aanleiding van een handhavingverzoek tegen het gebruik van een pand als bakkerij. Discussie ging over de vraag of dit gebruik valt onder het overgangsrecht van het huidige bestemmingsplan uit 2016. Volgens het college van B&W was dit het geval, omdat op het peilmoment sprake was van bestaand legaal gebruik, gelet op de in het verleden verleende bouwvergunningen voor de bakkerij. De Afdeling is het hiermee niet eens. Aan de zes tussen 1964 en 2001 verleende bouwvergunningen, voor zover die al zouden zijn verleend ten behoeve van het gebruik als bakkerij, komt volgens de Afdeling geen zelfstandige betekenis toe na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime.⁴⁴ In zoverre zijn deze bouwvergunningen dus uitgewerkt.

In dezelfde lijn ligt ook de uitspraak van 4 november 2020 over een bestemmingsplan van Diemen waarin het bestaande, legale gebruik ten behoeve van zorgactiviteiten niet positief was bestemd. Dit gebruik was met een tijdelijke afwijkings-omgevingsvergunning toegestaan voor de duur van vijf jaar en deze termijn was nog niet verstreken. Een positieve bestemming van dit gebruik was volgens de Afdeling niet nodig; voor de resterende tijd kunnen de zorgactiviteiten op basis van het overgangsrecht worden verricht.⁴⁵ En dus niet op basis van de tijdelijke vergunning, die na inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan immers is uitgewerkt.

Gebruiksovergangsrecht

In een uitspraak van 18 maart 2020 oordeelde de Afdeling dat de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht van een bestemmingsplan volledig verviel, omdat was komen vast te staan dat het gebruik in strijd met het bestemmingsplan was vergroot. In het gebruiksovergangsrecht in deze zaak stond een verbod om het strijdige gebruik te wijzigen, tenzij door wijziging van het gebruik de afwijking van het plan niet wordt vergroot. De Afdeling stelde vast dat het door het overgangsrecht beschermde zelfstandige kantoorgebruik na de peildatum was vergroot. Daarmee verviel de beschermende werking volledig, dus niet alleen wat betreft de vergroting, maar ook voor het kantoorgebruik in de oorspronkelijke omvang.⁴⁶

41 ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2492.

42 ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:376, BR 2020/30, m.nt. C.M.M. van Mil e.a., r.o. 10.2 en 10.3.

43 ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:755, r.o. 5.

44 ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4439, r.o. 3.1.

45 ABRvS 4 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2604, r.o. 6.11.

46 ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:816, BR 2020/44, m.nt. J.A. Mohuddy e.a., r.o. 3.2.

Kruimelafwijking ‘gebruiken van bouwwerken’

Wanneer sprake is van een activiteit zoals genoemd in art. 4 van bijlage II Bor, kan hiervoor met de relatief korte, reguliere procedure een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingplan worden verleend. Een van deze activiteiten is ‘het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein’.⁴⁷ Hoewel deze categorie inmiddels al weer tien jaar bestaat, heeft de Afdeling in 2020 in een aantal uitspraken meer duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van deze kruimelafwijking.

Op 13 mei 2020 overweegt de Afdeling dat het begrip ‘gebruiken’ in ruime zin moet worden uitgelegd. Hieronder valt niet alleen het ‘gebruik’ van een bouwwerk in enge zin, maar ook het bouwen in strijd met het bestemmingsplan. Met toepassing van deze kruimelafwijking kan dus behalve van de gebruiksregels van een bestemmingsplan, ook van de bouwregels worden afgeweken. De Afdeling wijst er daarbij wel op dat dit onverlet laat dat wel moet worden voldaan aan de in het Bor gestelde voorwaarden dat de bouwactiviteiten de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet mogen vergroten.⁴⁸ Volgens de Afdeling kan deze kruimelafwijking bovendien ook worden toegepast om in het kader van een gebruikswijziging van een gebouw (van maatschappelijke voorzieningen naar met het bestemmingsplan strijdige woondoeleinden) af te wijken van de parkeerregeling in een bestemmingsplan. Daarbij wijst de Afdeling op de samenhang die bestaat tussen de wijziging van het gebruik van een bouwwerk en de als gevolg daarvan doorgaans optredende verandering van de parkeerbehoefte.⁴⁹

Enigszins in contrast met de ruime uitleg die de Afdeling in bovenstaande uitspraken aan deze kruimelafwijking geeft, staat de uitspraak van 4 februari 2020. Hier overweegt de (voorzieningenrechter van de) Afdeling dat met deze kruimelafwijking geen vergunning kan worden verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In deze zaak zou een bestaand pand worden gesloopt en was vergunning verleend voor nieuwbouw. Het beoogde gebruik van de begane grond van de nieuwbouw was in overeenstemming met het bestemmingsplan. Het beoogde gebruik van de verdieping als zelfstandig kantoor echter niet. Het college van B&W had de vergunning voor nieuwbouw met toepassing van de kruimelafwijking verleend met de reguliere procedure. Volgens de Afdeling ten onrechte.⁵⁰ Omdat het gaat om een gebruikswijziging van een gebouw dat nog niet feitelijk aanwezig is, had deze vergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure moeten worden

verleend. Deze uitkomst is opmerkelijk, vooral als wordt bedacht dat als het gebouw eenmaal is gerealiseerd, wel met toepassing van deze kruimelafwijking het gebruik ervan mag worden gewijzigd.

Wat is ‘hetzelfde perceel’?

Een bijbehorend bouwwerk is in bijlage II van het Bor gedefinieerd als een ‘uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak’. Niet zelden is er discussie over de vraag of sprake is van ‘hetzelfde perceel’. Een definitie hiervan ontbreekt. In een uitspraak van 25 maart 2020 wijst de Afdeling op haar vaste rechtspraak dat voor de uitleg hiervan de feitelijke actuele situatie, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden, van belang is. In deze zaak stond een klein deel van een garage mogelijk op het kadastrale perceel van een buurman. De Afdeling stelt vast dat het perceel waarop de garage staat, is ingericht en in gebruik is ten behoeve van de woning bij de garage. Gelet op de feitelijke actuele situatie is de Afdeling dan ook van oordeel dat garage en woning op hetzelfde perceel staan, zodat de garage als bijbehorend bouwwerk bij de woning kan worden aangemerkt.⁵¹

Uitleg planregels

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Het is evenzeer vaste rechtspraak dat planregels omwille van de rechtszekerheid letterlijk moeten worden uitgelegd. Deze uitgangspunten leidde de Afdeling tot de conclusie dat als in de bouwregels ten aanzien van ‘bouwwerken, geen gebouw zijnde’ staat dat ‘uitsluitend bouwwerken mogen worden gebouwd zoals bedoeld in artikel 43 van de Woningwet’, op grond van dit planvoorschrift in het geheel geen ‘bouwwerken, geen gebouw zijnde’ meer mogen worden gebouwd. De bouwregel verwijst immers naar een inmiddels vervallen wetsartikel.⁵²

Wanneer een begrip in de planregels niet is gedefinieerd, zoekt de Afdeling aansluiting bij het algemeen spraakgebruik. In een uitspraak van 22 juli 2020 moest de Afdeling beoordelen of voorgenomen huisvesting van buitenlandse werknemers in strijd was met het bestemmingsplan, dat ter plaatse ‘wonen’ toestond. De Afdeling constateert dat er geen definitie van ‘wonen’ is gegeven. De in de planregels wel voorkomende definitie van een ‘woning’ is volgens de Afdeling niet relevant, nu met dit begrip geen relatie is gelegd. Volgens de Afdeling worden onder ‘wonen’ in het algemeen spraakgebruik diverse uiteenlopende vormen van huisvesting begrepen, waaronder ook de huisvesting van buitenlandse werknemers die niet tot het huishouden van

47 Art. 4 aanhef en onder 9 van Bijlage II Bor.

48 ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1218, Gst. 2020/88, m.nt. A. Snijders, r.o. 3.2.

49 ABRvS 4 december 2020, ECLI:NL:RVS:2019:4088, r.o. 4.

50 ABRvS 4 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:338, Gst. 2020/90, m.nt. R.M. Königel, JM 2020/57, m.nt. J.S. Haakmeester.

51 ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:855, TBR 2020/82, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 2.2.

52 ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1114, r.o. 4.1.

verhuurder behoren. Met deze uitleg was van strijd met het bestemmingsplan geen sprake.⁵³

Bij de uitleg van begrippen in de planregels, betreft de Afdeling zo nodig de systematiek van het bestemmingsplan. Wanneer een bepaalde uitleg bijvoorbeeld een in de planregels opgenomen (binnenplanse) afwijkingsbevoegdheid zinledig zou maken, is dat reden voor de Afdeling om de andere uitleg te volgen.⁵⁴ Wanneer een letterlijke uitleg van de planregels uiteindelijk onvoldoende duidelijkheid biedt, kan de plantoelichting bij de uitleg worden betrokken. Volgens vaste rechtspraak heeft de niet bindende toelichting bij een bestemmingsplan namelijk in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende regels waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang duidelijk zijn.⁵⁵

Uitleg provinciale verordening

In een uitspraak van 20 mei 2020 heeft de Afdeling moeten beoordelen of een onbemand tankstation viel onder het begrip ‘detailhandel’, althans onder het verbod op detailhandel buiten bestaand winkelgebied zoals neergelegd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Utrecht. Opmerkelijk is dat de Afdeling in deze uitspraak – anders dan in de hierboven besproken uitspraken waar het ging om uitleg van bestemmingsplanregels – uiteindelijk niet voor een letterlijke uitleg kiest, maar voor een uitleg die zou aansluiten bij de bedoeling van Provinciale Staten. Een louter woordelijke interpretatie van de bepaling in de verordening leidt er toe dat onbemande tankstations waar uitsluitend motorbrandstoffen kunnen worden afgenomen, in beginsel alleen mogelijk zijn in bestaande winkelgebieden. Volgens de Afdeling kan dit niet het doel zijn geweest dat Provinciale Staten hebben nagestreefd. Daarom kiest de Afdeling voor een zodanige uitleg dat dit soort onbemande tankstations niet onder het verbod vallen.⁵⁶

Handhaving

Welstandsexces

Wanneer een vergunningvrij bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand, kan het college van B&W hiertegen achteraf handhavend optreden. In een uitspraak van 15 juli 2020 speelde zo’n handhavingsskwestie. Het college van B&W van Den Helder was van oordeel dat het verven van een woning in een fel geelgroene kleur een welstandsexces opleverde en had een last onder bestuursdwang opgelegd om de woning in een andere kleur

te verven. De Afdeling benadrukt in deze uitspraak dat het in dit geval niet gaat om de vraag of de kleur mooi is of vrolijk, nu dit subjectief is. De Afdeling beoordeelt slechts of terecht is geoordeeld dat de kleur in ernstige mate niet voldoet aan redelijke eisen van welstand. Daarbij is van belang of het college zich in dit geval op de adviezen van de welstandsadviseur mocht baseren en of de welstandsnota juist is toegepast. Volgens de Afdeling was dat het geval en mocht de last onder bestuursdwang in dit geval worden opgelegd.⁵⁷

Invorderingsbesluit verbeurde dwangsom

In het Actualiteitenoverzicht van afgelopen jaar is de uitspraak van 27 februari 2019 behandeld, waarin de Afdeling de deur op een klein kiertje heeft gezet om in een procedure tegen een invorderingsbesluit of kostenverhaalsbesluit met succes argumenten naar voren te brengen die tegen de last onder dwangsom of onder bestuursdwang naar voren hadden kunnen worden gebracht.⁵⁸ Dit is volgens de Afdeling alleen mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden. Zo’n omstandigheid is aangenomen in de uitspraak van 15 januari 2020. In deze zaak ging het om een invorderingsbesluit van een verbeurde dwangsom. De last onder dwangsom was onherroepelijk. De Afdeling stelt vast dat een van de overtredingen waarvoor de last was opgelegd, in feite ontbrak. Omdat de hoogte van de verbeurde dwangsom van € 50.000 hoofdzakelijk samenhang met deze ontbrekende overtreding, concludeert de Afdeling dat het gemeentebestuur aan de last onder dwangsom geen dwangsom van € 50.000 had kunnen verbinden. In dit uitzonderlijke geval kon dan ook niet dit gehele bedrag worden ingevorderd. De hoogte van de in te vorderen dwangsom is gematigd tot € 10.000.⁵⁹

Toeristische verhuur woonruimte

Via de Huisvestingswet 2014 (hierna: ‘Huisvestingswet’) en daarop gebaseerde gemeentelijke huisvestingsverordening kan een gemeente optreden tegen de verhuur van woningen aan toeristen, bijvoorbeeld via Airbnb. In de verordening kan worden bepaald dat bij overtreding van het verbod om zonder onttrekkingsvergunning een woonruimte aan toeristen te verhuren, een boete kan worden opgelegd. In een uitspraak van 29 januari 2020 oordeelde de Afdeling dat deze bevoegdheid met zich brengt dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening ook mag bepalen dat bij vakantieverhuur van de eigen woning van boeteoplegging kan worden afgezien, mits aan bepaalde voorwaarden – zoals een meldplicht – wordt voldaan. De Amsterdamse verordening die de Afdeling in deze uitspraak exceptief toetste, werd echter toch onverbindend geoordeeld (wegens strijd met de Huisvestingswet) voor zover daarin vrijstelling van het wettelijke verbod wordt verleend. Tot het verle-

53 ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1739, BR 2020/78, m.nt. P.M.J. de Haan e.a., r.o. 6.

54 Vgl. ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1334, r.o. 3.2 (uitleg ‘bestaande bouwhoogte’).

55 Zie voor een voorbeeld waarbij de toelichting is gebruikt bij de uitleg van een planregel ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1836, TBR 2020/121, m.nt. H.J. de Vries, r.o. 6.3.

56 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1272, TBR 2020/107, m.nt. H.J. de Vries, r.o. 14.4.

57 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1659, AB 2020/299, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, TBR 2020/110, m.nt. P.M.J. de Haan.

58 A. Kamphuis, ‘Actualiteitenoverzicht omgevingsrecht 2019’, VGFC 2020/3.

59 ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:121, AB 2020/121, m.nt. T.N. Sanders.

nen van vrijstelling van het verbod uit de Huisvestingswet was de gemeenteraad immers niet bevoegd. De grondslag voor een boete die was opgelegd wegens het niet voldoen aan de meldplicht verviel daarmee.⁶⁰ Overigens is per 1 januari 2021 de Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking getreden, waarmee de sturingsmogelijkheden voor gemeenten via de eigen huisvestingsverordeningen zijn uitgebreid.

In een tweetal uitspraken van 2 december 2020 ging het opnieuw over boetes die in Amsterdam waren opgelegd wegens toeristische verhuur van woonruimte in strijd met de Huisvestingswet en de gemeentelijke verordening. In beide uitspraken was door het college van B&W aan de overtreder steeds de maximale boete opgelegd. De Afdeling wijst erop dat het bestuursorgaan de hoogte van een wettelijk gefixeerde boete moet matigen als deze vanwege bijzondere omstandigheden te hoog is.⁶¹ Daarbij kunnen van belang zijn een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van de overtreding en de geringe financiële draagkracht. Volgens de gemeente was er geen noodzaak voor matiging nu het gaat om een ernstige overtreding, gelet op de schaarse woningvoorraad en de grote druk op de woningmarkt. Dit betekent volgens de Afdeling echter niet dat er geen bijzondere omstandigheden kunnen zijn om de boete toch te matigen. Vervolgens stelt de gemeente dat het boetestelsel wettelijk gefixeerd is en de relevante omstandigheden daarin door de gemeenteraad verdisconteerd zijn. Onder verwijzing naar arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst de Afdeling er op dat een systeem van wettelijk vastgestelde bestraffende sancties in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel moet zijn. Wanneer zoals in dit geval in het gefixeerde boetestelsel niet of nauwelijks wordt gedifferentieerd op basis van feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn, maar steeds de maximale boete wordt opgelegd, kan juist eerder de noodzaak bestaan om in een concreet geval van dit boetestelsel af te wijken (en de boete te matigen). Als het bestuursorgaan dit nalaat, dan zal de bestuursrechter tot matiging moeten overgaan. De Afdeling wijst erop dat maatwerk kan worden geboden bijvoorbeeld door de hoogte van de boete te laten afhangen van de vraag of sprake is van bedrijfsmatige of particuliere verhuur van de woning. In beide zaken kwam de Afdeling uiteindelijk tot een forse matiging van de maximale boete van € 20.500 tot € 8.000 in de ene zaak en € 10.000 in de andere zaak.⁶²

Varia

Doorhalen monumentenregistratie

De minister van OCW is bevoegd om (al dan niet op verzoek) de aanwijzing van een Rijksmonument ongedaan te maken. In een uitspraak van 15 januari 2020 bevestigde de Afdeling dat dit een discretionaire bevoegdheid is. Uit deze uitspraak volgt dat bij beoordeling van een verzoek om doorhaling van een inschrijving in het monumentenregister twee stappen te onderscheiden zijn. Allereerst moet de minister de vraag beantwoorden of het pand nog steeds als monument kan worden aangemerkt. Daarbij gaat het niet om een herbeoordeling van het aanwijzingsbesluit en bijbehorende redengevende omschrijving, maar dient op basis van de feitelijke situatie op het herbeoordelingsmoment te worden beoordeeld of het pand nog monumentwaardig is. De minister heeft hierbij beoordelingsruimte. Vervolgens – als het pand nog steeds monumentwaardig is – dient de minister het algemeen belang bij het behoud van het pand als monument af te wegen tegen de door de verzoeker om doorhaling gestelde belangen bij beëindiging van de monumentenstatus. Daarbij heeft de minister beleidsruimte.⁶³

Rechtstreeks beroep Richtlijn luchtkwaliteit

Door diverse bewoners van Amsterdam was het college van B&W verzocht om maatregelen te treffen tegen de luchtverontreiniging in de straten waar zij wonen. Betoogd werd onder meer dat sprake was van een overtreding van de Richtlijn luchtkwaliteit. De Afdeling overweegt op dit punt dat alleen een rechtstreeks beroep op een Europese richtlijn kan worden gedaan als deze rechtstreekse werking heeft en de richtlijn niet correct is geïmplementeerd of als de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Volgens de Afdeling zijn door de bewoners geen redenen aangegeven waarom de implementatie in titel 5.2 van de Wet milieubeheer niet correct zou zijn. Daaraan voegt de Afdeling toe dat niet de bestuursrechter, maar de burgerlijke rechter bevoegd is kennis te nemen van geschillen over de naleving van verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit. De Afdeling verklaart zich in zoverre dan ook onbevoegd van het beroep kennis te nemen. De bewoners hadden het college van B&W verder verzocht om locatiespecifieke maatregelen te treffen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarbij was niet gespecificeerd om welke maatregelen precies werd verzocht. De Afdeling begrijpt dat de bewoners kennelijk wilden dat een verkeersbesluit werd genomen. Nu er volgens de Afdeling echter geen concreet verzoek daartoe was gedaan, is in zoverre van een aanvraag geen sprake. De reactie van het college van B&W op dit verzoek is volgens de Afdeling dan ook geen besluit.⁶⁴

60 ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:261, AB 2020/273, m.nt. T.I. Oost, Gst. 2020/101, m.nt. R.M. Königel, JB 2020/84, m.nt. A.P. Klap, TBR 2020/72, m.nt. R. Van der Hulle e.a., r.o. 4.1.

61 Art. 5:46 lid 3 Awb.

62 ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2850; en ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2851.

63 ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:76, BR 2020/21, m.nt. J.W. van Zundert, r.o. 8.

64 ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1217, BR 2020/68, m.nt. C.M.M. van Mil.

Verzendtheorie

In het actualiteitenoverzicht van vorig jaar besprak ik de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 augustus 2019 dat de verzendtheorie – inhoudende dat een bezwaar- of (hoger)beroepsschrift ook tijdig is ingediend indien het vóór het einde van de termijn op de post is gedaan en uiterlijk binnen een week na het einde van de termijn is ontvangen – niet alleen zou behoren te gelden voor post bezorgd via PostNL.⁶⁵ In 2020 is ook de Afdeling omgegaan. De verzendtheorie geldt niet alleen voor inleidende processtukken verstuurd via PostNL, maar ook via andere bij de Autoriteit Consument en Markt geregistreerde post-bedrijven.⁶⁶

Gevolgen ontbreken zienswijze

Bij een groot aantal ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplannen, geldt voor een belanghebbende als voorwaarde voor het kunnen instellen van beroep bij de bestuursrechter dat een zienswijze is ingediend tegen een ontwerp van het besluit. Dit is vastgelegd in art. 6:13 Awb. Naar aanleiding van prejudiciële vragen door de rechtbank Limburg⁶⁷ is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een zaak aanhangig waarin de reikwijdte van deze regeling aan de orde is.⁶⁸ Op 2 juli 2020 heeft de A-G Bobek

in deze zaak al een conclusie genomen, waarin hij concludeert dat onder meer het Verdrag van Aarhus zich verzet tegen een voorwaarde in het nationale recht die de toegang tot de rechter afhankelijk stelt van eerdere deelname aan procedures.⁶⁹ Hoewel het arrest van het Europese Hof nog op zich laat wachten, werpt deze zaak en de conclusie van Bobek de schaduw in de rechtspraak vooruit. De voorzieningenrechter van de Afdeling liet in een uitspraak van 23 oktober 2020 namelijk expliciet de ontvankelijkheid van de verzoeker vanwege het ontbreken van een zienswijze in het midden. Het gevolg was dat de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening dus inhoudelijk beoordeelde.⁷⁰ Het is dus oppassen met het niet-ontvankelijk verklaren van een belanghebbende alleen vanwege het feit dat geen zienswijze was ingediend.

Over de auteur



Mr. A. Kamphuis

Advocaat vastgoedrecht en partner bij AIM Advocaten.

65 A. Kamphuis, 'Actualiteitenoverzicht omgevingsrecht 2019', *VGFC* 2020/3.

66 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1682, *Gst.* 2020/129 m.nt. C.J. Dekker, *JB* 2020/155, m.nt. L.J.M. Timmermans, r.o. 4.2.

67 Rb. Limburg 21 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12159, *AB* 2019/177, m.nt. R.S. Wertheim, *JM* 2019/46, m.nt. E.J.H. Plambeck.

68 C-826/18.

69 Conclusie A-G Bobek 2 juli 2020, ECLI:EU:2020:514.

70 ABRvS 23 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2501, r.o. 3.