

11. Aanvankelijk hadden de initiatiefnemers enkel op het oog om de generieke tijdelijke huurovereenkomsten voor onzelfstandige woonruimte af te schaffen, maar middels een amendement wordt nu ook de tijdelijke huur van zelfstandige woonruimte meegenomen in dit wetsvoorstel, zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 24.
12. In de toelichting op het amendement worden in ieder geval de volgende categorieën van personen genoemd als personen die in een amvb zouden moeten worden aangewezen: (1) huurders die voor hun werk of studie tijdelijk in een andere gemeente binnen Nederland of afkomstig vanuit het buitenland in Nederland werken of studeren; (2) huurders die in verband met renovatie of sloop als bedoeld in art. 7:220 BW gevolgd door vervangende nieuwbouw, hun woonruimte moeten verlaten en tijdelijk andere woonruimte moeten betrekken; (3) huurders die afkomstig zijn uit maatschappelijke opvang als bedoeld in art. 1.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, of huurders in een sociale nood situatie met een aantoonbaar urgente huisvestingsbehoefte; (4) huurders met wie de toegelaten instelling een tweede of laatste kans-huurovereenkomst aangaat of huurders met wie een tijdelijke huurovereenkomst gecombineerd met begeleiding als bedoeld in art. 1.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt afgesloten; en (5) huurders van wie hun overleden bloedverwant in opgaande lijn in de eerste graad of hun voogd een woongelegenheid van de toegelaten instelling huurde en die op het tijdstip van dat overlijden hun hoofdverblijf in die woongelegenheid hadden. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 31, p. 3-4.
13. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 32.
14. In de Eerste Kamer zijn hierover ook vragen ingediend, zie *Kamerstukken I 2022/23*, 36195, B.
15. R. Fabritius & R. Rijpstra, 'Tijdelijke huurovereenkomsten afgeschaft', *dirkszager.nl*, 17 mei 2023.
16. Zie *Kamerstukken I 2022/23*, 36195, A, p. 3 (Gewijzigd voorstel van wet).
17. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 32, p. 2 en 4 (MvT).
18. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 5, p. 6-7 (MvT).
19. Zie in dit verband J. Lijzenga & M. van Setten, *Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015*, 2021, p. 20-21.
20. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 5, p. 9 en 11-12 (MvT).
21. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 5, p. 8-10 (MvT).
22. J. Lijzenga & M. van Setten, *Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015*, 2021, p. 50-51.
23. Inmiddels zijn er ook vragen gesteld in de Eerste Kamer, onder meer over hoe dit wetsvoorstel gezien moet worden in het licht van andere (beoogde) wetswijzigingen voor de huursector en wat het mogelijke effect van dit voorstel op het aanbod van huurwoningen zal zijn, zie *Kamerstukken I 2022/23*, 36195, B.
24. *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 5, p. 9 en 11 (MvT).
25. J. Lijzenga & M. van Setten, *Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015*, 2021, p. 44.
26. Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36195, nr. 5, p. 11 (MvT).
27. J. Lijzenga & M. van Setten, *Evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015*, 2021, p. 23-24.

## Milieu



**Kaoutar Azghay**  
Adriaanse Van der Weel Advocaten



**Anneloes Kester**  
Adriaanse van der Weel Advocaten

### De milieutoets onder de APV laat geen ruimte voor een natuurtoets

#### Inleiding

Het verbod om zonder vergunning een evenement te organiseren volgt uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de desbetreffende gemeente. Voor het organiseren van een evenement is daarom in de meeste gevallen een evenementenvergunning nodig. Of de burgemeester de evenementenvergunning ook verleent hangt af van de toetsingscriteria in de APV.

In dit artikel bespreken we de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 11 mei 2023 (ECLI:NL:RBNNE:2023:1962). In deze uitspraak heeft motorclub de Antrappers een evenementenvergunning voor het evenement 'Off The Roadrit' aangevraagd bij de burgemeester van de gemeente Meppel. Off The Roadrit is een tour over onverhard terrein en de openbare weg voor gekentekende motoren. Door de burgemeester van de gemeente Mep-

pel is de vergunning verleend voor het deel van het evenement dat plaatsvindt binnen de Meppelse gemeentegrenzen. Hierbij heeft de burgemeester getoetst aan de toetsingscriteria uit de APV. Op grond van artikel 1.8 van deze APV kan een evenementenvergunning worden geweigerd in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu. De bescherming van het milieu wordt dus als een van de toetsingscriteria genoemd. Dit is echter geen toetsing in de zin van de Wet natuurbescherming (Wnb) die ziet op de effecten van het evenement op de natuur. De rechtbank oordeelde in deze zaak dat de burgemeester van de gemeente Meppel niet gehouden was om de aanvraag te toetsen aan het natuurbelang op grond van de Habitatrichtlijn.<sup>1</sup> Hoe zit dit precies?

#### Beroep tegen de verleende vergunning

De Stichting Natuurbeschermingswacht Meppel en omstreken (Natuurbeschermingswacht) meent dat de aanvraag waarmee de vergunning

werd aangevraagd, getoetst had moeten worden aan het belang van de bescherming van het milieu. Volgens de Natuurbeschermingswacht zou het evenement namelijk leiden tot natuurschade als gevolg van de stikstofuitstoot, het verstoren van broedvogels in het Reestdal en het doodrijden van diverse reptielen en amfibieën. Door de gebreken aan de vergunning zou deze volgens de Natuurbeschermingswacht strijdig zijn met de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Aarhus.<sup>2</sup> Daarnaast is de Natuurbeschermingswacht van mening dat ten onrechte geen inspraakrecht aan haar is toegekomen bij de voorbereiding van het besluit.

### Procesbelang bij reeds plaatsgevonden evenementen

De rechtbank heeft het beroep van de Natuurbeschermingswacht op 3 april 2023 op zitting behandeld. Het evenement Off The Roadrit had al ruim een jaar eerder plaatsgevonden op 20 maart 2022. De vraag rees dan ook of de Natuurbeschermingswacht nog wel voldoende procesbelang had bij de behandeling van het beroep. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) bestaat als het evenement al heeft plaatsgevonden in beginsel geen procesbelang meer, omdat het doel dat de indiener van een bezwaar- of beroepschrift nastreeft niet meer kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat voor deze indiener geen feitelijke betekenis meer kan hebben.<sup>3</sup> In dat geval resteert slechts een principiële rechtsvraag en het is evident dat geen uitspraak van de bestuursrechter kan worden gevraagd uitsluitend vanwege de principiële betekenis ervan.<sup>4</sup>

Een uitzondering op het gebrek aan voldoende procesbelang indien een evenement reeds heeft plaatsgevonden wordt aangenomen indien aanmerkelijk is dat nieuwe besluiten over soortgelijke situaties volgen, bijvoorbeeld bij jaarlijks terugkerende evenementen.<sup>5</sup> Het procesbelang komt in dat geval terug in de vorm van een oordeel over een juridisch geschil dat kan worden gebruikt bij de toetsing van toekomstige en soortgelijke aanvragen om evenementenvergunningen.<sup>6</sup> In deze zaak was sprake van die uitzonderingssituatie.

### Geen natuurtoets onder de APV

Zoals aangegeven wordt de vergunningplicht voor Meppelse evenementen geregeld in de APV van de gemeente Meppel. Het toetsingskader voor de aanvraag van de vergunning is opgenomen in artikel 1.8 lid 1 APV. Een aanvraag kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.

De rechtbank oordeelde dat deze laatste weigeringsgrond, het belang van de bescherming van het milieu (milieutoets) niet ook het belang van de bescherming van de natuur omvat (natuurtoets). De milieutoets uit de APV ziet volgens de rechtbank op de bescherming van het woon- en leefklimaat van mensen als onderdeel van de openbare orde. In de zin van de APV wordt onder openbare orde bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.<sup>7</sup> Het toetsen van aanvragen om evenementenvergunningen dient dan ook plaats te vinden binnen de marges van die beperkte uitleg van het openbare ordebegrip.<sup>8</sup> Daaronder valt niet de bescherming van de natuur.

Het is uiteraard wel noodzakelijk dat de mogelijke nadelige effecten van het evenement op de natuur worden beoordeeld. Dit is de natuurtoets. Die natuurtoets moet echter worden uitgevoerd op grond van artikel 2.7 Wnb. In dat kader is het college van gedeputeerde staten van de betreffende provincie het bevoegd gezag. Het wettelijk systeem voorziet daarmee in voldoende waarborgen dat bij elk project wordt onderzocht of sprake is van significante effecten op de natuur. Indien voor een evenement een vergunning nodig is op grond van de Wnb, is het verboden om het evenement zonder die vergunning te houden. De rechtbank oordeelde daarom dat de burgemeester terecht de effecten op de natuur niet heeft beoordeeld. De rechtbank volgt de Natuurbeschermingswacht dus ook niet in haar standpunt dat het wettelijk stelsel projecten zou onttrekken aan de natuurtoets uit de Habitatrichtlijn.

De Natuurbeschermingswacht meende dat de burgemeester de effecten op de natuur had moeten toetsen

in het kader van de verlening van de evenementenvergunning. Het argument is niet geheel onvoorstelbaar, omdat bij een eerste interpretatie van de milieutoets: 'de bescherming van het milieu', de schijn wordt gewekt dat getoetst wordt aan de belangen van het milieu. Dat de mogelijke nadelige effecten van het evenement op de natuur niet onder dit toetsingskader vallen is niet direct duidelijk. Om te voorkomen dat de natuur de dupe wordt van deze twee verschillende toetsingskaders is het des te belangrijker dat het bevoegd gezag de aanvrager actief wijst op het punt dat eventueel andere benodigde vergunningen zijn vereist.

Hoewel het de verantwoordelijkheid is van de aanvrager om over alle benodigde vergunningen te beschikken, rust op het bevoegd gezag op grond van artikel 3:20 Algemene wet bestuursrecht (Awb) een inspanningsverplichting om de aanvrager te wijzen op eventuele andere benodigde vergunningen. In deze uitspraak heeft de Meppelse burgemeester de aanvrager, motorclub de Antrappers, ook gewezen op een eventuele benodigde Wnb-vergunning.

Op grond van vaste jurisprudentie is het echter niet zo dat de enkele omstandigheid dat andersoortige belangen aanwezig zijn, op zichzelf al voldoende grond is om dan ook een zelfstandige weigeringsgrond te vormen.<sup>9</sup> Het belang van de bescherming van het milieu in de zin van de APV wordt wezenlijk anders uitgelegd, nu deze ziet op de bescherming van het woon- en leefklimaat van de mensen als onderdeel van de openbare orde. De bescherming van het natuurbelang is hier niet mee verweven. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat de aanvraag terecht niet getoetst is aan het belang van de bescherming van de natuur.

Deze uitspraak van de rechtbank is een bevestiging van jurisprudentie van de Afdeling. Een vergelijkbare kwestie speelde tijdens de Pinksteractiviteiten van 2018 op Schiermonnikoog. Kennelijk werd tijdens dit evenement een mand met een haan in een mast gehesen. De Stichting Comité Dierennoodhulp meende dat de evenementenvergunning niet had kunnen worden verleend en verwees daarbij

naar regelgeving omtrent dierenwelzijn.

Volgens de Afdeling was echter sprake van onvoldoende verband tussen het dierenwelzijn en de openbare orde, waardoor het dierenwelzijn niet kon worden beschouwd als een weigeringsgrond. De Afdeling benadrukte in die uitspraak ook het specialiteitsbeginsel uit artikel 3:4 lid 1 Awb, waaruit volgt dat het bestuursorgaan slechts de belangen waarvoor de betreffende regeling in het leven is geroepen, bij de afweging mag betrekken.<sup>10</sup>

### Geen inspraakrecht

De Natuurbeschermingswacht heeft zich ook op het standpunt gesteld dat eenieder inspraakrechten toe had moeten komen bij de voorbereiding van het besluit, gelet op artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn en het Verdrag van Aarhus. De rechtbank heeft geoordeeld dat artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn niet verplicht tot inspraak voor eenieder bij de voorbereiding van een evenementenvergunning op grond van de APV, nu de APV niet strijdig is met de Habitatrictlijn. Het toetsingskader van de APV valt ook niet binnen de reikwijdte van artikel 6 lid 4 Verdrag van Aarhus, welk artikel ziet op inspraakrechten bij procedures over activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben. Kortom, het beperkte toetsingskader van de APV voor evenementenvergunningen biedt geen ruimte voor inspraakrechten voor eenieder.

### Geen rechtstreekse werking van de Habitatrictlijn

De Natuurbeschermingswacht voerde ook aan dat de Habitatrictlijn rechtstreekse werking zou hebben en dat de vergunning dus in strijd met artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn zou zijn verleend doordat er geen sprake is geweest van een passende beoordeling en er geen inspraakrecht aan de Natuurbeschermingswacht is geboden. De rechtbank oordeelde dat van een rechtstreekse werking van de Habitatrictlijn alleen sprake zou kunnen zijn bij een incorrecte implementatie of indien onvoldoende toepassing daarvan is verzekerd. Volgens de rechtbank is daarvan geen sprake.

### Doorkijk naar de Omgevingswet

Ook onder de Omgevingswet zijn verschillende toetsingskaders aan de orde.

De Omgevingswet biedt richtlijnen voor regels en maatregelen die de natuur beschermen. De Wnb gaat over in de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet dient ook beoordeeld te worden of het evenement significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied of beschermde planten diersoorten. In de Omgevingswet is een vergunningplicht opgenomen voor flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten (artikel 5.1 Omgevingswet). Net zoals onder het huidige recht dient een vergunning te worden aangevraagd wanneer niet is uitgesloten dat een activiteit significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied of beschermde plant- en diersoorten. Deze regels komen terug in hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit is dus de natuurtoets.

Voor het organiseren van een evenement moet daarnaast gekeken worden naar wat is bepaald in het omgevingsplan. Het toelaten van evenementen op een locatie is onderdeel van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet kan een evenement door de gemeente toegelaten worden op een locatie door gebruiksregels op te nemen in het omgevingsplan of door een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit te verlenen.

De regels in de APV die zien op de openbare orde en niet op de fysieke leefomgeving, hoeven niet te worden opgenomen in het omgevingsplan. De regels die zien op de fysieke leefomgeving wel. De gemeente bepaalt zelf of en welke gebruiksregels er voor evenementen in het omgevingsplan komen. Daarbij moet het omgevingsplan voldoen aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het gaat bijvoorbeeld om instructieregels voor geluid en externe veiligheid. Dit is noodza-

kelijk om hinder in de omgeving te voorkomen en de veiligheid te borgen. In het omgevingsplan kan dus bepaald worden dat voor een evenement een omgevingsvergunning is vereist. Er is dan sprake van een binnenplanse vergunningplicht. In dit toetsingskader moet de huidige milieutoets worden geplaatst.

Kortom, ook onder de Omgevingswet zal voor de toestemming voor de organisatie van een evenement aan twee verschillende toetsingskaders getoetst moeten worden.

### Conclusie

Met deze uitspraak is bevestigd dat er verschillende toetsingskaders zijn voor 'milieu' binnen de APV en 'natuur' binnen de Habitatrictlijn en dat deze scheiding tamelijk strikt is. Het belang van de bescherming van de natuur is geen onderdeel van het belang van de bescherming van het milieu in de zin van de APV. De vraag die ons bezighield na het bestuderen van deze uitspraak is of de effecten van het evenement op de natuur uiteindelijk zijn beoordeeld door het bevoegd gezag gelet op het feit dat er geen procedurele koppeling is tussen de verlening van een evenementenvergunning en een eventueel vereiste Wnb-vergunning. Uit de uitspraak van de rechtbank kan dat niet afgeleid worden. De Omgevingswet gaat deze procedurele koppeling ook niet maken. Onder de Omgevingswet blijven de twee toetsingskaders voor het verlenen van de toestemming voor de organisatie van een evenement namelijk bestaan.

1. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
2. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 17 mei 2005.
3. ABRvS 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1396, r.o. 2.1.2.
4. ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7061, r.o. 2.4.
5. ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2846, r.o. 1.1.
6. ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2310, r.o. 4.
7. Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4391.

8. *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 148-149; *Kamerstukken II* 1989/90, 19403, nr. 16, p. 39.

9. ABRvS 29 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8028, r.o. 2.4; zie tevens *Gst.* 2003, 212.

10. ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4391, r.o. 5.1.

# Omgevingsrecht



Ernst Haverkamp  
DLA Piper

## De Omgevingswet en planologisch afwijken onder het omgevingsplan: sneller en beter?

### 1. Inleiding

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is nu toch echt een feit. De Omgevingswet (Ow) wenst meer flexibiliteit te brengen en neemt daarom 'uitnodigingsplanologie' als 'nieuw' uitgangspunt. Het idee is dat niet langer 'limitatief' benoemd wordt wat ter plaatse planologisch mogelijk is, maar dat (enkel) planologische kaders worden gegeven, waarbij het bevoegd gezag zich 'faciliterend' en 'uitnodigend' zal opstellen. Dit laat onverlet dat – indien deze uitnodigingsplanologie geen soelaas biedt en gelijk naar de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro)/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – ook onder de Omgevingswet de mogelijkheid blijft bestaan om (alsnog) planologisch af te kunnen wijken. Deze mogelijkheid tot planologisch afwijken zal onder de Omgevingswet echter wel een andere invulling en procedure kennen. In het licht van het vorenstaande is in de literatuur dan ook de kanttekening geplaatst in hoeverre het huidige stelsel eigenlijk niet reeds voorziet in 'uitnodigingsplanologie', omdat er onder het huidige recht ook al diverse mogelijkheden bestaan om alsnog planologisch af te wijken voor een concreet project.<sup>2</sup> Het (beperkt)

wijzigen van bestemmingsplannen (en vanaf 2024 omgevingsplannen) blijkt in de praktijk namelijk meer dan eens noodzakelijk om te komen tot de realisatie van een specifiek (onderdeel van een) (vastgoed)project. De planologische afwijking vormt daarmee onder huidig recht en vermoedelijk ook onder toekomstig recht een van de meest voorkomende en belangrijkste omgevingsrechtelijke procedures voor de vastgoedpraktijk. De verwachting is dan ook dat – ondanks de introductie van 'uitnodigingsplanologie' – de mogelijkheid om planologisch af te wijken onder de Omgevingswet c.q. het omgevingsplan een belangrijke plaats zal (blijven) innemen. In zoverre werpt dit de vraag op of de introductie van 'uitnodigingsplanologie' echt zal leiden tot een trendbreuk met de huidige situatie. In deze bijdrage zal daarom nader worden ingegaan op welke wijze een planologische afwijking onder de Omgevingswet voor een project kan worden verkregen.

### 2. Huidig stelsel om planologisch af te wijken

Om de wijzigingen en verschillen onder de Omgevingswet goed inzichtelijk te maken, volgt onderstaand nog een beknopt overzicht van de verschillende planologische wijzigingsmogelijkheden die het huidige stelsel kent. Op grond van het huidige stelsel vormt het bestemmingsplan (veelal) het planologische referentiekader waarvan afgeweken dient te worden. Het huidige stelsel voorziet derhalve in de volgende mogelijkheden en procedures voor een wijziging van het/de vigerende bestemmingsplan(nen):<sup>3</sup>

- ambtshalve of op aanvraag wijzigen of vaststellen van een (gedeeltelijk) nieuw (postzegel)bestemmingsplan (artikel 3.1 e.v. Wro);
- binnenplannen afwijken van een bestemmingsplan met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure (artikel 3.6 Wro en

artikel 2.12 lid 1 onderdeel a sub 1 Wabo); en

- (tijdelijk) buitenplannen afwijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsafwijkingvergunning met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo) of (in bepaalde gevallen) door gebruikmaking van de kruimelgevallenregeling en toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2° Wabo en artikel 4 bijlage II Bor).

In het kader van binnenplannen afwijken geldt dat dit zal (moeten) worden vergund, indien de aanvraag voldoet aan de voorwaarden die daarvoor in het bestemmingsplan zijn gesteld en aan de toets van 'een goede ruimtelijke ordening'. Bij het wijzigen of het buitenplannen afwijken van het bestemmingsplan zal daarbij steeds – op grond van de ruimtelijke onderbouwing en voor zover ruimtelijk relevant – (indringender) moeten worden getoetst aan de 'goede ruimtelijke ordening' om te bezien of het project ter plaatse door het bevoegd gezag (met een discretionaire bevoegdheid) kan worden vergund (artikel 3.1 Wro en artikel 2.12 Wabo).

De Omgevingswet zal – zoals aangegeven – blijven voorzien in mogelijkheden om af te kunnen wijken van het omgevingsplan. De materiële uitgangspunten voor een planologische afwijking lijken daarbij materieel niet zozeer te wijzigen. De mogelijkheden om een planologische afwijking te bewerkstelligen zullen echter wel zowel qua inhoud als procedure op een andere wijze vorm krijgen.

### 3. Toekomstige stelsel om planologisch af te wijken

Op grond van de Omgevingswet zal het omgevingsplan het nieuwe planologische referentiekader vormen om planologisch af te wijken.<sup>4</sup> Het is