die enerzijds een functieveranderingsbeleid heeft vastgesteld waarin de vestiging van een grootschalige houtzagerij wordt uitgesloten en die vervolgens zonder een daartoe strekkende motivering besluit om de bestaande illegale houtzagerij die niet aan de beleidsvoorwaarden voldoet, te legaliseren. In dit 'Functieveranderingsbeleid Regio FoodValley 2016' is ervoor gekozen om houtproductie met een substantiële omvang niet aan te merken als een gebiedsgebonden bedrijfsfunctie. Houtproductie samenhangend met houtteelt kan overigens wel als een vorm van agrarische activiteit (*agroforestry*) worden aangemerkt, maar dan moet dit blijken uit een expliciete vermelding in de begrips- of bestemmingsomschrijving, zoals onder andere bevestigd in ABRvS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4129.

4. In deze uitspraak wordt voorts het aan het legalisatiebesluit ten grondslag gelegde akoestisch onderzoek kritisch getoetst en wordt geconstateerd dat daarin onvoldoende rekening is gehouden met het aan de houtzagerij subsidiaire gebruik van een kettingzaag en van vorkheftrucks in de buitenruimte. Hiermee wordt weer eens bevestigd dat een akoestisch onderzoek niet vrijblijvend kan zijn en op alle vormen van geluidsbelasting moet worden ingegaan. De toetsing van het akoestisch onderzoek moet primair in het kader van de besluitvoorbereiding onderdeel zijn van de uitvoering door het bestuursorgaan van de vergewisplicht als bedoeld in artikel 3:9 en 3:39 Awb. Ook hier ontbeert het bestreden besluit zorgvuldigheid, omdat dit argument al in eerste aanleg is voorgelegd in de aan de gemeenteraad gerichte zienswijze op het ontwerp bestemmingsplan. Dat de Afdeling meegaat in de bezwaren van appellant is een signaal temeer om een zienswijze tegen een ontwerp bestemmingsplan serieus te nemen en het niet al te lichtvaardig te laten aankomen op een beroepsprocedure.

J.W. van Zundert

BR 2026/74

Rechtbank Midden-Nederland 25 augustus 2026, UTR 25/4943, UTR 25/6673, UTR 25/6715, UTR 25/6774, UTR 25/6781, UTR 25/6783, UTR 25/6807 en UTR 25/6856
(Mrs. E.M. van der Linde, M.W.A. Schimmel en A.R. Klijn)
m.nt. S.M. Schipper[1]

(Art. 8.0a Bkl; art. 3:4 Awb)

ECLI:NL:RBMNE:2026:5718

Evenredigheidstoets doorbreekt gebonden beschikking en leidt tot vernietiging van omgevingsvergunning voor vier padelbanen nabij recreatiepark.

De rechtbank past de evenredigheidstoets toe bij een gebonden beschikking. Er is een omgevingsvergunning verleend voor vier padelbanen. De rechtbank stelt vast dat het college op grond van artikel 8.0a lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gehouden was om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat het bouwplan niet in strijd was met het omgevingsplan. Ondanks het feit dat er sprake was van een gebonden beschikking, oordeelt de rechtbank dat het college in dit specifieke geval niet kon volstaan met het verlenen van de omgevingsvergunning, zonder daar een voorschrift aan te verbinden. Er zijn namelijk geen geluidsschermen voorgeschreven, geen beperkingen van speeltijden opgelegd en geen maatregelen ter bescherming van de omgeving opgenomen, terwijl de padelbanen worden aangelegd in een beschermd landschapsmonument direct naast een recreatiepark waar bewoners tot tien maanden per jaar verblijven. Dit maakt dat de rechtbank de uitkomst van het verlenen van de omgevingsvergunning onevenredig bezwarend acht en dat het besluit daarmee in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, ook al was het college formeel verplicht de omgevingsvergunning te verlenen.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 25 augustus 2026 in de zaken tussen
[eisers]
Vrienden van de Biltse Duinen, gevestigd in Bilthoven, eiseres in het beroep met zaaknummer UTR 25/6807,
Green Spirit B.V., gevestigd in Bilthoven, eiseres in het beroep met zaaknummer UTR 25/6856
[…]
tegen
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Bilt (het college), verweerder
[…]
Als derde-partij neemt aan de zaak deel: TC Bilthoven uit Bilthoven (vergunninghouder).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de beroepen tegen de verleende omgevingsvergunning voor de aanleg van vier padelbanen aan de [adres] in Bilthoven (de locatie). Eisers zijn het niet eens met de verleende omgevingsvergunning. Zij voeren daartoe een aantal beroepsgronden aan, die de rechtbank beoordeelt.

2. De rechtbank komt tot het oordeel dat het college terecht heeft geconcludeerd dat sprake is van een gebonden beschikking. Maar omdat het college de omgevingsvergunning heeft verleend zonder voorschriften op te nemen, is naar het oordeel van de rechtbank in dit specifieke geval sprake van een uitkomst die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De rechtbank verklaart daarom het beroep gegrond en zal het besluit vernietigen. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit heeft.

1 Sanne Schipper is advocaat omgevingsrecht bij Straatman Koster advocaten B.V.

Voorgeschiedenis en besluitvorming

3. Vergunninghouder heeft op 2 april 2024 een omgevingsvergunning aangevraagd voor de aanleg van vier padelbanen inclusief verlichting met terreinafscheiding (glazen wanden), het egaliseren van het terrein en het kappen van bomen op de locatie. Vergunninghouder heeft nadien de aanvraag gewijzigd. Het college heeft met het besluit van 21 februari 2025 aan vergunninghouder de gevraagde omgevingsvergunning verleend. De omgevingsvergunning is verleend voor een bouwactiviteit (technisch deel), een omgevingsplanactiviteit bouwen (ruimtelijk deel), een omgevingsplanactiviteit vellen van een houtopstand, een omgevingsplanactiviteit wijzigen van een gemeentelijk aangelegd landschapsmonument (De Biltse Duinen) en een omgevingsplanactiviteit uitvoeren van een werk, geen gebouw zijnde terwijl er de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie 3" en de gebiedsaanduiding "Landschapsmonument" geldt.

4. Eisers zijn chaleteigenaren, wiens chalets zich bevinden op het naburige '[naam] '1, de exploitant van het '[naam]' en een vereniging die zich inzet voor het behoud van de landschaps- en natuurwaarden van het natuurgebied 'de Biltse Duinen', waarbinnen de locatie ligt. Zij hebben allen bezwaar gemaakt tegen de verleende omgevingsvergunning.

5. Het college heeft met de beslissing op bezwaar van 14 oktober 2025 (het bestreden besluit) de omgevingsvergunning in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Eisers hebben beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Het college heeft een verweerschrift ingediend, waar eisers aanvullend op gereageerd hebben.

6. De rechtbank heeft het beroep op 2 juni 2026 op zitting behandeld. […]

Beoordeling van de rechtbank

[…]

Het toetsingskader

11. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Voor de locatie geldt het "Omgevingsplan gemeente De Bilt" (Omgevingsplan). Dat Omgevingsplan bestaat onder meer uit een tijdelijk deel: de voorheen vastgestelde bestemmingsplannen en de omgevingsplanregels van rechtswege (de bruidsschat).[3] Op grond van de bruidsschat zijn voor de locatie – voor zover in deze zaak van belang – de bestemmingsplannen "Buitengebied De Bilt Noord-Oost" en "Buitengebied De Bilt Noord-Oost, 1e herziening" van toepassing. Op grond van deze regels rust op de locatie de bestemming "Sport".[4] Hiernaast gelden op de locatie ook de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie 3" en de gebiedsaanduiding "Landschapsmonument".

12. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Een omgevingsplanactiviteit is – voor zover hier van belang – een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die wel of niet in strijd is met het omgevingsplan. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn de beoordelingsregels opgenomen voor een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit. In artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl staat dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. In dat geval is sprake van een gebonden beschikking. Dat betekent dat het college dan gehouden is de omgevingsvergunning te verlenen.

Grondslag van het besluit

13. Volgens het college is sprake van een gebonden beschikking. Daartoe overweegt het college dat het bouwplan past binnen het Omgevingsplan en voldoet aan de redelijke eisen van welstand. De maximale bouwhoogte uit het Omgevingsplan wordt volgens het college niet overschreden. Uit het verkeersdeskundig advies van 2 oktober 2025 volgt voorts dat aan de parkeernorm wordt voldaan. Met betrekking tot de kap van twee bomen heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de economische belangen van de vergunninghouder zwaarder wegen, mede gelet op het feit dat door de beperkte kap van 2 bomen het groen niet wordt aangetast. Uit de gecombineerde adviezen ruimtelijke kwaliteit en monumenten[5] volgt dat het planvoorstel past binnen de te beschermen monumentale waarden van het gemeentelijk landschapsmonument Biltse Duinen. Daarom heeft het college de omgevingsvergunning verleend om op of in de gronden ter plaatse van de aanduiding "Landschapsmonument" en "Waarde-Archeologie 3" werkzaamheden uit te voeren, zoals bedoeld in artikel 27.4.2 onder 1, 5, en 7 van het bestemmingsplan Buitengebied De Bilt Noord-Oost, 1e herziening. Volgens het college is ten aanzien van deze onderwerpen sprake van een gebonden beschikking. Eisers zijn het hiermee niet eens. De rechtbank bespreekt de beroepsgronden die eisers hierover hebben aangevoerd.

Beoordeling van de beroepsgronden van eisers met betrekking tot de vraag of sprake is van een gebonden beschikking

De hoogte van het bouwwerk – het peil

14. Eisers voeren aan dat de glazen wanden van de padelbanen de maximale bouwhoogte overschrijden. De glazen wanden worden namelijk 4 meter hoog. Volgens de

3 Artikel 22.1 en 22.2 van de Ow.

4 Artikel 12.1 onder a. van het bestemmingsplan "Buitengebied De Bilt Noord-Oost".

5 Gecombineerde adviezen ruimtelijke kwaliteit en monumenten van Mooisticht van 17 mei 2024 en 11 oktober 2024.

planregels geldt een maximale bouwhoogte van 3 meter, gemeten vanaf het peil. Het college had het peil moeten aannemen op +4.30 NAP en niet op +5.30 NAP. De padelbanen, die worden voorzien van glazen wanden, worden namelijk geplaatst op +4.30 NAP. De glazen wanden geven toegang tot de padelbanen en die vormen dus de hoofdtoegang tot de bouwwerken. Als het peil op +5.30 NAP wordt aangenomen, terwijl de padelbanen (met glazen wanden) zelf op +4.30 NAP worden geplaatst, wordt de overschrijding van de bouwhoogte feitelijk gemaskeerd door de padelbanen kunstmatig verlaagd aan te leggen en dit mag niet op grond van vaste rechtspraak, zo stellen eisers.[6]

15. De rechtbank stelt vast dat tijdens de zitting onweersproken is komen vast te staan dat de padelbanen op de plek komen waar nu tennisbaan 5 ligt. Deze tennisbaan ligt in een kuil en deze kuil is te bereiken via een trap naar beneden die tot deze tennisbaan leidt. Het college heeft in dit geval het peil vastgesteld op +5.30 NAP, dit is plaats bovenaan de trap die leidt tot de kuil waar momenteel tennisbaan 5 ligt en waar de beoogde vier padelbanen komen.

16. De rechtbank stelt voorts vast dat de glazen wanden (een bouwwerk, geen gebouw zijnde) een bouwhoogte van maximaal 3 meter hoog mogen hebben op grond van de planregels.[7] De hoogte wordt gemeten vanaf het peil.[8] Het peil is in dit geval, voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst, de hoogte van het aansluitende afgewerkte bouwperceel (een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten) ter plaatse van die hoofdtoegang.[9] De rechtbank ziet de vier beoogde padelbanen als één bouwwerk en niet als vier losse bouwwerken. De vier padelbanen komen namelijk op één betonnen vloer en op deze betonnen vloer komen de glazen wanden. De vier padelbanen vormen daarom samen één "constructie van enige omvang".[10] Volgens het college vormt de trap de enige toegang tot dit bouwwerk en daarom heeft het college het peil aangenomen op de plek bovenaan de trap, te weten de hoofdtoegang. Uit vaste rechtspraak[11] volgt dat de rechtbank moet toetsen of de wijze waarop het college het peil heeft bepaald in strijd is met de planvoorschriften of niet. Als blijkt dat een andere keuze ook verdedigbaar was geweest, is dit onvoldoende om te oordelen dat hierdoor de keuze van het college onjuist is. De rechtbank kan de keuze van het college volgen om het peil aan te nemen op de plek bovenaan de trap die toegang geeft tot de beoogde padelbanen. De door eisers aangevoerde uitspraken zien op het ophogen of verlagen van de grond voordat het peil is vastgesteld. Daar is in dit geval geen sprake van. Het peil is bepaald bovenaan de trap op de plaats van de bestaande en beoogde hoofdtoegang en het peil wijzigt niet. Eisers voeren ook nog aan dat de fundering ten onrechte niet wordt meegenomen bij het vaststellen van de bouwhoogte, maar volgens het bestemmingsplan moet er worden gemeten vanaf het peil, waardoor de fundering van de padelbanen niet relevant is voor het bepalen van de bouwhoogte. Onweersproken is dat plek bovenaan de trap op +5.30 NAP ligt en dat volgens de planregels een maximale bouwhoogte van 3 meter geldt, gemeten vanaf het peil. Dit brengt mee dat de glazen wanden niet hoger mogen worden dan +8.30 NAP. De glazen wanden worden geplaatst op +4.30 NAP en worden 4 meter hoog, zodat deze de maximale bouwhoogte van +8.30 NAP niet overschrijden. De beroepsgronden slagen niet.

Parkeren

17. Eisers voeren aan dat het college onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom de gehanteerde parkeernorm voor de padelbanen toereikend is. Volgens eisers is geen rekening gehouden met de horeca, de toernooien en met de bereikbaarheid voor hulpdiensten. Het door het college uitgevoerde onderzoek is naar eisers mening onvoldoende representatief. Daarnaast is ook niet inzichtelijk gemaakt dat de benodigde parkeerplaatsen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Het college heeft enkel een inschatting gemaakt zonder markering of capaciteitstoets, zo stellen eisers.

18. Uit de regels van het Omgevingsplan volgt dat gronden zoals aangewezen in de verschillende bestemmingen slechts mogen worden bebouwd onder de voorwaarde dat op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd en in stand wordt gehouden.[12] Of sprake is van voldoende parkeergelegenheid moet worden bepaald aan de hand van de het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan van de gemeente De Bilt (GVVP),[13] waarin het gemeentelijke parkeerbeleid is neergelegd.

19. De rechtbank is van oordeel dat het college met de gehanteerde parkeernorm en de toelichting die daarop is gegeven voldoende deugdelijk heeft gemotiveerd dat er voldoende parkeergelegenheid is. Het college heeft een verkeerskundig advies in de beoordeling betrokken waarin uiteen is gezet dat op grond van het parkeerbeleid aangesloten wordt bij de CROW-normen. Omdat er geen CROW-parkeernormen voor specifiek buitentennis- en padelbanen zijn, heeft het college aangesloten bij hetgeen andere gemeenten hanteren voor buiten tennis- en padelbanen, te weten: 2,5 parkeerplaats per tennisbaan. Er staan namelijk minimaal 2 spelers op een baan, maar soms ook 4 spelers. Padel wordt altijd met 4 spelers gespeeld. Omdat bij de tennisbanen al is uitgegaan van de situatie dat soms met 4 spelers wordt gespeeld, is een verdubbeling van de

6 Zie de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2464, van 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4590, r.o. 2.2.3, van 2 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6681, r.o. 2.3.3, 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3763, r.o. 13.2.

7 Dit volgt uit artikel 12.2 onder a, sub 4 van het bestemmingsplan "Buitengebied De Bilt Noord-Oost".

8 Dit volgt uit artikel 2.1 onder c van het bestemmingsplan "Buitengebied De Bilt Noord-Oost".

9 Dit volgt uit artikel 1 onder ay sub 2 en artikel 1 onder s van het bestemmingsplan "Buitengebied De Bilt Noord-Oost".

10 Zie de definitie van "bouwwerk" in artikel 1 onder v van het bestemmingsplan "Buitengebied De Bilt Noord-Oost".

11 Zie onder andere de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 25 januari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:584, r.o. 13 en van de Afdeling van 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3861 r.o. 3.3.

12 Artikel 30.1.1 onder a van het bestemmingsplan Buitengebied De Bilt Noord-oost, 1e herziening, vastgesteld 29 februari 2024.

13 Artikel 30.1.1 onder a van het bestemmingsplan Buitengebied De Bilt Noord-oost, 1e herziening, vastgesteld 29 februari 2024.

tennisnorm van 2,5 niet waarschijnlijk, mede omdat men ook met elkaar meerijdt. Het college rekent daarom met een parkeernorm van 3,75 parkeerplaats per baan (= 1,5 x de norm voor een tennisbaan). Er wordt 1 tennisbaan waar maximaal 4 spelers op kunnen getransformeerd naar 4 padelbanen, waar totaal 16 spelers op kunnen spelen. In de nieuwe situatie zullen er 9 tennisbanen zijn en 4 padelbanen. Dit komt neer op 38 benodigde parkeerplaatsen. Er zijn er momenteel 40, dus wordt voldaan aan de parkeernorm van 3,75. Naar het oordeel van de rechtbank hebben eisers geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de daarin gevolgde redenering of de aansluiting van de conclusies daarop. Eisers hebben bovendien geen deskundig tegenonderzoek laten verrichten. Er bestaat tegen die achtergrond ook geen aanleiding om aan te nemen dat de ontwikkeling problemen zal veroorzaken ten aanzien van de bereikbaarheid voor hulpdiensten.

20. Ten aanzien van de horeca is de rechtbank van oordeel dat het college kan worden gevolgd in het standpunt dat de aanwezigheid van deze horeca geen invloed heeft op de parkeernorm. Het college heeft toegelicht dat de horeca onzelfstandige horeca betreft, namelijk enkel ter ondersteuning van het sportcomplex. De bezoekers van de horeca zijn tevens de bezoekers van de tennis- en padelbanen en deze parkeerbehoefte zit al verdisconteerd in de parkeernorm voor de tennis- en padelbaan. De aanwezigheid van de horeca leidt daarom niet tot een hogere parkeernorm.

21. Voor wat betreft de toernooien is het college ervan uitgegaan dat deze weinig voorkomen en als incidenteel beschouwd moeten worden. Dat is voor het college de reden geweest om toernooien niet apart mee te nemen in de parkeernorm. De rechtbank stelt aan de hand van de toelichting van vergunninghouder op de zitting vast dat een padeltoernooi incidenteel, dat wil zeggen een of tweemalig per jaar, zal plaatsvinden. Vergunninghouder heeft verder toegelicht dat het een kleine padelbaan betreft waarbij een open toernooi niet aan de orde zal zijn. Indien er een toernooi zal worden georganiseerd, is dat hoogstwaarschijnlijk enkel voor leden. De rechtbank is met het college van oordeel dat hiermee aannemelijk is dat ten aanzien van toernooien geen extra parkeerdruk zal worden verwacht, zodat dit niet meegenomen had moeten worden in de parkeernorm. De beroepsgronden slagen niet.

Kappen van bomen

22. Eisers voeren aan dat van een concrete, op de individuele bomen toegesneden afweging - waarin onder meer gezondheid, levensverwachting, ecologische en landschappelijke waarde en mogelijke alternatieven worden betrokken - geen sprake is. Hierdoor handelt het college in strijd met het kapbeleid en artikel 3:4 Awb.

23. Op grond van artikel 22.8 van de Ow in samenhang met artikel 4:11 van de Algemene plaatselijke verordening De Bilt 2024 is voor het kappen van bomen een omgevingsvergunning vereist. Bij de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen weegt het college het belang tot het kappen van de houtopstand af tegen het belang tot behoud van deze houtopstand.[14]

24. De rechtbank stelt vast dat bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning een boom-effecten rapportage van 6 maart 2024 is ingediend. Hierin staat beschreven welke effecten de ruimtelijke ontwikkeling op de bomen heeft, welke conditie en toekomstverwachting de bomen hebben, welke alternatieven er zijn voor het behoud van de bomen, welke specifieke maatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze compensatie nodig is als kap onvermijdelijk blijkt te zijn. Eiseres hebben geen tegenrapport ingediend. Naar het oordeel van de rechtbank is met de boom-effecten rapportage van 6 maart 2024 voldoende onderbouwd dat een op de individuele bomen toegesneden afweging is gemaakt. De beroepsgrond slaagt niet.

Aanlegvergunning en het landschapsmonument

25. Eisers voeren aan dat het landschapsmonument wordt aangetast door de komst van de padelbanen vanwege de te verwachten geluidsoverlast en toename aan verkeersbewegingen. Daarnaast heeft het college een onjuiste beschermingsregime op het landschapsmonument toegepast. De rust, natuurbeleving en het recreatieve karakter zijn niet (kenbaar) bij de besluitvorming betrokken, terwijl dit natuurwaarden zijn die beschermd moeten worden. Bovendien verwachten eisers negatieve effecten op de fauna, doordat vogels tegen glazen wanden vliegen. Verder voeren eisers aan dat het onbegrijpelijk is dat de Biltse Duinen niet zijn aangewezen met het oog op de bescherming van recreatieve waarden. Zij verwijzen hiervoor naar rechtspraak.[15]

26. De rechtbank stelt voorop dat op de locatie de gebiedsaanduiding “Landschapsmonument” rust en dat gronden met deze gebiedsaanduiding in het bijzonder bestemd zijn voor het behoud, de bescherming en ontwikkeling van het natuurgebied De Biltse Duinen. De Biltse Duinen bestaan uit samenhangende karakteristieke onderdelen met grote wetenschappelijk en cultuurhistorisch landschappelijke en natuurlijke waarden, waaronder begrepen aardkundige waarden. Deze zijn te typeren als: a) De Pan, zijnde een vlak terrein met een relatief hoge grondwaterstand dat reeds lang ontgonnen is door landbouwkundig gebruik; b) stuifduinen/stuifwal, zijnde een reliëfrijk terrein met opgestoven en vastgelegd zand in de vorm van een veelvoud aan kleine heuvels, beplant met grove den en klein gedrongen eiken; c) stuifzandgebied, zijnde een open gebied van niet begroeid zand, welke zijn omringd met bossen met grillig gevormde bosranden; d) half- en onverharde paden, ter plaatse van de aanduiding 'pad'; e) een overwegend oost-west gericht wandelpadenstructuur.[16] Vanwege de bijzondere gebiedsaanduiding is het verboden om zonder omgevingsvergunning bepaalde werkzaamheden uit te voeren

14 Zie het Kapbeleid gemeente De Bilt 2021.

15 Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7985 en van de Rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:3869.

16 Dit volgt uit artikel 27.4.1 van het bestemmingsplan Buitengebied De Bilt Noord-Oost, 1e herziening (herziene bestemmingsplan).

op of in de grond.[17] De omgevingsvergunning mag alleen worden verleend als geen blijvend onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de waarden en/of functies die het plan beoogt te beschermen, tenzij hieraan door het stellen van voorwaarden voldoende tegemoet kan worden gekomen.[18] Verder is het verboden om zonder omgevingsvergunning het landschapsmonument te wijzigen.[19] De omgevingsvergunning voor het wijzigen wordt kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet.[20]

27. De rechtbank stelt verder voorop dat uit het toetsingskader bij de monumentenbeoordeling, te weten: het "Gemeentelijk Landschapsmonument De Biltse Duinen" volgt dat De Biltse Duinen vanwege zijn beeldkwaliteit, de onderlinge ruimtelijke en structurele samenhang, haar wetenschappelijke en cultuurhistorische en landschappelijke waarden en haar uniciteit van algemeen belang is. Het historische karakter van de De Biltse Duinen bestaat vooral uit het zichtbare resultaat van een combinatie van culturele en klimatologische ontwikkelingen.

28. De rechtbank stelt vast dat het college een omgevingsvergunning heeft verleend voor het verlagen, vergraven, ophogen of egaliseren van de bodem, het kappen van bomen en het aanleggen, verbreden en verharden van wegen, paden en parkeergelegenheden, alsmede het aanbrengen van oppervlakteverhardingen.[21] Het college is bij het verlenen van de omgevingsvergunning afgegaan op de gecombineerde adviezen ruimtelijke kwaliteit en monumenten van Mooisticht van 17 mei 2024 en 11 oktober 2024 (de adviezen). Uit de adviezen volgt dat het planvoorstel past binnen de te beschermen monumentale waarden van het gemeentelijk landschapsmonument Biltse Duinen. Het plan voldoet ook aan de gemeentelijke beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken en erfgoedaspecten. Bij de bescherming van het gemeentelijk Landschapsmonument gaat het over het beschermen van de visueel waarneembare historische landschapskarakteristieken. Geluid maakt geen onderdeel uit van het toetsingskader bij de monumentenbeoordeling, aldus de adviezen.

29. De rechtbank overweegt dat uit het toetsingskader volgt dat de natuurwaarden zien op het ontstaan van de verschillende gebieden[22] en hoe deze gebieden eruitzien. Het gaat om de visueel waarneembare aspecten van het gebied. Stilte, rust en andere geluidsaspecten vallen hier niet onder, ook niet indirect. Recreatieve aspecten en verkeersbewegingen zijn evenmin onderdeel van het toetsingskader. Aspecten van geluid en het verstoren van de natuur zouden eventueel een rol kunnen spelen bij omgevingsvergunning voor een flora en fauna activiteit, maar die vergunning ligt hier niet voor. Gelet op het toetsingskader kan de rechtbank de gecombineerde adviezen ruimtelijke kwaliteit en monumenten van Mooisticht van 17 mei 2024 en 11 oktober 2024 volgen. Eisers hebben ook geen tegenadvies ingediend, waardoor naar het oordeel van de rechtbank het college mocht afgaan op de adviezen van Mooisticht. De beroepsgronden slagen niet.

Tussenconclusie

30. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat de aangevraagde activiteit niet in strijd is met de regels in het omgevingsplan over het verlenen van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen (ruimtelijk deel), noch met de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan over bouwen en gebruik, parkeren, of het wijzigen van een gemeentelijk aangelegd landschapsmonument (De Biltse Duinen) dan wel het uitvoeren van een werk, geen gebouw zijnde terwijl er een gebiedsaanduiding waarde archeologie 3 en landschapsmonument geldt waaronder ook valt het kappen van bomen zonder beheerplan. Daarmee is blijkens artikel 8.0a lid 1 van het Bkl sprake van een gebonden beschikking, zodat de aangevraagde omgevingsvergunning op grond van die bepaling moet worden verleend. Over de technische bouwactiviteit (Besluit bouwwerken leefomgeving) zijn geen gronden aangevoerd, zodat de rechtbank daar geen oordeel over zal geven.

Overige beroepsgronden; Evenredigheidstoets

31. Eisers voeren aan dat het college ook bij een gebonden beschikking verplicht is tot een belangenafweging. Zij verwijzen naar rechtspraak.[23] De nadelige gevolgen van de vergunning voor de chaleteigenaren, namelijk de ernstige geluidsoverlast, aantasting van het woongenot, extra verkeersbewegingen, extra parkeerdruk direct langs chalets en waardedaling van eigendom, zijn onevenredig in verhouding tot het commerciële belang van de tennisclub. De locatie, ingeklemd tussen een recreatiepark en een beschermd natuurgebied, is evident ongeschikt. De keuze om op deze minst geschikte locatie de vergunning te verlenen zonder enige vorm van mitigerende maatregelen, zoals een geluidswal of beperkte openingstijden, getuigt van een schending van het evenredigheidsbeginsel.

32. Het college stelt dat een evenredigheidstoets alleen plaatsvindt voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.[24] In dit geval is sprake van een beperking op grond van een wettelijk voorschrift, zodat niet aan evenredigheidsbeginsel kan worden getoetst.

33. De rechtbank stelt voorop dat in dit geval sprake is van een gebonden beschikking, voorzover die ziet op omgevingsplanactiviteiten. Het college verleent de omgevingsvergunning als de omgevingsplanactiviteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het

17 Dit volgt uit artikel 27.4.2 onder a van het herziene bestemmingsplan.
18 Dit volgt uit artikel 27.4.2 onder b van het herziene bestemmingsplan.
19 Zie artikel 22.8 van de Ow in combinatie met artikel 10 van de Erfgoedverordening De Bilt 2010.
20 Dit volgt uit artikel 13 van de Erfgoedverordening De Bilt 2010.
21 Zoals bedoeld in artikel 27.4.2, onder a, sub 3, 5 en 7, van het herziene bestemmingsplan.
22 Zoals beschreven in artikel 27.4.1, onder a tot en met e, van het herziene bestemmingsplan.
23 Zie de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het CBb) van 26 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2024:190.
24 Zie de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2379 en de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 8 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:15078.

verlenen van de omgevingsvergunning. Dit volgt uit artikel 8.0a van Bkl. Het Bkl is geen wet in formele zin, maar een algemeen verbindend voorschrift. Uit de uitspraak van de Grote Kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) van 26 maart 2024[25] volgt dat, wanneer het zoals hier gaat om een gebonden besluit dat is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift, bijzondere omstandigheden kunnen maken dat toepassing van de regelgeving in het voorliggende geval zozeer in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel dat die toepassing achterwege moet blijven. Dit betekent dat uiteindelijk ('onder de streep') moet worden beoordeeld of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat toepassing van het algemeen verbindende voorschrift in het voorliggende geval tot een onevenredige uitkomst zou leiden. Daarbij gaat het dan alleen nog om de evenwichtigheid (evenredigheid in strikte zin). Een besluit is onevenwichtig als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbende(n) onredelijk bezwarend is.

34. De rechtbank stelt vast dat het college in dit geval geen enkel voorschrift aan de omgevingsvergunning heeft verbonden. Er zijn geen maatregelen opgenomen ter beperking van de geluidseffecten van het gebruik van de padelbanen op de directe omgeving, zoals bijvoorbeeld een verplichting tot het plaatsen van geluidswerende schermen of een beperking in speeltijden.

35. De rechtbank overweegt dat op de locatie de bestemming "Sport" rust. Op grond van vaste rechtspraak[26] kan geconcludeerd worden dat padelbanen niet in strijd zijn met de bestemming "Sport". In het bestemmingsplan zijn de, ook binnen de bestemming "Sport" gelegen golfbaan, ijsbaan en manege specifiek aangeduid. Uit de plantoelichting[27] volgt dat een uitwisseling van deze functies vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet gewenst is. Dergelijke functieveranderingen zijn in het kwetsbare natuurgebied alleen aan de orde op basis van een gedegen ruimtelijke onderbouwing. Dit geldt ook voor een uitbreiding van de bovengenoemde functies, gelet op de natuurwaarden in het gebied, met uitzondering van een enkele specifieke situatie. De rechtbank leidt uit deze systematiek van de planregels af dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan bijzondere aandacht is geweest voor het bijzondere karakter van het nabijgelegen natuurgebied De Biltse Duinen. Het bestemmingsplan is onherroepelijk sinds 13 mei 2015. Padel werd toen in Nederland niet (zoveel) gespeeld. In het bestemmingsplan is dan ook niet expliciet rekening gehouden met padel. Het is echter een feit van algemene bekendheid dat geluid bij het gebruik van padelbanen harder is dan bij het gebruik van tennisbanen. Eisers hebben daarnaast tijdens de zitting onweersproken aangevoerd dat zij 10 maanden per jaar gebruik mogen maken van hun recreatiewoning op het naastgelegen [naam] en velen doen dit ook. Zij vinden dat het gebruik daarmee zeer vergelijkbaar is met permanente woningen, die wel als geluidsgevoelig object zijn aangemerkt. Het [naam] grenst aan het natuurgebied De Biltse Duinen, een rustige omgeving. Veel recreatiewoningen staan zeer dichtbij de beoogde padelbanen. Onweersproken is vast komen te staan dat in ieder geval één eiser vanaf zijn recreatiewoning zicht zal hebben op de beoogde padelbanen. Recreatiewoningen vallen weliswaar niet onder de zogenaamde geluidsgevoelige objecten, maar uit het rapport van de Omgevingsdienst regio Utrecht van 10 juni 2024 volgt dat indien de recreatiewoningen wél aangemerkt zouden worden als geluidsgevoelige objecten, de Omgevingsdienst aan het college zou adviseren om aan de omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden. Dit voorschrift zou inhouden dat vergunninghouder een 105 meter lang scherm van 2,5 meter hoog om de 4 padelbanen dient te plaatsen ter reductie van het padelgeluid. De kosten voor zo'n geluidsscherm worden geraamd op circa € 70.000,- tot € 80.000,-.

36. De rechtbank komt tot het oordeel dat in dit specifieke geval, waarbij padelbanen worden aangelegd in een beschermd natuurgebied, naast een recreatiepark waar mensen – al dan niet onder een overgangsrechtelijk regime - 10 maanden per jaar in hun eigen recreatiewoning mogen verblijven en waarbij in de vergunning geen enkele beschermende voorwaarde is opgenomen, het bestreden besluit voor een of meer eisers onredelijk bezwarend is. Het besluit leidt daarmee tot een uitkomst die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Conclusie en gevolgen

37. De beroepen zijn gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De rechtbank zal daarom het bestreden besluit vernietigen. De rechtbank ziet geen aanleiding voor de toepassing van de bestuurlijke lus. Hierbij neemt zij in aanmerking dat, gelet op de ingenomen standpunten, deze uitspraak partijen de mogelijkheid geeft om - indien gewenst - hoger beroep in te stellen. Het college zal een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen met inachtneming van hetgeen is overwogen in deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van twaalf weken.

[...]

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar van eisers in UTR 25/4943 niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen tegen het bestreden besluit gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op om binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 194,- aan eisers te vergoeden in zaaknummers UTR

25 Zie de uitspraak van het CBb van 26 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2024:190.
26 Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1838.
27 Zie onder 5.3.10, pagina 107.

25/4943, UTR 25/6715, UTR 25/6673, UTR 25/6774, UTR 25/6781 en UTR 25/6783;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 385,- aan eisers te vergoeden in zaaknummers UTR 25/6807 en UTR 25/6856;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eisers in UTR 25/6673, UTR 25/6715 en UTR 25/6856 tot in elke zaak een bedrag van € 1.868,-;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eisers in UTR 25/6783 tot een bedrag van € 934,-

[…]

Noot

Inleiding

1. Deze uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland zal menig wenkbrauw hebben doen fronsen. De rechtbank oordeelt namelijk dat het evenredigheidsbeginsel in dit geval een gebonden beschikking voor de realisatie van vier padelbanen doorbreekt. De uitspraak is om meerdere redenen interessant. Ik ben dan ook benieuwd hoe de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in een eventueel hoger beroep zal oordelen. Vooral valt op dat de rechtbank betekenis lijkt toe te kennen aan het feit dat de gebonden beschikking haar grondslag vindt in een algemeen verbindend voorschrift en niet in een wet in formele zin. In het stelsel van de Omgevingswet (Ow) is het toetsingskader voor omgevingsvergunningen immers opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een AMvB, en niet langer in een wet in formele zin, zoals onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het geval was. Betekent deze verschuiving van het toetsingskader naar een AMvB in combinatie met de uitspraak het einde van de toetsing van de gebonden beschikkingen zoals we die in het omgevingsrecht kennen? Voordat ik die vraag beantwoord, bespreek ik eerst de uitspraak en de feiten die daaraan ten grondslag liggen. Daarna sta ik kort stil bij de relevante jurisprudentie van de Afdeling en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).

De uitspraak

2. In de uitspraak staat de omgevingsvergunning voor de aanleg van vier padelbanen centraal. Voor zover relevant, ziet de aanvraag onder meer op een omgevingsplanactiviteit bouwen (ruimtelijk deel) en verschillende omgevingsplanactiviteiten die zien op het vellen van een houtopstand, het wijzigen van een gemeentelijk aangelegd landschapsmonument en het uitvoeren van een werk, geen gebouw zijnde. Verschillende eigenaren van chalets op het naburige recreatieterrein en een vereniging zijn tegen de vergunning opgekomen. Zij vrezen met name enorme geluidsoverlast in hun recreatiewoningen waar zij weliswaar niet permanent wonen, maar wel tien maanden per jaar mogen verblijven.

3. De rechtbank gaat eerst in op de vraag of sprake is van een gebonden beschikking als bedoeld in artikel 8.0a, eerste lid, Bkl. Deze bepaling bevat het toetsingskader voor de omgevingsplanactiviteit en bepaalt dat, indien het omgevingsplan voor een omgevingsplanactiviteit een vergunningplicht bevat, de vergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels van het omgevingsplan. Dit toetsingskader heeft een limitatief-imperatief karakter en is – hoewel anders geformuleerd – vergelijkbaar met de voorheen geldende artikelen 2.10 en 2.11 van de Wabo. De rechtbank oordeelt dat de aangevraagde activiteiten niet in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan en dat dus inderdaad sprake is van een gebonden beschikking. Volgens de rechtbank moet de aangevraagde vergunning daarom op grond van artikel 8.0a, eerste lid, Bkl worden verleend. Tot zover niets nieuws.

4. Het venijn zit hier echter in de staart. De chaleteigenaren voeren aan dat hier een belangenafweging moet worden gemaakt, omdat de nadelige gevolgen die zij ondervinden van de omgevingsvergunning evident zouden zijn. De keuze om voor deze locatie een vergunning te verlenen zonder mitigerende maatregelen, zoals een geluidswal of beperkte openingstijden, zou een schending van het evenredigheidsbeginsel zijn. Het college is van mening dat daar bij deze gebonden beschikking geen ruimte voor is.

5. Tot mijn grote verbazing gaat de rechtbank mee in het betoog van de chaleteigenaren. Zij oordeelt namelijk dat er in dit geval verschillende bijzondere omstandigheden zijn die maken dat het toepassen van het toetsingskader in artikel 8.0a Bkl – een algemeen verbindend voorschrift – achterwege gelaten moet worden en er in dit geval wél een belangenafweging moet worden gemaakt. De omgevingsvergunning zou namelijk voor de eigenaren van de chalets onredelijk bezwarend zijn. Hierbij verwijst de rechtbank naar de redenering van de Grote Kamer van het CBb van 26 maart 2024.[2] De evenredigheidstoets zou daarom in dit geval de gebonden beschikking moeten doorbreken.

6. De onevenwichtigheid van het besluit zou volgens de rechtbank onder meer samenhangen met het feit dat de padelbanen worden aangelegd in een beschermd natuurgebied – waarvoor in dit geval overigens geen specifieke vergunningplicht geldt – en naast een recreatiepark waar mensen tien maanden per jaar in hun eigen recreatiewoning mogen verblijven. Dit laatste zou meebrengen dat deze woningen, net als permanente woningen, als geluidgevoelige objecten moeten worden aangemerkt. Ook zou meewegen dat padel ten tijde van de vaststelling van de planregels nog geen gangbare sport was. Bovendien lijkt de rechtbank – in weerwil van de lijn in de Afdelingsjurisprudentie hierover – meer gewicht toe te kennen aan de plantoelichting dan aan de planregels zelf.[3]

Duiding

7. Hoewel over deze redenering van de rechtbank genoeg valt te zeggen, is dit mijns inziens niet het opmerkelijkste aspect van de uitspraak. Vooral valt op dat de rechtbank van belang acht dat artikel 8.0a Bkl een algemeen verbindend voorschrift is en geen wet in formele zin. Om die reden sluit de rechtbank aan bij de uitspraak van het CBb van 26 september 2024.

2 CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190.
3 ABRvS 1 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1838.

8. Het CBb gaat in die uitspraak in op de vraag hoe het evenredigheidsbeginsel zich verhoudt tot een gebonden besluit dat berust op een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin.[4] Daarbij beschrijft het CBb eerst dat er inmiddels een zeer bestendige praktijk bestaat waaruit volgt dat een wet in formele zin niet mag worden getoetst aan de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk en algemene rechtsbeginselen.[5] Er kan echter sprake zijn van een *contra legem*-toepassing, waarbij bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, kunnen maken dat er aanleiding kan zijn om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Een van de mogelijkheden is dat het kan gaan om gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet strookt met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien. Deze niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden maken dan dat de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd is met algemene rechtsbeginselen of ander ongeschreven recht, dat die toepassing achterwege moet blijven. In de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2023[6] over de toeslagenaffaire laat de Afdeling de mogelijkheid open om deze contra legem-toepassing van algemene rechtsbeginselen toe te passen bij besluiten die zijn genomen op grond van een wet in formele zin. De Afdeling oordeelt echter dat in het desbetreffende geval zich geen bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, waardoor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet aan de orde is. Deze verdisconteringsbeperking is afgeleid van het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet. Kortom, de Afdeling heeft geoordeeld dat de contra legem-toepassing van het evenredigheidsbeginsel mogelijk is bij gebonden besluiten die hun grondslag vinden in een wet in formele zin, waarbij een verdisconteringsbeperking moet worden toegepast. Overigens heeft de Afdeling een dergelijke uitzondering sindsdien nog niet gemaakt voor gebonden beschikkingen binnen het omgevingsrecht.[7]

9. Het CBb overweegt vervolgens dat er geen reden is om bij gebonden besluiten die zijn genomen op grond van een algemeen verbindend voorschrift, een verdisconteringsbeperking aan te nemen. Het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet staat immers niet in de weg aan het toetsen van een algemeen verbindend voorschrift aan hoger recht. Voor een geslaagd beroep op het evenredigheidsbeginsel bij gebonden besluiten die berusten op een algemeen verbindend voorschrift, is daarom volgens het CBb niet vereist dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de regelgever en die leiden tot gevolgen die niet stroken met wat de regelgever kan hebben bedoeld en voorzien.[8] Dit maakt overigens niet dat toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van een gebonden besluit dat op een algemeen verbindend voorschrift berust, op dezelfde wijze moet plaatsvinden als bij een besluit dat op een discretionaire bevoegdheid berust. Bij een gebonden bevoegdheid heeft op het niveau van het algemeen verbindend voorschrift al een belangenafweging in algemene zin plaatsgevonden die is neergelegd in de voorwaarden voor de uitoefening van die bevoegdheid. Daarmee is in beginsel ook de evenredigheid van het besluit gegeven. In beginsel hoeft er dus geen belangenafweging te worden gemaakt. Het bestuursorgaan moet uiteindelijk "onder de streep" beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat toepassing van het algemeen verbindend voorschrift in het desbetreffende geval kan leiden tot een onevenredige uitkomst. Het gaat dan alleen om de evenwichtigheid, waarbij een besluit onevenwichtig is als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend is.[9]

10. Sinds de inwerkingtreding van de Ow is het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit die vergelijkbaar is met het toetsingskader uit artikel 2.10 en 2.11 Wabo, opgenomen in artikel 8.0a, eerste lid, Bkl. Het toetsingskader is dus niet meer neergelegd in een wet in formele zin, maar in een algemeen verbindend voorschrift. Dit zou betekenen dat het limitatief-imperatieve karakter van dit toetsingskader aan betekenis inboet en dit leidt tot minder rechtszekerheid voor initiatiefnemers. Vanwege het verplaatsen van het toetsingskader naar een algemeen verbindend voorschrift, geldt immers – als we de lijn van de rechtbank moeten volgen – niet meer de verdisconteringsbeperking, maar een lagere drempel. In dat geval zou volgens de jurisprudentie van het CBb immers worden beoordeeld of er "onder de streep" sprake is van omstandigheden die voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend zijn, waardoor er sprake is van een onevenwichtig besluit. Ik kan mij voorstellen dat dit een betoog is dat vanaf nu veel vaker zal worden gevoerd door tegenstanders van een omgevingsvergunning voor een project, dat gewoon mogelijk is binnen het geldende planologische regime. Dit leidt niet alleen tot vertraging in projecten, maar mogelijk ook tot meer en langere bezwaar- en beroepsprocedures.

11. De wetgever lijkt het voorgaande echter niet voor ogen te hebben gehad toen de keuze werd gemaakt om de beoordelingsregels voor vergunningen op te nemen in een AMvB om daarmee het gebruiksgemak te vergroten.[10] Ook heeft de wetgever er bewust voor gekozen om het limitatief-imperatieve stelsel te behouden.[11] Daarbij is aangegeven dat het limitatief-imperatieve karakter van de omgevingsvergunning en de beperking aan de belangenafweging die daarmee gepaard gaat, tot uitdrukking komt in het toetsingskader voor de (technische) bouwactiviteit

4 CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, r.o. 7.1-7.2.

5 HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (*Harmonisatiewet*); HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679 (*Bosentan*); HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729 (*Binnenvaartschip*); CRvB 19 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2622 en CBb 29 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:134.

6 ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

7 ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4752, r.o. 9.1-9.2; ABRvS 8 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3961, r.o. 3-3.1 en ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4752, r.o. 6.

8 CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, r.o. 8.1.

9 CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, r.o. 8.2.

10 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 172 (MvT Omgevingswet).

11 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 65 (MvT Invoeringswet Omgevingswet).

in het tweede lid van (thans) artikel 5.20 Ow.[12] Hoewel dit niet met zoveel woorden is opgenomen ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit (in de wetsgeschiedenis wordt nog gesproken over 'afwijkactiviteit'), is de redactie van artikel 5.21, tweede lid, Ow duidelijk. De beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit strekken ertoe dat de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van daarvoor in het omgevingsplan gestelde regels. In zoverre geldt dus voor de omgevingsplanactiviteit bovendien dat het limitatief-imperatieve karakter – en daarmee de beperking aan de belangenafweging die daarmee gepaard gaat – ook is vastgelegd in een wet in formele zin. De rechtbank is hier wat mij betreft ten onrechte niet op ingegaan.

Conclusie

12. Ik begon deze noot met de vraag of de verschuiving van de beoordelingsregels naar een AMvB in combinatie met de uitspraak het einde betekent van de toetsing van de gebonden beschikkingen zoals we die in het omgevingsrecht kennen. Het is inderdaad zo dat er, gelet op de jurisprudentie van het CBb, een lagere drempel is om een besluit dat is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift te toetsen aan algemene rechtsbeginselen, dan het geval is bij een wet in formele zin. Echter, ik ben van mening dat het verdedigbaar is om te stellen dat het limitatief-imperatieve karakter van het toetsingskader voor de omgevingsplanactiviteit ook nog steeds is vastgelegd in een wet in formele zin. Dit betekent wat mij betreft dat er nog steeds betekenis zou moeten toekomen aan de verdisconteringsbeperking en dat er bij gebonden beschikkingen niet snel aanleiding is om te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Of de uitspraak van de rechtbank zal gaan leiden tot een nieuwe lijn in de Afdelingsjurisprudentie, zullen we moeten afwachten.

S.M. Schipper

Omgevingsrechtelijke rechtsoverwegingen

BR 2026/75

Dr. J.W. van Zundert & mr. M.J.E. Boudesteijn[1]

In deze rubriek wordt – onder alfabetisch gerangschikte trefwoorden – beknopt de aandacht gevestigd op overwegingen in recente rechterlijke uitspraken die voor de praktijk van het omgevingsrecht van belang kunnen zijn.

Aanleunwoning

In ABRvS 12 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4739, wordt ingestemd met het alsnog opnemen in de planregels van een begripsomschrijving van 'aanleunwoning', die wordt gedefinieerd als 'een woning die uitsluitend bedoeld is voor bewoning door één huishouden waarvan tenminste één persoon een geïndiceerde zorgbehoefte heeft waarbij dagelijks of bijna dagelijks een beroep moet worden gedaan op zorg en ondersteuning om in ieder geval te kunnen voorzien in de dagelijkse levensbehoeften'. In de omschrijving van de bestemming 'Wonen' is bepaald dat van het totaal aantal binnen het plangebied te realiseren woningen, een minimumaantal als aanleunwoning in gebruik moet zijn.

Anterieure overeenkomst

Het vastleggen van voorwaarden betreffende de aanleg en het gebruik van een zonnepark die van belang zijn uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is blijkens ABRvS 8 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1949, aanvaardbaar, maar dan moeten die als zodanig in de voorschriften van het omgevingsplan dan wel in de omgevingsvergunning worden opgenomen.

Archeologie

In ABRvS 27 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3053, wordt geoordeeld dat de toekenning van de dubbelbestemming 'Waarde Archeologie', naast de primaire bestemming 'Bedrijventerrein', aan een terrein waar ernstige roeringen hebben plaatsgevonden in het naastgelegen kanaal en welk perceel gedurende vele decennia is bebouwd en verhard en is voorzien van leidingtracés, niet kon worden gebaseerd op 'gemeentelijk archeologisch beleid'. De bestemming is daarom op dit punt niet met de daarvoor vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De Afdeling bevestigt met deze uitspraak dat reeds bij de planvaststelling zorgvuldig onderzoek moet worden gedaan naar de noodzaak van bescherming van archeologische waarden.

ETFAL

In ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5966, wordt met betrekking tot de ontvankelijkheid van een beroep tegen de wijziging van het omgevingsplan verwezen naar ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.3, waarin is overwogen dat appellanten tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tegen een ander besluit waarvoor de norm van een goede ruimtelijke ordening geldt, beroepsgronden naar voren kunnen brengen die ertoe strekken aan te tonen dat aan belangen gerelateerd aan gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken te weinig gewicht is toegekend. Aldus ook ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352, *AB* 2011/47, *BR* 2011/37. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het aanpassen van deze jurisprudentie wanneer de norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

12 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 498-499 (MvT Omgevingswet).

1 Co van Zundert is oud-universitair hoofddocent omgevingsrecht en Maartje Boudesteijn is advocaat in Rotterdam. Beiden zijn lid van de redactie van dit blad.