

ECLI:NL:RBOVE:2024:2225

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	24-04-2024
Datum publicatie	25-04-2024
Zaaknummer	ak_23_1883
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Deze uitspraak gaat over de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor het huisvesten van arbeidsmigranten. De rechtbank verklaart het beroep van een aantal omwonenden gegrond, omdat in het bestreden besluit onvoldoende is gewaarborgd dat het project niet leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast. Dit gebrek kan worden hersteld door een aantal extra voorschriften aan de vergunning te verbinden. De rechtbank voegt deze voorschriften zelf aan de vergunning toe. De overige beroepsgronden van de omwonenden slagen niet. De omwonenden hebben niet aannemelijk gemaakt dat er alternatieven zijn waarvan op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking daarvan een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Het college heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse van het complex sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat en dat geen sprake is van een onevenredige beperking van de bedrijfsmogelijkheden op het naastgelegen perceel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: ZWO 23/1883

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

[eisers] , [eisers] , [eisers], allen uit [woonplaats]
(de omwonenden), eisers, (gemachtigde: mr. A.P. Loo),

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen (het college), verweerder
(gemachtigde: W.R. Beukhof).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **Esprit Real Estate II B.V.**, uit Holten (Esprit) (gemachtigde: mr. S.P.M. Schaap).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van de omwonenden tegen de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten in IJsselmuiden. Het college heeft deze vergunning bij besluit van 28 maart 2023 (het bestreden besluit) verleend aan Esprit.

1.1. De omwonenden hebben bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. De Afdeling heeft het beroep doorgestuurd naar de rechtbank, omdat niet de Afdeling maar de rechtbank bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

1.2. Esprit en het college hebben de rechtbank verzocht om het beroep versneld te behandelen. De rechtbank heeft deze verzoeken toegewezen.

1.3. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Esprit heeft ook schriftelijk gereageerd.

1.4. De rechtbank heeft het beroep op 29 februari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam 1] , [naam 2] , [naam 3] , [naam 4] en [naam 5] namens de omwonenden, de gemachtigde van de omwonenden, [naam 6] namens het college, de gemachtigde van het college, [naam 7] namens Esprit en de gemachtigde van Esprit. De rechtbank heeft het beroep gevoegd behandeld met de beroepen van Esprit en een aantal [straatnaam] tegen het bestreden besluit. Deze beroepen zijn geregistreerd onder de zaaknummers ZWO 23/1881 en ZWO 23/1882. Na de zitting heeft de rechtbank de behandeling van de zaken weer gesplitst en zij doet in alle drie de zaken afzonderlijk uitspraak.

Beoordeling door de rechtbank

Samenvatting

2. De rechtbank beoordeelt of de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten in stand kan blijven. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van de omwonenden.

3. De rechtbank is van oordeel dat in bestreden besluit onvoldoende is gewaarborgd dat het project niet leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden. Dit gebrek kan worden hersteld door een aantal extra voorschriften aan de vergunning te verbinden. De rechtbank voegt deze voorschriften zelf aan de vergunning toe. Naar het oordeel van de rechtbank slagen de overige beroepsgronden van de omwonenden niet. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten en omstandigheden

4. De rechtbank gaat bij de beoordeling van dit beroep uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- 4.1. Esprit wil op het perceel aan de [adres 1] (de projectlocatie) een gebouw realiseren voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Daartoe heeft zij een overeenkomst gesloten met de eigenaar van het perceel. De projectlocatie beslaat de oostelijke helft van het perceel. Daar staan nu nog kassen. Op de westelijke helft van het perceel dat geen deel uitmaakt van de projectlocatie staat een bedrijfswoning met daarachter ook kassen. De projectlocatie ligt in de Koekoekspolder (de polder). In de polder is een groot (glas)tuinbouwgebied gelegen.
- 4.2. In de polder werken honderden arbeidsmigranten. Zij worden op dit moment op verschillende locaties in Kampen en IJsselmuiden gehuisvest. Daarnaast woont een deel van hen buiten de gemeente Kampen, omdat in de gemeente onvoldoende woonlocaties aanwezig zijn. Omdat de arbeidsmigranten veel reguliere woningen bezet houden, zij verspreid wonen over verschillende locaties en de bedrijven uit de polder een aantrekkelijke werkgever voor hen willen blijven, zijn omstreeks 2018 gesprekken op gang gekomen over de realisatie van woonlocaties voor arbeidsmigranten in de polder zelf. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van de gemeente Kampen (de raad) op 30 januari 2020 beleid heeft vastgesteld in de vorm van de Bouwsteen Huisvesting arbeidsmigranten (de beleidsregel). Daarbij is de keuze gemaakt om te starten met twee pilots voor het grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten in de polder (met elk 120 plekken). Dit is ook neergelegd in een convenant dat is afgesloten tussen (onder meer) Esprit en de gemeente.
- 4.3. Op 7 december 2021 heeft Esprit een omgevingsvergunning aangevraagd voor het ontwikkelen van een migrantenhuisvesting op de projectlocatie (het project).
- 4.4. De raad heeft op 8 december 2022 een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgegeven voor het project. De raad heeft aan deze vvgb een aantal voorwaarden verbonden.
- 4.5. In het bestreden besluit heeft het college aan Esprit een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten, met kantoorfunctie en logiesruimte voor maximaal 120 personen (in 70 wooneenheden) op de projectlocatie (het complex) voor een periode van 15 jaar. De vergunning ziet op de activiteiten het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid en het aanleggen van een uitweg, zoals

bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en d, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wabo. De door de raad aan de vvgb verbonden voorwaarden zijn door het college als voorschriften aan deze vergunning verbonden.

- 4.6. Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan Glastuinbouwgebied Koekoekspolder 2014 (het bestemmingsplan) heeft de projectlocatie de bestemming Agrarisch-Glastuinbouw. Het project is in strijd met planregels die gelden voor deze bestemming, omdat binnen deze bestemming geen gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 personen is toegestaan. Om toch mee te kunnen werken aan het project heeft het college gebruik gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan zoals neergelegd in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3º, van de Wabo.

Welk recht is in deze zaak van toepassing?

5. De rechtbank moet ambtshalve beoordelen of de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing is op de in het bestreden besluit verleende omgevingsvergunning. Of dit het geval is, is onder meer van belang voor het moment waarop de gronden van het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden ingediend, of een aanvullend beroepschrift mag worden ingediend en voor de snelheid waarmee het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden behandeld. In het bestreden besluit en de mededeling en bekendmaking daarvan staat niet dat de Chw van toepassing is.

- 5.1. De rechtbank is van oordeel dat de Chw van toepassing is. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, gelezen in samenhang met categorie 3.1 van bijlage I van de Chw, volgt dat de Chw onder meer van toepassing is op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3º, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van elf of meer woningen. In dit geval is sprake van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de genoemde bepaling van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De omgevingsvergunning maakt de bouw mogelijk van een gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen deze wooneenheden worden aangemerkt als woningen in de zin van categorie 3.1 van bijlage I van de Chw. Daarbij is van belang dat elke wooneenheid zal bestaan uit twee slaapkamers of één woon-/slaapkamer met daarnaast een toilet, een douche en een kookgelegenheid. Hieruit volgt dat de wooneenheden beschikken over eigen (woon)voorzieningen.¹ Dat de vergunning is verleend voor een periode van 15 jaar doet er niet aan af dat sprake zal zijn van de bouw van elf of meer woningen. In (bijlage I bij) de Chw worden geen eisen gesteld aan de duur van de periode waarvoor de woningen worden gebouwd.

6. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Ow in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Ow het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wabo. De aanvraag om een omgevingsvergunning is in dit geval ingediend op 7 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft. Uit artikel 4.62, tweede lid, van de Invoeringswet Ow en de memorie van toelichting bij die wet volgt dat ook de Chw op dit beroep van toepassing blijft.²

Kan de door de raad verleende vvgb in stand blijven?

7. De omwonenden stellen zich op het standpunt dat de raad ten onrechte een vvgb heeft afgegeven. Zoals de rechtbank hiervoor heeft overwogen, is de omgevingsvergunning verleend met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3º, van de Wabo. Uit artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo en artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht volgt dat de omgevingsvergunning in dat geval alleen kan worden verleend, nadat de raad een vvgb heeft afgegeven. In dit geval heeft de raad dat gedaan op 8 december 2022. De inhoud van de vvgb wordt verwerkt in het besluit over de omgevingsvergunning. De rechtmatigheid van het besluit van de raad

over de vvgb wordt getoetst in het kader van het beroep tegen het besluit over de omgevingsvergunning.³ Daarom zal de rechtbank het standpunt van de omwonenden over de vvgb betrekken in de beoordeling van het bestreden besluit en daar niet afzonderlijk op ingaan.

Had meer onderzoek moeten worden gedaan naar alternatieve locaties?

8. De omwonenden stellen zich op het standpunt dat het perceel geen geschikte locatie is voor de huisvesting van arbeidsmigranten en dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar alternatieve locaties. Ook vinden zij dat de keuze voor de projectlocatie in strijd is met het beleid dat is neergelegd in de beleidsregel en dat ten onrechte niet is gemotiveerd waarom daarvan is afgeweken. Zij voeren aan dat uit de beleidsregel blijkt dat de gemeente vier locaties in kaart heeft gebracht die geschikt zouden kunnen zijn en dat de projectlocatie niet één daarvan is. Verder blijkt uit de beleidsregel dat een voorkeur bestaat voor locaties aan de rand van de bebouwde kom in verband met de nabijheid van voorzieningen en een kleinere kans op verzet van omwonenden. Volgens de omwonenden voldoet de projectlocatie hier niet aan, aangezien deze in het buitengebied ligt op een behoorlijke afstand van de bebouwde kom. Dit terwijl een locatie in het buitengebied volgens de beleidsregel juist kan leiden tot meer ongewenst gedrag, omdat er minder sociale controle is, de arbeidsmigranten zich minder een onderdeel voelen van de samenleving en zij zich door de afwezigheid van voorzieningen eerder zullen vervelen, wat een bron van ongewenst gedrag vormt. Verder voeren de omwonenden aan dat het college categorisch andere potentieel geschikte locaties afwijst op basis van het principe wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Ook dit is volgens hen in strijd met de beleidsregel. De omwonenden zijn van mening dat op voorhand duidelijk is dat met de verwezenlijking van (één van) de vier locaties die zijn genoemd in de beleidsregel een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Volgens hen hebben de raad en het college de voor- en nadelen van deze alternatieven ten onrechte niet betrokken in de belangenafweging. Ook is de projectlocatie volgens hen niet geschikt, omdat daar voor het project 6.000 m² aan kassen moet worden afgebroken en deze oppervlakte verloren gaat voor de glastuinbouw. Dit terwijl de polder is aangewezen als (glas)tuinbouwconcentratiegebied, de provincie de uitbreiding van dit gebied heeft beperkt en er geen plannen zijn om de verloren oppervlakte te compenseren. Op de vier alternatieve locaties hoeven geen kassen te worden afgebroken.

- 8.1. De rechtbank is van oordeel dat het college in wat de omwonenden in het kader van deze beroepsgrond hebben aangevoerd geen reden heeft hoeven zien om de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het project af te wijzen. Zij zal dit hierna uitleggen.
- 8.2. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat het college moet beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals die is ingediend, inclusief de daarin opgenomen locatie. De beslissing om deze omgevingsvergunning al dan niet te verlenen behoort tot de bevoegdheid van het college. Het college heeft daarbij beleidsvrijheid en de rechter beoordeelt daarom of het college in dit geval in redelijkheid heeft kunnen besluiten de omgevingsvergunning voor het project te verlenen. Als dit project op zichzelf voor het college aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van één of meerdere alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Het is aan de omwonenden om aannemelijk te maken dat dergelijke alternatieven bestaan. Het college hoeft hier niet uit zichzelf onderzoek naar te doen.⁴
- 8.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de omwonenden niet aannemelijk hebben gemaakt dat er in dit geval dergelijke alternatieven bestaan. Het college heeft deugdelijk uitgelegd waarom met de vier locaties die zijn genoemd in de beleidsregel geen gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren en de omwonenden hebben geen andere alternatieve locaties aangedragen. Ook heeft het college deugdelijk uitgelegd waarom het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten op de projectlocatie niet in strijd is met de beleidsregel.

8.3.1.

Het college heeft toegelicht dat in de beleidsregel is gekozen voor het starten van twee pilots die voorzien in het complexgewijs en grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten in de polder. Daarbij is gekozen voor het realiseren van één pilot op een onbebouwde locatie (pilot nieuwbouw) en één pilot op een reeds bebouwde locatie (pilot bebouwd terrein). In de beleidsregel zijn vier potentiële locaties genoemd. Deze locaties zijn genoemd, omdat ze in eigendom zijn van de gemeente en daarom mogelijk geschikt zijn te maken voor huisvesting van arbeidsmigranten. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de beleidsregel niet dat de huisvesting moet plaatsvinden op één van deze vier locaties.

8.3.2. Het college heeft verder toegelicht dat de projectlocatie past in het beleid omdat deze locatie bebouwd is en dus in aanmerking komt voor de pilot bebouwd terrein. Voor deze pilot kon niet één van de vier in de beleidsregel genoemde locaties worden uitgekozen, omdat deze locaties allemaal onbebouwd zijn. Daarnaast is van belang dat het college heeft aangegeven dat voor één van die locaties al een vergunning is verleend voor de pilot nieuwbouw, dat een andere locatie een stuk bos is waarbij natuurwaarden in het gedrang zouden komen en dat weer een andere locatie al is verkocht aan een derde. Ook heeft het college er terecht op gewezen dat uit de beleidsregel kan worden afgeleid dat de hele polder en dus ook de projectlocatie in het kader van het beleid wordt aangemerkt als rand van de bebouwde kom. Daarbij is mede van belang dat de projectlocatie op ongeveer 10 minuten fietsen van de dichtstbijzijnde supermarkt ligt.

8.3.3. Verder is de rechtbank het met het college eens dat de omstandigheid dat voor het project kassen moeten worden afgebroken niet maakt dat de projectlocatie niet geschikt is voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het college heeft er terecht op gewezen dat het voor een goede ontwikkeling van het glastuinbouwgebied in de polder van groot belang is dat er goede huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten zijn. Daarom past bij zon gebied niet alleen het realiseren van kassen, maar ook het realiseren van huisvesting voor de mensen die in die kassen werken. Daarnaast is van belang dat de eigenaar van het perceel en de kassen aan de [adres 1] heeft aangegeven dat hij de oppervlakte van zijn kassen wil verminderen, omdat de kassen in verval raken en minder rendabel zijn.

8.4. Gelet op het voorgaande slaagt deze beroepsgrond niet.

Leidt het project tot een onaanvaardbare beperking van de gebruiksmogelijkheden van het perceel [adres 2] ?

9.1. De omwonenden stellen zich op het standpunt dat het college geen omgevingsvergunning had mogen verlenen voor het project, omdat dit tot gevolg heeft dat de maximale planologische mogelijkheden voor het naastgelegen perceel [adres 2] van de heer en mevrouw [naam 4] niet meer gerealiseerd kunnen worden.

9.1.1. Daartoe voeren zij in de eerste plaats aan dat op het perceel [adres 2] ten gevolge van het project geen champignonkwekerij met mestfermentatie meer kan worden gerealiseerd, omdat niet meer kan worden voldaan aan de richtafstand van 50 meter die daarvoor geldt. De omwonenden zijn het niet met het college eens dat in de huidige situatie ook al niet aan deze richtafstand kan worden voldaan, omdat op grond van het bestemmingsplan op de projectlocatie op 7 meter van de erfgrans een bedrijfswoning kan worden gerealiseerd.

9.1.2. In de tweede plaats voeren de omwonenden aan dat de gebruiksmogelijkheden van het perceel [adres 2] worden beperkt, omdat het complex is geprojecteerd binnen de spuitzone voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van dat perceel. Zij wijzen erop dat het bestemmingsplan op het perceel agrarisch gebruik en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toestaat. Volgens hen is in dit kader niet van belang of op het perceel een agrarisch bedrijf is gevestigd, omdat moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden en ook moet worden gekeken naar hobbymatig gebruik. Bovendien stellen zij dat momenteel op dit perceel een bedrijf is gevestigd onder de naam [internetsite] , dat op het perceel in de

buitenlucht bijna 500 potten staan met verschillende soorten bomen en dat deze bomen worden bespoten. De omwonenden zijn van mening dat de raad en het college niet deugdelijk hebben gemotiveerd waarom in dit geval niet hoeft te worden uitgegaan van een spuitzone van 50 meter die in het algemeen redelijk wordt geacht en dat een afstand van slechts 10 meter tussen het complex en het perceel [adres 2] voldoende is. Volgens hen kan het locatie-specifieke onderzoek dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, deze afstand niet rechtvaardigen. Dit geldt onder meer omdat daarbij gebruik is gemaakt van het EFSA-model, waarvan de Afdeling in meerdere uitspraken heeft geoordeeld dat het te veel onzekerheden kent. De omwonenden zijn van mening dat zekerheidshalve een grotere afstand dan 10 meter moet worden aangehouden. Verder voeren zij aan dat de afstand van 10 meter niet juridisch is geborgd, omdat het hekwerk waarmee het terrein wordt afgesloten niet is opgenomen in een vergunningvoorschrift, het inpassingsplan of de bij de vergunning gevoegde situatietekening. Ook blijkt nergens uit dat het hekwerk langs de gehele lengte van de spuitzone wordt geplaatst en is de hoogte daarvan onbekend. Volgens de omwonenden biedt de voorziene groenzone geen oplossing, omdat de vergunning geen voorschrift bevat dat ziet op de instandhouding daarvan. Bovendien wordt binnen 10 meter van de perceelgrens een fietsenstalling gerealiseerd. In de vergunning is niet gewaarborgd dat personen die de groenzone onderhouden of zich in fietsenstalling bevinden gevrijwaard blijven van de drift van gewasbeschermingsmiddelen. Volgens de omwonenden doet het niet ter zake dat tussen het hekwerk en de woongebouwen nog een grasstrook van 5 meter breed is voorzien, omdat hierdoor niet wordt voorkomen dat personen op een afstand van minder dan 15 meter van spuitactiviteiten komen.

- 9.2. De rechtbank is van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter plaatse van het complex sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat en dat geen sprake is van een onevenredige beperking van de bedrijfsmogelijkheden op het perceel [adres 2]. De rechtbank zal dit hierna toelichten.
- 9.3. Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag ziet op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en die activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.
- 9.4. Het college heeft beleidsruimte bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan deze bevoegdheid en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.⁵
- 9.5. In dit kader moet het college enerzijds beoordelen of voor de bewoners van het complex sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Anderzijds moet het college voorkomen dat het project leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bedrijfsmogelijkheden van de omliggende percelen. Daarbij geldt als hoofdregel dat het college moet uitgaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden die gelden voor zowel de projectlocatie als voor de omliggende percelen. Hierop geldt een uitzondering als een bepaalde invulling zodanig onaannemelijk is dat daarmee geen rekening hoeft te worden gehouden.⁶ In dit kader is in beginsel niet van belang welke activiteiten er momenteel plaatsvinden op de omliggende percelen en ook niet welke plannen er voor die percelen zijn. Dit is alleen anders als blijkt dat sprake is van concrete plannen of ontwikkelingen, waardoor een ander gebruik van de percelen zodanig onaannemelijk is dat daar geen rekening mee hoeft te worden gehouden.
- 9.6. Het perceel [adres 2] ligt direct ten oosten van de projectlocatie en heeft een oppervlakte van ongeveer 3.880 m². Dit perceel heeft op grond van het bestemmingsplan de bestemming Agrarisch

Glastuinbouw en is voor zover in deze zaak van belang bestemd voor het uitoefenen van een glastuinbouwbedrijf, een vollegrondse tuinbouwbedrijf of een intensief kwekerijbedrijf.

9.6.1. De bewoners van het perceel [adres 2] hebben op de zitting meegedeeld dat zij plannen hebben voor het ontwikkelen van een boomkwekerij op dat perceel en dat zij zullen kijken naar alternatieven als zij daarvoor geen toestemming krijgen. Hieruit volgt dat geen sprake is van concrete plannen of ontwikkelingen, waardoor een ander gebruik van het perceel dan het huidige gebruik en/of het gebruik van het perceel als boomkwekerij zodanig onaannemelijk is daar geen rekening mee hoeft te worden gehouden. Daarom gaat de rechtbank niet in op de vraag of momenteel op het perceel een boomkwekerij is gevestigd, noch op het door de bewoners van het perceel ingediende principeverzoek voor het realiseren van een boomkwekerij op dat perceel.

9.7. Het project is voorzien op het oostelijke deel van het perceel [adres 1]. De oostzijde van dit perceel grenst aan het perceel [adres 2]. Het op de projectlocatie voorziene complex voor de huisvesting van arbeidsmigranten is een gevoelige functie in de zin van de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering (de VNG-brochure). Deze gevoelige functie is voorzien op een afstand van ongeveer 16 meter van de perceelgrens.

9.7.1. De rechtbank is van oordeel dat het college bij het vaststellen van de maximale planologische mogelijkheden van het perceel [adres 1] geen rekening mocht houden met de door het bestemmingsplan geboden mogelijkheid om op de projectlocatie op 7 meter van de perceelsgrens een bedrijfswoning te bouwen. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat op grond van de planregels op dit perceel niet meer dan één bedrijfswoning mag worden gerealiseerd. Momenteel staat op het westelijke deel van het perceel, dat geen deel uitmaakt van de projectlocatie, een bedrijfswoning. Op de zitting is gebleken dat Esprit (nog) geen eigenaar is van de projectlocatie, maar dat zij wel een overeenkomst heeft gesloten met de eigenaar van het perceel met het oog op het realiseren van het project. Gelet op deze omstandigheden en op de verleende omgevingsvergunning, is het naar het oordeel van de rechtbank zodanig onaannemelijk dat de bedrijfswoning zal worden verplaatst naar de projectlocatie dat het college daar geen rekening mee mocht houden.

9.8. De rechtbank is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat beide percelen liggen in een gemengd gebied. De omwonenden hebben dit ook niet bestreden.

Champignonkwekerij met mestfermentatie

9.9. Een champignonkwekerij met mestfermentatie is het type bedrijf dat op grond van het bestemmingsplan op het perceel [adres 2] mag worden gerealiseerd, waarvoor op grond van de VNG-brochure de grootste richtafstand geldt ten opzichte van een gevoelige functie. Dit type bedrijf valt onder milieucategorie 3.2 en daarvoor geldt in een gemengd gebied een richtafstand van 50 meter voor het aspect geur. Het complex is voorzien op minder dan 50 meter van de perceelgrens met het perceel [adres 2].

9.9.1. De rechtbank is van oordeel dat het college er bij het vaststellen van de maximale planologische mogelijkheden van het perceel [adres 2] geen rekening mee hoefde te houden dat daar een champignonkwekerij met mestfermentatie zou worden gerealiseerd. In het door Esprit ingediende rapport van Steenbakkers Agro Expertise (het Steenbakkers-rapport)⁷ is geconcludeerd dat dit perceel te klein is om daar op rendabele wijze een champignonkwekerij met mestfermentatie te exploiteren. De rechtbank ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen en de omwonenden hebben dit ook niet bestreden. Daarom is het zodanig onaannemelijk dat op dit perceel een champignonkwekerij met mestfermentatie wordt gerealiseerd dat daarmee geen rekening hoefde te worden gehouden.

9.9.2. Voor andere typen bedrijven die op grond van het bestemmingsplan zijn toegestaan op het perceel [adres 2], gelden op grond van de VNG-brochure in een gemengd gebied richtafstanden van maximaal 15 meter voor de aspecten geur, stof, geluid en gevaar. Het complex is voorzien

op meer dan 15 meter van de perceelgrens. Daarom levert het project voor deze andere typen bedrijven geen beperkingen op.

Spuitzone voor gewasbeschermingsmiddelen

9.10. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling wordt een planologische keuze die ziet op een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, in het algemeen niet onredelijk geacht. Dit neemt niet weg dat het college een kortere afstand in een bepaalde situatie toereikend kan achten om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen.⁸ Aan een kortere afstand moet een deugdelijke motivering ten grondslag worden gelegd. Deze motivering moet gebaseerd zijn op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek.⁹

9.10.1. Ongeacht of momenteel op het perceel [adres 2] agrarische bedrijvigheid plaatsvindt waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, geldt dat het in ieder geval planologisch mogelijk is dat het huidige gebruik van dit perceel wordt gewijzigd in het telen van gewassen waarbij zulke middelen worden gebruikt. Hierdoor zou daar sprake zijn van een spuitzone. De rechtbank is van oordeel dat een dergelijke verandering van het bestaande gebruik van het perceel niet zodanig onwaarschijnlijk is dat het college daar geen rekening mee hoefde te houden.

9.10.2. SPA WNP Ingenieurs (SPA WNP) heeft in opdracht van Esprit een locatiespecifiek onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de vereiste spuitzone. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 27 juni 2022.¹⁰ In dit rapport is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van de omliggende percelen en is gebruik gemaakt van het EFSA-model. SPA WNP heeft op basis van het onderzoek geconcludeerd dat met een spuitzone van minimaal 10 meter risico's voor de volksgezondheid, vanwege eventuele blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen via drift, kunnen worden voorkomen.

9.10.3. In de door de omwonenden bedoelde uitspraken¹¹ heeft de Afdeling geoordeeld dat het EFSA-model niet aangemerkt kan worden als een algemeen aanvaard model, omdat er een aantal onzekerheden is. Zo is er geen wetenschappelijke informatie beschikbaar waarmee mogelijke risico's voor kinderen onder 1 jaar en zwangeren in beeld kunnen worden gebracht. Dit geldt ook voor het gelijktijdig gebruik van middelen (cumulatie). Deze rechtspraak heeft tot gevolg dat de specifieke situatie beter moet worden onderzocht omdat niet op voorhand vaststaat dat de uitkomsten van de algemene onderzoeksmethode voldoende inzicht geven. Naar aanleiding daarvan heeft SPA WNP op verzoek van Esprit aanvullend onderzoek gedaan. De resultaten daarvan zijn neergelegd in een memo van 22 november 2023.¹² SPA WNP concludeert dat met een spuitzone van 10 meter een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

9.10.4. De rechtbank constateert dat SPA WNP in haar onderzoek is uitgegaan van het machinaal bespuiten met gewasbeschermingsmiddelen. De rechtbank is het met het college eens dat het zodanig onaannemelijk is dat op het perceel [adres 2] gebruik zal worden gemaakt van deze vorm van bespuiten dat daar bij het bepalen van de spuitzone geen rekening mee hoefde te worden gehouden. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het gaat om een relatief klein perceel. Bovendien kan niet het hele perceel worden gebruikt voor het telen van gewassen, omdat op hetzelfde perceel ook een woning met bijbehorende tuin staat en aan de oostzijde van het perceel een watervoerende sloot ligt waarlangs een teeltvrije zone in acht moet worden genomen. Op grond van deze omstandigheden wordt in het Steenbakkers-rapport geconcludeerd dat het perceel niet geschikt is voor het uitvoeren van bespuiting met gewassenbeschermingsmiddelen door een getrokken- of zelfrijdende spuitmachine en dat het toepassen van dergelijke middelen dus alleen handmatig kan worden uitgevoerd. De rechtbank ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen en de omwonenden hebben dit ook niet bestreden. Daarom mocht het college ervan uitgaan dat op het perceel enkel handmatig zal worden gespoten. De rechtbank vindt de stelling van het college dat de drift bij handmatig spuiten kleiner is dan bij machinaal spuiten en dat daarom kan worden volstaan met een kleinere

sputtzone aannemelijk. Ook dit is door de omwonenden niet bestreden.

9.10.5. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college deugdelijk gemotiveerd waarom een sputtzone van 10 meter in dit geval voldoende is om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te kunnen garanderen ter plaatse van het complex. In de memo heeft SPA WNP opgemerkt dat in het oorspronkelijke onderzoek uit voorzorg rekening is gehouden met langdurige blootstelling van kinderen van 1 tot 3 jaar, omdat zij in het algemeen kwetsbaarder zijn voor verontreinigende stoffen dan volwassenen. SPA WNP wijst er terecht op dat in het complex geen kinderen gehuisvest zullen worden, aangezien de doelgroep van het project bestaat uit volwassen arbeidsmigranten. Verder is van belang dat het college zijn standpunt niet alleen heeft gebaseerd op het rapport en de memo van SPA WNP. Het college heeft terecht ook rekening gehouden met de omstandigheden dat op het perceel alleen handmatig zal worden gespoten en dat de heer en mevrouw [naam 4] zelf op het perceel wonen, waardoor (ook) in het belang van hun gezondheid zoveel mogelijk driftreducerende maatregelen genomen zullen moeten worden. Daarnaast heeft het college er terecht rekening mee gehouden dat is voorzien in een driftreducerende maatregel in de vorm van een op de perceelgrens te plaatsen erfscheiding bestaande uit een scherm van kokosmatten.¹³ Dit scherm is juridisch verankerd in de omgevingsvergunning, nu het is opgenomen in het inpassingsplan dat deel uitmaakt van die vergunning. Uit de memo van SPA WNP en het Steenbakkers-rapport volgt dat dit scherm eventuele driftverspreiding naar de projectlocatie reduceert. Verder is van belang dat een groenstrook en een fietsenstalling geen gevoelige functies zijn en dat deze daarom binnen de sputtzone mogen liggen.¹⁴

9.11. Gelet op het voorgaande slaagt deze beroepsgrond niet.

Leidt de overlast van het project tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat en de bedrijfsvoering van de omwonenden?

10.1. De omwonenden stellen zich op het standpunt dat onvoldoende is gewaarborgd dat hun woon- en leefklimaat en bedrijfsvoering niet onevenredig worden aangetast door het project en dat de raad en het college onvoldoende rekening hebben gehouden met hun belangen. Zij voeren aan dat geen onderzoek is gedaan naar de geluidshinder die wordt veroorzaakt door het stemgeluid van 120 arbeidsmigranten. Zij zijn van mening dat er ten onrechte geen rekening mee is gehouden dat grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied leidt tot meer ongewenst gedrag, zoals is erkend in de beleidsregel. Verder voeren zij aan dat onvoldoende is ingegaan op hun bedenkingen tegen de inrichting van het buitenterrein, dat niet is gewaarborgd dat geen gebruik zal worden gemaakt van het terrein aan de straatzijde van het complex en dat onvoldoende rekening is gehouden met de overlast die zal ontstaan door de periodieke leegstand van het complex. De omwonenden zijn van mening dat het voorkomen van overlast niet kan worden gewaarborgd door middel van het convenant. Zij stellen dat de voorschriften door het gebruik van deze hybride constructie niet eenduidig zijn en onvoldoende rechtszekerheid bieden. Dat de naleving van dit convenant is vastgelegd in een vergunningsvoorschrift doet hier volgens hen niet aan af, aangezien het convenant kan worden gewijzigd door de partijen die dit hebben afgesloten. Doordat zij zelf niet één van die partijen zijn, kunnen zij niet voorkomen dat de waarborgen voor hun belangen uit het convenant worden geschrapt. Ook voeren zij aan dat het convenant in strijd met artikel 3:11 van de Awb niet samen met het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Zij stellen dat zij hierdoor de inhoud van het convenant ook niet kennen. Verder zijn de omwonenden van mening dat ook de voorschriften 1 tot en met 7 die zijn opgenomen in de bijlage bij de omgevingsvergunning onder het kopje naleving convenant, hen onvoldoende beschermen.

10.2. De rechtbank is van oordeel dat in het bestreden besluit onvoldoende is gewaarborgd dat het project niet leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden. De rechtbank zal dit hierna toelichten.

10.2.1.

Ten aanzien van de door de omwonenden gestelde overlast door stemgeluid stelt het college zich primair op het standpunt dat kan worden uitgegaan van de richtafstanden uit de VNG-brochure en dat daaraan wordt voldaan. Volgens het college kan het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten worden getypeerd als een inrichting van categorie 2, waarvoor in gemengd gebied een richtafstand van 10 meter geldt. Nu de woning aan de [adres 2] zich op ongeveer 30 meter afstand van de dichtstbijzijnde gevel van de woongebouwen bevindt, wordt aan die afstand voldaan en is in beginsel sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Esprit heeft naar aanleiding van het beroep van de omwonenden alsnog onderzoek laten doen naar mogelijke geluidshinder door stemgeluid. Uit dit onderzoek blijkt volgens het college dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat aan de [adres 2]. Daarbij is wel voorgesteld om te bewerkstelligen dat de voorzijde van het complex niet toegankelijk is voor recreatief verblijf van de bewoners en dat men na 22:00 uur niet buiten verblijft. Tot slot fungeert het scherm van kokosmatten als geluidsscherm. Het college verwijst in dit kader naar het akoestisch onderzoek van [bedrijf]15 ([naam 8]). Om dit beter te borgen dan nu het geval is, verzoekt het college de rechtbank subsidiair om de volgende voorschriften, waar Esprit mee instemt, aan de vergunning te verbinden:

De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat voordat het complex in gebruik wordt genomen:

- a. het landschappelijk inrichtingsplan zoals dat in bijlage 23 bij de omgevingsvergunning is opgenomen, is uitgevoerd. Deze uitvoering betreft ook het geluidsscherm van kokosmatten. Deze inrichting dient in stand te blijven voor de periode dat de omgevingsvergunning is verleend. In het geval een extra parkeerplaats benodigd is, kan het landschappelijk inrichtingsplan op dat punt anders uitgevoerd worden;
- b. door middel van een aanduiding ervoor wordt gezorgd dat de boomgaard niet toegankelijk is voor de arbeidsmigranten, met dien verstande dat wel regulier onderhoud kan plaatsvinden;
- c. in de huisregels is opgenomen dat de arbeidsmigranten na 22.00 uur niet buiten op het terrein mogen verblijven.

De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat arbeidsmigranten en/of derden niet voor het complex aan de straatzijde van de [straatnaam] verblijven.

10.2.2. De rechtbank is van oordeel dat het college met het oog op het voorkomen van overlast door het project kon aansluiten bij de richtafstanden uit de VNG-brochure. Deze brochure kent geen richtafstanden voor een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het college heeft er daarom voor gekozen om uit te gaan van een inrichting van categorie 2. De rechtbank is van oordeel dat de gevolgen die het complex voor de omgeving veroorzaakt op het gebied van geluid uitstijgen boven die van een inrichting van categorie 2. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat in het complex veel personen wonen in een relatief kleine ruimte. Daarom valt te verwachten dat deze personen zich in hun vrije tijd (en dus ook, zo niet vooral, s avonds, s nachts en in het weekend) regelmatig op het terrein rondom het complex zullen bevinden. Daarom kon het college niet in redelijkheid uitgaan van de voor die categorie geldende richtafstand van 10 meter voor het aspect geluid in gemengd gebied. Naar het oordeel van de rechtbank had het college moeten uitgaan van een inrichting van categorie 3. In deze categorie vallen bijvoorbeeld een kampeerterrein en een vakantiecentrum en daarvoor geldt een richtafstand van 30 meter voor het aspect geluid in gemengd gebied. De afstand tussen de woning op het perceel [adres 2] en (de perceelgrens van) de projectlocatie is minder dan 10 meter. De omgevingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften sluiten niet uit dat de arbeidsmigranten kunnen verblijven op het terrein van het complex en dat zij zich daarbij kunnen bevinden in de directe nabijheid van de erfgrans van het perceel [adres 2]. Dit is ruimschoots binnen de richtafstand van 30 meter.

10.2.3. In het akoestisch onderzoek heeft [naam 8] geconcludeerd dat tijdens de representatieve bedrijfssituatie wordt voldaan aan de regels voor geluidshinder zoals deze zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening bij de woningen rond de projectlocatie. De berekende geluidbelasting als gevolg van het project

voldoet volgens [naam 8] aan de richtwaarde van 50 dB(A) zoals deze wordt genoemd in de VNG-brochure voor gemengd gebied. Verder merkt [naam 8] op dat er huisregels van kracht zijn en dat wordt voorgesteld om de boomgaard niet toegankelijk te maken voor recreatief verblijf van de bewoners. [naam 8] concludeert dat de geluidsbelasting circa 10 dB (factor 10) lager is dan de richtwaarde, dat het komen en gaan van verkeer buiten de inrichting voldoet aan de grenswaarde genoemd in de circulaire hinder en dat ook met ruimere aannames aan de richtwaarden kan worden voldaan. [naam 8] is bij zijn berekeningen en conclusies uitgegaan van de aannames dat de bewoners van het complex na 22:00 uur niet buiten verblijven, dat zij zich niet ophouden in de boomgaard aan de voorzijde van het complex en dat een geluidscherm wordt geplaatst tussen de projectlocatie en het perceel [adres 2] .

10.2.4. De rechtbank constateert dat in de omgevingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften niet is gewaarborgd dat wordt voldaan aan de aannames waarvan [naam 8] in het akoestisch onderzoek is uitgegaan. De rechtbank gaat ervan uit dat als niet wordt voldaan aan deze aannames, niet kan worden gegarandeerd dat ter plaatse van de woning op het perceel [adres 2] sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hieruit volgt dat deze beroepsgrond slaagt.

10.2.5. Naar het oordeel van de rechtbank kan alsnog worden gewaarborgd dat het project niet leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden door de in 10.2.1. genoemde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden.

10.3. Naar het oordeel van de rechtbank geeft de omstandigheid dat het college met het oog op het voorkomen van overlast in de voorschriften heeft verwezen naar het convenant geen aanleiding voor het oordeel dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat onvoldoende is gewaarborgd. Het convenant hoefde niet ter inzage te worden gelegd samen met het ontwerp van het bestreden besluit, omdat dit geen stuk is dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van dat ontwerp. Het is juist dat de omwonenden geen partij zijn bij het convenant en dat dit convenant kan worden gewijzigd zonder dat zij daar invloed op kunnen uitoefenen. In de voorschriften wordt weliswaar gerefereerd aan het convenant, maar dat betekent niet dat de omwonenden daarvan afhankelijk zijn in het kader van het voorkomen van overlast. In de omgevingsvergunning zijn onder het kopje naleving convenant voorschriften opgenomen die zijn gericht op het voorkomen van overlast. Het gaat daarbij om (een deel van) de door omwonenden genoemde voorschriften 1 tot en met 7. Deze voorschriften houden onder meer in dat er 24 uur per dag een contactpersoon bereikbaar is voor het dagelijks beheer en het voorkomen van overlast en dat de huisvesters zorgdragen voor een goede communicatie met omwonenden en voor de instelling van een begeleidingsgroep waarin omwonenden zitting hebben. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze voorschriften voldoende om overlast te voorkomen en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen. Deze voorschriften wijzigen niet als het convenant wordt gewijzigd. Naar het oordeel van de rechtbank is het niet nodig om in aanvulling daarop aan de vergunning de voorschriften te verbinden dat de exploitant voldoende maatregelen moet nemen ter voorkoming van overlast en dat bewoners die voortdurend overlast veroorzaken de toegang tot de huisvesting wordt ontzegd, zoals de omwonenden hebben voorgesteld. Als de omwonenden overlast ondervinden van het gebruik van het complex kunnen zij het college verzoeken om daartegen handhavend op te treden. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het autogebruik door de arbeidsmigranten die worden gehuisvest in het complex zal leiden tot onaanvaardbare overlast voor de omwonenden. Daarom bestond er voor het college geen aanleiding om daarover een voorschrift op te nemen in de vergunning.

10.4. De rechtbank volgt de omwonenden niet in hun standpunt dat onvoldoende rekening is gehouden met de overlast die zal ontstaan door de periodieke leegstand van het complex. Het college heeft er terecht op gewezen dat te verwachten valt dat de ruimtelijke uitstraling van het complex juist minder zal zijn als dit (gedeeltelijk) leeg staat. Verder is van belang dat het college heeft toegelicht dat er altijd toezicht is door de beheerder; ook als er minder of geen arbeidsmigranten in het complex wonen.

Mocht het college aan de vergunning een termijn van vijftien jaar verbinden?

11. De omwonenden stellen zich op het standpunt dat de duur van de periode waarvoor de omgevingsvergunning is verleend onvoldoende is onderbouwd met ruimtelijke argumenten, dat hun belangen bij de keuze voor die periode onvoldoende zijn meegewogen en dat de periode moet worden beperkt tot één jaar. Volgens hen is de termijn van 15 jaar gebaseerd op de exploitatiekosten van de initiatiefnemer. Zij zijn van mening dat dit financiële belang niet noopt tot vergunningverlening voor 15 jaar, omdat investeringen voor rekening en risico van de initiatiefnemer komen. Bovendien is volgens de omwonenden niet inzichtelijk gemaakt dat een termijn van 15 jaar nodig is om het project rendabel te maken. Volgens hen verhoudt de termijn van 15 jaar zich ook niet met de uit de beleidsregel voortvloeiende verplichting om het project na één jaar en daarna elke twee jaar te evalueren, nu uit de evaluatie kan volgen dat de huisvesting eerder moet worden stopgezet.

- 11.1. De rechtbank ziet in wat de omwonenden hebben aangevoerd geen reden om te oordelen dat het college de vergunning niet voor een periode van 15 jaar had mogen verlenen. Het college is op grond van artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo bevoegd om in een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit een termijn op te nemen. Het college heeft daarbij beleidsruimte. Het college heeft toegelicht dat een tijdelijke vergunning is verleend voor de duur van 15 jaar, omdat het geen vergunning voor onbepaalde tijd wilde afgeven. Naar het oordeel van de rechtbank kon het college bij het bepalen van de termijn rekening houden met de exploitatiekosten van het project. De rechtbank is het met het college eens dat uit de verplichting om de pilot regelmatig te evalueren niet volgt dat de vergunning moet worden ingetrokken als bij die evaluatie wordt geconstateerd dat het project niet goed werkt. De rechtbank leidt uit de beleidsregel af dat de evaluaties niet zozeer zijn bedoeld om de pilotprojecten bij te sturen, maar om te beoordelen of andere arbeidsmigranten op een zelfde wijze kunnen worden gehuisvest of dat beter voor een andere vorm van huisvesting kan worden gekozen. Daarom geeft dit geen aanleiding voor het beperken van de duur van de omgevingsvergunning. Hieruit volgt dat deze beroepsgrond niet slaagt.

Geven de overige beroepsgronden aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit?

12. De rechtbank volgt de omwonenden niet in hun betoog dat het college bij de vergunningverlening onvoldoende heeft stilgestaan bij de brandveiligheid. Uit het bij de vergunning gevoegde brandveiligheidsplan blijkt dat in overleg met de brandweer is gekeken naar de brandveiligheid van het complex. De omwonenden hebben niet gemotiveerd waarom de brandveiligheid desondanks onvoldoende is onderzocht of in het geding is. Ook het betoog van de omwonenden over het mogelijke gebruik van staalslakken kan niet slagen. Esprit heeft aangegeven dat bij het aanleggen van de verharding van de uitweg geen staalslakken zullen worden gebruikt en er bestaat geen aanleiding om daaraan te twijfelen. Reeds daarom bestond er geen aanleiding om het gebruiken van staalslakken in de vergunning te verbieden. Daarom slagen deze beroepsgronden niet.

Conclusie en gevolgen

13. Het beroep is gegrond omdat in bestreden besluit onvoldoende is gewaarborgd dat het project niet leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit voor zover daarbij aan de vergunning geen voorschriften zijn verbonden ter voorkoming van geluidsoverlast.

14. Naar het oordeel van de rechtbank kan dit gebrek in het bestreden besluit worden hersteld en kan worden gewaarborgd dat ter plaatse van de woning aan de [adres 2] sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat door de door het college voorgestelde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden. De rechtbank zal daarom zelf in de zaak voorzien door de volgende voorschriften aan de vergunning te verbinden:

1. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat voordat het complex in gebruik wordt genomen:
 - a. het landschappelijk inrichtingsplan zoals dat in bijlage 23 bij de omgevingsvergunning is opgenomen, is uitgevoerd. Deze uitvoering betreft ook het geluidsschermbaan van kokosmatten. Deze inrichting dient in stand te blijven voor de periode dat de omgevingsvergunning is verleend. In het geval een extra parkeerplaats benodigd is, kan het landschappelijk inrichtingsplan op dat punt anders uitgevoerd worden;
 - b. door middel van een aanduiding ervoor wordt gezorgd dat de boomgaard niet toegankelijk is voor de arbeidsmigranten, met dien verstande dat wel regulier onderhoud kan plaatsvinden;
 - c. in de huisregels is opgenomen dat de arbeidsmigranten na 22.00 uur niet buiten op het terrein mogen verblijven.
2. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat arbeidsmigranten en/of derden niet voor het complex aan de straatzijde van de [straatnaam] verblijven.

15. Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan de omwonenden vergoeden en krijgen zij ook een vergoeding van hun proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. De rechtbank berekent deze vergoeding met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgen de omwonenden een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van 875,-. De gemachtigde heeft een beroepschrift ingediend en heeft aan de zitting van de rechtbank deelgenomen. Daarom stelt de rechtbank de vergoeding vast op 1.750,-.

16. Ter voorlichting van partijen deelt de rechtbank mee dat zij het beroep van de [straatnaam] met zaaknummer ZWO 23/1882 en van Esprit met zaaknummer 23/1881 vandaag ongegrond heeft verklaard.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 28 maart 2023 voor zover daarbij aan de omgevingsvergunning geen voorschriften zijn verbonden ter voorkoming van geluidsoverlast;
- bepaalt dat aan de omgevingsvergunning de hiervoor onder 14 genoemde voorschriften worden verbonden en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 28 maart 2023;
- bepaalt dat het college het griffierecht van 184,- aan de omwonenden moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 1.750,- aan proceskosten aan de omwonenden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. V.P.K. van Rosmalen, voorzitter, en mr. J.H.M. Hesseling en mr. F. Onrust, leden, in aanwezigheid van mr. F.F. van Emst, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

de griffier is verhinderd om deze uitspraak mede te ondertekenen	voorzitter
--	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Dit betekent dat in het hogerberoepschrift de gronden van hoger beroep kenbaar moeten worden gemaakt. Na de genoemde termijn van zes weken kunnen geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, wordt het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
 - a. het bouwen van een bouwwerk, []
 - c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan []; [].

artikel 2.12

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 - 1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
 - 2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
 - 3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat; [].

artikel 2.22

[]

2 Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20. [].

Crisis- en herstelwet (Chw)

artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten; [].

artikel 1.6 Chw

[]

2 In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet. [].

Bijlage I. Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid

Categorie 3.1.

ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, ten behoeve van de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden.

Besluit uitvoering Chw

artikel 11

1. Indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet op een besluit van toepassing is, wordt dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld.

2 Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat:

- a. de beroepsgronden in het beroepsschrift worden opgenomen;
- b. het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en
- c. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Bestemmingsplan Glastuinbouwgebied Koekoekspolder 2014 (het bestemmingsplan)

artikel 3 Agrarisch - Glastuinbouw

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch - Glastuinbouw' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van de volgende agrarische bedrijven:

1. glastuinbouwbedrijven;
2. vollegronds tuinbouwbedrijven;
3. intensieve kwekerijbedrijven;
4. een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering ter plaatse van de aanduiding 'agrarisch bedrijf';
5. intensieve veehouderij ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij';

b. agrarische loonwerkbedrijven ter plaatse van de aanduiding 'agrarisch loonbedrijf';

c. bedrijfsactiviteiten zoals genoemd in bijlage 1 Aanvullende bedrijfsactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - aanvullende activiteit';

d. aardwarmte-energiebedrijven voor de levering van energie aan glastuinbouwbedrijven uit aardwarmte;

e. waterberging ter plaatse van de aanduiding 'waterberging';

f. bedrijfswoningen;

g. een voormalige agrarische bedrijfswoning ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - voormalige bedrijfswoning';

h. bouwwerken;

met daaraan ondergeschikt; [].

3.2 Bouwregels

Binnen deze bestemming mogen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten dienste van deze bestemming worden gebouwd [].

3.2.4 Bedrijfswoningen

3.2.4 Bedrijfswoningen

Voor het bouwen van bedrijfswoningen gelden hiernaast de volgende regels:

a. per bedrijf mag niet meer dan 1 bedrijfswoning worden gebouwd, met dien verstande dat:

1. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning' een extra bedrijfswoning is toegestaan;
2. voor bepaling van het aantal aanwezige bedrijfswoningen, voormalige agrarische bedrijfswoningen meegerekend worden;

b. een bedrijfswoning mag uitsluitend worden gebouwd, indien vaststaat dat binnen hetzelfde bouwperceel één of meer andere gebouwen ten behoeve van het betreffende agrarische bedrijf worden of zijn gebouwd; [].

¹ Zie de uitspraken van de Afdeling van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2376, rechtsoverweging (r.o.) 8.1., 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2566, r.o. 3, en 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3092, r.o. 2.2.

² Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 450 en p. 497.

³ Zie de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1414, r.o. 3.2.

⁴ Zie de uitspraken van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:915, r.o. 8.1., 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:375, r.o. 5.1., en 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2909, r.o. 23.2.

⁵ Zie de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:851, r.o. 9.1.

- ⁶ Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2579, r.o. 4.3., en 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:960, r.o. 7.2.
- ⁷ Expertiserapport [straatnaam] IJsselmuiden van Steenbakkers Agro Expertise van 31 januari 2024.
- ⁸ Zie de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1692, r.o. 3.1.
- ⁹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:245, r.o. 5.6.
- ¹⁰ Het rapport 22100555.r01b Huisvesting [adres 1] in IJsselmuiden Locatiespecifiek onderzoek spuitzone van SPA WNP Ingenieurs van 27 juni 2022.
- ¹¹ De uitspraken van de Afdeling van 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023, r.o. 21. en volgende, en 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3387, r.o. 8 en volgende.
- ¹² De memo 2300515.m01 Spuitzone [straatnaam] IJsselmuiden onderbouwing goed woon- en leefklimaat van SPA WNP Ingenieurs van 22 november 2023.
- ¹³ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:851, r.o. 18.2.
- ¹⁴ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:851, r.o. 57.
- ¹⁵ Het akoestisch onderzoek Huisvesting Arbeidsmigranten [adres 1] IJsselmuiden, 23.175.01 versie 01, van [bedrijf] van 14 december 2023.
-

ECLI:NL:RBOVE:2024:2226

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	24-04-2024
Datum publicatie	25-04-2024
Zaaknummer	ak_23_1882
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Deze uitspraak gaat over de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor het huisvesten van arbeidsmigranten. De rechtbank is van oordeel dat een aantal tuinders die beroep hebben ingesteld tegen het bestreden besluit belanghebbenden zijn bij dat besluit. Het kan niet worden uitgesloten dat de plannen van deze tuinders om zelf huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren (op zijn minst) worden bemoeilijkt door het verlenen van deze vergunning. Daarom concurreren zij op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten in de polder met de vergunninghouder en is hun belang rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit. De rechtbank verklaart het beroep van de tuinders ongegrond. De door hen aangevoerde gronden geven geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning niet in stand kan blijven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: ZWO 23/1882

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

[eisers] B.V. en anderen, allen uit [vestigingsplaats] ([eisers]), eisers

(gemachtigde: mr. A. Vreugdenhil),

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen (het college), verweerder

(gemachtigde: W.R. Beukhof).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **Esprit Real Estate II B.V.** uit Holten (Esprit) (gemachtigde: mr. S.P.M. Schaap).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van [eisers] tegen de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten in IJsselmuiden. Het college heeft deze vergunning bij besluit van 28 maart 2023 (het bestreden besluit) verleend aan Esprit.

- 1.1. [eisers] hebben bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. De Afdeling heeft het beroep doorgestuurd naar de rechtbank, omdat niet de Afdeling maar de rechtbank bevoegd is om daarvan kennis te nemen.
- 1.2. Esprit en het college hebben de rechtbank verzocht om het beroep versneld te behandelen. De rechtbank heeft deze verzoeken toegewezen.
- 1.3. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Esprit heeft ook schriftelijk gereageerd.
- 1.4. De rechtbank heeft het beroep op 29 februari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam 1] , [naam 2] , [naam 3] en [naam 4] namens [eisers] , de gemachtigde van [eisers] , [naam 5] namens het college, de gemachtigde van het college, [naam 6] namens Esprit en de gemachtigde van Esprit. De rechtbank heeft het beroep gevoegd behandeld met de beroepen van Esprit en een aantal omwonenden tegen het bestreden besluit. Deze beroepen zijn geregistreerd onder zaaknummers ZWO 23/1881 en ZWO 23/1883. Na de zitting heeft de rechtbank de behandeling van de zaken weer gesplitst en zij doet in alle zaken afzonderlijk uitspraak.

Beoordeling door de rechtbank

Samenvatting

2. De rechtbank beoordeelt of de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten in stand kan blijven. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van [eisers] .

3. De rechtbank is van oordeel dat [eisers] belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit. Naar het oordeel van de rechtbank geven de door hen aangevoerde gronden geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning niet in stand kan blijven. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

- 3.1. De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten en omstandigheden

4. De rechtbank gaat bij de beoordeling van dit beroep uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- 4.1. Esprit wil op het perceel aan de [adres] (de projectlocatie) een gebouw realiseren voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De projectlocatie ligt in de Koekoekspolder (de polder). In de polder is een groot (glas)tuinbouwgebied gelegen.

4.2.

In de polder werken honderden arbeidsmigranten. Zij worden op dit moment op verschillende locaties in Kampen en IJsselmuiden gehuisvest. Daarnaast woont een deel van hen buiten de gemeente Kampen, omdat in de gemeente onvoldoende woonlocaties aanwezig zijn. Omdat de arbeidsmigranten veel reguliere woningen bezet houden, verspreid wonen over verschillende locaties en de bedrijven uit de polder een aantrekkelijke werkgever voor hen willen blijven, zijn omstreeks 2018 gesprekken op gang gekomen over de realisatie van woonlocaties voor arbeidsmigranten in de polder zelf. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van de gemeente Kampen (de raad) op 30 januari 2020 beleid heeft vastgesteld in de vorm van de Bouwsteen Huisvesting arbeidsmigranten (de beleidsregel). Daarbij is de keuze gemaakt om te starten met twee pilots voor het grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten in de polder (met elk 120 plekken). Dit is ook neergelegd in een convenant dat is afgesloten tussen (onder meer) Esprit en de gemeente. In dit convenant is de voorwaarde opgenomen dat de te huisvesten arbeidsmigranten werken in de polder.

- 4.3. Op 7 december 2021 heeft Esprit een omgevingsvergunning aangevraagd voor het ontwikkelen van een migrantenhuysvesting op de projectlocatie (het project).
- 4.4. De raad heeft op 8 december 2022 een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgegeven voor het project. De raad heeft aan deze vvgb een aantal voorwaarden verbonden.
- 4.5. In het bestreden besluit heeft het college aan Esprit een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten, met kantoorfunctie en logiesruimte voor maximaal 120 personen (in 70 wooneenheden) op de projectlocatie (het complex) voor een periode van 15 jaar. De vergunning ziet (voor zover in deze zaak van belang) op de activiteiten het bouwen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De door de raad aan de vvgb verbonden voorwaarden zijn door het college als voorschriften aan deze vergunning verbonden. Daarnaast is aan de vergunning (onder meer) het voorschrift verbonden dat de huisvesting uitsluitend mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die werken in de polder.
- 4.6. Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan Glastuinbouwgebied Koekoekspolder 2014 (het bestemmingsplan) heeft de projectlocatie de bestemming Agrarisch-Glastuinbouw. Het project is in strijd met planregels die gelden voor deze bestemming, omdat binnen deze bestemming geen gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 personen toegestaan is. Om toch mee te kunnen werken aan het project heeft het college gebruik gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan zoals neergelegd in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo.

Welk recht is in deze zaak van toepassing?

5. De rechtbank moet ambtshalve beoordelen of de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing is op de in het bestreden besluit verleende omgevingsvergunning. Of dit het geval is, is onder meer van belang voor het moment waarop de gronden van het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden ingediend, of een aanvullend beroepschrift mag worden ingediend en voor de snelheid waarmee het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden behandeld. In het bestreden besluit en de mededeling en bekendmaking daarvan staat niet dat de Chw van toepassing is.

- 5.1. [eisers] stellen zich op het standpunt dat de Chw niet van toepassing is, omdat het gaat om een tijdelijke vergunning en deze geen betrekking heeft op het type woningen waarvoor deze wet is bedoeld. Zij voeren aan dat het bouwplan niet voorziet in nieuwe duurzame woningen die voldoen aan de hoogste EPC-normen. Zij verwijzen daarbij naar de wetsgeschiedenis van de Chw.1
- 5.2. De rechtbank is van oordeel dat de Chw wel van toepassing is. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, gelezen in samenhang met categorie 3.1 van bijlage I van de Chw, volgt dat de Chw onder meer van toepassing is op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a,

onder 3º, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van elf of meer woningen. In dit geval is sprake van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de genoemde bepaling van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De omgevingsvergunning maakt de bouw mogelijk van een gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen deze wooneenheden worden aangemerkt als woningen in de zin van categorie 3.1 van bijlage I van de Chw. Daarbij is van belang dat elke wooneenheid zal bestaan uit twee slaapkamers of één woon-/slaapkamer met daarnaast een toilet, een douche en een kookgelegenheid. Hieruit volgt dat de wooneenheden beschikken over eigen (woon)voorzieningen.² Dat de vergunning is verleend voor een periode van 15 jaar doet er niet aan af dat sprake zal zijn van de bouw van elf of meer woningen. In (bijlage I bij) de Chw worden geen eisen gesteld aan de duur van de periode waarvoor de woningen worden gebouwd. Verder geldt dat het gebouw en de wooneenheden moeten voldoen aan de duurzaamheidseisen uit het Bouwbesluit 2012.

- 5.3. De rechtbank overweegt dat [eisers] op grond van artikel 1.6, tweede lid, van de Chw hun beroepsgronden moesten indienen binnen de beroepstermijn. [eisers] hebben dit niet gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank kan hen dit echter niet worden tegengeworpen, omdat in het bestreden besluit niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dit ook niet is meegedeeld in de bekendmaking en mededeling van dit besluit. Ook is bij het besluit en de bekendmaking daarvan niet vermeld dat de gronden in het beroepsschrift moesten worden opgenomen en dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, als binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend. Het is niet aannemelijk dat [eisers] anderszins wisten of konden weten dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer konden worden aangevoerd. Daarom bestaat er geen aanleiding om het beroep van [eisers] niet-ontvankelijk te verklaren op de grond dat zij binnen de beroepstermijn geen beroepsgronden hebben aangevoerd.³

6. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Ow in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Ow het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wabo. De aanvraag om een omgevingsvergunning is in dit geval ingediend op 7 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft. Uit artikel 4.62, tweede lid, van de Invoeringswet Ow en de memorie van toelichting bij die wet volgt dat ook de Chw op dit beroep van toepassing blijft.⁴

Zijn [eisers] belanghebbenden bij de omgevingsvergunning?

- 7.1. Het college en Esprit stellen zich op het standpunt dat geen van [eisers] kan worden aangemerkt als belanghebbende bij de omgevingsvergunning. Drie van [eisers] wonen of zijn gevestigd op ongeveer 400 meter van de projectlocatie. De andere tuinders wonen of zijn gevestigd op meer dan 900 meter van die locatie. Zij hebben geen zicht op die locatie en ervaren geen milieugevolgen van het project. Daarom heeft het bestreden besluit voor hen geen gevolgen van enige betekenis. Volgens het college en Esprit kunnen de ondernemingen van [eisers] ook niet op basis van een concurrentiebelang als belanghebbende worden aangemerkt, omdat deze niet binnen hetzelfde verzorgingsgebied en hetzelfde marksegment werkzaam zijn als Esprit. [eisers] houden zich immers niet bezig met het huisvesten van arbeidsmigranten in de polder. Het college is ermee bekend dat [eisers] bij hun bedrijven arbeidsmigranten willen huisvesten. Die vorm van huisvesten is volgens het college echter niet gebaseerd op een bedrijfsmatig verdienmodel, maar vormt enkel een bijzaak om als werkgever aantrekkelijker te zijn voor arbeidsmigranten. Het college is van mening dat dit onvoldoende is om een concurrentiebelang aan te nemen en daarom als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Ook als sprake zou zijn van een concurrentiebelang, is volgens het college en Esprit geen sprake van een rechtstreeks belang. Daarbij is van belang dat de omgevingsvergunning het gevolg is van (onder meer) een beleidskeuze van de raad voor complexgewijze, grootschalige huisvesting en dat de vergunning daarom niets van doen heeft met de wens van [eisers] zelf. Of deze vergunning al dan niet

standhoudt, heeft dan ook geen enkel gevolg voor de vraag of [eisers] zelf bij hun bedrijven arbeidsmigranten kunnen huisvesten. Daarbij is vooral van belang of de raad die vorm van huisvesting wil toestaan. De behoefte is groot genoeg.

7.2. [eisers] stellen zich op het standpunt dat zij een concurrentiebelang hebben bij het bestreden besluit. Daartoe voeren zij aan dat ze zelf ook huisvesting willen realiseren voor arbeidsmigranten en dat dit wordt bemoeilijkt doordat het college aan Esprit een omgevingsvergunning heeft verleend voor het project

7.3. De rechtbank is het met [eisers] eens dat zij belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit. Zij zal dit hierna uitleggen.

7.3.1. Op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen belanghebbenden bij de bestuursrechter beroep instellen tegen een besluit. Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende.⁵

7.3.2. De rechtbank is het met het college en Esprit eens dat de afstand tussen de woningen en bedrijven van [eisers] en de projectlocatie zo groot is dat kan worden uitgesloten dat [eisers] gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden van de huisvesting van arbeidsmigranten op de projectlocatie.⁶ [eisers] hebben dit ook niet betwist. Het geschil beperkt zich daarom tot de vraag of [eisers] een concurrentiebelang hebben en of zij om die reden kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden.

7.3.3. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Dit geldt ongeacht de vraag welke rol het concurrentiebelang bij het nemen van dit besluit inhoudelijk mag spelen. Om als concurrent te kunnen worden aangemerkt, moet men activiteiten ontplooiën binnen hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied als de voorziene ontwikkeling.⁷ Ook potentiële concurrenten kunnen als belanghebbende worden aangemerkt als zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan.⁸ Het is aan de partij die stelt (potentiële) concurrent te zijn om dit aannemelijk te maken. Ook voor een partij die kan worden aangemerkt als concurrent, geldt dat zij alleen belanghebbende is bij een besluit dat één of meer van haar concurrenten betreft als haar belang daar rechtstreeks bij is betrokken. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het besluit en de gevolgen die de concurrent daarvan ondervindt.⁹ Bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten wordt niet de correctie via het criterium gevolgen van enige betekenis gehanteerd.¹⁰

7.3.4. De rechtbank overweegt dat [eisers] onweersproken hebben gesteld dat zij de grootste glastuinbouwbedrijven in de polder exploiteren en dat zij de inleners zijn van het overgrote deel van de arbeidsmigranten die in de polder werken. Uit het dossier en wat op de zitting is besproken, blijkt dat [eisers] plannen hebben om in het kader van hun bedrijfsvoering zelf huisvesting voor arbeidsmigranten in de polder te realiseren en dat deze plannen zijn geconcretiseerd door het indienen van een principeverzoek. De rechtbank is van oordeel dat daarmee ook een begin is gemaakt met de uitvoering van deze plannen. Dat dit principeverzoek is afgewezen, doet daar niet aan af.

7.3.5. De rechtbank is van oordeel dat niet kan worden uitgesloten dat de plannen van [eisers] om zelf huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren (op zijn minst) worden bemoeilijkt doordat het college aan Esprit een omgevingsvergunning heeft verleend voor het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten op de projectlocatie. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de beleidsregel voorziet in twee pilots voor dergelijke huisvesting en dat nu voor twee pilots omgevingsvergunningen zijn verleend. Daarnaast geldt dat de vraag naar huisvesting door [eisers] zal afnemen door iedere andere huisvesting voor arbeidsmigranten die in de polder

wordt gerealiseerd. Daarom is de rechtbank van oordeel dat [eisers] op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten in de polder concurreren met Esprit en dat hun belang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit. Dat [eisers] geen projectontwikkelaar zijn zoals Esprit, dat hun bedrijfsvoering zich niet primair richt op huisvesting en dat zij een andere vorm van huisvesting willen aanbieden dan Esprit (namelijk kleinschaligere huisvesting bij hun bedrijven), doet hier naar het oordeel van de rechtbank niet aan af. Ook is daarbij naar het oordeel van de rechtbank niet van belang of [eisers] winst willen behalen met het aanbieden van huisvesting. Het is voldoende dat zij deze huisvesting willen aanbieden in het kader van hun bedrijfsvoering en dat dit (op zijn minst) wordt bemoeilijkt door het bestreden besluit.

7.3.6. Dit brengt de rechtbank tot de conclusie dat [eisers] belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit en dat hun beroep tegen dat besluit ontvankelijk is.

Zijn de vergunningsvoorschriften toereikend en handhaafbaar?

- 8.1. [eisers] stellen zich op het standpunt dat het voorschrift dat de huisvesting van arbeidsmigranten uitsluitend gebruikt mag worden door arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de polder niet handhaafbaar is en zij vrezen dat dit voorschrift niet zal worden nageleefd. [eisers] voeren aan dat bij een controle slechts een deel van de bewoners aanwezig zal zijn. Bovendien zijn steekproefsgewijze controles volgens hen ontoereikend, omdat toezichthouders alleen aan de hand van de inleenovereenkomsten tussen uitzendbureaus en inleners kunnen vaststellen waar de arbeidsmigranten werken. Die overeenkomsten zijn niet in het bezit van de arbeidsmigranten of degene die hen huisvest. Verder voeren [eisers] aan dat in de voorschriften niet is voorzien in een betrouwbaar nachtregister op basis waarvan kan worden gecontroleerd welke arbeidsmigranten in het complex zijn gehuisvest en waar zij werken. De vrees van [eisers] wordt versterkt doordat de andere recent vergunde huisvestingslocatie voor 120 arbeidsmigranten in de polder vanaf het begin is ingezet als opvanglocatie van vluchtelingen uit Oekraïne, terwijl de vergunning voor dat project ook het voorschrift bevat dat de huisvesting uitsluitend mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die werken in de polder. Bovendien heeft een wethouder van de gemeente Kampen gezegd dat vluchtelingen gaan vóór arbeidsmigranten en dat niet is gezegd dat die andere locatie zal worden gebruikt voor arbeidsmigranten als de Oekraïners weer weg zijn.
- 8.2. Het college stelt zich op het standpunt dat het voorschrift handhaafbaar is. Esprit moet zich aan het voorschrift houden en daarom is het in eerste instantie aan haar om zich ervan te vergewissen dat degenen die in het complex wonen daadwerkelijk in de polder werken. Volgens het college kan Esprit dat op verschillende manieren doen en is het niet aan het college om voor te schrijven hoe Esprit dit moet doen. In het kader van de controle kan het college bij arbeidsmigranten, tuinders, uitzendbureaus en Esprit navragen waar de arbeidsmigranten wonen en werken. Daartoe biedt de Awb volgens het college voldoende mogelijkheden. Het college is van mening dat bij de andere huisvestingslocatie sprake is van een andere situatie. Op die locatie stond al een aantal chalets. Toen de oorlog in Oekraïne uitbrak is die locatie aangewezen voor de opvang van Oekraïners. Op dat moment liep het vergunningstraject nog en was dus nog niet zeker of de vergunning zou worden verleend. Bovendien was de noodzaak om opvang aan te bieden destijds groot. Inmiddels is die noodzaak minder groot. Daarnaast geldt dat voor het onderhavige project al wel een vergunning is verleend en dat het complex nog niet is gerealiseerd.
- 8.3. De rechtbank ziet in wat [eisers] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college dit voorschrift niet in redelijkheid toereikend heeft kunnen achten met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening. Mede gelet op wat het college heeft aangevoerd, doet zich niet de omstandigheid voor dat op voorhand duidelijk is dat dit voorschrift niet kan worden gehandhaafd. De rechtbank begrijpt dat [eisers], gelet op de manier waarop de andere locatie wordt gebruikt en de opmerkingen van de wethouder daarover, twijfels hebben over de manier waarop het complex gebruikt zal gaan worden. Het college heeft echter toereikend gemotiveerd waarom de omstandigheden van dit geval niet vergelijkbaar zijn met de omstandigheden die hebben geleid tot het afwijkende gebruik van de andere locatie. Daarom geeft de omstandigheid dat hetzelfde voorschrift bij de andere locatie niet wordt nageleefd geen aanleiding om aan te nemen dat het voorschrift in dit geval niet kan (en zal)

worden gehandhaafd. Hieruit volgt dat deze beroepsgrond niet slaagt.

Is het project financieel uitvoerbaar?

- 9.1. [eisers] stellen zich op het standpunt dat het project financieel onuitvoerbaar is, omdat er geen behoefte bestaat aan huisvesting van arbeidsmigranten op een centrale huisvestingslocatie. Zij voeren aan dat een klankbordgroep de gemeente heeft geadviseerd geen centrale huisvesting te faciliteren, maar juist in te zetten op decentrale en kleinschalige huisvesting zonder winstoogmerk nabij de inlenende bedrijven. Volgens [eisers] leidt een centrale huisvestingslocatie, geëxploiteerd door een commerciële partij met winstoogmerk, tot dermate hoge huisvestingskosten dat het voor de arbeidsmigranten te duur is om daar te verblijven. [eisers] stellen dat Esprit heeft aangegeven dat zij een weektarief van 135,- à 140,- per bed nodig heeft voor een sluitende exploitatie. Zij stellen dat dit tarief, gelet op de lage lonen in de glastuinbouwsector, te hoog is voor de arbeidsmigranten en dat zij daarom niet snel voor deze huisvesting zullen kiezen, ook niet als deze dicht bij de werkplek ligt. Volgens [eisers] liggen de gangbare huisvestingstarieven van arbeidsmigranten rond 75,- per bed per week.
- 9.2. De rechtbank is van oordeel dat wat [eisers] hebben aangevoerd over de financiële uitvoerbaarheid van het project geen aanleiding geeft om het bestreden besluit te vernietigen. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat in het kader van een procedure tegen een omgevingsvergunning een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van het project, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat het college op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het project niet kan worden uitgevoerd.¹¹ Voor die conclusie bestaat in dit geval geen aanleiding. Uit het dossier blijkt dat er een grote behoefte bestaat aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten in de polder. Dit wordt door [eisers] ook niet bestreden. Het is in eerste instantie aan Esprit om te beoordelen of zij het project kan uitvoeren en of dit voor haar rendabel is. Mede gelet op de omstandigheid dat het project voorziet in goede woonruimte dicht bij de werklocaties in de polder, bestond er voor het college geen aanleiding om op voorhand te concluderen dat het project niet rendabel zal zijn. Daarbij mocht het college in aanmerking nemen dat het in het belang van Esprit is om een marktconforme huurprijs te vragen. De rechtbank ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de stelling van het college en Esprit dat al is gebleken dat er voldoende interesse is voor het complex. Daarom slaagt deze beroepsgrond niet.

Kunnen de overige beroepsgronden leiden tot vernietiging van het bestreden besluit?

- 10.1. [eisers] stellen zich op het standpunt dat de voorschriften dat de voorziening op een goede manier wordt ingepast in het tuinbouwgebied, dat de huisvesting op een duurzame manier wordt uitgevoerd en dat de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zo goed mogelijk moeten worden opgevolgd, onduidelijk en daardoor niet handhaafbaar zijn. Hetzelfde geldt volgens hen voor het voorschrift dat de huisvesters zorgdragen voor een goede communicatie met omwonenden en voor de instelling van een begeleidingsgroep waarin omwonenden zitting hebben. Verder stellen [eisers] zich op het standpunt dat een goed beheer en het tegengaan van overlast in de omgevingsvergunning onvoldoende zijn gewaarborgd. Zij voeren aan dat ze uit ervaring weten dat een goed uitgewerkt beheerplan overlast kan beperken. Aan de vergunning is echter niet het voorschrift verbonden dat zon beheerplan moet worden opgesteld en gehanteerd. Volgens [eisers] kan het convenant niet dienen ter motivering van het standpunt dat de belangen van de omgeving op het gebied van de bescherming tegen overlast voldoende worden gewaarborgd. Daartoe voeren zij aan dat aan de vergunning weliswaar het voorschrift is verbonden dat de vergunninghouder zich moet houden aan het convenant, maar dat de tekst van dit convenant geen onderdeel uitmaakt van die vergunning en dat deze tekst door de partijen bij het convenant kan worden gewijzigd. Ten slotte stellen [eisers] zich op het standpunt dat de omgevingsvergunning in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat de huisvesting van 120 arbeidsmigranten op het perceel zal leiden tot parkeeroverlast.
- 10.2. De rechtbank is van oordeel dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit naar aanleiding van deze beroepsgronden. Deze gronden zien op deelaspecten van

de norm van een goede ruimtelijke ordening die kennelijk niet strekken tot bescherming van het belang van [eisers] . Daarom bespreekt de rechtbank deze beroepsgronden niet inhoudelijk. Zij licht dit hierna toe.

10.2.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

10.2.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht¹² blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellante door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

10.2.3. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo strekt tot bescherming van het belang van een goede ruimtelijke ordening. De bescherming van het belang van een goede ruimtelijke ordening kent vele aspecten en strekt tot bescherming van een veelheid van ruimtelijk relevante belangen.¹³ Belanghebbenden kunnen zich in rechte op de norm van een goede ruimtelijke ordening beroepen voor zover die norm betrekking of mede betrekking heeft op hun eigen belangen.¹⁴

10.2.4. De rechtbank is van oordeel dat de voorschriften die [eisers] met deze beroepsgronden bestrijden kennelijk niet strekken tot de bescherming van [eisers] maar ter bescherming van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat van de arbeidsmigranten die in het complex worden gehuisvest en de omwonenden van dat complex. Hetzelfde geldt voor de voorschriften waarvan zij wensen dat deze aan de vergunning worden verbonden en voor de door hen ingeroepen parkeernormen. [eisers] hebben niet gesteld dat zij omwonenden van het complex zijn en zij wonen naar het oordeel van de rechtbank te ver van het projectgebied af om als omwonenden te kunnen worden aangemerkt. De rechtbank verwijst in dit verband naar hetgeen eerder in deze uitspraak is overwogen onder 7.3.2. over de belanghebbendheid. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat [eisers] op minimaal 400 meter van de projectlocatie wonen en/of zijn gevestigd. Gelet op deze afstand, kan naar het oordeel van de rechtbank worden uitgesloten dat [eisers] (parkeer)overlast zullen ondervinden van de huisvesting van arbeidsmigranten op de projectlocatie.

Conclusie en gevolgen

11.1 Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat [eisers] geen gelijk krijgen. Daarom krijgen zij het griffierecht niet terug. Ook krijgen zij geen vergoeding van hun proceskosten.

11.2 Ter voorlichting van partijen deelt de rechtbank mee dat zij het beroep van de omwonenden met zaaknummer ZWO 23/1883 vandaag gegrond heeft verklaard en het bestreden besluit heeft vernietigd voor zover daarbij aan de omgevingsvergunning geen voorschriften zijn verbonden ter voorkoming van geluidsoverlast. De rechtbank heeft zelf in deze zaak voorzien door aan de omgevingsvergunning alsnog twee voorschriften ter voorkoming van geluidsoverlast toe te voegen. Het beroep van Esprit met zaaknummer ZWO 23/1881 heeft de rechtbank ongegrond verklaard.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. V.P.K. van Rosmalen, voorzitter, en mr. J.H.M. Hesseling en mr. F. Onrust, leden, in aanwezigheid van mr. F.F. van Emst, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

de griffier is verhinderd om deze uitspraak mede te ondertekenen	voorzitter
--	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Dit betekent dat in het hogerberoepschrift de gronden van hoger beroep kenbaar moeten worden gemaakt. Na de genoemde termijn van zes weken kunnen geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, wordt het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

artikel 1:2

1 Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. [].

artikel 6:5

1. Het [] beroepschrift [] bevat ten minste:

[]

d. de gronden van het [] beroep.

[].

artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [];

[].

artikel 2.12

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[].

artikel 2.22

[]

2 Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20. [].

Crisis- en herstelwet (Chw)

artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten;

[].

artikel 1.6 Chw

[]

2 In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.

[].

Bijlage I. Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid

Categorie 3.1.

ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, ten behoeve van de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden.

Besluit uitvoering Chw

artikel 11

1. Indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet op een besluit van toepassing is, wordt dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld.

2 Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat:

a. de beroepsgronden in het beroepsschrift worden opgenomen;

- b. het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en
- c. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

-
- ¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 127, nr. 3, p. 18.
- ² Zie de uitspraken van de Afdeling van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2376, rechtsoverweging (r.o.) 8.1., 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2566, r.o. 3, en 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3092, r.o. 2.2.
- ³ Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0561, rechtsoverweging (r.o.) 2.1.1.
- ⁴ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 450 en p. 497.
- ⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:924, r.o. 3.1.
- ⁶ Zie de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3175, r.o. 3.1.
- ⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228, r.o. 3.3.
- ⁸ Zie de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:354, r.o. 9.3.
- ⁹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:924, r.o. 2.4.
- ¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:354, r.o. 9.3.
- ¹¹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2544, r.o. 4.1.
- ¹² Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20.
- ¹³ Zie de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.
- ¹⁴ Zie de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352, r.o. 2.4.3.
-

ECLI:NL:RBOVE:2024:2228

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	24-04-2024
Datum publicatie	25-04-2024
Zaaknummer	ak_23_1881
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Deze uitspraak gaat over een voorschrift dat is verbonden aan de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Dit voorschrift houdt in dat de huisvesting uitsluitend mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de polder. De rechtbank verklaart het beroep van de vergunninghouder ongegrond. Het college heeft het in redelijkheid nodig kunnen achten om dit voorschrift aan de vergunning te verbinden met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het voorschrift gaat niet verder dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken en al deze doelen kunnen niet tegelijkertijd met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. De vergunninghouder heeft niet aannemelijk gemaakt dat het voorschrift voor haar nadelige gevolgen zal hebben die onevenredig zijn in verhouding met de door dat voorschrift te dienen doelen. Het voorschrift leidt niet tot strijd met het gelijkheidsbeginsel, levert geen discriminatie op en is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSSSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: ZWO 23/1881

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

Esprit Real Estate II B.V., uit Holten (Esprit)

(gemachtigde: mr. S.P.M. Schaap),

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen (het college), verweerder

(gemachtigde: W.R. Beukhof).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van Esprit tegen een voorschrift dat is verbonden aan de omgevingsvergunning voor het realiseren van een gebouw voor het huisvesten van arbeidsmigranten in IJsselmuiden. Het college heeft deze vergunning bij besluit van 28 maart 2023 (het bestreden besluit) verleend aan Esprit.

1.1. Esprit heeft bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. De Afdeling heeft het beroep doorgestuurd naar de rechtbank, omdat niet de Afdeling maar de rechtbank bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

1.2. Esprit en het college hebben de rechtbank verzocht om het beroep versneld te behandelen. De rechtbank heeft deze verzoeken toegewezen.

1.3. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.4. De rechtbank heeft het beroep op 29 februari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam 1] namens Esprit, de gemachtigde van Esprit, [naam 2] namens het college en de gemachtigde van het college. De rechtbank heeft het beroep gevoegd behandeld met de beroepen van een aantal tuinders en een aantal omwonenden tegen het bestreden besluit. Deze beroepen zijn geregistreerd onder zaaknummers ZWO 23/1882 en ZWO 23/1883. Na de zitting heeft de rechtbank de behandeling van de zaken weer gesplitst en zij doet in alle zaken afzonderlijk uitspraak.

Beoordeling door de rechtbank

Samenvatting

2. De rechtbank beoordeelt of het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift dat de huisvesting uitsluitend mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de Koekoekspolder (de polder) in stand kan blijven. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van Esprit.

3. De rechtbank is van oordeel dat het college dit voorschrift in redelijkheid aan de vergunning heeft kunnen verbinden en dat dit voorschrift daarom in stand kan blijven. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten en omstandigheden

4. De rechtbank gaat bij de beoordeling van dit beroep uit van de volgende feiten en omstandigheden.

4.1. Esprit wil op het perceel aan de [adres] (de projectlocatie) een gebouw realiseren voor het huisvesten van arbeidsmigranten. De projectlocatie ligt in de polder. In de polder is een groot (glas)tuinbouwgebied gelegen.

4.2. In de polder werken honderden arbeidsmigranten. Zij worden op dit moment gehuisvest op verschillende locaties in Kampen en IJsselmuiden. Daarnaast woont een deel van hen buiten de

gemeente Kampen, omdat in de gemeente onvoldoende woonlocaties aanwezig zijn. Omdat de arbeidsmigranten veel reguliere woningen bezet houden, verspreid wonen over verschillende locaties en de bedrijven uit de polder een aantrekkelijke werkgever voor hen willen blijven, zijn omstreeks 2018 gesprekken op gang gekomen over de realisatie van woonlocaties voor arbeidsmigranten in de polder zelf. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van de gemeente Kampen (de raad) op 30 januari 2020 beleid heeft vastgesteld in de vorm van de Bouwsteen Huisvesting arbeidsmigranten (de beleidsregel). Daarbij is de keuze gemaakt om te starten met twee pilots voor het grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten in de polder (met elk 120 plekken). Dit is ook neergelegd in een convenant dat op 16 maart 2023 is afgesloten tussen (onder meer) Esprit en de gemeente. In dit convenant is de voorwaarde opgenomen dat de te huisvesten arbeidsmigranten werken in de polder.

- 4.3. Op 7 december 2021 heeft Esprit een omgevingsvergunning aangevraagd voor de ontwikkeling van een migrantenhuysvesting op de projectlocatie (het project).
- 4.4. De raad heeft op 8 december 2022 een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgegeven voor het project.
- 4.5. In het bestreden besluit heeft het college aan Esprit een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor het huisvesten van arbeidsmigranten, met kantoorfunctie en logiesruimte voor maximaal 120 personen (in 70 wooneenheden) op de projectlocatie (het complex) voor een periode van 15 jaar. De vergunning ziet (voor zover in deze zaak van belang) op de activiteiten het bouwen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Aan de vergunning is (onder meer) het voorschrift verbonden dat de huisvesting uitsluitend mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die werken in de polder (het bestreden voorschrift).
- 4.6. Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan Glastuinbouwgebied Koekoekspolder 2014 (het bestemmingsplan) heeft de projectlocatie de bestemming Agrarisch-Glastuinbouw. Het project is in strijd met planregels die gelden voor deze bestemming, omdat binnen deze bestemming geen gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 personen toegestaan is. Om toch mee te kunnen werken aan het project heeft het college gebruik gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan zoals neergelegd in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3º, van de Wabo.

Welk recht is in deze zaak van toepassing?

5. De rechtbank moet ambtshalve beoordelen of de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing is op de in het bestreden besluit verleende omgevingsvergunning. Of dit het geval is, is onder meer van belang voor het moment waarop de gronden van het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden ingediend, of een aanvullend beroepschrift mag worden ingediend en voor de snelheid waarmee het beroep en een eventueel hoger beroep moeten worden behandeld. In het bestreden besluit en de mededeling en bekendmaking daarvan staat niet dat de Chw van toepassing is.
- 5.1. De rechtbank is van oordeel dat de Chw van toepassing is. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, gelezen in samenhang met categorie 3.1 van bijlage I van de Chw, volgt dat de Chw onder meer van toepassing is op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3º, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van elf of meer woningen. In dit geval is sprake van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de genoemde bepaling van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De omgevingsvergunning maakt de bouw mogelijk van een gebouw voor de huisvesting van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen deze wooneenheden worden aangemerkt als woningen in de zin van categorie 3.1 van bijlage I van de Chw. Daarbij is van belang dat elke wooneenheid zal bestaan uit twee slaapkamers of één woon-/slaapkamer met daarnaast een toilet, een douche en een kookgelegenheid. Hieruit volgt dat de

wooneenheden beschikken over eigen (woon)voorzieningen.¹ Dat de vergunning is verleend voor een periode van 15 jaar doet er niet aan af dat sprake zal zijn van de bouw van elf of meer woningen. In (bijlage I bij) de Chw worden geen eisen gesteld aan de duur van de periode waarvoor de woningen worden gebouwd.

- 5.2. De rechtbank overweegt dat Esprit op grond van artikel 1.6, tweede lid, van de Chw haar beroepsgronden moest indienen binnen de beroepstermijn. Esprit heeft dit niet gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank kan haar dit echter niet worden tegengeworpen, omdat in het bestreden besluit niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dit ook niet is meegedeeld in de bekendmaking en mededeling van dit besluit. Ook is bij het besluit en de bekendmaking daarvan niet vermeld dat de gronden in het beroepsschrift moesten worden opgenomen en dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, als binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend. Het is niet aannemelijk dat Esprit anderszins wist of kon weten dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer konden worden aangevoerd. Daarom bestaat er geen aanleiding om het beroep van Esprit niet-ontvankelijk te verklaren op de grond dat zij binnen de beroepstermijn geen gronden heeft aangevoerd.²

6. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet (Ow) en de Invoeringswet Ow in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Ow blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Ow het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wabo. De aanvraag om een omgevingsvergunning is in dit geval ingediend op 7 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft. Uit artikel 4.62, tweede lid, van de Invoeringswet Ow en de memorie van toelichting bij die wet volgt dat ook de Chw op dit beroep van toepassing blijft.³

Heeft Esprit procesbelang bij de beoordeling van haar beroep?

- 7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat Esprit geen procesbelang heeft bij de beoordeling van haar beroep, omdat het bestreden voorschrift voortvloeit uit het convenant. Ook als het bestreden voorschrift zou worden vernietigd, zou op grond van het convenant nog steeds gelden dat op het perceel alleen arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest die werken in de polder.
- 7.2. De rechtbank is van oordeel dat Esprit procesbelang heeft. Daartoe overweegt zij het volgende. De bestuursrechter is alleen dan tot het beoordelen van rechtsvragen geroepen als dit van betekenis is voor het geschil over een besluit van een bestuursorgaan. Daarbij geldt dat het doel dat de indiener voor ogen staat met het ingestelde rechtsmiddel moet kunnen worden bereikt en voor hem feitelijk van betekenis moet zijn. Esprit wil met haar beroep bereiken dat het bestreden voorschrift wordt vernietigd. Dit doel kan zij met dit beroep bereiken. De rechtbank is van oordeel dat de omstandigheid dat ook in het convenant de voorwaarde is opgenomen dat de in het complex te huisvesten arbeidsmigranten werken in de polder, er niet aan afdoet dat de vernietiging van het bestreden voorschrift voor Esprit feitelijk van betekenis is. Esprit is aan dit voorschrift gebonden zolang dit is verbonden aan de omgevingsvergunning of aan het convenant. Nu het college vasthoudt aan dit voorschrift, moet Esprit om haar doel te bereiken dus zowel het vergunningsvoorschrift aanvechten bij de bestuursrechter alsmede de bepaling uit het convenant aanvechten bij de civiele rechter. Daarom geeft wat het college heeft aangevoerd geen aanleiding om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Kan het bestreden voorschrift in stand blijven?

- 8.1. Esprit stelt zich op het standpunt dat het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift dat de huisvesting van arbeidsmigranten uitsluitend gebruikt mag worden door arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de polder niet in stand kan blijven.
- 8.1.1. Daartoe voert zij in de eerste plaats aan dat dit voorschrift leidt tot ongewenste (tijdelijke) leegstand en tot een zeer ongewenst risico voor de financiële uitvoerbaarheid van het project. Esprit wijst erop dat dit voorschrift voortvloeit uit de aangescherpte voorwaarden die zijn neergelegd in het convenant. Esprit stelt dat zij heeft ingestemd met deze voorwaarden om te

voorkomen dat de raad zou weigeren om een vvgb te verlenen en dat het college zou weigeren de omgevingsvergunning te verlenen. Esprit stelt dat zij haar bezwaren tegen deze voorwaarden destijds al heeft gedeeld met het college. Zij voert aan dat er niet gedurende het gehele jaar vraag bestaat naar arbeidsmigranten vanuit de polder en dat het reëel is om te verwachten dat in de polder, mede vanwege de hoge energieprijzen, in de winterperiode veel minder werk zal worden aangeboden dan in de afgelopen jaren al het geval was. Daarom verwacht Esprit dat het voorschrift tot gevolg zal hebben dat het complex in bepaalde perioden leeg zal komen te staan, wat gevolgen heeft voor de omzet van de exploitatie. Dit terwijl de investeringen voor het project moeten worden terugverdiend in de periode van vijftien jaar waarvoor de vergunning is verleend. Het college heeft niet ingestemd met het voorstel van Esprit om toe te staan dat arbeidsmigranten die in de zomerperiode in de polder werken, ook in de winterperiode in het complex mogen blijven wonen (in afwachting van het volgende seizoen). Verder voert Esprit aan dat in de gemeente Kampen een grote behoefte bestaat aan huisvesting van arbeidsmigranten en dat deze behoefte niet alleen afkomstig is uit de polder. In de praktijk zullen de arbeidsmigranten die in de polder werken ook worden gehuisvest in het complex. Deze arbeidsmigranten zullen, gelet op het seizoensgebonden karakter van het werk in het glastuinbouwgebied, echter ook deels elders werken. In de perioden dat zij elders werken, zullen zij door het bestreden voorschrift andere huisvesting moeten zoeken.

8.1.2. In de tweede plaats voert Esprit aan dat het voorschrift in strijd is met de vrijheid van verplaatsing en vestiging dat is neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en met het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Esprit stelt dat zij door het voorschrift tegen haar zin wordt gedwongen om te discrimineren en in strijd te handelen met deze bepalingen van internationaal recht. Volgens Esprit wordt zonder rechtvaardiging een groep arbeidsmigranten die elders binnen de gemeente Kampen of daarbuiten werkt, anders behandeld dan arbeidsmigranten die in de polder werken en uitgesloten van huisvesting op het perceel. Het college heeft niet gemotiveerd waarom de beperking van de vrijheid van vestiging en de schending van het gelijkheidsbeginsel noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn. Esprit heeft in dit kader verwezen naar het advies van de Raad van State van oktober 20224 dat kritisch is over het toekennen van meer voorrang aan eigen bewoners ingevolge beoogde wijzigingen van de Huisvestingswet. Ook wijst Esprit op een uitspraak van de Afdeling van 1 februari 20235, waarin is geoordeeld dat juridische en planologische uitsluiting van de huisvesting van internationale werknemers leidde tot indirecte discriminatie. Uit deze uitspraak volgt volgens Esprit dat een analyse moet worden gemaakt met specifieke gegevens, dat maatregelen niet verder mogen gaan dan nodig is en dat het duidelijk moet zijn dat geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn. Aan deze voorwaarden is volgens Esprit niet voldaan.

8.1.3. In de derde plaats voert Esprit aan dat het bestreden voorschrift in strijd is met de Dienstenrichtlijn⁶, omdat het een beperking oplevert van de mogelijkheid voor Esprit om diensten te verlenen. Volgens Esprit is niet voldaan aan de voorwaarden om beperkingen te mogen stellen, omdat de door het voorschrift gestelde beperking niet noodzakelijk, onevenredig en in strijd met het discriminatieverbod is.

8.2. De rechtbank is van oordeel dat het relativiteitsvereiste, neergelegd in artikel 8:69a van de Awb, in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit naar aanleiding van het betoog van Esprit dat het voorschrift in strijd is met de vrijheden van verplaatsing en vestiging. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt. Naar het oordeel van de

rechtbank strekken de door Esprit aangevoerde vrijheden van verplaatsing en vestiging kennelijk niet tot bescherming van het belang van Esprit. Het gaat hierbij immers niet om de vrijheid van Esprit om zich te verplaatsen of om zich ergens te vestigen, maar om de vrijheid van de arbeidsmigranten om dit te doen. Dat Esprit door het voorschrift als exploitant wordt beperkt en daardoor mogelijk schade zal lijden, maakt niet dat haar belangen te vereenzelvigen zijn met de belangen van de arbeidsmigranten.⁷ Daarom bespreekt de rechtbank deze beroepsgrond niet inhoudelijk.

8.3. De rechtbank is van oordeel dat het college het voorschrift dat de huisvesting van arbeidsmigranten uitsluitend gebruikt mag worden door arbeidsmigranten die in de polder werken in redelijkheid aan de vergunning heeft kunnen verbinden. Zij legt dit hierna uit.

8.3.1. Op grond van artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo mag het college aan een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo, een voorschrift verbinden indien dat nodig is met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening.

8.3.2. Het college heeft toegelicht dat het bestreden voorschrift aan de vergunning is verbonden op grond van de volgende drie redenen. In de eerste plaats heeft het voorschrift tot doel om ervoor te zorgen dat woonlocaties in Kampen en IJsselmuiden waar nu arbeidsmigranten wonen vrijkomen. Het tweede doel van het voorschrift is om de polder en het daarin gelegen glastuinbouwgebied aantrekkelijk te houden voor arbeidsmigranten. Het derde doel is het voorkomen van (overlast van) autoverkeersstromen vanaf het complex naar andere werkgebieden.

8.3.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college het, gelet op deze drie argumenten, in redelijkheid nodig kunnen achten om het bestreden voorschrift aan de vergunning te verbinden met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank vindt het aannemelijk dat het realiseren van huisvesting op de projectlocatie voor arbeidsmigranten die werken in de polder ertoe zal leiden dat er woonlocaties vrijkomen in Kampen en IJsselmuiden. Verder overweegt de rechtbank dat het overgrote deel van de polder op grond van het bestemmingsplan net als de projectlocatie de bestemming Agrarisch Glastuinbouw heeft. De gronden met deze bestemming zijn voor het grootste deel aangewezen voor de uitoefening van glastuinbouwbedrijven, vollegronds tuinbouwbedrijven en intensieve kwekerijbedrijven (hierna tezamen: tuinbouwbedrijven). Tussen partijen is niet in geschil dat de vraag vanuit het glastuinbouwgebied in de polder naar arbeidsmigranten groot is en dat arbeidsmigranten bij voorkeur dicht bij hun werk wonen. De rechtbank acht het aannemelijk dat het voor het goed laten functioneren en de levensvatbaarheid van de tuinbouwbedrijven in de polder van belang is dat er voldoende huisvesting voor personeel beschikbaar is. Het aanbieden van kwalitatief goede huisvesting in de polder draagt bij aan het aantrekkelijk houden van de polder als gebied om in te werken en dus ook aan het realiseren van de bestemming. Ook vindt de rechtbank het aannemelijk dat het huisvesten van arbeidsmigranten op de projectlocatie zal leiden tot minder autoverkeer en dus tot minder verkeersoverlast, omdat deze locatie dicht bij de werklocaties van de arbeidsmigranten in de polder ligt en dus leidt tot een korte reisafstand. Het is ook aannemelijk dat door deze korte reisafstand meer gebruik zal worden gemaakt van de fiets als vervoermiddel en dat dit zal zorgen voor minder overlast als gevolg van autoverkeer.

8.3.4. De rechtbank is verder van oordeel dat het bestreden voorschrift niet verder gaat dan nodig is om de in 8.3.2. genoemde doelen te bereiken en dat al deze doelen niet tegelijkertijd met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het college heeft toegelicht dat in de praktijk is gebleken dat de arbeidsmigranten vanuit hun thuisland naar Nederland komen om seizoenswerk te verrichten in de polder en dat zij terugkeren naar hun thuisland als er geen werk meer is in de polder. De rechtbank ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen. De rechtbank sluit niet uit dat het streven om woonruimte in IJsselmuiden en Kampen vrij te krijgen, net zo goed kan worden

bereikt als ook wordt toegestaan dat arbeidsmigranten in het complex blijven wonen als zij (al dan niet tijdelijk) geen werk hebben in de polder en/of dat in het complex ook arbeidsmigranten mogen wonen die elders in de gemeente Kampen werken. Naar het oordeel van de rechtbank is het echter aannemelijk dat dit niet geldt voor de beide andere nagestreefde doelen. Daarom zijn dit geen geschikte alternatieven.

8.3.5. De rechtbank is van oordeel dat Esprit niet aannemelijk heeft gemaakt dat het bestreden voorschrift voor haar nadelige gevolgen zal hebben die onevenredig zijn in verhouding met het door dat voorschrift te dienen doel. De rechtbank ziet geen aanleiding om te twijfelen aan het betoog van het college dat Esprit steeds op de hoogte is geweest van de bedoeling van de gemeente om alleen arbeidsmigranten die werken in de polder toe te laten tot de huisvestingslocaties in de polder. Daarom gaat de rechtbank ervan uit dat Esprit hier rekening mee heeft kunnen houden bij het maken van haar financiële inschattingen en dat zij rekening heeft gehouden met de volgens haar te verwachten (tijdelijke) leegstand. Naar het oordeel van de rechtbank heeft Esprit niet aannemelijk gemaakt dat het bestreden voorschrift ertoe leidt dat het project financieel niet uitvoerbaar is en het complex niet op een rendabele manier kan worden geëxploiteerd.

8.4. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden voorschrift niet leidt tot strijd met het gelijkheidsbeginsel of discriminatie oplevert in de zin van artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Deze bepalingen verbieden niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar slechts die behandeling die als een ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd, dat wil zeggen, dat voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat.⁸ De rechtbank stelt voorop dat het voorschrift zich richt tot de vergunninghouder en niet rechtstreeks tot de arbeidsmigranten zelf. Zoals het college terecht heeft opgemerkt, regelt het voorschrift in zoverre niet de positie van arbeidsmigranten. Bovendien maakt het voorschrift geen onderscheid naar afkomst, verblijfplaats of andere (persoons)kenmerken van de arbeidsmigranten. Iedere arbeidsmigrant mag in het complex wonen, mits in de polder werkzaam. De rechtbank is van oordeel dat voor dit onderscheid naar werklocatie een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Daarbij verwijst de rechtbank naar wat zij hiervoor in 8.3.2. tot en met 8.3.4. heeft overwogen. De rechtbank is het dan ook niet met Esprit eens dat zij door het bestreden voorschrift wordt gedwongen om eraan mee te werken dat arbeidsmigranten in strijd met het EVRM en het IVBPR worden gediscrimineerd.

8.5. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden voorschrift ook niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Zij zal dit hierna uitleggen.

8.5.1. De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn. Het kan daarbij zowel gaan om eisen die uitdrukkelijk zijn gericht tot dienstverrichters als om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit. De richtlijn is niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters.⁹

8.5.2. Ook een regeling in een bestemmingsplan kan als eis worden aangemerkt. Voor de vraag of zo'n regeling een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn, geldt hetzelfde toetsingskader als hiervoor in 8.5.1. is weergegeven.¹⁰

8.5.3. De rechtbank is van oordeel dat een voorschrift dat is verbonden aan een omgevingsvergunning en dat specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelt eveneens kan worden aangemerkt als een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn. Naar het oordeel van de rechtbank is het door Esprit bestreden voorschrift zo'n eis, omdat dit specifiek de uitoefening van een dienstenactiviteit (het verlenen van huisvesting aan arbeidsmigranten) regelt. Daarom is de Dienstenrichtlijn in dit geval van toepassing. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden

voorschrift moet worden aangemerkt als een territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn, aangezien op grond van dit voorschrift op de projectlocatie alleen arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest die werken in de polder. Dit alles is tussen partijen ook niet in geschil.

8.5.4. Als een vergunningsvoorschrift is aan te merken als een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn, betekent dit niet dat dit voorschrift alleen daarom al verboden is. Alleen de eisen genoemd in artikel 14 van de Dienstenrichtlijn zijn zonder meer verboden. Van dergelijke eisen is in dit geval geen sprake. Op grond van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn moet een territoriale beperking voldoen aan de vereisten van het discriminatieverbod, een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. Een bestuursorgaan dat zons eis stelt, moet in dat geval een rechtvaardiging hiervoor geven.¹¹

8.5.5. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden voorschrift niet in strijd is met de vereisten van het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn, omdat in dit voorschrift voor dienstverrichters geen direct of indirect onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit, of voor vennootschappen, naar de plaats van hun statutaire zetel. Verder is de rechtbank van oordeel dat het voorschrift noodzakelijk is, omdat het gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het belang van een goede ruimtelijke ordening. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college met de motivering van het voorschrift aangetoond dat dit voorschrift nodig is om de beoogde ruimtelijke doelen te bereiken. Ook is het voorschrift naar het oordeel van de rechtbank evenredig, omdat het geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken, het niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt en de nadelige gevolgen ervan voor Esprit niet onevenredig zijn in verhouding met de door het voorschrift te dienen doelen. De rechtbank is van oordeel dat geen sprake is van specifieke omstandigheden die aanleiding geven om een cijfermatige onderbouwing te eisen.¹² Voor de motivering van dit oordeel verwijst de rechtbank naar wat zij hiervoor in 8.3.2. tot en met 8.3.5. heeft overwogen.

8.5.6. Voor zover Esprit heeft willen stellen dat het vergunningsvoorschrift in strijd is met artikel 20, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn volgt de rechtbank dit betoog niet. Uit deze bepaling volgt dat op de afnemer van een dienst geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing mogen zijn en dat de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst geen discriminatoire bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer mogen bevatten. In het bestreden voorschrift worden aan de arbeidsmigranten die op de projectlocatie zullen worden gehuisvest geen eisen gesteld op grond van hun nationaliteit of verblijfplaats. Ook bevat dit voorschrift geen discriminatoire bepaling in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van deze arbeidsmigranten. Een onderscheid op basis van de plaats waar de arbeidsmigranten werken, is op grond van deze bepaling niet verboden.

8.6. Gelet op het voorgaande slagen de beroepsgronden niet.

Conclusie en gevolgen

9.1 Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat Esprit geen gelijk krijgt. Daarom krijgt zij het griffierecht niet terug. Ook krijgt zij geen vergoeding van haar proceskosten.

9.2 Ter voorlichting van partijen deelt de rechtbank mee dat zij het beroep van de omwonenden met zaaknummer ZWO 23/1883 vandaag gegrond heeft verklaard en het bestreden besluit heeft vernietigd voor zover daarbij aan de omgevingsvergunning geen voorschriften zijn verbonden ter voorkoming van geluidsoverlast. De rechtbank heeft zelf in deze zaak voorzien door aan de omgevingsvergunning alsnog twee voorschriften ter voorkoming van geluidsoverlast toe te voegen. Het beroep van de tuinders met zaaknummer ZWO 23/1882 heeft de rechtbank ongegrond verklaard.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. V.P.K. van Rosmalen, voorzitter, en mr. J.H.M. Hesseling en mr. F. Onrust, leden, in aanwezigheid van mr. F.F. van Emst, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

de griffier is verhinderd om deze uitspraak mede te ondertekenen	voorzitter
--	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Dit betekent dat in het hogerberoepschrift de gronden van hoger beroep kenbaar moeten worden gemaakt. Na de genoemde termijn van zes weken kunnen geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, wordt het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

artikel 6:5

1. Het [] beroepschrift [] bevat ten minste: []
- d. de gronden van het [] beroep. [].

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk, []
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan []; [].

artikel 2.12

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat; [].

artikel 2.22

[]

2 Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20. [].

Crisis- en herstelwet (Chw)

artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten; [].

artikel 1.6 Chw

[]

2 In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet. [].

Bijlage I. Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid

Categorie 3.1.

ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, ten behoeve van de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden.

Besluit uitvoering Chw

artikel 11

1. Indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet op een besluit van toepassing is, wordt dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld.

2 Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat:

- a. de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen;
- b. het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en
- c. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

artikel 14

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Vierde Protocol bij het EVRM

artikel 2

1 Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.

[].

artikel 12

1 Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

[].

artikel 26

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Dienstenrichtlijn (RICHTLIJN 2006/123/EG)

Overweging 9 van de preambule luidt:

"Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen."

artikel 4

Voor toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder: []

8. dwingende redenen van algemeen belang: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid; [].

artikel 15

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a. a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[].

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a. a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. [].

¹ Zie de uitspraken van de Afdeling van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2376, rechtsoverweging (r.o.) 8.1., 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2566, r.o. 3, en 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3092, r.o. 2.2.

² Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0561, r.o. 2.1.1.

³ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 450 en p. 497.

⁴ Staatscourant 2022, 257590.

⁵ ECLI:NL:RVS:2023:419.

⁶ De Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

⁷ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818, r.o. 6.3.

⁸ Zie de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3788, r.o. 4.1.

⁹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, r.o. 4. en 4.1.

¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, r.o. 4.2. en 4.3.

¹¹ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, r.o. 4.4.

¹² Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, r.o. 5.2. en 5.3.
