

middelen uit het buitenland bij ernstige tekorten (Kamerstukken II 2024/25, 29477, nr. 915).  
A.C. Hendriks

## AB 2025/16

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 september 2023, nr. 202201810/1/R1  
(Mrs. A. ten Veen, J. Gundelach, H.J.M. Besselink)  
m.nt. T. Groot

Art. 3.1 Wro; art. 3:46 Awb

Men R 2024/18  
ABkort 2023/249  
Milieurecht Totaal 2023/7587  
ECLI:NL:RVS:2023:3550

#### **Bestemmingsplan grootschalig datacenter vernietigd vanwege gerede twijfel over uitvoerbaarheid. Procesbelang.**

*Vaststaat dat de gemeente en initiatiefnemer van het datacenter geen eigenaar zijn van de benodigde gronden. In hoofdstuk 6 van de plantoelichting is ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan. Hierin staat dat met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst is gesloten en dat het kostenverhaal hiermee is verzekerd. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er op het moment van het vaststellen van het plan echter niet zonder meer van uitgaan dat geen gerede twijfel bestond over de uitvoerbaarheid van het plan. Uit de stukken blijkt namelijk dat de overeenkomst is gesloten tussen de gemeente, de provincie Flevoland en Polder Networks. De Staat is kennelijk geen deelnemer in de genoemde overeenkomst, terwijl die een groot deel van de betreffende gronden in eigendom heeft. Op het moment van de vaststelling van het plan was er ook geen zekerheid dat de Staat de gronden zou verkopen. De raad heeft verder niet duidelijk gemaakt welke afspraken zijn gemaakt en of hij wel verwachtte minnelijke overeenstemming met de Staat te kunnen bereiken. Gelet hierop berust het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet op een deugdelijke motivering. De omstandigheid dat de initiatiefnemer zich nadien heeft teruggetrokken uit het project en het datacenter in ieder geval niet meer door de initiatiefnemer zal worden gerealiseerd, bevestigt in zoverre ook dat onvoldoende vaststaat dat het plan uitvoerbaar is.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant sub 1, te Zeewolde,
2. Appellant sub 2, te Zeewolde,
3. Appellant sub 3, te Zeewolde,
4. LTO Noord, te Zwolle,

5. Coöperatie Mobilisation for the Environment, te Nijmegen,
6. Appellante sub 6 en anderen, te Zeewolde,
7. Stichting DataTruc Zeewolde en appellant sub 7B, te Zeewolde,
8. Appellant sub 8, te Zeewolde,
9. Windpark Zeewolde, te Zeewolde, appellanten, en
1. De raad van de gemeente Zeewolde,
2. Het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde, verweerders.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 16 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Trekkersveld IV" vastgesteld. Bij besluiten van 18 maart 2022 heeft het college ten behoeve van het plan hogere waarden vastgesteld.

Appellant sub 1, appellant sub 2, appellant sub 3, LTO Noord, Coöperatie Mobilisation for Environment, appellante sub 6 en anderen, DataTruc Zeewolde en appellant sub 7B, appellant sub 8 en Windpark Zeewolde hebben daartegen beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De raad, appellant sub 2, Windpark Zeewolde en Polder Networks BV hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft op 6 juni 2023 een regiezitting gehouden waar appellant sub 2, appellante sub 6 en anderen, vertegenwoordigd door gemachtigde A, vergezeld door gemachtigde B, appellant sub 3, Coöperatie Mobilisation for the Environment, vertegenwoordigd door mr. drs. H.M. Zwetsloot, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Rusvan der Velde en mr. R. Helder, beiden advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Na de regiezitting heeft de raad op verzoek van de Afdeling nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en heeft het onderzoek gesloten.

#### **Overwegingen**

##### *Inleiding*

1. Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van een datacenter en de aanleg van een bedrijventerrein van ongeveer 35 ha grenzend aan het bedrijventerrein Trekkersveld III.

##### *Procesbelang*

2. De raad stelt dat appellanten geen procesbelang meer hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroep voor zover dat betrekking heeft op de ontwikkeling van het datacenter omdat, zoals

in het verweerschrift staat, de gegadigde voor dat datacenter (Meta/Facebook) zich heeft teruggetrokken en het datacenterproject niet zal worden gerealiseerd.

2.1. Anders dan de raad stelt, hebben appellanten procesbelang bij een beoordeling van hun beroep. Het plan maakt namelijk de realisatie van een datacenter juridisch mogelijk en de komst daarvan is niet volledig uitgesloten. Meta/Facebook heeft er weliswaar van afgezien, maar de planregels sluiten niet uit dat een andere initiatiefnemer het plan zou kunnen realiseren. De omstandigheden dat door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een voorbereidingsbesluit is genomen en dat een ontwerpbesluit algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro) in verband met instructieregels voor zogenoemde hyperscale datacentra is gepubliceerd, leiden niet tot een ander oordeel. Een voorbereidingsbesluit geldt namelijk maar tijdelijk en het Barro kan weer worden gewijzigd. Daarmee is het procesbelang gegeven.

#### *Uitvoerbaarheid*

3. LTO Noord, DataTruc Zeewolde en appellant sub 7B en appellant sub 8 betogen dat onzekerheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het plan. Zij voeren aan dat de benodigde gronden niet beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van het datacenter, omdat de Staat eigenaar is van een groot deel van die gronden. Er is ten onrechte geen exploitatieplan opgesteld.

3.1. Vaststaat dat de gemeente en initiatiefnemer van het datacenter geen eigenaar zijn van de benodigde gronden. In hoofdstuk 6 van de plantoelichting is ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan. Hierin staat dat met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst is gesloten en dat het kostenverhaal hiermee is verzekerd. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er op het moment van het vaststellen van het plan echter niet zonder meer van uitgaan dat geen gerede twijfel bestond over de uitvoerbaarheid van het plan. Uit de stukken blijkt namelijk dat de overeenkomst is gesloten tussen de gemeente, de provincie Flevoland en Polder Networks. De Staat is kennelijk geen deelnemer in de genoemde overeenkomst, terwijl die een groot deel van de betreffende gronden in eigendom heeft. Op het moment van de vaststelling van het plan was er ook geen zekerheid dat de Staat de gronden zou verkopen. De raad heeft verder niet duidelijk gemaakt welke afspraken zijn gemaakt en of hij wel verwachtte minnelijke overeenstemming met de Staat te kunnen bereiken. Gelet hierop berust het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet op een deugdelijke motivering. De omstandigheid dat de initiatiefnemer zich nadien heeft teruggetrokken uit het project en het

datacenter in ieder geval niet meer door de initiatiefnemer zal worden gerealiseerd, bevestigt in zoverre ook dat onvoldoende vaststaat dat het plan uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt.

3.2. De Afdeling ziet geen ruimte om het deel van het bestemmingsplan voor zover dat ziet op de realisatie van het bedrijventerrein in stand te laten. In een brief van 1 mei 2023 heeft de raad namelijk erkend dat het niet kunnen realiseren van het datacenter gevolgen heeft voor de beoordeling van de effecten van het bedrijventerrein. Gezien de samenhang tussen de plandelen zal de Afdeling het besluit in zijn geheel vernietigen.

#### *Conclusie*

4. De beroepen van LTO Noord, DataTruc Zeewolde en appellant sub 7B en appellant sub 8 zijn gegrond. De Afdeling komt niet toe aan een beoordeling van de overige gronden van deze appellanten.

5. Gelet op de aard van het gebrek ziet de Afdeling aanleiding de overige beroepen ook gegrond te verklaren (vergelijk de uitspraak van 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2453).

6. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

7. Omdat het plan niet in stand blijft, worden de besluiten tot vaststelling van hogere waarden ook vernietigd.

#### *Proceskosten*

8. De raad en het college moeten de proceskosten van appellant sub 3 en Coöperatie Mobilisation for the Environment vergoeden. Bij de overige appellanten is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zeewolde van 16 december 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Trekkeveld IV";
- III. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde van 18 maart 2022 tot vaststelling van hogere waarden;
- IV. draagt de raad van de gemeente Zeewolde op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor onder

II vermelde onderdeel wordt verwerkt op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

V. veroordeelt de raad van de gemeente Zeewolde en het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

- a. € 43,79 aan appellant sub 3;
- b. € 1.674 aan Coöperatie Mobilisation for the Environment, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Zeewolde en het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoeden ten bedrage van:
  - a. € 184 aan appellant sub 1;
  - b. € 184 aan appellant sub 2;
  - c. € 184 aan appellant sub 3;
  - d. € 365 aan LTO Noord;
  - e. € 365 aan Coöperatie Mobilisation for the Environment;
  - f. € 365 aan appellante sub 6 en anderen, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;
  - g. € 365 aan Stichting DataTruc Zeewolde en appellant sub 7B, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;
  - h. € 184 aan appellant sub 8;
  - i. € 365 aan Windpark Zeewolde.

#### Noot

1. De hier geannoteerde uitspraak gaat over het veelbesproken hyperscale datacenter dat in Zeewolde zou worden gebouwd. Die ontwikkeling is niet alleen bijzonder in zijn soort; de uitspraak is dat ook. In de eerste plaats omdat de Afdeling een zogenoemde regiezitting heeft gehouden als bedoeld in artikel 8:44 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit doet zij zelden; ik telde 21 zaken in de afgelopen 10 jaar (trefwoord 'regiezitting' via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) in de periode: 15 november 2014 respectievelijk 2024; een ander recent voorbeeld is ABRvS 4 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4450). In de tweede plaats is de uitspraak bijzonder vanwege het oordeel hierin over het procesbelang van appellanten. De raad stelde dat appellanten geen procesbelang meer hadden bij hun beroep tegen het datacenter, aangezien de gegadigde voor dat datacenter, te weten Meta/Facebook, zich had teruggetrokken en het datacenter niet zou worden gerealiseerd. De Afdeling oordeelt anders. Volgens de Afdeling is niet uitgesloten dat een andere initiatiefnemer het plan zou kunnen realiseren. In de omstandigheden dat een voorbereidingsbesluit is genomen en gewijzigde re-

gelgeving (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening; hierna: het Barro) op stapel staat, ziet de Afdeling géén aanleiding anders te oordelen. Een voorbereidingsbesluit geldt namelijk maar tijdelijk en het tot 1 januari 2024 geldende Barro kon, en zijn opvolger het Besluit kwaliteit leefomgeving kan weer worden gewijzigd. Daarmee is het procesbelang gegeven, zo oordeelt de Afdeling. Hoe realistisch het in de praktijk is dat een andere initiatiefnemer tot ontwikkeling van het hyperscale datacenter overgaat, laat ik in het midden, maar duidelijk is in elk geval dat de Afdeling uitgaat van de juridische werkelijkheid dat dit kan of – in elk geval – niet is uitgesloten. In AB 2024/332 schreef ik uitgebreid over de stand van de rechtspraak over procesbelang; korthedshalve verwijs ik daarnaar. In deze annotatie wil ik het hierna hebben over het derde bijzondere aan deze uitspraak: dat is het oordeel over de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De Afdeling oordeelt dat de raad die uitvoerbaarheid onvoldoende heeft onderbouwd. Daarvoor acht zij van belang dat (i) de Staat eigenaar is van een groot deel van de gronden, terwijl onzeker was bij de vaststelling van het plan of de Staat zou overgaan tot verkoop en dat (ii) de raad niet duidelijk heeft gemaakt welke afspraken zijn gemaakt en of minnelijke overeenstemming zou kunnen worden bereikt. De omstandigheid dat de initiatiefnemer zich later heeft teruggetrokken uit het project en het datacenter in ieder geval niet meer door de initiatiefnemer wordt gerealiseerd bevestigt de Afdeling in dit oordeel. Opvallend aan dit oordeel is dat, hoewel de Afdeling het niet presenteert als een voor haar oordeel 'dragend argument', zij wel ex nunc betreft dat de initiatiefnemer zich heeft teruggetrokken. Bij de beoordeling van het procesbelang werd dit uitdrukkelijk niet betrokken, terwijl die beoordeling nu juist ex nunc wordt gedaan. Los hiervan doet het oordeel de vraag rijzen: hoe bijzonder is het dat de Afdeling bij de toetsing van de financiële uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in feite een 'doorkijkje' verlangt naar de verwerving van de gronden. Wordt de eigendomssituatie niet normaliter in (zeer) beperkte mate meegenomen in die toetsing?

2. De rechtspraak leert dat over het algemeen geen hoge eisen worden gesteld aan de onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3413, waarin de Afdeling oordeelt:

"(...) als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is".

De formulering 'redelijkerwijs' en 'op voorhand' lijken een (zeer) terughoudende toets te veronderstellen. Zie ook: ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2990 en

ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2609. Dit laat onverlet dat er omstandigheden zijn die kunnen doen twijfelen aan de financiële uitvoerbaarheid en die dan leiden tot hogere eisen aan de motivering van de raad, denk aan verwachte hoge onteigeningskosten of planschadeclaims (vergelijk ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3874; ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2190 en ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3056). Ook zijn er specifieke situaties waarin bijzondere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid. Zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak over het bestemmingsplan voor Feyenoord City – een grote gebiedsontwikkeling rond sport, vrije tijd en wonen in Rotterdam-Zuid – dat nu het gaat om een bijzondere situatie “voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid op de omstandigheden van dit geval toegespitste specifieke eisen kunnen en moeten worden gesteld” (ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3090, AB 2023/54, m.nt. Nijmeijer).

3. Hoe passen eigendomsverhoudingen in deze rechtspraak? Die zijn relevant voor de vraag of er hoge onteigeningskosten zijn te verwachten. Zo blijkt bijvoorbeeld uit ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1213, waarin appellanten aanvoerden dat het bestemmingsplan niet financieel uitvoerbaar was, omdat onvoldoende middelen waren gereserveerd om hun gronden te onteigenen. Aan een minnelijke verwerving van die gronden weigerden zij mee te werken. De Afdeling gaat niet mee in het betoog van appellanten. Daartoe overweegt zij eerst dat zij niet bevoegd is te oordelen over geschillen omtrent onteigening, om vervolgens te oordelen dat de raad “niet op voorhand dekking behoeft te hebben voor kosten die voortvloeien uit een onzekere uitkomst van een gerechtelijke procedure”. In dat geval – het ging om de uitbreiding van een hoofdwinkelcentrum in Huizen van 8.600 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak en de bouw van vijftien woningen – was het dus niet nodig dat de raad inzicht gaf in het eventuele onteigeningstraject. Ook interessant is ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4871 waarin de Afdeling expliciet oordeelt dat eigendomsverhoudingen uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet doorslaggevend zijn. Slechts indien de raad op voorhand had moeten inzien dat eigendomsverhoudingen aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan, had de raad het plan niet mogen vaststellen. Ook hier hoeft de raad dus geen ‘doorkijkje’ te geven naar een eventueel onteigeningstraject. Zie ook: ABRvS 27 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:754; ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1334; ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2604; ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2023 en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2935. Eigenendom speelt dus wel een rol in de toetsing van de financiële uitvoerbaarheid, maar over het algemeen is voor de Afdeling voldoende dat de raad stelt dat als

de gronden niet minnelijk kunnen worden verworven, zij worden onteigend en dat hiervoor middelen beschikbaar zijn. Inzicht in hoe precies de gronden kunnen worden verworven, hoe zeker dit is en of en zo ja, welke afspraken zijn gemaakt, is voor de Afdeling doorgaans niet nodig. Dat dit wél door de Afdeling is vereist in de geannoteerde uitspraak is dus met recht bijzonder te noemen.

4. Hoe dit te verklaren? Kan de ontwikkeling van het hyperscale datacenter worden gezien als een bijzondere situatie zoals bedoeld in de uitspraak over Feyenoord City? Wellicht. Mijn indruk is dat het ten minste ook te maken heeft met het feit dat de Staat de gronden in eigendom had en hierover politieke onenigheid bestond (NOS, *Meta pauzeert Zeewolde*, *Tweede Kamer roept op tot blokkade*, 29 maart 2022, laatst geraadpleegd op 16 december 2024 via: <https://nos.nl/l/2423088> en NOS, *Eerste Kamer roept kabinet op megadatacenter Zeewolde tegen te houden*, 22 maart 2022, laatst geraadpleegd op 16 december 2024 via: <https://nos.nl/l/2422271>), dat de Staat niet onteigend kan worden door de gemeente, dat de Staat niet wilde verkopen, mede in het licht van het voorbereidingsbesluit, én dat de Afdeling ervan op de hoogte was dat de ontwikkelaar zich had teruggetrokken. Wat je ex nunc weet kun je waarschijnlijk nu eenmaal in je ex tunc-toetsing niet helemaal vergeten.

T. Groot

## AB 2025/17

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

24 september 2024, nr. 22/1165

(Mrs. M. van Duuren, D. Brugman, M.J. Jacobs)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 3:41, 6:7, 6:8, 6:9, 6:11, 6:15, 6:22, 7:2 Awb

ECLI:NL:CBB:2024:663

**Ceci n'est pas een bezwaarschrift 32; binnen een groot kantoor moet uitval wegens ziekte en overlijden worden opgevangen; specialiteitsbeginsel versus eenheid van bestuur.**

*Naar het oordeel van het College blijkt uit de strekking en bewoordingen van de e-mailberichten van 29 oktober en 3 november 2021 aan de Belastingdienst niet dat de curator bezwaar heeft willen maken tegen de S&O-correctieverklaring van de minister. (...)*

*Beide berichten aan de Belastingdienst strekken er dus toe de Belastingdienst te verzoeken de hem ten dienste staande bevoegdheden – het opleggen van aanslagen en verrekening daarvan – op de door de insolventiemedewerker gewenste wijze toe te passen. Zij kunnen niet worden aangemerkt als bezwaar-*