

AB 2025/255

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

22 januari 2025, nr. 202301857/1/R3

(Mrs. R. Uylenburg, B.P.M. van Ravels, J.L.W. Aerts, H.G. Rottier, F.R. Salomons)
m.nt. T. Groot

Art. 8:12a Awb; art. 2.1 lid 1 sub a, art. 2.33 lid 2 sub a Wabo

Module Ruimtelijke Ordening 2025/8750

NJB 2025/265

Abkort 2025/21

Omgevingswet Ruimte 2025/211

Omgevingsvergunning in de praktijk 2025/9213

ECLI:NL:RVS:2025:213

Omgevingsvergunning, intrekking, vertrouwensbeginsel, conclusie A-G.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan ook ruimte bestaan zonder een uitdrukkelijke toezegging van het bestuursorgaan. Ook een andere omstandigheid kan leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen. Zo zal het onder omstandigheden op de weg van het bestuursorgaan liggen om uit eigen beweging, in aanvulling op concreet gevraagde informatie, mededelingen te doen over een (mogelijk) op handen zijnde verandering van de situatie, bijvoorbeeld in geval van een bestaande concrete aanleiding of bestaand voornemen om een zeker besluit te nemen. Onder omstandigheden zullen aan het achterwege blijven van een dergelijke mededeling gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden ontleend over de wijze waarop het bestuursorgaan gebruik zal maken van zijn bevoegdheden.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Het college van burgemeester en wethouders van Bergen (L),
2. Appellant 2, te Well, gemeente Bergen (L), appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 10 februari 2023 in zaak nr. 21/2146 in het geding tussen:
Appellant 2,
en
Het college.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2020 heeft het college de op 22 mei 2002 verleende vergunning voor het bouwen van een rijhal met ponystalling op het adres locatie in Nieuw Bergen, ingetrokken.

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft het college het door appellant 2 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 februari 2023 heeft de rechtbank het door appellant 2 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 juni 2021 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van appellant 2.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. Appellant 2 heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 4 mei 2023 heeft het college het bezwaar van appellant 2 opnieuw ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant 2 gronden aangevoerd.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De zaak is verwezen naar een grote kamer.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal mr. G. Snijders (hierna: de staatsraad advocaat-generaal) verzocht om een conclusie als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te nemen.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 11 juni 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.N.J. Kerkhoff, en appellant 2, bijgestaan door mr. M. Peeters, advocaat te Someren, en vergezeld door zijn zoon zoon-a, zijn verschenen. Verder was de staatsraad advocaat-generaal op de zitting aanwezig.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 21 augustus 2024 een conclusie genomen (ECLI:NL:RVS:2024:3420).

Appellant 2 en het college hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid om schriftelijk op de conclusie te reageren.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen*Overgangsrecht*

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een besluit tot intrekking van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb of een dergelijk besluit bekendgemaakt is, dan blijft op grond van artikel 4.5, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit onherroepelijk worden.

Het besluit van het college tot intrekking van de verleende omgevingsvergunning is op 11 juni 2020

bekendgemaakt. Dit betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 22 mei 2002 heeft het college aan de toenmalige eigenaar van het perceel locatie in Nieuw-Bergen (hierna: het perceel) een bouwvergunning op grond van de toenmalige Woningwet verleend voor het bouwen van een rijhal met ponystalling. Daarbij heeft het college vrijstelling verleend van het voorschrift in het destijds geldende bestemmingsplan, dat inhield dat uitsluitend binnen een bouwblok mocht worden gebouwd. In 2002 is een aanvang gemaakt met het realiseren van de fundering. Daarna zijn de bouwwerkzaamheden gestaakt.

3. Op 20 september 2017 heeft de zoon van appellant 2 een e-mailbericht aan de "algemene postbus" van de gemeente gestuurd waarin staat:

"Zojuist sprak ik een collega van u aangaande het perceel Bergen M 298.

Wij zijn geïnteresseerd om op dit perceel de vergunde manege te realiseren en een manegebedrijf te gaan runnen. Kunt u mij aangeven of de bouwvergunning op dit perceel nog in tact is en wat de mogelijkheden op dit perceel omtrent het hebben van een manegebedrijf zijn?"

Een medewerker van de gemeente heeft bij e-mailbericht van 21 september 2017 geantwoord:

"In de bijlage van dit bericht treft u de bouwvergunning van het perceel locatie aan. Volgens de vergunning mag er een rijhal met een ponystalling worden gerealiseerd. Dit impliceert dat de rijhal en stalling ook t.b.v. derden zou kunnen worden gebruikt. Toch wil ik u nogmaals adviseren om uw plannen voor het pand aan ons kenbaar te maken. Wij kunnen dan adviseren of er nog andere vergunningen noodzakelijk zijn."

3.1. Appellant 2 heeft het perceel vervolgens op 6 oktober 2017 aangekocht.

3.2. Naar aanleiding van een verzoek om informatie omtrent milieutoestemming voor het houden van paarden, gedaan door een makelaar die betrokken was bij de verkoop van het perceel door partij aan appellant 2, heeft een specialist omgevingsrecht van de gemeente deze makelaar bij e-mailbericht van 6 september 2018 het volgende bericht:

"Het vigerende bestemmingsplan is het bestemmingsplan Buitengebied 2018. Dit plan laat het houden van paarden op deze locatie niet toe. Het houden van paarden is niet toegestaan omdat gelet op de Wet natuurbescherming het houden van landbouwhuisdieren (waaronder paarden) enkel kan worden toegelaten indien er feitelijk en planologisch legaal ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan landbouwhuisdieren worden gehouden of er onherroepelijk toestemming is verleend in het kader van de Wet

natuurbescherming voor het houden van landbouwhuisdieren.

Er zijn mogelijkheden om middels een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. Collega's van mij zouden u kunnen informeren of voor de locatie [locatie] te Nieuw-Bergen van deze mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt. Ik adviseer u hiernaar te informeren nadat de reeds aangevraagde vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming is verleend. Zonder toestemming in het kader van de Wet natuurbescherming is het sowieso niet toegelaten om paarden te houden en zie ik geen mogelijkheden voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan."

3.3. Bij brief van 7 augustus 2019, verzonden op 30 september 2019, heeft het college het voornemen om de op 22 mei 2002 verleende vergunning in te trekken kenbaar gemaakt aan appellant 2. In deze brief staat onder meer:

"Daar er niet binnen 26 weken na het onherroepelijk worden van de vergunning een begin is gemaakt met de werkzaamheden kunnen wij op grond van het gestelde in artikel 2.33 lid 2a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de vergunning intrekken. Daarbij is de vergunning niet op naam gezet van u als nieuwe eigenaar van het betreffende perceel.

Wij zijn daarom voornemens om de verleende vergunning in te trekken. Indien u de vergunning alsnog uit wil voeren, zou u met schriftelijke toestemming van partij de vergunning op uw naam moeten zetten. Aangezien het hier een zeer oude vergunning betreft zullen wij u dan wel verplichten de werkzaamheden binnen een jaar en volgens de eisen van nu uit te voeren. Indien u van deze mogelijkheid gebruik wil maken, dient u uiterlijk binnen 2 weken, ingaande de dag na verzending van deze brief dit aan ons kenbaar te maken."

3.4. Bij brief van 11 oktober 2019 heeft appellant 2, met schriftelijke toestemming van partij, het college verzocht om de vergunning van 22 mei 2002 op zijn naam te laten stellen. Daarbij heeft appellant 2 medegedeeld:

"De aanvang van de werkzaamheden van de bouw zijn reeds gestart".

3.3. Bij e-mailbericht van 15 oktober 2019 heeft een consultant Bouwen en Wonen van de gemeente de ontvangst van het verzoek van 11 oktober 2019 bevestigd. In dit e-mailbericht staat verder:

"Verder geeft u aan, dat de werkzaamheden betreffende de bouw reeds zijn gestart. Echter zijn er door ons, behalve een fundering die er al 10 jaar ligt, geen werkzaamheden meer geconstateerd. Daarbij is het houden van paarden op deze locatie niet toegestaan op basis van het vigerende bestemmingsplan. Dit is in een mailwisseling

van augustus/september 2018 via Hermens Vastgoed Advisering naar u gecommuniceerd.

Ik verzoek u om telefonisch contact met mij op te nemen betreffende het bovenstaande."

3.6. Bij e-mailbericht van 16 april 2020 heeft een juridisch adviseur van de gemeente appelland 2 bericht:

"Vorige week heeft een van onze toezichhouders bij u op het perceel locatie te Nieuw Bergen gesignaleerd dat het staalframe van de rijhal die in 2001 ter plaatse is vergund is gerealiseerd. Dit nadat u in augustus 2019 van ons te horen had gekregen dat wij van plan waren om de vergunning hiervoor in te trekken en u in 2018 en 2019 van mijn collega's te horen had gekregen dat het houden van paarden ter plaatse op bestemmingsplantechnische en milieuregelgevingtechnische bezwaren stuit.

Ik heb de situatie deze week onderzocht en ik stel vast dat het bestemmingsplan 'Buitengebied 2018' dat momenteel ter plaatse geldt alleen veldsporten op het perceel in kwestie toestaat en geen paardenhouderij of manege. Het beoogde gebruik van de in oprichting zijnde rijhal is nu daarom in strijd met bestemmingsplanvoorschriften.

In artikel 2.33 lid 2 onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is bepaald dat wij een omgevingsvergunning kunnen intrekken, indien er gedurende drie jaar geen gebruik gemaakt is van deze vergunning of bouwwerkzaamheden op enig moment na vergunningverlening meer dan een half jaar stilgelegen hebben. Deze situatie doet zich hier voor.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft meermaals uitgemaakt (onder meer in de uitspraak van 11 april 2012 in zaak nr. 201107848/1/A1) dat bij de beslissing over intrekking van een bouwvergunning alle in aanmerking te nemen belangen moeten worden geïnventariseerd en tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Daarbij kunnen gewijzigde planologische inzichten (die neergelegd kunnen zijn in een voor de locatie gewijzigd bestemmingsplan) een voldoende belang vormen om tot intrekking van de vergunning over te gaan.

De huidige locatie aan de rand van het industrieterrein is in de ogen van de gemeenteraad geen plek waar ruitersportactiviteiten en een rijhal nog passend zijn en heeft dit gebruik bij de herziening van het bestemmingsplan in 2018 ook niet mogelijk willen maken. Daarnaast hebben mijn collega's bedenkingen of er met het oog op de regels in de Wet natuurbescherming überhaupt paarden gehouden zouden kunnen worden op de onderhavige locatie. De logische stap zou daarom zijn om de bouwvergunning voor de rijhal in te trekken zoals eerder is aange-

kondigd. Graag hoor ik van u argumenten waarom u meent dat de perikelen die ik hier signaleer opgelost kunnen worden. Zonder enig zicht op reële mogelijkheden om de rijhal in gebruik te kunnen nemen in de toekomst zie ik me genoodzaakt om het gemeentebestuur binnenkort voor te stellen om de vergunning in te trekken."

3.7. Bij e-mailbericht van 1 mei 2020 heeft appelland 2 als volgt gereageerd:

"Ik heb besloten de vergunde rijhal verder af te bouwen en dit is inmiddels ook gebeurd. De ruwbouw is gerealiseerd.

In uw email schrijft u dat de werkzaamheden meer dan een half jaar hebben stilgelegen. Dit is onjuist, vanaf augustus 2019 is er continu gewerkt aan de bouw van de rijhal.

Ook verwijst uw email naar een uitspraak. Voor zover mij bekend moet u in uw belangenafweging ook rekening houden met het feite dat de vergunninghouder aannemelijk weet te maken dat het de omgevingsvergunning alsnog binnen korte termijn zal benutten. Dit heb [ik] aannemelijk gemaakt door vanaf augustus 2019 door te gaan met de bouw. Als de rijhal klaar is zal ik deze conform de vergunning in gebruik gaan nemen. Dit is naar mijn mening toegestaan. Gelet hierop is eventuele intrekking van de vergunning niet gerechtvaardigd."

3.8. Bij e-mailbericht van 12 mei 2020 heeft de juridisch adviseur van de gemeente appelland 2 de volgende aanvullende vragen gesteld:

"1. Wordt er momenteel nog verder gebouwd aan de hal en zo ja, wanneer verwacht u dat de rijhal compleet gerealiseerd zal zijn?

2. Indien de rijhal gerealiseerd zou worden, voor hoeveel paarden meent u dan maximaal de ruimte ter plaatse te bieden?

3. Is het de bedoeling dat er ook buiten paarden zullen lopen? Zo ja, wenst u ook buiten een rijbak te realiseren?"

3.9. Bij e-mailbericht van 15 mei 2020 heeft appelland 2 geantwoord:

"1. Ik ben bezig met afbouwen van de rijhal en na verwachting wordt de bouw na 5 maanden gerealiseerd.

2. Overeenkomstig de vergunning van 2014.

3. Nee, geen buiten rijbak."

4. Bij besluit van 2 juni 2020 heeft het college de op 22 mei 2002 verleende vergunning voor het bouwen van de rijhal met ponystalling ingetrokken. Het college is in het besluit van 22 juni 2021 op het bezwaar van appelland 2 hierbij gebleven. Het college heeft aan het besluit tot intrekking ten grondslag gelegd dat het alsnog bouwen van de rijhal met ponystalling een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling zou zijn, die niet meer in overeenstemming is

met het nu geldende bestemmingsplan, en dat het bouwwerk zoals vergund niet meer in overeenstemming is met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 (hierna: het Bouwbesluit). Bovendien wijkt het door appellant 2 kenbaar gemaakte beoogde gebruik, namelijk als pensionstal voor 30 volwassen paarden en 4 pony's, af van het gebruik waarvoor voorafgaand aan de vergunningverlening in 2002 milieuvergunning was verleend, namelijk voor het houden van maximaal 7 volwassen paarden en 17 pony's. Door 17 jaar geen gebruik te maken van de vergunning, hebben appellant 2 en zijn voorgangers zich blootgesteld aan het risico dat planologische inzichten zouden veranderen en het college de vergunning aan een herwaardering zou kunnen onderwerpen. Appellant 2 is op de hoogte gesteld van de wijzigingen in de regelgeving, maar heeft nagelaten om hierover met het college in overleg te gaan. Appellant 2 heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij gebruik zal kunnen maken van de vergunning in overeenstemming met de nu geldende regelgeving in het bestemmingsplan en het Bouwbesluit, aldus het college. De nadelige financiële gevolgen voor appellant 2 vloeien met name voort uit de omstandigheid dat het bestemmingsplan het beoogde gebruik niet toestaat, en zijn daarom voor het college niet doorslaggevend voor de afweging of de vergunning voor het bouwen van de rijhal met ponystalling uit 2002 kan worden ingetrokken.

5. De rechtbank heeft het tegen het besluit op bezwaar gerichte beroep van appellant 2 gegrond verklaard. De rechtbank heeft allereerst overwogen dat de vergunning uit 2002 geen vrijstelling van de toen geldende gebruiksregels van het bestemmingsplan omvatte. Verder heeft de rechtbank overwogen dat appellant 2 aan het e-mailbericht van 21 september 2017 het gerechtvaardigde vertrouwen kon ontleen dat appellant 2 de rijhal en ponystalling op basis van de op 22 mei 2002 verleende vergunning mocht bouwen en gebruiken, en dat deze vergunning niet zou worden ingetrokken. Het e-mailbericht van 6 september 2018 heeft daarin volgens de rechtbank geen verandering gebracht, omdat dit bericht niet aan appellant 2 was gericht. Pas vanaf het e-mailbericht van 15 oktober 2019 mocht appellant 2 er volgens de rechtbank niet langer meer van uitgaan dat het gebruik van de rijhal planologisch was toegestaan en de bouwvergunning niet zou worden ingetrokken. Volgens de rechtbank heeft het college het gerechtvaardigde vertrouwen, en de schade die appellant 2 in verband daarmee heeft geleden, ten onrechte niet betrokken bij de belangenafweging die het college ten grondslag heeft gelegd aan de intrekking van de vergunning. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat het voor de hand ligt dat appellant 2 naar aanleiding van het e-mailbericht van 21 september 2017 een prijs voor het perceel heeft betaald die hoger is dan

de marktwaarde zonder de bewuste bouw- en gebruiksmogelijkheid. Gemaakte kosten voor bouwwerkzaamheden na 15 oktober 2019 hoeven volgens de rechtbank niet te worden vergoed. De rechtbank heeft het besluit van het college van 22 juni 2021 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op het bezwaar van appellant 2 te nemen.

Het college en appellant 2 kunnen zich niet vinden in de overwegingen van de rechtbank.

6. In afwachting van de uitkomst in hoger beroep, heeft het college uitvoering gegeven aan de aangevallen uitspraak door op 4 mei 2023 een nieuw besluit op het bezwaar van appellant 2 te nemen. Het college is bij de intrekking van de vergunning van 22 mei 2002 gebleven en heeft geen aanleiding gevonden voor toekenning van schadevergoeding. Volgens het college is niet gebleken dat appellant 2 een hogere prijs voor het perceel heeft betaald dan de marktwaarde zonder de bewuste bouw- en gebruiksmogelijkheid. Verder is volgens het college niet gebleken dat appellant 2 vóór 15 oktober 2019 bouwkosten heeft gemaakt.

Op grond van artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, is dit besluit ook onderwerp van dit geding. Appellant 2 is het niet eens met dit besluit.

Intrekking omgevingsvergunning algemeen

7. Op grond van artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt de op 22 mei 2002 op grond van de toenmalige Woningwet verleende bouwvergunning gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Op grond van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo kan het bevoegd gezag, voor zover hier van belang, een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geheel of gedeeltelijk intrekken, voor zover gedurende 26 weken geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

8. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (de uitspraak van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1917, onder 7.2), kan uit de tekst van artikel 2.33, tweede lid, aanhef onder a, van de Wabo niet worden afgeleid dat de periode van 26 weken direct moet voorafgaan aan het besluit tot intrekking van de omgevingsvergunning. Niet in geschil is dat zich in dit geval na de verlening van de vergunning voor bouwen van de rijhal met ponystalling in 2002 niet alleen voorafgaand aan de aankoop van het perceel door appellant 2 maar ook nadien een of meer perioden van 26 weken hebben voorgedaan waarin geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning. Het college

was dan ook bevoegd om de vergunning in te trekken.

9. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de beslissing over intrekking van een omgevingsvergunning in overeenstemming is met het recht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, moeten bij de beslissing over intrekking van een omgevingsvergunning alle betrokken belangen worden meegenomen en tegen elkaar afgewogen. De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar haar uitspraken van 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:641, en 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1215. Tot die belangen behoren naast de door het bestuursorgaan gestelde belangen, ook de (financiële) belangen van de vergunninghouder. Daarbij moet worden meegewogen of het niet tijdig gebruikmaken van de vergunning aan de vergunninghouder is toe te rekenen. Bij de beoordeling of het intrekkingsbesluit in overeenstemming is met het recht, kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het intrekkingsbesluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het intrekkingsbesluit te dienen doelen.

Reikwijdte ingetrokken vergunning

10. Appellant 2 betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de op 22 mei 2002 verleende vergunning ook vrijstelling van het destijds geldende bestemmingsplan voor het beoogde gebruik van de rijhal met ponystalling omvatte. Volgens hem was dat beoogde gebruik in strijd met het destijds geldende bestemmingsplan. Door de gevraagde vergunning toch te verlenen, heeft het college deze afwijking van het bestemmingsplan toegestaan. Nu er geen sprake is van nadien veranderde planologische inzichten, kon het college hierin volgens hem geen grond vinden om de vergunning in te trekken.

10.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraken van 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2519 en 22 december 2021,

ECLI:NL:RVS:2021:2932), kan een vrijstelling voor gebruik van een bouwwerk dat in strijd is met het bestemmingsplan worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat bouwwerk verleende bouwvergunning als uit de bouw aanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het bevoegde bestuursorgaan, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

10.2. Ten tijde van de verlening van de vergunning op 22 mei 2002 had de grond waarop de rijhal en ponystalling waren geprojecteerd, op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" de bestemming "recreatieve doeleinden met sportvoorzieningen: R(s)". Op grond van artikel 17 van de planvoorschriften waren gronden met deze bestemming bestemd voor recreatieve doeleinden

met sportvoorzieningen en de daarbij behorende voorzieningen.

10.3. De Afdeling is van oordeel dat uit de bouw aanvraag voor een rijhal met ponystalling niet zonder meer kon worden afgeleid dat dit bouwwerk in strijd met het destijds geldende bestemmingsplan zou worden gebruikt. Anders dan appellant 2 betoogt, duidt de enkele omstandigheid dat een rijhal met ponystalling wordt gevraagd nog niet op een voorgenomen gebruik ten behoeve van een agrarisch bedrijf zonder koppeling met recreatieve doeleinden. Juist nu, zoals appellant 2 ook naar voren heeft gebracht, uit de oude planvoorschriften blijkt dat de planwetgever onder meer buitenmaneges onder de bestemming heeft willen brengen, valt niet in te zien dat een rijhal met ponystalling daar niet onder zou kunnen vallen. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat de vergunning van 22 mei 2002 geen vrijstelling van de toen geldende gebruiksregels van het bestemmingsplan omvatte.

Hier komt overigens bij dat de gebruiksmogelijkheden van het perceel bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" zijn beperkt doordat het perceel vanaf dat moment de bestemming "Sport" heeft gekregen. Appellant 2 heeft niet betwist dat het gebruik van een rijhal met ponystalling binnen deze bestemming niet is toegestaan. Bij gewijzigde planologische inzichten heeft de raad van een gemeente in beginsel de mogelijkheid om op gronden bestaand legaal gebruik niet langer toe te staan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (de uitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4439), verdraagt zich hiermee niet dat aan door het college verleende bouwvergunningen wat betreft gebruik zelfstandige betekenis zou toekomen na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime.

Het betoog slaagt niet.

11. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat appellant 2 de rijhal op grond van het actuele bestemmingsplan niet alleen niet had mogen gebruiken zoals beoogd, maar ook niet had mogen bouwen zonder nadere omgevingsvergunning voor het afwijken van dat bestemmingsplan. De bouwregels van dat bestemmingsplan staan namelijk de bouw van gebouwen die niet ten dienste van de geldende bestemming staan, niet toe.

11.1. In reactie op dit betoog overweegt de Afdeling dat, zoals hiervoor is overwogen, de grond in het bestemmingsplan "Buitengebied 2018" de bestemming "Sport" heeft gekregen, en dat en het gebruik van een rijhal met ponystalling binnen deze bestemming niet is toegestaan. Dat volgt uit de bestemmingsomschrijving in artikel 23, lid 23.1.

Artikel 23, lid 23.2, van de planregels luidt:

"Ten aanzien van de in lid 23.1 bedoelde gronden mogen uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd."

11.2. Het college veronderstelt in zijn betoog ten onrechte dat de omstandigheid dat het begrip "gebruiken" in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo in ruime zin moet worden uitgelegd en ook bouwen omvat, ertoe leidt dat een verleende vergunning voor de activiteit "bouwen" zijn gelding verliest als de bouwregels van een bestemmingsplan dat bouwen – gelet op het beoogde gebruik – niet langer mogelijk maken. Dit brengt niet mee dat het met de vergunning verleende recht om een bouwwerk te bouwen, op deze wijze teniet kan gaan.

Het betoog slaagt niet.

12. Uit het voorgaande volgt dat het appelland 2 direct voorafgaand aan de intrekking van de op 22 mei 2002 verleende bouwvergunning op basis van die vergunning weliswaar was toegestaan om een rijhal met ponystalling te bouwen, maar niet om die als zodanig in gebruik te nemen. Dit brengt met zich dat de intrekking van de op 22 mei 2002 verleende vergunning uitsluitend tot gevolg heeft dat het appelland 2 niet langer is toegestaan om het bouwplan voor de rijhal met ponystalling alsnog uit te voeren. De intrekking heeft geen verandering gebracht in de gebruiksmogelijkheden.

In dit geding gaat het uitsluitend om het besluit tot intrekking van de bouwvergunning uit 2002. Een besluit waarbij het college heeft geweigerd om het gebruik van het perceel voor het houden van paarden op het perceel toe te staan, of een besluit tot intrekking van een toestemming daarvoor, ligt niet voor. Daarom zal de Afdeling in deze uitspraak niet ingaan op de vraag of het appelland 2, mede gelet op het vertrouwensbeginsel, moet worden toegestaan om op het perceel paarden te houden.

Vertrouwensbeginsel

13. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat appelland 2 geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kon doen. Volgens het college is in het e-mailbericht van 21 september 2017 geen toezegging gedaan die erop neerkomt dat het college nooit zou overgaan tot het intrekken van de in 2002 verleende vergunning. Daar komt bij dat appelland 2 zich mede beroept op een e-mailbericht dat niet aan hem zelf was gericht, en aan een e-mailbericht van een medewerker van de gemeente van wie appelland 2 niet kon aannemen dat die het standpunt van het college vertolkte. Verder voert het college aan dat, voor zover appelland 2 uit eerdere berichten heeft afgeleid dat de vergunning niet zou worden ingetrokken, hij in elk geval na het e-mailbericht van 6 september 2018 – waarvan aangenomen moet worden dat dit appelland 2 heeft bereikt – wel rekening moest houden met de mo-

gelijkheid van intrekking. Appelland 2 moest in elk geval rekening houden met die mogelijkheid na ontvangst van de brief van 7 augustus 2019, waarin het college het voornemen tot intrekking kenbaar heeft gemaakt. Aan de gestelde voorwaarden waaronder het college van intrekking zou afzien, is niet voldaan, aldus het college. Verder betoogt het college dat niet is gebleken dat appelland 2 schade heeft geleden als gevolg van de gestelde verwachting dat de vergunning niet zou worden ingetrokken. Volgens het college is niet gebleken dat appelland 2 in verband met de vergunning een hogere prijs voor de grond heeft betaald. De hervatting van bouwwerkzaamheden door appelland 2 is niet in oktober 2019 begonnen, zoals de rechtbank heeft aangenomen, maar pas vanaf 11 december 2019, toen duidelijk was dat appelland 2 rekening moest houden met intrekking van de vergunning, aldus het college.

Appelland 2 betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij er ook na het e-mailbericht van 15 oktober 2019 nog op mocht vertrouwen dat het college de vergunning niet zou intrekken. Volgens hem heeft het college de indruk gewekt dat het houden van paarden zou worden toegestaan. Ook in latere correspondentie in april en mei 2020 is nog uitgegaan van de mogelijkheid om paarden te houden en de vergunde rijhal te realiseren. Daarom moet het college volgens hem ook gemaakte kosten voor uitgevoerde bouwwerkzaamheden na 15 oktober 2019 vergoeden.

13.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694), moet degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan of aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Voor toerekening van een onbevoegde uitlating is nodig dat de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

Het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen brengt niet mee dat aan die verwachtingen altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij/zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Wanneer er andere belangen in de weg staan aan

honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.

13.2. De voorzitter van de Afdeling heeft de staatsraad advocaat-generaal gevraagd om ten behoeve van de rechtsontwikkeling een conclusie te nemen over de gevolgen die een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben voor een verplichting van het bestuur om schade aan de betrokkene te vergoeden. Gelet op die vraagstelling komt de Afdeling alleen toe aan een bespreking van diens conclusie indien de Afdeling met de rechtbank oordeelt dat het beroep van appelland 2 op het vertrouwensbeginsel slaagt. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

13.3. De Afdeling benadrukt allereerst dat de bevoegdheid om een eerder verleende omgevingsvergunning onder omstandigheden in te trekken, bij wet aan het college is toegekend. De enkele omstandigheid dat een vergunninghouder mogelijk niet bekend is met deze bevoegdheid, vormt niet zonder meer een belemmering voor intrekking. Ook is voor intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwen niet vereist dat in de vergunning of bij de verlening daarvan, of in een later stadium voorafgaand aan een concreet voornemen tot intrekking, door het betrokken bestuursorgaan al op de wettelijke mogelijkheid van intrekking is gewezen. Dit geldt ook wanneer de vergunninghouder al handelingen heeft verricht met gebruikmaking van de vergunning of andere (financiële) belangen bij behoud van de vergunning heeft. Het bestuursorgaan moet bij het nemen van een besluit tot intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwen ook de belangen van de vergunninghouder in zijn afweging betrekken, maar als de belangen bij intrekking zwaarder wegen, is het bestuursorgaan in dergelijke gevallen niet zonder meer gehouden om van gebruikmaking van de bevoegdheid tot intrekking af te zien, of om de vergunninghouder in verband met de intrekking schadevergoeding of nadeelcompensatie toe te kennen. De houder van een omgevingsvergunning kan, gelet op de in de Wabo opgenomen bevoegdheid tot intrekken van die vergunning, aan de omgevingsvergunning zelf niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontnemen dat deze vergunning (in de omstandigheden die in de wet zijn genoemd) nooit zal worden ingetrokken. Het beroep van appelland 2 op het vertrouwensbeginsel moet in dit licht worden beoordeeld.

13.4. De Afdeling ziet zich ten eerste gesteld voor de vraag of appelland 2 aan het e-mailbericht van 21 september 2017 het gerechtvaardigde vertrouwen kon ontnemen dat het college niet zou overgaan tot intrekking van de vergunning voor het bouwen van de rijhal met ponystalling.

13.4.1. Het e-mailbericht van 21 september 2017 bevat een reactie op een e-mailbericht van de zoon van appelland 2 van 20 september 2017. Het e-mailbericht van de zoon van appelland 2 bevat, na diens mededeling dat appelland 2 geïnteresseerd is om op het perceel Bergen M 298 een manegebedrijf te gaan runnen, de vraag of de bouwvergunning op dit perceel nog intact is. In het e-mailbericht van de gemeenteambtenaar van 21 september 2017 is in antwoord op deze vraag meegedeeld dat er volgens de vergunning, die als bijlage bij het e-mailbericht was gevoegd, een rijhal met een ponystalling mag worden gerealiseerd.

13.4.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan ook ruimte bestaan zonder een uitdrukkelijke toezegging van het bestuursorgaan. Ook een andere omstandigheid kan leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen. Zo zal het onder omstandigheden op de weg van het bestuursorgaan liggen om uit eigen beweging, in aanvulling op concreet gevraagde informatie, mededelingen te doen over een (mogelijk) op handen zijnde verandering van de situatie, bijvoorbeeld in geval van een bestaande concrete aanleiding of bestaand voornemen om een zeker besluit te nemen. Onder omstandigheden zullen aan het achterwege blijven van een dergelijke mededeling gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden ontleend over de wijze waarop het bestuursorgaan gebruik zal maken van zijn bevoegdheden.

13.4.3. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

De Afdeling stelt vast dat de zoon van appelland 2 in het e-mailbericht van 20 september 2017 geen vraag heeft gesteld over het eventuele gebruik van de wettelijke bevoegdheid tot intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwen, en dat het e-mailbericht van 21 september 2017 van de gemeenteambtenaar daarover geen mededeling bevat. Appelland 2 kon en mocht uit het e-mailbericht van 21 september 2017 afleiden dat de in 2002 verleende bouwvergunning voor de rijhal met ponystalling op dat moment nog gold. In de gegeven omstandigheden mocht hij er bovendien op vertrouwen dat ten tijde van het verzenden van dit e-mailbericht geen verzoek was ingediend door een derde om de vergunning in te trekken en geen voornemen van het college bestond om de vergunning in te trekken. Maar appelland 2 kon hieruit niet afleiden dat het college ook in de toekomst, ongeacht het tijdsverloop en eventuele wijzigingen in de relevante omstandigheden, geen gebruik zou maken van de bevoegdheid om deze vergunning in te trekken.

Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het toepasselijke wettelijke stelsel het ontstaan van de bevoegdheid voor het betrokken bestuursorgaan tot intrekking van een omgevingsvergunning voor

bouwen enkel afhankelijk is gesteld van een tijdsverloop van 26 weken gedurende welke geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Daarvan uitgaande moet een houder van een omgevingsvergunning voor bouwen er in beginsel rekening mee houden dat wanneer hij gedurende een termijn van 26 weken geen gebruik maakt van de vergunning door bouwvergunningplichtige activiteiten te verrichten, zijn vergunning kan worden ingetrokken. Het ontbreken van een mededeling over het bestaan en het gebruik maken van de bevoegdheid tot intrekking in het e-mailbericht van de gemeenteambtenaar van 21 september 2017, leidt in dit geval niet tot een andere beoordeling. Voor zover appelland 2 zich op het standpunt stelt dat hij, door het ontbreken van informatie daarover in dit e-mailbericht, niet bekend was met de wettelijke mogelijkheid tot intrekking, ziet hij eraan voorbij dat de informatieplicht van de kant van het college niet zo ver gaat, dat het in antwoord op de gestelde vragen uit eigen beweging melding had moeten maken van die bevoegdheid.

Gelet op de inhoud van de in het e-mailbericht van 20 september 2017 gestelde vraag en wat de betrokken gemeenteambtenaar daarover heeft moeten begrijpen, en de aard en inhoud van de door de gemeenteambtenaar in antwoord daarop in het e-mailbericht van 21 september 2017 gegeven inlichtingen en hetgeen appelland 2 daarover heeft moeten begrijpen, mocht appelland 2 er niet op vertrouwen dat de betrokken gemeenteambtenaar met dit e-mailbericht volledige inlichtingen had gegeven over alle voor realisering van zijn plannen relevante omgevingsrechtelijke aspecten. Zeker niet nu appelland 2 in het e-mailbericht "nogmaals" – kennelijk in aanvulling op een eerder al telefonisch aan hem gegeven advies – is geadviseerd om zijn plannen voor het pand aan de gemeente kenbaar te maken. Daarin ligt besloten dat wat over de plannen van appelland 2 kenbaar was gemaakt, nog onvoldoende duidelijk was voor een meer dan summier beoordeling van de omgevingsrechtelijke aspecten daarvan. Appelland 2 heeft deze adviezen niet opgevolgd.

13.4.4. Hierbij is verder van belang dat appelland 2 zich nadien kennelijk wel over de omgevingsrechtelijke aspecten van zijn plannen heeft verstaan met de makelaar die betrokken was bij de verkoop van de grond aan appelland 2. Deze makelaar heeft contact met de gemeente opgenomen en dat heeft geleid tot het hiervoor weergegeven e-mailbericht van een gemeenteambtenaar van 6 september 2018. Daarin staat dat het houden van paarden op het bewuste perceel, volgens het college, in strijd met het bestemmingsplan was. De ambtenaar adviseerde verder om eerst de benodigde vergunning op grond van de Wet natuurbescherming aan te vragen (bij gedeputeerde staten van de provincie), en na even-

tuele verlening van die vergunning, contact op te nemen met het college om te bezien of medewerking kon worden verleend aan gebruik van het perceel in afwijking van het bestemmingsplan. Appelland 2 heeft ook dit advies niet opgevolgd.

De Afdeling wijst er verder nog op dat hoewel dit e-mailbericht niet rechtstreeks was gericht aan appelland 2, appelland 2 bekend was met dit bericht. De in hoger beroep door het college overgelegde verklaring van de makelaar dat hij dit bericht onmiddellijk heeft doorgestuurd aan appelland 2 is ter zitting door appelland 2 erkend.

13.4.5. Het college is op 2 juni 2020 overgegaan tot intrekking van de vergunning. Tussen het e-mailbericht van 21 september 2017 en dit besluit is een periode van 32 maanden verlopen, waarin appelland 2 ook zelf lange tijd geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning en, hoewel daartoe door het college uitgenodigd, heeft nagelaten om zijn plannen nader met het college te bespreken. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen aanleiding om te oordelen dat appelland 2 in juni 2020 aan het ontbreken van een mededeling in het e-mailbericht van 21 september 2017 over de intrekkingbevoegdheid en het gebruikmaken daarvan, het gerechtvaardigde vertrouwen mocht ontlenen dat het college ook onder deze omstandigheden niet tot intrekking zou overgaan.

13.4.6. Dit betekent dat de Afdeling tot een andere uitkomst komt dan de staatsraad advocaat-generaal bij zijn gemotiveerde inschatting van de betekenis van de e-mailberichten van 21 september 2017 en 6 september 2018.

13.5. Vervolgens moet de Afdeling de vraag beantwoorden of appelland 2 aan de op 30 september 2019 verzonden brief (gedateerd 7 augustus 2019) wel het gerechtvaardigde vertrouwen kon ontlenen dat het college niet binnen afzienbare termijn zou overgaan tot intrekking van de vergunning voor het bouwen van de rijhal met ponystalling.

13.5.1. Deze brief gaat over het voornemen om de vergunning in te trekken. Daarin is aangegeven wat appelland 2 moest doen als hij alsnog gebruik van de vergunning wilde maken. Om te beginnen moest appelland 2 de vergunning daarvoor met toestemming van de oorspronkelijke vergunninghouder op zijn naam laten zetten. Verder staat in de brief dat, aangezien het gaat om een zeer oude vergunning, het college appelland 2 zal verplichten de bouwwerkzaamheden binnen een jaar en "volgens de eisen van nu" uit te voeren. Tot slot is vermeld dat als appelland 2 van deze mogelijkheid gebruik wil maken, hij dat uiterlijk binnen twee weken na verzending van de brief aan het college kenbaar moest maken.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht appelland 2 dit op zichzelf begrijpen als voorwaarden waaronder het college zou afzien van de voorgeno-

men intrekking van de vergunning. Appellant 2 mocht er na ontvangst van deze brief op vertrouwen dat het college niet tot intrekking zou overgaan als aan de gestelde voorwaarden zou worden voldaan. Dat neemt niet weg dat de brief geen volledige duidelijkheid biedt over de strekking van de gestelde voorwaarden. Met name volgt uit deze brief niet eenduidig wat is bedoeld met "de eisen van nu". In reactie op het verzoek van appellant 2 van 11 oktober 2019 om de vergunning op zijn naam te zetten, heeft een consulent Bouwen en Wonen van de gemeente appellant 2 er echter bij e-mailbericht van 15 oktober 2019 opnieuw concreet op gewezen dat het houden van paarden op deze locatie op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan. Appellant 2 is daarbij opnieuw verzocht om hierover contact op te nemen met de gemeente. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat appellant 2 er na ontvangst van dit e-mailbericht redelijkerwijs niet meer op mocht vertrouwen dat het college zou afzien van intrekking van de omgevingsvergunning, zolang de strijdigheid met het bestemmingsplan in de weg stond aan het gebruik van de vergunde rijhal met ponystalling voor het houden van paarden.

Dit betekent dat appellant 2 er slechts in de periode tussen ontvangst van de brief op 30 september 2019 en de ontvangst van het e-mailbericht van 15 oktober 2019 gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat het college niet tot intrekking van de vergunning zou overgaan als appellant 2 aan de gestelde voorwaarden zou voldoen.

13.6. Voor zover appellant 2 het beroep op het vertrouwensbeginsel verder baseert op de e-mailberichten 16 april 2020 en 12 mei 2020, slaagt het niet. De Afdeling volgt appellant 2 niet in zijn standpunt dat deze e-mailberichten kunnen worden beschouwd als een aansporing om de bouw van de rijhal met ponystalling te hervatten. Uit het e-mailbericht van 16 april 2020 blijkt dat het college nog steeds het voornemen had om de vergunning in te trekken, nu het bestemmingsplan een gebruik van de rijhal met ponystalling niet toestaat. In het e-mailbericht van 12 mei 2020 zijn slechts concrete vragen aan appellant 2 gesteld over zijn bedoelingen, in reactie op de mededeling van appellant 2 in zijn e-mailbericht van 1 mei 2020 dat hij de bouw van de rijhal met ponystalling voortzet. Uit dit e-mailbericht van 12 mei 2020 kon appellant 2 redelijkerwijs niet afleiden dat het college was teruggekomen van zijn voornemen om de vergunning in te trekken.

13.7. De Afdeling komt op grond van het voorgaande tot de conclusie dat appellant 2 er na het e-mailbericht van 21 september 2017 op mocht vertrouwen dat het college op korte termijn en zonder wijziging van de omstandigheden, geen gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om de in 2002 ver-

leende vergunning voor het bouwen van de rijhal met ponystalling in te trekken. Dit vertrouwen heeft het college echter niet geschonden door op 2 juni 2020 tot intrekking van de vergunning over te gaan. Op dat moment kon – als gevolg van het tijdverloop – op grond van het e-mailbericht van 21 september 2017 geen gerechtvaardigd vertrouwen meer bestaan dat niet tot intrekking van de vergunning zou worden overgegaan.

Het betoog van het college slaagt in zoverre. Het betoog van appellant 2 slaagt niet.

13.8. Wel is in de periode tussen de ontvangst door appellant 2 van de brief op 30 september 2019 en de ontvangst door appellant 2 van het e-mailbericht van 15 oktober 2019 sprake geweest van gerechtvaardigd vertrouwen bij appellant 2 dat het college geen gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om de vergunning in te trekken. De Afdeling stelt echter vast dat in die periode door appellant 2 geen kosten zijn gemaakt of anderszins handelingen zijn verricht in het gerechtvaardigde vertrouwen dat de vergunning niet zou worden ingetrokken, die door de intrekking tot schade of nadeel hebben geleid. Appellant 2 heeft dat ook niet gesteld. Voor zover appellant 2 schade opvoert die hij heeft geleden als gevolg van de aankoop van het perceel in het gerechtvaardigde vertrouwen dat hij gebruik zou kunnen maken van de vergunning voor de rijhal met ponystalling, gaat het blijkens het voorgaande niet om vertrouwen dat het college heeft geschonden door de vergunning op 2 juni 2020 in te trekken. Voor zover appellant 2 heeft gewezen op bouwwerkzaamheden aan spanten voor de rijhal met ponystalling, die elders plaatsvonden, overweegt de Afdeling dat deze volgens appellant 2 al vanaf april 2019 zijn uitgevoerd. Bouwwerkzaamheden op de locatie zelf hebben pas na 15 oktober 2019 plaatsgevonden. Dat betekent dat er geen verband bestaat tussen het gedurende de beperkte periode tussen 30 september 2019 en 15 oktober 2019 aanwezige gerechtvaardigde vertrouwen dat de vergunning in stand zou kunnen blijven en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Er is derhalve geen schade geleden op grond van het gerechtvaardigde vertrouwen bij appellant 2.

13.9. Dit heeft tot gevolg dat de Afdeling in deze zaak niet toekomt aan een bespreking van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal over de gevolgen die een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben voor een verplichting van het bestuur om schade aan de betrokkene te vergoeden.

13.10. De conclusie is dat het betoog van het college slaagt, en dat het betoog van appellant 2 niet slaagt.

Conclusie hoger beroep

14. Het hoger beroep van het college is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van appellant 2 is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd.

Beoordeling onbesproken gronden beroep

15. Nu de aangevallen uitspraak wordt vernietigd en geen aanleiding wordt gezien voor terugwijzing naar de rechtbank, zal de Afdeling in deze uitspraak ook beslissen op het beroep van appellant 2 tegen het besluit van 22 juni 2021. Daarbij hoeft alleen te worden ingegaan op de door appellant 2 aangevoerde gronden die in de uitspraak van de rechtbank onbesproken zijn gebleven. Appellant 2 heeft hier ook om gevraagd.

Beleidsplan leefomgeving

16. Appellant 2 betoogt dat het college het primaire besluit van 2 juni 2020 in bezwaar ten onrechte heeft getoetst aan het "Beleidsplan leefomgeving", dat op 2 maart 2021 is vastgesteld. Dit beleid gold nog niet op het moment van het nemen van het primaire besluit. Verder was dit beleid op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar volgens appellant 2 nog niet gepubliceerd. Maar ook als dit beleid op dat moment wel gold, had het college dit bij het nemen van het besluit op bezwaar buiten beschouwing moeten laten, omdat toepassing daarvan in strijd komt met de rechtszekerheid. Volgens appellant 2 moest hij kunnen afgaan op de inhoud van de brief van 7 augustus 2019, en kon het college daar niet met verwijzing naar nieuw beleid van afwijken.

16.1. De Afdeling stelt vast dat het beleid zoals opgenomen in het beleidsplan wel is aangehaald in het besluit op bezwaar, maar dat de motivering daar niet op berust. In de motivering wordt een afweging gemaakt die is gebaseerd op de omstandigheden van het geval, waarbij de uitkomst dezelfde is als in het primaire besluit. Het college kan dan ook worden gevolgd in zijn standpunt in het verweerschrift in beroep dat het besluit op bezwaar niet anders zou hebben geluid als het Beleidsplan leefomgeving niet gold. De vraag of het Beleidsplan leefomgeving was gepubliceerd en of het college daar in dit geval toepassing aan had mogen geven, kan dan ook in het midden blijven. Uit wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen, volgt verder dat de brief van 7 augustus 2019 niet in de weg stond aan de intrekking van de vergunning door het college.

Het betoog slaagt niet.

Benutting vergunning

17. Appellant 2 betoogt onder verwijzing naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 16 januari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:69) dat het college de vergunning alleen al niet had mo-

gen intrekken omdat appellant 2 aannemelijk had gemaakt dat hij de vergunning op korte termijn alsnog zou gaan benutten, door kort na de kennisgeving van het voornemen om de vergunning in te trekken bouwwerkzaamheden uit te voeren. Nadien is er geen periode van 26 weken meer verstreken waarin geen gebruik van de vergunning is gemaakt.

17.1. Zoals hiervoor onder 8 is overwogen, ontstaat de bevoegdheid tot intrekking wanneer een periode van 26 weken is verstreken waarin geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. De omstandigheid dat na het ontstaan van de bevoegdheid tot intrekking nog handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, is een omstandigheid die betrokken dient te worden bij de vraag of het college mocht overgaan tot de intrekking van de vergunning en in het bijzonder bij de belangenafweging die in dat kader moet worden gemaakt.

In de uitspraak van 16 januari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:69) heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling – onder verwijzing naar de uitspraak van 1 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1011) – overwogen dat de enkele omstandigheid dat de houder van een omgevingsvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte tijd zal gaan benutten, voldoende om de intrekking van een ongebruikte omgevingsvergunning te rechtvaardigen. Anders dan appellant 2 betoogt, volgt hieruit niet dat als een vergunninghouder wel aannemelijk maakt dat hij de vergunning alsnog binnen korte tijd zal gaan gebruiken, het college de vergunning om die reden niet mag intrekken. Ook dit is een omstandigheid die betrokken dient te worden bij de belangenafweging die in het kader van het intrekkingbesluit moet worden gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

18. Appellant 2 betoogt dat het college na afweging van de betrokken belangen niet tot intrekking had mogen overgaan. Om te beginnen voert hij aan dat hem pas na de aankoop van het perceel in 2017 een verwijt kan worden gemaakt van het niet eerder benutten van de vergunning. Het kan hem niet worden tegengeworpen dat er in de periode tussen 2002 en 2017 geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Verder voert appellant 2 aan dat hij, gelet op de gevoerde correspondentie met medewerkers van de gemeente, geen rekening hoefde te houden met intrekking vanwege veranderde regelgeving. De veranderde regelgeving heeft volgens hem ook niet tot gevolg dat hij geen gebruik meer kon maken van de vergunning. De vergunning impliceerde dat een gebruik als rijhal met ponystalling was toegestaan, en het bouwplan was volgens hem binnen de marges van de vergunning aan te passen

aan de gewijzigde voorschriften uit het Bouwbesluit. De veranderingen in de regelgeving die het college aan de intrekking ten grondslag heeft gelegd, waren bovendien niet recent. Tot slot voert appellant 2 aan dat in de belangenafweging geen aandacht is besteed aan zijn belangen bij het behouden van de vergunning. Hij wil nog gebruik maken van de vergunning en stelt financiële schade te lijden als hij zijn plannen niet langer kan uitvoeren.

19. De Afdeling leidt uit het besluit op bezwaar niet af dat het college appellant 2 verwijt dat er vóór de aankoop door hem van het perceel geen gebruik is gemaakt van de vergunning en daarin een doorslaggevende reden heeft gevonden om de vergunning in te trekken. Het college heeft wel betekenis toegekend aan de omstandigheid dat ook appellant 2 na aankoop van het perceel enkele jaren geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning, en heeft nagelaten om met het college in overleg te gaan over de gevolgen van gewijzigde regelgeving voor de vergunning, waarop hij door het college was gewezen. Dat mocht het college ook doen. Appellant 2 heeft hierop geen actie ondernomen, maar is op zeker moment wel overgegaan tot het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. Met bouwwerkzaamheden op het perceel met gebruikmaking van de vergunning is appellant 2 pas begonnen enige tijd nadat het college het voornemen tot intrekking van de vergunning kenbaar had gemaakt en appellant 2 erop had gewezen dat het houden van paarden in strijd met het bestemmingsplan was. Onder die omstandigheden hoefde het college in die bouwwerkzaamheden geen aanleiding te vinden om af te zien van intrekking. Het college mocht betekenis toekennen aan de omstandigheid dat het bestemmingsplan een gebruik van de rijhal met ponystalling zoals appellant 2 voor ogen stond, welk gebruik bovendien aanmerkelijk méér paarden omvatte dan ten tijde van de vergunningverlening in 2002 nog was voorzien, niet toestaat. Dat dit bestemmingsplan al enkele jaren van kracht was, maakt dat niet anders.

Voor zover appellant 2 zich in dit verband beroept op de verwachtingen die hij heeft ontleend aan uitlatingen van medewerkers van de gemeente, en voor zover hij aanvoert dat een gebruik van de rijhal met ponystalling overeenkomstig de verleende vergunning toegestaan moest worden geacht, verwijst de Afdeling naar wat zij daarover hiervoor heeft overwogen.

Verder kan appellant 2 niet worden gevolgd in zijn betoog dat het college in de belangenafweging ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan de financiële gevolgen voor appellant 2. Het college heeft terecht in aanmerking genomen dat die gevolgen niet los kunnen worden gezien van de omstandigheid dat het door appellant 2 beoogde gebruik van de rijhal met ponystalling, als die zou zijn afge-

bouwd, in strijd met het bestemmingsplan was. Het college hoefde alleen al daarom in die financiële gevolgen geen aanleiding te vinden om af te zien van intrekking van de vergunning.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep appellant 2

20. Gelet op het voorgaande is het beroep van appellant 2 tegen het besluit van 22 juni 2021 ongegrond.

Besluit van 4 mei 2023

21. Het college heeft het besluit van 4 mei 2023 genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank wat betreft de gevolgen van de aangenomen schending van het vertrouwensbeginsel. De uitspraak zal op dit punt worden vernietigd. Daarom is de grondslag aan het herstelbesluit komen te ontvallen. Alleen al daarom moet het herstelbesluit worden vernietigd.

Conclusie

22. De slotsom is dat het college de op 22 mei 2002 verleende bouwvergunning voor het bouwen van een rijhal met ponystalling mocht intrekken, en dat er daarbij voor het college geen verplichting bestond om in verband met het vertrouwensbeginsel schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.

23. Het hoger beroep van het college is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van appellant 2 is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het door appellant 2 bij de rechtbank ingediende beroep tegen het besluit van het college van 22 juni 2021 ongegrond verklaren.

Het herstelbesluit van 4 mei 2023 is genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank. Omdat die uitspraak wordt vernietigd voor zover aangevallen door het college, is de grondslag aan dat herstelbesluit komen te ontvallen. Daarom wordt dat besluit vernietigd.

Proceskosten

24. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Bergen gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van appellant 2 ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 10 februari 2023 in zaak nr. 21/2146;

IV. verklaart het beroep van appellant 2 tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bergen van 22 juni 2021 met kenmerk RD/SK/11638 ongegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bergen van 4 mei 2023 met kenmerk 27971.

Noot

1. In de hier geannoteerde uitspraak heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) staatsraad advocaat-generaal Snijders (hierna: de A-G) gevraagd een conclusie te nemen over de gevolgen die een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan hebben voor een verplichting van het bestuur om schade aan de betrokkene te vergoeden. Ofte-wel, een conclusie over stap 3 van het bekende 'driestappen-plan' van de Afdeling bij een beroep op het vertrouwensbeginsel (vergelijk ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen). Die conclusie nam de A-G op 21 augustus 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3420). Op de inhoud van deze conclusie wordt in de uitspraak echter niet ingegaan, omdat het beroep op het vertrouwensbeginsel strandt op stap 1: er is geen toezegging of uitlating gedaan, noch gedraging verricht waaruit betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kan en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. De Afdeling komt dus niet toe aan de derde stap. Daarmee rijst de vraag welke toegevoegde waarde de inzet van de grote kamer (artikel 8:12b Algemene wet bestuursrecht; hierna Awb) en het vragen van een conclusie (artikel 8:12a Awb) heeft gehad voor deze procedure. In theorie is die toegevoegde waarde met name gelegen in drie aspecten: (1) het verbeteren van de kwaliteit van de redenering van belangrijke uitspraken, (2) het duidelijk maken dat een belangrijke kwestie aan de orde is en (3) het bevorderen van de rechtseenheid (vergelijk R.J.N. Schlössels, 'De conclusie in het bestuursrecht: van pionieren naar oogsten?', *Ars Aequi* oktober 2021, pp. 916–920). Het gaat, anders gezegd, om een belangrijke uitspraak die aan de praktijk 'richting moet geven'. Hierna leg ik de uitspraak langs deze maatstaf en toets ik daarmee of en in hoeverre de uitspraak daadwerkelijk belangrijk is omdat die richting geeft; wat zijn de relevante overwegingen en hoe vernieuwend zijn die? Dit doe ik in punten 3 tot en met 5 van deze annotatie. Eerst zet ik kort de zaak uiteen onder 2. In punt 6 maak ik de balans op.

2. Waar gaat de zaak materieel over? De zaak gaat over een geschil tussen betrokkene, de eigenaar van een perceel in Nieuw-Bergen, en het college van burgemeester en wethouders van Bergen (hierna:

het college). Betrokkene wil een manege op zijn perceel starten en daarbij gebruikmaken van een aan de vorige eigenaar verleende bouwvergunning voor de bouw van een rijhal met ponystalling. Het college heeft de bouwvergunning ingetrokken, volgens betrokkene ten onrechte; de intrekking zou in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel. Voordat inhoudelijk aan het incidenteel beroep van betrokkene wordt toegekomen — het college heeft hoger beroep ingesteld, nadat het beroep van betrokkene door de rechtbank Limburg gegrond is verklaard (Rb. Limburg 10 februari 2023, nr. 21/2146) — stelt de Afdeling eerst vast waarop het intrekkingbesluit precies betrekking heeft: het gebruik of slechts de bouw van een paardenstal? De Afdeling oordeelt dat het in dit geding uitsluitend gaat om de intrekking van de bouwvergunning uit 2002 en niet om een besluit waarbij het college heeft geweigerd om het gebruik van het perceel voor het houden van paarden op het perceel toe te staan, of een besluit tot intrekking van een toestemming daarvoor. Dit betekent dat de Afdeling niet ingaat op de vraag of het appellant, mede gelet op het vertrouwensbeginsel, moet worden toegestaan om op het perceel paarden te houden. Het gaat, kortom, uitsluitend om de bouw van de rijhal met ponystalling. Een belangrijke inkadering. Mocht het college die bouwvergunning intrekken? Het korte antwoord is, zoals gezegd, ja. Maar welke juridische overwegingen liggen daaraan ten grondslag? Ik zet ze hierna uiteen.

3. Eerst schetst de Afdeling in r.o. 13.3 een kader voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in een procedure over de intrekking van een vergunning. Die komt op het volgende neer. Dat betrokkene niet bekend was met de mogelijkheid de vergunning in te trekken, vormt geen belemmering voor die intrekking. Dat betrokkene niet op de mogelijkheid van intrekking is geweest, vormt evenmin een belemmering, ook niet al zou betrokkene al handelingen hebben verricht met gebruikmaking van de vergunning of andere (financiële) belangen hebben bij behoud ervan. Dit oordeel is bekend; al in een uitspraak van 26 mei 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM5585, AB 2010/202, m.nt. A. van Hall) oordeelde de Afdeling in een procedure over de weigering ontheffing te verlenen voor een al aangelegde steiger dat het feit dat appellant niet wist en er ook niet door het bestuursorgaan actief op was geweest dat ontheffing van de Keur was vereist, niet betekende dat daarmee die verplichting was komen te vervallen. Van appellant kon worden verlangd dat hij had geïnformeerd of zich had laten informeren over de ter plaatse geldende regelingen. Korthedshalve verwijs ik verder naar punten 8.5 en 8.6 van de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van 16 februari 2022

(ECLI:NL:RVS:2022:516) waarin hij onder andere rechtspraak over dit onderwerp behandelt. In de

hier geannoteerde uitspraak vervolgt de Afdeling met de overweging dat aan een intrekking een belangenafweging ten grondslag dient te liggen, waarbij geldt dat aan de omgevingsvergunning zelf niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de vergunning nooit zal worden getrokken. Het gaat immers om een wettelijke intrekkingbevoegdheid. Het moge duidelijk zijn dat ook dit oordeel niet nieuw is, vergelijk ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:320, die ook gaat over het vertrouwensbeginsel en de intrekking van een omgevingsvergunning. Verder is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan van inzicht kan veranderen (onder andere ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1850 en ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424, BR 2021/73, m.nt. J.W. van Zundert). Ook in zoverre verrast dit oordeel niet.

4. Vervolgens overweegt de Afdeling dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel ook ruimte kan bestaan zonder een uitdrukkelijke toezegging van het bestuursorgaan. Soms kan uit het uitblijven van een 'actie' van een bestuursorgaan ook gerechtvaardigd vertrouwen volgen, bijvoorbeeld in de situatie dat het op de weg van het bestuursorgaan ligt om uit eigen beweging, in aanvulling op concreet gevraagde informatie, mededelingen te doen over een (mogelijk) op handen zijnde verandering van de situatie, zoals in geval van een bestaande concrete aanleiding of bestaand voornemen om een zeker besluit te nemen. Daarvoor geldt wel, kort gezegd, dat de mededeling een directe relatie moet hebben met de gestelde vragen. Ook wordt van de betrokkene zelf een actieve houding verwacht. Zo was in deze zaak meerdere keren geadviseerd contact op te nemen met de gemeente, maar heeft betrokkene dit nagelaten. Dit oordeel van de Afdeling heb ik nog niet eerder gezien. Integendeel, vaste rechtspraak is dat het 'enkele stilzitten' van het bevoegd gezag niet leidt tot gerechtvaardigd vertrouwen. In ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1120, oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld dat hoewel de raadsleden op de hoogte waren van de wens van Aldi om haar supermarkt te verplaatsen, het uitblijven van een negatieve reactie geen gerechtvaardigd vertrouwen oplevert:

"(...) het enkele ontbreken van een reactie van de raad (is) onvoldoende (...) om als toezegging, uitlating of gedraging te kunnen worden gekwalificeerd waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen."

Zo ook: ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1696 en ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:390. Bij 'actief gedogen' van een illegale situatie, in die zin dat het bevoegd gezag een beslissing heeft genomen om (tijdelijk) niet handhavend op te treden

(vergelijk ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356), ligt dit overigens genuanceerder. Zie hierover ABRvS 9 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3808, AB 2020/253, m.nt. C.M.M. van Mil, r.o. 6.2, waarin de Afdeling oordeelt dat het tijdelijk gedogen van de bewoning door appellanta A geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel oplevert.

5. Er is in deze zaak een korte periode geweest van gerechtvaardigd vertrouwen, namelijk tussen 30 september 2019 en 15 oktober 2019. De Afdeling stelt hiervoor vast dat in die periode geen kosten zijn gemaakt of anderszins handelingen zijn verricht in het gerechtvaardigde vertrouwen dat de vergunning niet zou worden ingetrokken, die door de intrekking tot schade of nadeel hebben geleid. De schade die er wel is houdt, zo oordeelt de Afdeling, geen verband met het gerechtvaardigd vertrouwen in voornoemde periode. Dit leidt tot het oordeel dat geen schade is geleden op grond van het gerechtvaardigde vertrouwen bij betrokkene. Is deze redenering nieuw? Nee, de Afdeling heeft al eerder geoordeeld dat geen recht bestond op schadevergoeding als niet was gedisponeerd, oftewel 'gehandeld naar het vertrouwen'. Zie de conclusie van Snijders, punt 8.8 met verwijzing naar ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155, AB 2023/177, m.nt. L.M. Koenraad, r.o. 6.5 en 7 en ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3708, r.o. 8. En zie ook ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956, r.o. 4.3 en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953, r.o. 4.3.

6. Afrondend: in hoeverre is de uitspraak richtinggevend? De uitspraak is vrij principiële opgezet en bevat enkele algemeen geformuleerde overwegingen. Dat is prettig, want dat geeft een zeer bruikbaar overzicht voor de praktijk. Vernieuwend is de uitspraak echter alleen waar het gaat om het uitblijven van een actie. Ik besprak dit in punt 5 van deze annotatie. Het is goed dat hier met het vragen van een conclusie en de inzet van een grote kamer de aandacht op wordt gericht, maar dit oordeel had ook het leven kunnen zien zonder die inzet. Ik schat in dat als de voorzitter vooraf had geweten dat niet zou worden toegekomen aan stap 3 van het vertrouwensbeginsel en dat het dus alleen over stap 1 zou gaan, de conclusie van Snijders en deze grote kameruitspraak er niet zouden zijn. Verspilde moeite? Nee, zeker niet; in een volgende zaak kan alsnog gebruik worden gemaakt van de conclusie én de inzet van de conclusie en de grote kamer hebben ook een functie, zoals gezegd in punt 1, voor de kwaliteit en rechtseenheid. Had de conclusie beter kunnen worden genomen in een andere zaak van een grote kamer waarin wél wordt toegekomen aan stap 3? Ja, natuurlijk, maar hierin laat zich goed zien hoe ingewikkeld het kan zijn om een zaak in het rechterlijk vooronderzoek daarop te selecteren. Daarover is bovendien al het nodige geschreven ten tijde van de

het tienjarig jubileum van de conclusie en de grote kamer, zie hierover het themanummer van het *NTB* van 1 februari 2023, met onder andere J.E. van den Brink, 'Een grotere rol van de wetenschap bij conclusies en uitspraken van de grote kamer', *NTB* 2023/43 en T. Barkhuysen, 'O jee of holadijee? 10 jaar bestuursrechtelijke A-G vanuit het perspectief van de advocatuur', *NTB* 2023/42. Ik kijk in elk geval uit naar een zaak waarin de fraaie conclusie van Snijders wél aan bod komt.

T. Groot

AB 2025/256

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

31 juli 2024, nr. 202107911/1/A2

(Mrs. W. den Ouden, J.E.M. Polak, J.F. de Groot)
m.nt. A.C.M. Lijten* & J.E. van den Brink

Art. 23, 23a BVRB 2000; art. 4 Richtlijn (EU) 2016/1919

ABkort 2024/144

NJB 2024/1815

ECLI:NL:RVS:2024:3083

Niet-aangehouden minderjarige verdachten mogen niet categoriaal worden uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoewel artikel 4 van Richtlijn (EU) 2016/1919 aan de lidstaten een beoordelingsmarge geeft bij het invullen van hun stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, werkt deze bepaling rechtstreeks. Deze bepaling is niet voldoende omgezet in nationaal recht, omdat Nederland de grenzen van de in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn neergelegde beoordelingsruimte heeft overschreden. Artikelen 23 en 23a BVRB 2000 worden vanwege strijd met het Unierecht buiten toepassing gelaten.

Dat uit de bewoordingen van het eerste lid van artikel 4 van Richtlijn 2016/1919/EU volgt dat lidstaten een beoordelingsmarge hebben bij het invullen van hun stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en de lidstaten op grond van artikel 4 [...] een draagkrachttoets en/of een gegrondheidstoets kunnen toepassen om te bepalen of gefinancierde rechtsbijstand overeenkomstig het eerste lid wordt verleend, sluit niet uit dat artikel 4, eerste lid, van deze richtlijn voor de nationale rechter kan worden ingeroepen. [...] Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2016/1919/EU is aldus niet voldoende omgezet in nationaal recht. [...] Dit betekent dat Nederland de grenzen van de in artikel 4, eerste lid van deze richt-

* A.C.M. Lijten is masterstudent Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

lijn neergelegde beoordelingsruimte heeft overschreden. Omdat de artikelen 23 en 23a van het Bvr in het geheel niet voorzien in de toekenning van een vergoeding voor deze gevallen moeten deze bepalingen vanwege strijd met het Unierecht in deze zaak buiten toepassing worden gelaten.

Uitspraak op het hoger beroep van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad), appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 9 november 2021 in zaak nr. 21/809 in het geding tussen:

ew Mr. S.J. van der Woude, te Amsterdam,
en
De raad.

Procesverloop

Bij besluit van 9 december 2019 heeft de raad de vergoeding voor door Van der Woude ten behoeve van appellant verleende rechtsbijstand ingetrokken.

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de raad het door Van der Woude daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6411, heeft de rechtbank het door Van der Woude daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 9 december 2019 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft de raad hoger beroep ingesteld.

Van der Woude heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad en Van der Woude hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2024, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. E.H. Pijnacker Hordijk en mr. L. Sieverink, beiden advocaat te Den Haag, vergezeld door mr. C.W. Wijnstra, en mr. Van der Woude, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Van der Woude heeft aan appellant rechtsbijstand verleend voorafgaand aan en tijdens een politieverhoor. Appellant, die destijds minderjarig was, is bij brief van 12 juni 2019 door de politie uitgenodigd om op het politiebureau te verschijnen om als verdachte van gekwalificeerde diefstal te worden gehoord. De raad heeft bij besluit van 22 juli