

de 'Bruine Bank' als Vogelrichtlijngebied te nemen (r.o. 10.3). Op de website www.natura2000.nl is een document geplaatst met een toelichting op de gevolgen van onderhavige uitspraak (zie: <https://www.natura2000.nl/gebieden/noordzee/bruine-bank/bruine-bank-aanwijzing> (laatstelijk geraadpleegd op 26 november 2025)). Hieruit volgt dat de 'Bruine Bank' waarschijnlijk ook voor zeven andere vogelsoorten zal worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Dat zijn er dus twee minder dan waar Vogelbescherming Nederland voor pleit (zie punt 1). Voor twee vogelsoorten lijkt dus te gelden dat géén sprake is van 'een bestendige populatie van meer dan verwaarloosbare omvang' (zie in dit verband r.o. 10.3). Hoe dan ook zullen voor *alle* vogelsoorten waar het gebied uiteindelijk voor wordt aangewezen instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld. Daarnaast moeten voor ieder gebied beschermingsmaatregelen worden vastgesteld. Wel is het – zoals de Afdeling in navolging van het HvJ EU benadrukt – aan de lidstaten om prioriteiten vast te stellen over de beschermingsmaatregelen die moeten worden vastgesteld en uitgevoerd in de gebieden. Het opnemen van instandhoudingsdoelstellingen voor bepaalde soorten betekent dus niet automatisch ook het opnemen van beschermingsmaatregelen daarvoor, aldus de Afdeling (zie r.o. 8 en 9.8). Voor de duidelijkheid: hierbij gaat het *niet* om 'mitigerende maatregelen' die in de jurisprudentie van het HvJ EU en de Afdeling eveneens 'beschermingsmaatregelen' worden genoemd. Voornoemde term komt direct uit de Vogelrichtlijn (zie in het bijzonder art. 4 lid 1 Vogelrichtlijn) en heeft betrekking op maatregelen die in de breedste zin van het woord bijdragen aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de vogelsoorten waarvoor een gebied is aangewezen. In dit verband wijs ik op art. 7 Habitatrichtlijn, dat bepaalt dat de uit art. 6 leden 2, 3 en 4 Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats komen van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 4 lid 4, eerste zin Vogelrichtlijn, zodra een Vogelrichtlijngebied als zodanig is aangewezen respectievelijk vanaf 10 juni 1994 als het gebied in kwestie vóór die datum is aangewezen. Hieruit volgt dat art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn en de daaruit volgende verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen *niet* van toepassing is op Vogelrichtlijngebieden. Voor Vogelrichtlijngebieden zijn daarentegen het met art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn vergelijkbare art. 4 leden 1 en 2 Vogelrichtlijn én art. 3 Vogelrichtlijn van belang (zie in dit verband ook de Conclusie van advocaat-generaal Kokott in het kader van het in punt 4 genoemde arrest, ECLI:EU:C:2024:150, in het bijzonder punt 54 en H.M. Dotinga, *Vogels en de wet*, Zeist: KNNV Uitgeverij 2024, in het bijzonder p. 243–247).

6. Onderhavige uitspraak heeft uiteraard ook gevolgen voor de aanwijzingsbesluiten van andere Vogelrichtlijngebieden, zoals ook in voornoemde toelichting wordt onderkend. Dotinga noemt in zijn boek de Vogelrichtlijngebieden 'Arkemheen' en 'Friese Front' als goede voorbeelden van gebieden die voor relatief weinig vogelsoorten zijn aangewezen (zie: H.M. Dotinga, a.w., p. 233). Daar komt bij dat voor bepaalde vogelsoorten zelfs überhaupt nog geen Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen (zie voorbeelden: H.M. Dotinga, a.w., p. 238). In dit verband wijs ik erop dat deze zomer ontwerp-wijzigingsbesluiten ter inzage zijn gelegd, zodat 25 bestaande Vogelrichtlijngebieden ook zullen worden aangewezen voor de grutto (zie: <https://www.natura2000.nl/nieuws/aanvullende-bescherming-voor-de-grutto-als-broedvogel>). Dit in reactie op de inbreukprocedure die de Europese Commissie op 24 juli 2024 is gestart wegens niet-nakoming van de verplichtingen om de grutto te beschermen. De recentste stap in deze procedure is dat Nederland op 17 juli 2025 een met redenen omkleed advies heeft ontvangen van de Commissie. De Commissie is er dus nog niet van overtuigd dat Nederland zijn verplichtingen nakomt (zie *Kamerstukken II 2025/26*, 33576, nr. 467).

7. Voor een analyse van het criterium 'bestendige aanwezigheid' verwijs ik naar mijn noot bij Rb. Den Haag 31 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14323, AB 2025/330.

R.H.W. Frins

AB 2025/327

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 juli 2025, nr. 202400846/1/A3

(Mr. J.F. de Groot)

m.nt. T. Groot

Art. 4 lid 1 sub a, art. 6 lid 1 WVGem; art. 3.1 Wro

NJB 2025/2033

BR 2025/63

ECLI:NL:RVS:2025:3116

Voorkeursrecht; grondentrichter; hoger beroep; exceptieve toetsing; evident.

De Afdeling is van oordeel dat in deze zaak, waarin enkel aan de orde is de vraag of het college het perceel van Lips Beheer terecht heeft aangewezen als gronden waarop een gemeentelijk voorkeursrecht rust, een uitzondering moet worden aangenomen op het uitgangspunt dat in een omgevingsrechtelijke zaak de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Het moet uitgesloten worden geacht dat het toestaan van één of meer gronden in het

hoger beroep van Lips Beheer leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden. De grondenrechtsterchter vindt in deze zaak dan ook geen toepassing. Wel kunnen bij het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep enkele beperkingen gelden – vergelijk de uitspraak van 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, ro. 6 – maar dergelijke beperkingen doen zich in deze zaak niet voor.

De Afdeling overweegt als volgt. In deze procedure gaat het niet om een beroep tegen het bestemmingsplan zelf, maar om een (hoger) beroep tegen een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht, waarvan Lips Beheer aanvoert dat deze het bestemmingsplan als grondslag had moeten hebben. In zo'n procedure kan het bestemmingsplan zelf niet rechtstreeks ter discussie worden gesteld, maar kan wel de verbindendheid van de toegepaste planregels, als onderdeel van de ruimtelijk planologische grondslag van het voorkeursrecht, worden betwist. De mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een voorkeursrechtbesluit de gelding van een bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, strekt niet zo ver dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd bij de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan zelf. Als in een procedure als deze wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dan moet de bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten wanneer die bestemmingsregeling evident in strijd is met een hogere regeling. Dit is het evidentie criterium. Voor evidentie is onder meer vereist dat die hogere regeling zo concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Zie de uitspraak van 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380, ro. 6.2 en 6.3.

Uitspraak op het hoger beroep van Lips Beheer B.V., in Breda, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 22 december 2023 in het geding tussen:

Lips Beheer,
en

De gemeenteraad van Nieuwegein.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nieuwegein op de voet van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de Wvg) percelen in het gebied Dukatenburg 90-90A te Nieuwegein (hierna: de percelen) voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Bij besluit van 23 juni 2022 heeft de raad op de voet van artikel 4, eerste lid, en onder a, van de Wvg

de percelen definitief aangewezen als gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is.

Bij besluit van 1 februari 2023 heeft de raad het door Lips Beheer daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 december 2023 heeft de rechtbank het door Lips Beheer daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Lips Beheer hoger beroep ingesteld.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 25 maart 2025, waar Lips Beheer, vertegenwoordigd door mr. S.P.M. Schaap, advocaat in Raalte, en de raad van de gemeente Nieuwegein, vertegenwoordigd door drs. M. Broersma, bijgestaan door mr. W. van Galen, advocaat in Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in werking getreden. Als op basis van de Wvg een besluit tot voorlopige aanwijzing van gronden of een besluit tot aanwijzing van gronden is genomen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

Het aanvullingsbesluit is genomen op 23 juni 2022. Dat betekent dat in dit geval het recht, waaronder de Wvg, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nieuwegein heeft op 26 april 2022 percelen in het gebied Dukatenburg 90-90A te Nieuwegein, met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de Wvg, voorlopig aangewezen als gronden waarop het voorkeursrecht zoals bedoeld in de Wvg van toepassing is. Op 23 juni 2022 heeft de raad, met toepassing van artikel 4, eerste lid, en onder a, van de Wvg, op basis van een structuurvisie de percelen definitief aangewezen als gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is. Lips Beheer is eigenaar van een kantoorpand op het perceel Dukatenburg 90 (hierna: het perceel). Het voorkeursrecht houdt in dat als Lips Beheer het voornemen heeft om het perceel te vervreemden, zij de gemeente, op de in de Wvg geregelde wijze, als eerste in de gelegenheid moet stellen om het perceel te verwerven.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat op het perceel op grond van het vorige bestemmingsplan de bestemming "Kantoren" rustte. De op het perceel gerealiseerde kantoorgebouwen staan leeg. Het vigerende bestemmingsplan "Batau" (hierna: het bestemmingsplan) kent aan het perceel de bestemming 'woongebied' toe. Artikel 12.2.1 onder c van de planregels van het bestemmingsplan bepaalt dat het bestaande aantal woningen niet mag worden vergroot. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze bepaling het realiseren van de toegedachte bestemming woningbouw op het perceel niet mogelijk maakt, dat daarvoor een postzegelplan nodig is, en dat het daarom niet mogelijk is om het voorkeursrecht te vestigen op basis van het bestemmingsplan. De rechtbank oordeelt dat zij, gelet op de door de raad gegeven toelichting, kan volgen waarom in dit geval het voorkeursrecht op grond van de structuurvisie (artikel 4 van de Wvg) en niet op basis van het bestemmingsplan (artikel 3 van de Wvg) is gevestigd. De rechtbank oordeelt voorts dat aan de wettelijke vereisten voor het vestigen van een voorkeursrecht op de voet van deze bepaling is voldaan.

Het hoger beroep

4. Lips Beheer voert in hoger beroep in de kern aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad een voorkeursrecht op haar gronden mocht vestigen. De raad had aan de vestiging van het voorkeursrecht niet de structuurvisie ten grondslag mogen leggen, omdat het bestemmingsplan, om verschillende redenen, reeds een woonfunctie ter plaatse zou toestaan. De grondslag van het voorkeursrecht had dus niet artikel 4 van de Wvg mogen zijn, maar had artikel 3 van de Wvg moeten zijn.

Wettelijk kader

5. Artikel 2 van de Wvg luidt:

"De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn."

Artikel 3, eerste lid, van de Wvg luidt:

"Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpasingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan."

Artikel 4, eerste lid, onder a en b, van de Wvg luidt:

"In afwijking van artikel 3, eerste lid, komen voor aanwijzing voorts in aanmerking:

a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toe-

gedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;

b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie."

Grondentrichter in voorkeursrechtzaken

6. De raad stelt zich in het verweerschrift op het standpunt dat de hoger beroepsgronden niet eerder in beroep aan de orde zijn gesteld en dat de grondentrichter die in het omgevingsrecht geldt, verhindert dat deze gronden voor het eerst in hoger beroep aan de orde worden gesteld.

6.1. In de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, ro. 4.2 en 4.3, heeft de Afdeling overwogen dat zij ter bevordering van de rechts-eenheid tussen de hoogste bestuursrechters en om redenen van rechtsbescherming aanleiding ziet om de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep te verlaten. In die uitspraak is ook overwogen dat dit niet geldt voor het omgevingsrecht. De Afdeling zal in omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep blijven hanteren. De reden daarvoor is dat in zaken over omgevingsrechtelijke besluiten in het merendeel van de gevallen belangen van derden zijn betrokken. In zaken over het omgevingsrecht geldt daarom als uitgangspunt dat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Alleen indien is uitgesloten dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken op genoemd uitgangspunt. In de uitspraak van 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, ro. 7, heeft de Afdeling als omgevingsrechtelijke zaken aangemerkt de zaken over besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antarctica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening. De Wvg is niet opgenomen in de opsomming van wetten die de Afdeling in ieder geval als omgevingsrechtelijke zaak beschouwt. Deze wet kan naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als zo'n andere wet op het gebied van de ruimtelijke ordening.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat in deze zaak, waarin enkel aan de orde is de vraag of het college het perceel van Lips Beheer terecht heeft aangewezen als gronden waarop een gemeentelijk voorkeursrecht rust, een uitzondering moet worden aangenomen op het uitgangspunt dat in een omge-

vingsrechtelijke zaak de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep toepassing blijft vinden. Het moet uitgesloten worden geacht dat het toestaan van één of meer gronden in het hoger beroep van Lips Beheer leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden. De grondentrichter vindt in deze zaak dan ook geen toepassing. Wel kunnen bij het aanvoeren van nieuwe gronden in hoger beroep enkele beperkingen gelden – vergelijk de uitspraak van 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, ro. 6 – maar dergelijke beperkingen doen zich in deze zaak niet voor.

6.3. Gelet op het vorenstaande treft het verweer van het college geen doel. De Afdeling zal hieronder ingaan op de gronden die Lips Beheer in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank heeft aangevoerd.

Beoordeling hoger beroep

7. Lips Beheer voert in de eerste plaats aan dat de rechtbank artikel 12.2.1 onder c van de bouwregels van het bestemmingsplan, exceptief toetsend, wegens strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en wegens strijd met artikel 17 (recht op eigendom) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie buiten toepassing had moeten laten of onverbindend had moeten achten. In elk geval zou deze bepaling, die volgens Lips Beheer een systeemfout in het bestemmingsplan is omdat deze ertoe leidt dat zij het perceel noch als kantoorpand noch voor wonen in gebruik kan nemen, er niet toe mogen leiden dat voor de toepassing van de Wvg moet worden aangenomen dat de beoogde woonfunctie ter plaatse niet op basis van het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd.

7.1. De raad heeft hiertegen aangevoerd dat de veronderstelling van Lips Beheer dat artikel 12.2.1 onder c van de planregels van het bestemmingsplan zou maken dat ten tijde van de vaststelling van de planregel duidelijk zou zijn dat geen enkel gebruik van het perceel mogelijk is, niet juist is. De raad wijst in de eerste plaats op het gebruiksovergangsrecht van artikel 24.2 onder a van de planregels van het bestemmingsplan. De raad wijst er voorts op dat het perceel overeenkomstig de bestemmingsomschrijving van artikel 12.1 van de planregels mag worden gebruikt, zij het dat artikel 12.2.1 onder c van de planregels maakt dat voor het toevoegen van woningen eerst een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit moet worden aangevraagd en verleend. De raad heeft voorts verwezen naar de toelichting van het bestemmingsplan, waarin is vermeld dat ten behoeve van het algemene belang van de leefbaarheid er in dit bestemmingsplan voor is gekozen om slechts te voorzien in het behoud van de bestaande woningvoorraad en om niet alvast meer woningen toe te

staan, hetgeen volgens de raad getuigt van een goede ruimtelijke ordening. Op de zitting heeft de raad nog toegelicht dat het perceel op de voet van artikel 12.1 van de planregels ook kan worden gebruikt voor onder meer verblijfsgebied met een functie voor verblijf, verplaatsing en gebruik ten dienste van de aangrenzende bestemmingen, met bijbehorende voorzieningen.

7.2. De Afdeling overweegt als volgt. In deze procedure gaat het niet om een beroep tegen het bestemmingsplan zelf, maar om een (hoger) beroep tegen een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht, waarvan Lips Beheer aanvoert dat deze het bestemmingsplan als grondslag had moeten hebben. In zo'n procedure kan het bestemmingsplan zelf niet rechtstreeks ter discussie worden gesteld, maar kan wel de verbindendheid van de toegepaste planregels, als onderdeel van de ruimtelijk planologische grondslag van het voorkeursrecht, worden betwist. De mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een voorkeursrechtbesluit de gelding van een bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, strekt niet zo ver dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd bij de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan zelf. Als in een procedure als deze wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dan moet de bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten wanneer die bestemmingsregeling evident in strijd is met een hogere regeling. Dit is het evidentie criterium. Voor evidentie is onder meer vereist dat die hogere regeling zo concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Zie de uitspraak van 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380, ro. 6.2 en 6.3.

7.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien om de planregel van artikel 12.2.1 onder c wegens strijd met artikel 3.1 van de Wro onverbindend te achten of buiten toepassing te laten. De planregel sluit niet elk gebruik van het perceel uit, en de raad heeft verklaard in het kader van de leefbaarheid voor deze planregeling te hebben gekozen. Gelet hierop kan niet worden vastgesteld dat de planregel van artikel 12.2.1 onder c evident in strijd is met het in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro neergelegde vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

7.4. Voor zover Lips Beheer de door haar bepleite exceptieve toetsing van de planregel van artikel 12.2.1 onder c baseert op strijd van deze planregel met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, omdat de planregel tot gevolg zou hebben dat het op het perceel staande kantoorpand niet in gebruik kan worden genomen hetgeen een onaanvaardbare inbreuk

maakt op het eigendomsrecht, slaagt het betoog evenmin. Naar het oordeel van de Afdeling mist het feitelijke grondslag, in zoverre, zoals hiervoor overwogen, ten tijde van de vaststelling van de planregel geen sprake was van een onmogelijkheid om het perceel in gebruik te nemen.

8. Lips Beheer voert voorts aan dat artikel 12.2.1 onder c van de planregels er niet toe leidt dat de woonfunctie niet kan worden gerealiseerd, omdat het bestemmingsplan in elk geval voorziet in de realisatie van 57 appartementen. De vorige eigenaar van het pand heeft op 11 juli 2018, voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning verkregen voor de bouw van 57 appartementen. Uit de definitie van een 'bestaand hoofdgebouw' volgt dat ook een vergunde, maar nog niet gerealiseerde situatie onder die definitie kan worden geschaard. Bij het opnemen van de planregel dat het bestaande aantal woningen niet mag worden vergroot, moet de raad zijn uitgegaan van de in de omgevingsvergunning betrokken appartementen. De latere intrekking van deze omgevingsvergunning brengt dan niet met zich dat het planologisch niet meer is toegestaan om in elk geval 57 appartementen te realiseren. Ook hieruit zou volgen, aldus Lips Beheer, dat de raad het bestemmingsplan had moeten kiezen als grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht. De rechtbank zou dit niet hebben onderkend.

8.1. De raad heeft hierover opgemerkt dat het bij de toepassing van de planregel van artikel 12.2.1 onder c niet gaat om de definitie van 'bestaand hoofdgebouw', maar om het begrip 'het bestaande aantal woningen' dat in het bestemmingsplan niet gedefinieerd is en feitelijk moet worden uitgelegd. Ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan waren er op het perceel geen feitelijk bestaande woningen.

8.2. De Afdeling kan in het midden laten of, zoals Lips Beheer stelt, moet worden aangenomen dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan in 2019 en het daarin opnemen van de planregel van artikel 12.2.1 onder c dat het bestaande aantal woningen niet mag worden vergroot, in die afweging de in 2018 vergunde 57 appartementen als onderdeel van 'het bestaande aantal woningen' als bedoeld in die bepaling in aanmerking heeft genomen. Immers, wat daarvan ook zij, de raad heeft op de zitting toegelicht dat de in het kader van de vestiging van het voorkeursrecht toegedachte woonfunctie op het perceel onder meer voor wat betreft het beoogde aantal woningen niet gebaseerd is, en ook niet hoeft te zijn, op het concrete bouwplan dat ten grondslag lag aan de destijds verleende, maar inmiddels ingetrokken, omgevingsvergunning. Lips Beheer heeft hier onvoldoende tegenover gesteld. De raad is er gelet op het vorenstaande terecht vanuit gegaan dat het bestemmingsplan niet de basis

kon zijn voor de realisering van de toegedachte woonfunctie op het perceel, en dus ook niet de basis kon zijn voor de vestiging van het voorkeursrecht.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Deze uitspraak van de enkelvoudige kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bevat twee interessante punten: de grondentrichter geldt in deze zaak over een voorkeursrecht op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten *niet* (r.o. 6.2) én in een procedure over een voorkeursrecht kan een bestemmingsplan exceptief worden getoetst, maar geldt ook de zogenoemde 'evidentiedrempel' (r.o. 7.2.). Over die evidentiedrempel schrijf ik een annotatie die in dit blad verschijnt bij ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1423. Kortheidshalve verwijs ik daarnaar voor een inhoudelijke bespreking van deze figuur. In deze annotatie beperk ik mij tot het eerste punt: de grondentrichter.

2. Hoe zat het ook alweer met die grondenrichter? In r.o. 6.1 van de hier geannoteerde uitspraak zet de Afdeling dit nog eens helder uiteen. Kort samengevat, komt het erop neer dat sinds ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, r.o. 4.2 en 4.3, AB 2022/102, m.nt. Ortlep, de Afdeling de grondentrichter – oftewel de onmogelijkheid om in hoger beroep nieuwe beroepsgronden aan te voeren – niet meer hanteert. Uitzondering hierop vormen omgevingsrechtelijke zaken, omdat de belangen van derden zijn betrokken (ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, AB 2022/143, m.nt. Nijmeijer en Tolsma en AB 2022/Studentenspecial 5, m.nt. Mosterd). Die belangen van derden rechtvaardigen volgens de Afdeling dat appellanten in hoger beroep geen nieuwe beroepsgronden mogen aanvoeren. Het gaat dan om zaken over besluiten op grond van onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening, inmiddels vervangen door de Omgevingswet. Ondanks de kritiek op deze uitzonderingspositie voor omgevingsrechtelijke zaken (zie o.a. B.J. van de Griend, 'Het gedeeltelijk einde van de grondentrichter: goed nieuws, maar het kan nog beter', *JBplus* 2022/4, p. 59–67)

staat deze uitzondering nog fier overeind en is dus hét criterium of een zaak kwalificeert als 'omgevingsrechtelijk'. In de uitspraken van 2 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:645; omgevingsvergunning), 30 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3522; Besluit lozen buiten inrichtingen) en 13 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3471; Wet natuurbescherming) oordeelde de Afdeling dat sprake is van een omgevingsrechtelijk besluit. In de uitspraken van 9 maart 2022, (ECLI:NL:RVS:2022:693, AB 2022/144, m.nt. Nijmeijer en Tolsma; planschade) en 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1423; onttrekkingsvergunning) oordeelde de Afdeling dat dit niet het geval was. Een bijzondere situatie is aan de orde als het besluit weliswaar omgevingsrechtelijk is, maar er niettemin aanleiding bestaat een uitzondering aan te nemen op de uitzondering voor omgevingsrechtelijke zaken en dus terug te keren naar de hoofdregel: er geldt géén grondentrichter tussen beroep en hoger beroep (dat is bij planschade en onttrekking als hiervoor genoemd dus ook zo). Een uitzondering op de uitzondering dus. Precies dát is aan de orde in de hier geannoteerde uitspraak; voorkeursrecht.

3. Tot slot, over welke 'beperkingen' heeft de Afdeling het in r.o. 6.2 met betrekking tot het aanvoeren van nieuwe gronden? Het gaat om de situaties: (1) gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven, worden buiten beschouwing gelaten als zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd (o.a. CRvB 5 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AU9486, en HR 4 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7213, AB 2010/136, m.nt. Willemsen); (2) van een gegeven instemming met een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze kan in hoger beroep niet worden teruggekomen (ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1317, AB 2011/154, m.nt. Stolk) en (3) de goede procesorde kan zich verzetten tegen het aanvoeren van nieuwe gronden (ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5490). In haar overzichtsuitspraak van 17 juli 2024

(ECLI:NL:RVS:2024:2853, AB 2024/278, m.nt. Tolsma en Ortlep) wordt door de Afdeling nog eens uitgebreid uiteengezet welke beperkingen voor het indienen van nieuwe gronden gelden per fase. Ook wordt in deze uitspraak uitgebreid ingegaan op de mogelijkheid om nieuw bewijs aan te brengen. Kortheidshalve verwijs ik naar deze uitspraak, die naar mijn mening steeds als naslagwerk kan worden gebruikt. En nu uitkijken naar de volgende toevoegingen van uitzonderingen op de uitzondering(en).

T. Groot

AB 2025/328

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

23 oktober 2025, nr. 24/336 POL
(Mrs. H. Lagas, L.M. Tobé, K.H. Sanders)
m.nt. A.M.L. Jansen

Art. 3:4 lid 2 Awb; art. 77 lid 1 aanhef en onder j
Besluit algemene rechtspositie politie (Barp)

TAR 2025/54
ECLI:NL:CRVB:2025:1528

Gelet op het grote belang van een onkreukbare politieorganisatie mogen aan een politieambtenaar hoge eisen van integriteit en betrouwbaarheid worden gesteld. Dit belang weegt zwaarder dan het persoonlijk belang van betrokkene bij behoud van zijn werk. Strafontslag niet onevenredig.

Appellant heeft aangevoerd dat hij geen afhaalbericht heeft ontvangen. De Raad acht dit aannemelijk omdat uit de stukken blijkt dat de digitale communicatie over de aangetekende brief, waaronder de aankondiging dat de bezorger onderweg is, niet naar het e-mailadres van betrokkene maar naar dat van de korpschef is verzonden. Omdat de zending niet door betrokkene is afgehaald, heeft de korpschef deze retour ontvangen. Het besluit is vervolgens op 11 november 2022 nogmaals ter aangetekende verzending aangeboden en afgeleverd. Op 28 november 2022 heeft de rechtbank het beroepschrift van betrokkene ontvangen.

Het bestreden besluit is op correcte wijze bekendgemaakt. Aannemelijk is dat betrokkene, door omstandigheden die niet aan hem zijn toe te rekenen, pas kennis heeft kunnen nemen van het besluit op een moment dat de beroepstermijn al grotendeels was verstreken. In lijn met uitspraak van de Grote Kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 januari 2024 geldt in deze gevallen een bezwaar- of beroepstermijn van zes weken nadat de belanghebbende te weten is gekomen dat een besluit genomen is. Betrokkene heeft binnen deze zes weken en daarmee tijdig beroep ingesteld.

Zoals de Raad eerder heeft overwogen zijn kwalificaties als "ernstig" of "zeer ernstig" niet rechtstreeks bepalend voor het antwoord op de vraag of een opgelegde straf als (on)evenredig aan het daaraan ten grondslag gelegde plichtsverzuim moet worden beschouwd; alleen de feitelijke aard en ernst van het vastgestelde plichtsverzuim, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, zijn daarvoor bepalend.

Anders dan de rechtbank is de Raad van oordeel dat in elk geval het samenstel van de gedragingen – gelet op de terecht hoge eisen van betrouwbaarheid, verantwoordelijkheid en integriteit die aan medewer-