

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4522

Datum uitspraak

24 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de burgemeester van Heerlen voorschriften gesteld aan de demonstratie van de Klimaatcoalitie van 14 maart 2021. De Klimaatcoalitie heeft op 19 januari 2021 een kennisgeving gedaan van de demonstratie 'Klimaatalarm 2021' in Heerlen op 14 maart 2021 in de vorm van een stilstaand protest. De burgemeester heeft in het besluit van 8 maart 2021 op grond van artikel 5 van de Wet openbare manifestaties verschillende voorschriften aan de demonstratie verbonden. Hij heeft zijn voorschriften mede gebaseerd op de destijds geldende 'Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19'. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat de Klimaatcoalitie zelf demonstranten moest wegsturen als het maximum van 200 demonstranten zou zijn bereikt. Daarnaast mocht de burgemeester niet als voorschrift stellen dat de Klimaatcoalitie de namen van de sprekers tijdig van tevoren aan de gemeente doorgeeft. Die informatie is onlosmakelijk verbonden met de boodschap van de demonstratie en daar mag de burgemeester zich niet mee bemoeien. Bovendien is dat voorschrift niet noodzakelijk, gelet op het voorschrift dat maximaal 200 demonstranten aanwezig mochten zijn.

Volledige tekst

202306451/1/A3.

Datum uitspraak: 24 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Heerlen,

2. Klimaatcoalitie Parkstad en de Vereniging Milieudefensie (hierna tezamen en in enkelvoud: de Klimaatcoalitie), domicilie kiezend te Amsterdam, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 5 september 2023 in zaak nr. 21/1847 in het geding tussen:

de Klimaatcoalitie

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de burgemeester voorschriften gesteld aan de demonstratie van de Klimaatcoalitie van 14 maart 2021.

Bij besluit van 3 juni 2021 heeft de burgemeester het door de Klimaatcoalitie daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 september 2023 heeft de rechtbank het door de Klimaatcoalitie daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 juni 2021 gedeeltelijk vernietigd en het besluit van 8 maart 2021 gedeeltelijk herroepen.

Tegen deze uitspraak hebben de burgemeester en de Klimaatcoalitie hoger beroep ingesteld.

De Klimaatcoalitie heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Klimaatcoalitie heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 mei 2025, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. K. Ubags, en de Klimaatcoalitie, vertegenwoordigd door mr. R. Beets en mr. J. Klaas, advocaten in Amsterdam, bijgestaan door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Klimaatcoalitie heeft op 19 januari 2021 een kennisgeving gedaan van de demonstratie 'Klimaatalarm 2021' in Heerlen op 14 maart 2021 in de vorm van een stilstaand protest. De burgemeester heeft in het besluit van 8 maart 2021 op grond van artikel 5 van de Wet openbare manifestaties (hierna: de Wom) verschillende voorschriften aan de demonstratie verbonden. Hij heeft zijn voorschriften mede gebaseerd op de destijds geldende 'Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19'. Voor deze zaak zijn de volgende voorschriften uit het besluit van 8 maart 2021 van belang:

"5. er mogen maximaal 200 deelnemers aanwezig zijn: U dient er op toe te zien dat er niet meer dan 200 deelnemers worden toegelaten. Indien het maximum van 200 deelnemers is bereikt, dient u personen die uw demonstratie willen bezoeken weg te sturen of zo nodig de demonstratie te beëindigen;

9. de namen van de sprekers worden tijdig van te voren aan de gemeente doorgegeven;

10. er zijn geen onderdelen toegestaan die de demonstratie, naar het oordeel van de

burgemeester, het karakter van een evenement geven. Hieronder ten minste begrepen het niet ten gehore brengen van (live)muziek, geen optredens of showelementen zoals vuurwerk of lichtshow;

17. na afloop dient de locatie van de demonstratie schoon achter gelaten te worden. Weggeworpen flyers of enig ander drukwerk dat door u is verspreid dient te worden opgeruimd. Indien dit naar het oordeel van de gemeente niet voldoende is gebeurd, dan zal dit alsnog door de gemeente, maar voor uw rekening, worden gedaan;

18. eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen wordt door de gemeente, maar voor uw rekening, hersteld;

23. het verkeer wordt niet gehinderd; noch worden er wegen afgesloten of geblokkeerd."

De Klimaatcoalitie heeft tegen deze voorschriften bezwaar gemaakt. De burgemeester heeft het bezwaar ongegrond verklaard.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat de Klimaatcoalitie zelf demonstranten moest wegsturen als het maximum van 200 demonstranten zou zijn bereikt. Daarnaast mocht de burgemeester niet als voorschrift stellen dat de Klimaatcoalitie de namen van de sprekers tijdig van tevoren aan de gemeente doorgeeft. Die informatie is onlosmakelijk verbonden met de boodschap van de demonstratie en daar mag de burgemeester zich niet mee bemoeien. Bovendien is dat voorschrift niet noodzakelijk, gelet op het voorschrift dat maximaal 200 demonstranten aanwezig mochten zijn. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat het verkeer niet mocht worden gehinderd. Enige verkeershinder moet bij demonstraties worden geduld. De burgemeester moest daarom beter motiveren wat hij onder 'onnodig hinderen' verstaat. De burgemeester mocht wel het verbod op muziek en optredens opleggen, omdat dit vanwege de coronapandemie nodig was ter bescherming van de volksgezondheid. De voorschriften 17 en 18 zijn volgens de rechtbank slechts feitelijke mededelingen en niet gericht op rechtsgevolg, zodat daar geen bezwaar tegen mogelijk was.

COVID-19 crisis

3. Voorafgaand aan het bespreken van de hogerberoepsgronden benadrukt de Afdeling dat de besluiten zijn genomen tijdens de COVID-19 crisis, in een uitzonderlijke situatie die daarvan het gevolg was. Dit was een lastige en onzekere tijd voor de Nederlandse samenleving. Dat gold niet alleen voor burgers en organisaties zoals de Klimaatcoalitie, maar ook voor bestuursorganen - zoals de burgemeester - die zich voor de moeilijke taak gesteld zagen om de COVID-19 crisis te bestrijden en in dat kader vaak onder tijdsdruk lastige afwegingen te maken en ingrijpende besluiten te nemen die burgers en ondernemers sterk raakten.

Hoger beroep

Voorschriften 17 en 18

4. De Klimaatcoalitie betoogt dat de burgemeester niet als voorschriften mocht stellen dat de Klimaatcoalitie de locatie schoon achter moest laten en zij de eventuele kosten van het schoonmaken en schade moest vergoeden. De voorschriften leggen verplichtingen op aan de Klimaatcoalitie en zijn daarom op rechtsgevolg gericht. Ook hebben de voorschriften een 'chilling effect' en beperken ze daarom het demonstratierecht.

4.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de voorschriften 17 en 18 feitelijke mededelingen zijn. De voorschriften roepen geen rechten of verplichtingen in het leven en zijn niet gericht op rechtsgevolg. De voorschriften laten evenmin rechtsgevolgen intreden. Een eventuele verplichting tot schadevergoeding ontstaat immers niet als gevolg van de voorschriften, maar volgt uit de wet. Het betoog slaagt niet.

Voorschrift 10

5. De Klimaatcoalitie betoogt dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat geen muziek gemaakt mocht worden tijdens de demonstratie.

5.1. De burgemeester heeft zijn besluiten genomen met het oog op de in artikel 2 van de Wom genoemde belangen van de volksgezondheid en het verkeer. Op het moment van de besluitvorming van de burgemeester heerste in Nederland de coronapandemie. In het belang van de volksgezondheid mocht de burgemeester voorschriften stellen om de volksgezondheid te beschermen. De vraag die de Afdeling moet beantwoorden is of het voorschrift dat de demonstratie geen elementen van een evenement mag vertonen noodzakelijk en evenwichtig was met het oog op het legitieme belang van de volksgezondheid. De Afdeling is van oordeel dat dit het geval is en overweegt daarover als volgt.

5.2. De burgemeester mocht zich op het standpunt stellen dat de door het voorschrift gediende belang van de volksgezondheid opwoog tegen de beperking dat tijdens de demonstratie geen onderdelen zijn toegestaan die de demonstratie het karakter van een evenement geven. De burgemeester had, mede gelet op wat onder 3 is overwogen, een grote beoordelingsmarge bij het stellen van beperkingen naar tijdstip, plaats en vorm van de demonstratie. Voorop staat dat op het moment van de besluitvorming van de burgemeester evenementen op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de 'Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19' verboden waren. Het voorschrift was noodzakelijk om te verzekeren dat de demonstratie zich niet in strijd met dat verbod zou ontwikkelen tot een evenement en zo de volksgezondheid in gevaar zou brengen. Het voorschrift was bovendien evenwichtig. De demonstratie had als doel kritiek te leveren op het klimaatbeleid van de overheid. Nergens blijkt uit dat muziek en optredens hier in belangrijke mate verband hielden met het doel of de inhoud van de demonstratie (vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 7 februari 2017, Lashmankin e.a. t. Rusland, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, paragraaf 405). Het voorschrift vormde dus geen beletsel voor de demonstranten om de beoogde boodschap uit te dragen. De demonstratie mocht doorgang vinden en het was toegestaan de demonstratie op andere manieren vorm te geven, bijvoorbeeld met sprekers of banners. Het voorschrift gaat bovendien niet zo ver dat geen liederen gezongen mochten worden. Van belang was dat de demonstratie niet zou veranderen in een evenement waar veel bezoekers op af zouden komen. Dit zou de volksgezondheid in gevaar kunnen brengen omdat in dat geval niet de vereiste 1,5 m afstand behouden kan worden. Het betoog slaagt niet.

Voorschrift 5

6. De burgemeester betoogt dat hij als voorschrift mocht stellen dat de Klimaatcoalitie demonstranten weg moest sturen als meer dan 200 bezoekers aanwezig waren.

6.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat de Klimaatcoalitie demonstranten weg moest sturen wanneer het maximum van 200 demonstranten is bereikt. De Afdeling baseert haar oordeel op de

volgende overwegingen.

6.2. Niet in geschil is dat de burgemeester gelet op de heersende coronapandemie ter bescherming van de volksgezondheid het maximum aantal demonstranten op 200 mocht stellen. Zoals het EHRM eerder heeft overwogen, rust op de overheid een positieve verplichting om een demonstratie zoveel mogelijk te faciliteren (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 5 januari 2016, *Frumkin t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, paragraaf 96). Het beschermen van de volksgezondheid is een overheidstaak en het uitgangspunt is dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het nemen van de nodige maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Dit betekent dat de burgemeester erop zal moeten toezien dat het maximum van 200 demonstranten niet wordt overschreden. Als dat maximum wel wordt overschreden kan de burgemeester demonstranten bevelen zich te verwijderen. Indien ondanks de bevelen van politie en handhavers de demonstranten blijven handelen in strijd met de voorschriften en aanwijzingen van de burgemeester, kan de burgemeester de demonstratie op grond van artikel 7 van de Wom beëindigen. Het is aan de burgemeester om te motiveren, bijvoorbeeld op grond van capaciteitsproblemen, waarom het voor hem niet mogelijk was erop toe te zien dat het maximum aantal bezoekers werd gehandhaafd. De burgemeester heeft dit niet gedaan, maar heeft slechts gesteld dat de demonstranten beter zouden luisteren naar de aanwijzingen van de Klimaatcoalitie. Het betoog slaagt niet.

Voorschrift 9

7. De burgemeester betoogt dat hij als voorschrift mocht stellen dat de Klimaatcoalitie de namen van de sprekers kenbaar maakte. Sommige sprekers zullen meer mensen aantrekken, wat door de coronapandemie gevaren voor de volksgezondheid kon opleveren. Het was hem niet te doen om de boodschap van de sprekers, aldus de burgemeester.

7.1. Op grond van artikel 5, derde lid, van de Wom kan een voorschrift geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.

7.2. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, is de Afdeling van oordeel dat het voorschrift dat de Klimaatcoalitie de namen van de sprekers van te voren aan de gemeente maakt niet onlosmakelijk verbonden is met de inhoud van de demonstratie. Een overzicht van de sprekers vond de burgemeester nodig om een beeld te krijgen van de verwachte opkomst en de mogelijke maatregelen die hij als gevolg hiervan zou moeten treffen. Dat bepaalde sprekers meer mensen zullen aantrekken dan andere, is een constatering die niets te maken heeft met de inhoud van de boodschap van die sprekers.

De rechtbank heeft evenwel terecht geoordeeld dat de burgemeester onvoldoende heeft gemotiveerd dat het hier noodzakelijk was dat de Klimaatcoalitie een overzicht van de sprekers zou verstrekken. De burgemeester heeft ook als voorschrift gesteld dat maximaal 200 demonstranten aan de demonstratie mogen deelnemen. Hiermee heeft de burgemeester beoogd de volksgezondheid te beschermen. Dit voorschrift was op zichzelf voldoende om te verzekeren dat de demonstranten de tijdens de coronapandemie vereiste 1,5 m afstand behouden. Uit de aan de burgemeester destijds beschikbare informatie bleek verder niet dat de verwachte opkomst boven de 200 personen zou komen. Bovendien waren de namen van de sprekers ook voor het algemene publiek nog niet bekend en bestond er dus geen gevaar dat de sprekers bijzonder veel mensen zouden aantrekken. De burgemeester heeft niet gemotiveerd waarom het ondanks het bovenstaande noodzakelijk was dat de Klimaatcoalitie de namen van de sprekers kenbaar zou maken aan de burgemeester. Het betoog slaagt niet.

Voorschrift 23

8. De burgemeester betoogt dat hij als voorschrift mocht stellen dat het verkeer niet onnodig gehinderd mocht worden.

8.1. Zoals het EHRM eerder heeft overwogen (zie het arrest van het EHRM van 15 oktober 2015, Kudrevičius e.a. t. Litouwen, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, paragraaf 155), vormt de enkele omstandigheid dat het gewone leven, inclusief het verkeer, in enige mate wordt verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging voor het nemen van maatregelen. Het EHRM heeft hierover overwogen dat elke demonstratie op een publieke plek het verkeer in enige mate zal storen en dat de overheid daarvoor een zekere tolerantie moet tonen. De reikwijdte daarvan hangt af van de omstandigheden van het geval en de mate waarin het verkeer wordt verstoord. Daarbij is het belangrijk dat de organisator van een demonstratie zich houdt aan de regels die zijn gesteld om het vreedzame en veilige verloop van de demonstratie te waarborgen.

8.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester niet als voorschrift mocht stellen dat het verkeer niet mocht worden gehinderd. Gelet op de tekst van artikel 5, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 2 van de Wom, komt aan de burgemeester een zekere beoordelingsruimte toe en is het aan hem om aan de hand van de lokale omstandigheden een inschatting te maken of, en zo ja, welke beperkingen en voorschriften aan een demonstratie moeten worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dit laat onverlet dat de burgemeester, zoals onder 8.1 is overwogen, enige ontregeling van het verkeer moet tolereren. Het voorschrift "het verkeer wordt niet gehinderd" is te algemeen geformuleerd en verstrekend. De burgemeester zal moeten onderbouwen waarom hij het voorschrift hier in het belang van het verkeer mocht stellen. De burgemeester heeft dat onvoldoende gedaan. Er waren op het moment van het besluit van 8 maart 2021 geen aanwijzingen dat de demonstratie niet vreedzaam zou verlopen. Ook heeft de burgemeester, de verkeerssituatie ter plaatse meewegend, als voorschrift aan de demonstratie verbonden dat maximaal 200 demonstranten mochten deelnemen aan de demonstratie. Dat is een kleinschalige demonstratie. Nergens blijkt uit dat deze door de aanwezige autoriteiten niet in goede banen geleid kon worden. De burgemeester heeft voorschrift 23 voornamelijk gebaseerd op het feit dat de demonstratie zou plaatsvinden bij een drukke straat met een busstation en een druk fietspad. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling deze verkeerssituatie onvoldoende om af te wijken van het uitgangspunt dat enige verkeershinder bij een demonstratie moet worden getolereerd. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

9. Het hoger beroep van de burgemeester is ongegrond. Het hoger beroep van de Klimaatcoalitie is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust, gelet op wat onder 7.2 is overwogen.

10. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet griffierecht van de burgemeester worden geheven. De burgemeester moet de proceskosten van de Klimaatcoalitie vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de burgemeester van Heerlen tot vergoeding van bij Klimaatcoalitie Parkstad en Vereniging Milieudefensie in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de burgemeester van Heerlen een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.E.C. Bus, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Bus
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 september 2025

1013