

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 03, 2017

Nummer 3, 2017

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2017:136](#) 16-01-2017

minister EZ

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2016:7070](#) 23-12-2016

Gooise Meren/planschade

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2016:6639](#) 13-12-2016

Gelderland/planschade

Annotatie

Hans Paul Nijhoff

RECHTSPRAAK

Gooise Meren/planschade

Voorzienbaarheid op grond van startnotitie, ook al bevat deze veel fouten en onregelmatigheden.

Casus

Op 19 mei 2014 heeft eiseres bij verweerder een aanvraag ingediend om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in planschade als gevolg van het bestemmingsplan. In de aanvraag licht eiseres toe dat zij door de verlaging van de maximaal toegestane bouw- en goothoogte in het bestemmingsplan schade heeft geleden, nu de mogelijkheid om twee extra appartementen toe te voegen hierdoor is komen te vervallen.

Verweerder heeft aan het bestreden besluit een adviesrapport ten grondslag gelegd. Het adviesbureau stelt in het rapport dat de planologische wijziging op basis van de startnotitie van 29 november 2005 voorzienbaar was.

Eiseres stelt ten aanzien van de voorzienbaarheid dat de startnotitie zoveel fouten en onregelmatigheden bevatte dat op grond van deze notitie niet tot vaststelling van een bestemmingsplan kon worden overgegaan.

Rechtsvraag

Kan voorzienbaarheid worden tegengeworpen?

Uitspraak

De rechtbank acht in dit verband de inhoud van de startnotitie van betekenis bij het antwoord op de vraag of de betreffende planologische ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de panden door eiseres was te voorzien. Immers, bij het vaststellen van planologische besluiten moest rekening worden gehouden met deze startnotitie die het te voeren beleid weergeeft voor het nieuwe bestemmingsplan. Met name is daarin van belang de geplande aanwijzing van een groot deel van het plangebied als beschermd dorpsgezicht. Tussen partijen is niet in geschil dat de startnotitie door publicatie ervan openbaar is gemaakt.

Op pagina 51 van de startnotitie staat over de bestemming woondoeleinden binnen het toekomstige beschermd dorpsgezicht onder meer vermeld: 'Binnen het toekomstig beschermd dorpsgezicht alsook het [straatnaam], wordt de hoofdbouw vastgelegd in bouwvlakken. Zo wordt de maatvoering, situering en de vorm van de hoofdbouwen vastgelegd. Uitbreidingen van de hoofdbouwen mogen plaatsvinden in de vorm van aan-, uit- en bijgebouwen. Uitbreidingen over de gehele hoogte van het hoofdbouw zijn in beginsel uitgesloten. Uitzonderingen kunnen voorkomen aan de achterzijde van panden dan wel indien uitbreiding bijdraagt aan versterking van de karakteristieke waarden van het pand en de omgeving. De goot- en bouwhoogte van de hoofdbouw wordt vastgelegd op de plankaart en is afgestemd op de aanwezige goot- en bouwhoogten. Daar waar alleen de bouwhoogte wordt aangegeven, is sprake van een platte afdekking. De aangegeven hoogte geldt dan als de maximale bouwhoogte.'

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de startnotitie een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen behelst. Uit de hiervoor genoemde passage van de startnotitie blijkt dat de toekomstige planologische situatie in overeenstemming zou worden gebracht met de bestaande feitelijke situatie en dat wat betreft de [straatnaam] [nummer] - [nummer] uitbreidingen over de gehele hoogte van het hoofdbouw in beginsel worden uitgesloten. Gelet op de startnotitie diende eiseres als redelijk denkende en handelende koper ten tijde van de aankoop van haar panden rekening te houden met de kans dat de door haar gewenste bouw van twee extra appartementen op de percelen in de toekomst niet langer mogelijk zou zijn. Dat in de startnotitie ook staat vermeld dat uitzonderingen kunnen voorkomen indien uitbreiding bijdraagt aan versterking van de karakteristieke waarden van het pand en de omgeving, maakt niet dat eiseres hieraan, zonder bij verweerder navraag te doen, de verwachting kon ontleenen dat haar destijds bestaande uitbreidingsplannen zouden bijdragen aan die versterking. Daarbij betreft de rechtbank dat in de startnotitie op pagina 3 over het doel en de context staat vermeld dat op voorhand kan worden gesteld dat het nieuwe bestemmingsplan hoofdzakelijk consoliderend van aard zal zijn waarbij de bestaande situatie als uitgangspunt voor de regeling wordt genomen.

De stelling van eiseres dat verweerder heeft erkend dat in de startnotitie veel fouten en onregelmatigheden staan vermeld, doet aan het voorgaande niet af.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 23-12-2016

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2016:7070

Zaaknummer: UTR 16/380

Wetsartikelen: 6.1 Wro en 6.3 Wro

RECHTSPRAAK

Gelderland/planschade

Op de peildatum geen formeel-juridisch eigenaar, geen belanghebbende.

Casus

Betrokkene heeft een verzoek ingediend om een tegemoetkoming in planschade (vermogensschade en inkomensschade) door de inwerkingtreding van het bestemmingsplan voor enige percelen (deels eigendom en deels gepacht) waar zij haar boomkwekerij exploiteerde. Verweerder heeft het verzoek in behandeling genomen. Nadat betrokkene op 15 oktober 2013 failliet is verklaard heeft verweerder 'het dossier gesloten' zonder op het verzoek te hebben beslist. De curator in het faillissement van betrokkene heeft besloten om geen actie ter zake van het planschadeverzoek van betrokkene te ondernemen. Op 18 november 2013 is het faillissement van betrokkene bij gebrek aan baten opgeheven. Eiseres is op 25 november 2013 opgericht. Blijkens het gedeelte van de 'activaovereenkomst curator/koper' dat zich in het dossier bevindt, heeft eiseres door koop betrokkene overgenomen van de curator. Vast staat dus dat eiseres op de peildatum voor de indiening van het planschadeverzoek geen eigenaar was van de betrokken percelen en ook anderszins geen beschikking daarover had; zij bestond toen immers nog niet.

Rechtsvraag

Is eisers belanghebbende in de planschadeprocedure?

Uitspraak

In het onderhavige geval heeft eiseres betrokkene gekocht. Uit het vorenstaande volgt dat eiseres – die ten tijde van de peildatum geen belanghebbende bij het planschadeverzoek van betrokkene was en kon zijn – door de koop van betrokkene niet alsnog belanghebbende bij de beoordeling van de planschadeclaim van betrokkene kan zijn geworden.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 13-12-2016

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2016:6639

Zaaknummer: AWB - 16 _ 3124

Wetsartikelen: 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

minister EZ

Geen ruimte voor interpretatie drempelwaarde in Besluit m.e.r. nu in de wettekst expliciet de volume-eenheid m³ is vastgelegd.

Casus

Omgevingsvergunning voor een mijnbouwlocatie voor de winning van aardgas. Eiseres is van mening dat ten onrechte geen milieueffectrapport (MER) is opgesteld nu de drempel van 500.000 m³ in het Besluit m.e.r. wordt overschreden. Verweerder stelt dat de maximale hoeveelheid te winnen gas 480.000 Nm³ bedraagt zodat de drempelwaarde niet wordt overschreden. Weliswaar komt deze hoeveelheid overeen met een hoeveelheid van 506.350 m³ maar omdat de eenheid Nm³ de standaard uitdrukkingseenheid voor (ondergronds) aardgas in de industrie is, dient volgens verweerder het Besluit m.e.r. ook als zodanig te worden gelezen.

Rechtsvraag

Hoe dient de drempelcapaciteit in het Besluit m.e.r. te worden toegepast?

Uitspraak

De drempelwaarde in het Besluit m.e.r. is bepaald op 500.000 m³ aardgas per dag. In de tekst van het Besluit m.e.r. wordt expliciet de volume-eenheid m³ gehanteerd. In de toelichting op het Besluit m.e.r. wordt niet ingegaan op deze volume-eenheid zodat de wettekst in dit verband doorslaggevend is. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien de wettekst onduidelijk is, maar daar is in dit geval geen sprake van. Nu in de wettekst expliciet de volume-eenheid m³ is vastgelegd, bestaat geen ruimte voor de interpretatie die vergunninghouder en verweerder aan de in geding zijnde drempelwaarde geven. Het enkele feit dat in de Mijnbouwwetgeving de volume-eenheid Nm³ wordt gehanteerd, maakt dit niet anders. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat in de (inter)nationale gasindustrie zowel de volume-eenheid m³ als de volume-eenheid Nm³ wordt gebruikt. De rechtbank is van oordeel dat indien de wetgever de bedoeling zou hebben gehad om Nm³ als de te hanteren volume-eenheid voor te schrijven, dit in de tekst van het Besluit m.e.r. had moeten worden opgenomen.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 16-01-2017

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2017:136

Zaaknummer: LEE 15/3131

Wetsartikelen: 2 WMB, 7.2 WMB en Besluit m.e.r. onderdeel C.17.2

ANNOTATIE

Hans Paul Nijhoff

1. Inleiding

1. De in hoger beroep in geding zijnde omgevingsvergunning is een ruimtelijk besluit (art. 2.1 lid 1 aanhef onderdeel b en c jo. art. 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a onder 3° Wabo) waarop het toetsingscriterium het waarborgen van een 'goede ruimtelijke ordening' van toepassing is. Onder een 'goede ruimtelijke ordening' wordt in dit geval een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' verstaan. Hoewel nergens in de uitspraak is vastgesteld dat sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer toetst de Afdeling de facto aan de geluidbepalingen van het (inrichtinggerelateerde) Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm). Bij deze toetsing wordt niet alleen aansluiting gezocht bij de standaard geluidsnormen in tabel 2.17a van het Abm, maar worden ook andere bepalingen van het Abm bij de beoordeling betrokken, zoals de bepaling dat een activiteit als het laden en lossen van toetsing aan de geluidgrenswaarden voor het maximale geluidsniveau (L_{Amax}) is uitgezonderd (art. 2.17 lid 1 aanhef en onderdeel b Abm) en de bepaling die de mogelijkheid biedt om bij maatwerkvoorschrift hogere of lagere geluidgrenswaarden (i.c. hogere waarden) dan de standaard geluidsnorm te stellen (art. 2.20 Abm).

2. Deze uitspraak illustreert mijn inziens dat de toetsing aan het criterium 'goede ruimtelijke ordening' of 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' akoestisch-inhoudelijk gezien aan erosie onderhevig is. De toetsing heeft meer weg van een belangenafweging dan dat werkelijk wordt nagegaan of en zo ja, in hoeverre het akoestisch woon- en leefklimaat door de vergunde activiteiten wordt aangetast.

Deze stelling wordt onder de punten 2 t/m 5 nader besproken.

2. De standaard geluidsnormen Abm

3. Artikel 2.17a van het Abm stelt standaard geluidsnormen voor het gemiddelde (L_{Ar},L_T) en het maximale (L_{Amax}) geluidsniveau. Voor de in dit geval maatgevende dagperiode bedragen deze normen respectievelijk 50 dB(A) en 70 dB(A) op de gevel van woningen van derden. In

de uitspraak van de Afdeling (r.o. 5.2) wordt overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij het voldoen aan de standaard geluidsnormen van het Abm in beginsel sprake zal zijn van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ voor omwonenden. Hoewel de Afdeling dit al eerder heeft overwogen (o.a. ECLI:NL:RVS:2014:120) blijft ook ditmaal een nadere motivering van dit standpunt achterwege. Ligt het niet voor de hand dat de Afdeling bij haar standpunt betreft of aansluiting bij de standaard geluidsnormen wel recht doet aan de specifieke omstandigheden van het geval (zie o.a. ECLI:NL:RBZWB:2016:4341)?

4. Het Abm kenmerkt zich door algemeen geldende regels die geen rekening houden met specifieke *omgevingskenmerken*. Juist daarom is het instrument ‘maatwerk’ ingebouwd dat volgens de memorie van toelichting de mogelijkheid biedt om die specifieke omgevingskenmerken bij een besluit te betrekken. Vanuit die optiek mag worden verwacht dat het karakter van de omgeving (industriële, stedelijk of landelijk) en/of het (ter plaatse heersende niveau van het) omgevingsgeluid wordt betrokken bij de beoordeling wat nog als een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ is aan te merken. Niet toevallig maakt de Handreiking industriëlawaaier vergunningverlening ook onderscheid in omgevingstypen door voor een landelijke omgeving een richtwaarde van 40 dB(A) en voor een stedelijke omgeving een richtwaarde van 50 dB(A) te hanteren. In jurisprudentie over vergunningverlening wordt door de Afdeling veelal aansluiting gezocht bij de richtwaarden van de Handreiking. Daarbij wordt – conform de Handreiking – overschrijding van deze richtwaarden toegestaan tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid (o.a. ECLI:NL:RVS:2016:1031 en ECLI:NL:RVS:2016:2284).

5. Het is discutabel of een standaard geluidsnorm van 50 dB(A) voldoende bescherming biedt in een rustige landelijke omgeving waarin het referentieniveau in de regel lager is dan 40 dB(A). Bij een overschrijding van het referentieniveau met 10 dB is bezwaarlijk vol te houden dat nog sprake is van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ voor omwonenden.

3. Hogere geluidsnormen bij maatwerkvoorschrift

6. Op grond van artikel 2.20 van het Abm is het mogelijk om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van de standaard geluidgrenswaarden, zowel door hogere als lagere grenswaarden vast te stellen dan die in artikel 2.17a Abm. Deze mogelijkheid van afwijken geldt op grond van artikel 2.20 lid 6 Abm ook voor de afwijkende bedrijfssituatie (ABS) en de incidentele bedrijfssituatie (IBS). In de memorie van toelichting bij artikel 2.20 Abm wordt gesteld dat uiteenlopende redenen of argumenten ten grondslag kunnen liggen aan de wens, behoefte of noodzaak tot afwijken. In beginsel zal het *omgevingsgeluid* bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm. Vervolgens wordt in de memorie van toelichting

gerefereerd aan een viertal voorbeelden. Als eerste voorbeeld wordt genoemd dat het omgevingsgeluid zodanig laag is, dat de standaard geluidsnorm zal leiden tot hinder voor de omgeving. In een dergelijk geval kan een lagere geluidgrenswaarde aan het bedrijf worden opgelegd. Volgens de toelichting kan dit zich voordoen in situaties waarbij bedrijven gevestigd zijn in een rustige omgeving zoals een stille woonwijk of landelijk gebied. Omgekeerd kan een hoog niveau van het omgevingsgeluid leiden tot het stellen van een hogere geluidgrenswaarde dan de standaard geluidsnorm in artikel 2.17a Abm.

7. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij het vaststellen van hogere dan de standaard geluidsnormen bij maatwerkvoorschrift niet zonder meer nog een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' voor omwonenden is gegarandeerd. Bij de beoordeling of alsdan sprake is van een goed woon- en leefklimaat dienen alle *omgevingsfactoren* te worden betrokken (ECLI:NL:RVS:2014:1330, r.o. 3.5 tweede alinea en ECLINL:RVS:2012:BW1601, r.o. 2.4.6 derde alinea).

8. Verder geeft de toelichting bij artikel 2.20 van het Abm aan dat *individuele bedrijfseconomische redenen* een motief kunnen zijn om geluidgrenswaarden boven het omgevingsgeluid vast te stellen, waarbij laden en lossen als specifiek voorbeeld wordt genoemd van een situatie dat extra geluidruimte moet worden geboden om de bedrijfsvoering niet geheel onmogelijk te maken. Daarbij wordt echter aangetekend 'dat in het algemeen bedacht moet worden dat afwijking van het heersende referentieniveau (van het omgevingsgeluid) aanleiding kan zijn voor hinder of het uiten van klachten'.

9. Gezien het voorgaande is evident dat bij het stellen van hogere waarden dan de standaard geluidsnormen van het Abm in ieder geval rekening moet worden gehouden met omgevingskenmerken of omgevingsfactoren. Zoals gezegd behoren daartoe het karakter van de omgeving en het niveau van het omgevingsgeluid.

4. De uitspraak

10. In rechtsoverweging 5.4.2 en 5.4.3 van de onderhavige uitspraak van 7 december 2016 worden zowel het omgevingsgeluid als de individuele bedrijfseconomische redenen genoemd als factoren die bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm van 50 dB(A), maar vervolgens blijkt nergens dat het omgevingsgeluid ook in de beoordeling is meegewogen. Dit is opmerkelijk omdat vergunningverlener heeft nagelaten om onderzoek te doen naar het omgevingsgeluid en de rechtbank heeft geoordeeld dat sprake is van onaanvaardbare geluidhinder waarbij de rechtbank van doorslaggevend belang heeft geacht dat de activiteiten worden uitgevoerd in een rustige omgeving met een landelijk karakter en de enige bedrijvigheid in de directe omgeving van de meest belaste woning

afkomstig is van de loswal. Aangezien hoger beroep is ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank ligt het in de lijn der verwachting dat in ieder geval de motivering van het oordeel van de rechtbank wordt getoetst. Dit geldt temeer nu in dit geval niet alleen is aangesloten bij de standaard geluidsnorm van 50 dB(A) in het Abm maar bovendien veel hogere waarden dan de standaardnorm zijn vergund voor de afwijkende bedrijfssituatie (52 keer per jaar) en de incidentele bedrijfssituatie (12 keer per jaar). De Afdeling omzeilt deze toets door – in plaats daarvan – uitsluitend de redenen op te sommen die voor de gemeente aanleiding waren om een hogere norm dan de standaardnorm te stellen en vervolgens te oordelen ‘dat het woon- en leefklimaat slechts in redelijkheid aanvaardbaar kon worden geacht indien niet op korte termijn een geschiktere locatie *voorhanden was*’.

11. Hiermee is de motivering die heeft geleid tot het oordeel van de rechtbank niet aan bod gekomen.

Tevens blijft de vraag onbeantwoord of bij vergunde waarden die respectievelijk 16 en 25 dB(A) hoger zijn dan de richtwaarde van 40 dB(A) voor een landelijke omgeving nog kan worden gesproken van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’. Bij dergelijke overschrijdingen van de richtwaarde kan zonder enig voorbehoud worden gesproken van ernstige geluidhinder. En hoe kan bij het optreden van ernstige geluidhinder nog tegelijkertijd worden verondersteld dat het woon- en leefklimaat aanvaardbaar is, indien later blijkt dat er geen geschikte(re) alternatieve locatie voorhanden is?

5. Het maximale geluidniveau (L_{Amax})

12. In rechtsoverweging 5.3 van de uitspraak wordt met zoveel woorden gesteld dat – gelet op de uitzondering in artikel 2.17 lid 1 aanhef en onderdeel b van het Abm – in de dagperiode geen sprake is van overschrijding van de geluidsnormen in het Abm en er in dat opzicht geen grond is voor het oordeel dat sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. Anders gezegd: omdat volgens het Abm niet hoeft te worden getoetst aan de piekwaarden (het L_{Amax}) is sprake van een goede ruimtelijke ordening (aanvaardbaar woon- en leefklimaat) als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 van de Wabo. Dit lijkt mij een betwistbare stelling. In de uitspraak ECLI:NL:RVS:2012:BV0600 heeft de Afdeling namelijk overwogen dat piekgeluiden vanwege laad- en losactiviteiten bij de vaststelling van een bestemmingsplan in het kader van de vereiste belangenafweging dienen te worden betrokken (zie r.o. 2.23.8 van deze uitspraak). Waarom zou dit dan niet het geval zijn bij een ruimtelijk besluit als hier in geding waarbij – evenals bij een bestemmingsplan – een ‘goede ruimtelijke ordening’ het toetsingscriterium is. Bovendien illustreert deze stelling van de Afdeling nogmaals dat niet zozeer is getoetst aan het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ maar aan de bepalingen van het Abm. En niet slechts aan de geluidsnormen van het Abm zoals in rechtsoverweging 5.2 en 5.3 wordt gesteld maar –

ruimer dan dat – ook aan de uitzonderings- en maatwerkbepalingen. Daar komt nog bij dat – zoals in de uitspraak van de rechtbank wel is meegewogen – de door verweerder berekende en vergunde piekgeluiden 78 dB(A) bedroegen, dus ruim hoger dan de piekwaarde van 70 dB(A) die in de Handreiking en in constante jurisprudentie van de Afdeling nog juist aanvaardbaar wordt geacht.

6. Conclusie

13. De conclusie is dat in deze uitspraak eerder van onbegrensde beoordelingsvrijheid dan van beleidsvrijheid van het bevoegd gezag wordt uitgegaan. Daarbij wordt aan het criterium ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ niet of nauwelijks inhoudelijke betekenis toegekend, nu toetsing van dit criterium aan de daadwerkelijke akoestische situatie ter plaatse wordt vermeden.